

A propósito del ALCA



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

Eduardo Ballón Echegaray
Fátima Mello
Cecilia Alemany
Alberto Acosta
Adriano Campolina
Raquel Souza
Alma Espino
Norma Catañeda Bustamante

a propósito del **ALCA**



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

Eduardo Ballón Echegaray
Fátima Mello
Cecilia Alemany
Alberto Acosta
Adriano Campolina
Raquel Souza
Alma Espino
Norma Catañeda Bustamante

382 Balbis Pérez, Jorge Mario.
R172p A propósito del ALCA / Jorge Mario Balbis Pérez --1a. ed.--
San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados, S.A., 2004.
175 p. ; 21 x 28 cm.

ISBN: 9968-930-00-8

1. COMERCIO EXTERIOR. 2. ALCA. 3. MERCOSUR.
4. ALCA-MUJERES. I Título.

Indice

Presentación.....	5
<i>Eduardo Ballón Echegaray</i>	
MERCOSUR y ALCA: Entre los intereses de la potencia hegemónica y los deseos de una integración para el desarrollo	17
<i>Fátima Mello y Cecilia Alemany</i>	
El Área de Libre Comercio de las Américas y las inversiones extranjeras. Una propuesta de seguridad “social” para los capitales transnacionales.....	39
<i>Alberto Acosta</i>	
Análise dos possíveis impactos da Área de Livre Comércio das Américas sobre os pequenos produtores agrícolas do MERCOSUL	85
<i>Adriano Campolina y Raquel Souza</i>	
Impacto del Área de Libre Comercio de las Américas en la situación de las mujeres	123
<i>Alma Espino</i>	
La sociedad civil mexicana y los mecanismos de consulta en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas	159
<i>Norma Castañeda Bustamante</i>	

Presentación

Eduardo Ballón Echegaray*



(*) EDUARDO BALLÓN ECHEGARAY - Presidente de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

I

La *globalización económica* no es algo nuevo, pero claramente se ha acelerado en las últimas dos décadas como consecuencia del desarrollo tecnológico, y en especial como resultado de las políticas de liberalización que se propagaron en el mundo entero. En su versión actual, tiene como aspectos más importantes la supresión de las barreras económicas nacionales, la propagación internacional de las actividades comerciales, productivas y financieras, así como el poder creciente de las empresas transnacionales y de los organismos financieros internacionales. Así entendido, aunque se trata de un proceso muy desigual, pues el comercio y las inversiones involucran a pocos países, es un fenómeno que afecta a casi todas las naciones del globo.

Entre las tres dimensiones de la liberalización (finanzas, comercio e inversiones), el campo financiero es el que muestra cambios más profundos.

La desaparición del sistema de Bretton Woods entre 1972 y 1973 supuso la apertura de un mercado internacional de divisas que se propagó a una velocidad espectacular: el volumen diario de comercialización mundial de divisas excede el billón de dólares. Se trata de un capital fundamentalmente especulativo, pues menos del 2 por ciento de él se emplea para pagos comerciales. A ello debe agregarse que, dada la interconexión entre mercados y sistemas financieros y el gran volumen del flujo de capitales, la vulnerabilidad del sistema es muy grande.

La liberalización comercial tuvo un ritmo menos espectacular, llegando a representar el 19 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) planetario a fines del siglo XX. El creciente papel del mercado fue acompañado por una reducción de los obstáculos arancelarios, como resultado de la serie de rondas de comercio multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). Sin embargo, es evidente que los países ricos no redujeron sus aranceles para sectores como la agricultura, los textiles y otros productos en los que el sur tiene claras ventajas comparativas; incluso crearon más barreras no arancelarias, afectando en mayor medida aún el acceso de los países pobres a los mercados del norte y reforzando el carácter asimétrico y excluyente del comercio internacional. Según todos los análisis independientes, el acuerdo de la Ronda de Uruguay que creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) no fue democrático, lo que hace que todo su sistema, incluido el mecanismo de toma de decisiones, sea desfavorable a los países del sur. La liberalización de la inversión extranjera directa también ha ido en constante aumento, fundamentalmente como resultado del intercambio entre los países industrializados, que están imponiendo tal política en los países del sur.

Cabe precisar que uno de los rasgos básicos de la globalización es la creciente concentración y monopolización de los recursos económicos y del poder por parte de las grandes corporaciones y fondos financieros mundiales. Así, un grupo cada vez más reducido de compañías transnacionales se apropia de una parte cada vez mayor de los recursos económicos, la producción y el mercado. Dicho sea de paso, el 90 por ciento de las cien mayores de estas empresas no financieras, según el monto de sus activos en el extranjero, tiene su sede en Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, que están entre los grandes “ganadores” de este proceso.



Conviene señalar otras dos dimensiones ligadas a la esfera económica que han adquirido gran vigencia y presencia. La una es la extensión de los problemas ambientales de carácter global: se ha evidenciado científicamente una situación del planeta que resulta de la escala creciente y acumulativa de actividades humanas con impactos ambientales mundiales, entre ellos el adelgazamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y el avance de la desertificación y la sequía. La otra es el aumento de la criminalidad internacional ligada a la industria de los estupefacientes, el tráfico de armas y la circulación de capitales ilícitos. Ambas generan distintas políticas y espacios internacionales de disputa.

La *globalización política* es la característica más evidente de la situación actual.¹ Las políticas nacionales -incluso en los ámbitos económico, social, cultural y tecnológico- son cada vez menos controladas por los gobiernos y los pueblos y más manejadas por los organismos financieros internacionales, las grandes empresas privadas y los principales actores económico-financieros. El resultado es el debilitamiento de la soberanía nacional y la limitación de opciones de los gobiernos del sur al momento de definir políticas.

No puede negarse que la globalización ha bloqueado los mercados nacionales, que constituían uno de los sustentos básicos del Estado Nación. El Estado ha perdido capacidad, tiene ahora posibilidades limitadas de imponerse a los mercados y, en nuestros países, además de ver disminuidos sus poderes públicos, se ha tornado muy débil frente a la agresividad especulativa, como lo aprendieron México y Brasil en años recientes. En esta lógica de la globalización, se transfirieron decisiones capitales de nuestras sociedades en materia de empleo, inversiones, salud, educación y medio ambiente desde la esfera pública a la privada, al favorecerse indiscriminadamente la desregulación, el monetarismo, el libre cambio, el flujo irrestricto de capitales y las privatizaciones masivas. No sorprende, entonces, que la democracia pueda ser una víctima central de esta globalización, cuya dinámica separa aún más los centros de decisión de las personas a quienes afectan.

Aunque estamos muy lejos de la idea de un “gobierno global” que reclaman algunos ingenuos defensores de la globalización, es innegable que las instituciones mundiales (Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Mundial, BM; y Organización Mundial del Comercio, OMC) se han convertido en las principales responsables de la formulación de una variedad creciente de políticas que antes correspondían a los gobiernos nacionales. Los créditos de los que dependen los países del sur son su principal instrumento: a través de ellos, y a partir del denominado “Consenso de Washington”,^{*} les impusieron políticas macroeconómicas y, más recientemente, temas sociales y asuntos estructurales como la privatización, las políticas financieras, las leyes empresariales y la propia forma de gobierno.

La acentuación del dominio estadounidense, el esfuerzo europeo por crear un bloque capaz de mantener su protagonismo en la política y en la economía del planeta, el sorprendente rezago

1 Al respecto, véase Martin Khor, *La globalización desde el sur. Estrategias para el siglo XXI* (Barcelona: Icaria Editorial, 2001).

(*) El “Consenso de Washington” fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. No fue un consenso de la “comunidad internacional” en un debate amplio sobre las necesidades y las opciones del mundo hacia el siglo XXI. Los diez puntos del consenso son: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y 10) garantizar la protección de la propiedad privada. [N. de E.]
[<http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amlat/conswash.htm> - Consultado 29/09/2004]

japonés, la compleja transición de los otrora países socialistas y la emergencia de China y la India, constituyen el telón de fondo de este proceso en el que se “sueña” con un nuevo orden internacional.

La globalización consagra y profundiza las grandes desigualdades en la distribución del ingreso mundial que resultan del capitalismo y que explican por qué el cociente entre producto por habitante de las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo, ha pasado de casi tres veces a inicios del siglo XIX, hasta casi veinte veces en la actualidad. Este panorama global, que no esconde la enorme desigualdad de distribución también existente al interior de los países, tiene hoy día nuevos factores de gran incidencia en dicha situación, que se suman a los factores tradicionales (desigualdad en el acceso a la educación y en la distribución de activos): la reducción de la masa salarial en el ingreso total a favor de las utilidades empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del trabajo según el grado de calificación, y la pérdida de la capacidad redistributiva del Estado.



II

En términos generales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende que los años noventa le dejaron a la región un legado bastante contradictorio,² con tres notorias características: avances importantes en la estabilidad macroeconómica y en su integración a la economía mundial, patrones de crecimiento que son aún muy débiles y extremadamente volátiles, y un panorama social absolutamente insatisfactorio. A tales rasgos, nosotros añadiríamos la existencia de democracias débiles e insuficientes en medio de una alta conflictividad social, con los consiguientes problemas de gobernabilidad.

Aunque el crecimiento económico se recuperó en la década pasada, alcanzando un promedio anual de 3,3 por ciento, sigue siendo marcadamente inferior al que se observó en las décadas anteriores a la crisis de la deuda externa (5,1 por ciento anual en los cincuenta; 5,7 por ciento en los sesenta; y 5,6 por ciento en los setenta). Los déficit fiscales se mantuvieron en niveles moderados pero han aumentado durante la crisis reciente, mientras la tasa de inflación se ha reducido en forma permanente, ubicándose por debajo del 10 por ciento el último año.

Desde 1993, la dinámica exportadora superó los promedios históricos de la región, con el agregado de una diversificación de las exportaciones, mientras la inversión extranjera directa creció a lo largo de la década, llevando a una mayor concentración de la producción y de las ventas en manos de empresas extranjeras. A pesar de tales resultados macroeconómicos, como lo subraya la propia CEPAL, las tasas de inversión son aún muy insuficientes y se observa en la región una tendencia a la especialización en productos de escaso dinamismo en el comercio internacional.

El sector industrial perdió participación en la generación del producto total y la relación entre crecimiento y déficit comercial se ha deteriorado aún más. La inestabilidad de los flujos de capital ha determinado el carácter volátil de nuestro crecimiento, lo que se agrava si consideramos que la transferencia neta de recursos será prácticamente nula por tercer año consecutivo, a la par que el acceso al financiamiento externo se hace cada vez más inestable y costoso.

En el campo social y de la equidad, el balance es más duro aún. A pesar de que el gasto social se incrementó significativamente durante la década pasada y los hogares en pobreza disminuyeron en más de 2 por ciento, América Latina y el Caribe entraron al siglo XXI, de acuerdo con las cifras más conservadoras, con 174 millones de pobres y 78 millones de pobres extremos,³ esto es, 40 y 20 millones más que en la década del ochenta, respectivamente. En términos generales, la relación entre pobreza y PBI per cápita se deterioró y la desigualdad en la distribución de los ingresos, de por sí la mayor del planeta, se incrementó en prácticamente todos los países de la región.

El desempleo aumentó y aparece fuertemente disociado del crecimiento económico. La informalidad creció, convirtiéndose en el principal generador de empleo en la región (ya en la década

2 CEPAL, "América Latina y el Caribe: el legado de los noventa y la agenda del desarrollo"; ponencia presentada por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Cepal, en el Foro sobre globalización y agenda del desarrollo organizado por ALOP, Lima, noviembre de 2001.

3 Quentin Wodon, ed., "Poverty and policy in Latin America and the Caribbean". Borrador. Banco Mundial, 15 febrero 2000. La Cepal habla hasta de 240 millones de pobres y de cerca de 90 millones de indigentes.

pasada, era responsable de siete de cada diez empleos urbanos). Esta situación es bastante grave, porque -como lo ha demostrado la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-, la informalidad es, a la larga, generadora de pobreza, entre otras razones porque se concentra en los sectores de más baja productividad. Entre tanto, en las zonas rurales, en las que se encuentra el mayor número de pobres, éstos siguen excluidos del acceso a la tierra y al crédito. Así, en Ecuador, el 1,6 por ciento de las haciendas ocupa el 42,9 por ciento de la tierra; y en El Salvador, el 87 por ciento de campesinos ocupa el 25 por ciento de las tierras, mientras el 3 por ciento de propietarios controla el 44 por ciento de ellas.

En lo que se refiere al Estado latinoamericano, conviene precisar que las características que históricamente marcaron su relación con la sociedad -patrimonialismo, autoritarismo, clientelismo y exclusión- y que explican su crisis estructural, hoy día agravada por la globalización, permanecieron muy visibles durante la década pasada. El uso privado de la cosa pública, la negación de ciudadanía, democracias de muy baja intensidad y calidad y la fragilidad de nuestra soberanía, dada nuestra dependencia del capital financiero y de las multilaterales, mantuvieron al Estado en una situación de “crisis permanente”.⁴ Todo esto ha sido causa de que la ética de la convivencia social se haya debilitado aún más, con los consiguientes problemas de inseguridad y violencia.

Los cambios ocurridos en la sociedad civil regional -el paso desde sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos, a sociedades organizadas por procesos económicos muy diluidos; y desde intereses organizados alrededor de ejes clasistas, a formas de representación menos claras y más microsociales-, aunque incrementaron la diversidad de la ciudadanía y su expresividad, no aumentaron necesariamente su fuerza para vigilar, influir y transformar el Estado.

En términos de su integración, el continente muestra hoy día un escenario muy complejo. El tratado de comercio con Estados Unidos (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) penetra en la región a mayor velocidad de la esperada, con las consiguientes secuelas de mayor subordinación de nuestros Estados y mercados, así como un incremento sostenido de la exclusión. El bloqueo de los procesos de integración regional (MERCOSUR, Comunidad Andina, Comunidad Centroamericana de Naciones) nos limita aún más en nuestra vinculación con la globalización.

En este escenario, es claro que la futura agenda latinoamericana pasa por replantear las estrategias de desarrollo y una parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. Este replanteamiento estará orientado, en una palabra, a instalar una visión distinta del desarrollo, que entiende que éste, antes que un efecto del crecimiento económico, es el resultado de la expansión de capacidades y libertades de la gente para acceder a distintas oportunidades en la búsqueda de una articulación virtuosa entre gobernabilidad, competitividad e integración social.

En este proceso, a pesar de su severa erosión y de los límites que le impone la globalización, el Estado-Nación aún es y seguirá siendo actor significativo de las relaciones internacionales. Esto obliga a postular nuevos medios y fines como resultado de un proceso de negociación y

⁴ El concepto es de Heinz Sonntag, “Hacia una teoría del capitalismo periférico”; en Heinz Sonntag y H. Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (México: Siglo XXI Editores, 1977).



concesiones mutuas entre los individuos, la sociedad, el mercado y el Estado, a fin de hacer frente al funcionamiento desequilibrado del actual sistema social. A su vez, ello supone una reforma significativa de las estructuras económicas en el nivel nacional -y articulaciones para lograrlo regionalmente-, de manera que la productividad y el ahorro, así como la protección ambiental, coexistan con una economía no monopólica que favorezca y promueva la generación de empleo y la distribución del ingreso sobre bases equitativas.

El Estado Nacional es necesario, aunque insuficiente, para establecer mecanismos que eviten los efectos destructivos de la globalización y para alentar la evolución de los individuos a ciudadanos activos de sociedades que, a partir de sus organizaciones y movimientos sociales (viejos y nuevos), participen en la formulación y decisión de políticas, vigilando tanto al Estado como al mercado.

En una dimensión más amplia que articula lo regional y lo global, el Estado Nación debe pugnar por incidir en la definición de un marco normativo internacional para la economía global, enfatizando en el régimen mundial de comercio, en un régimen cambiario y financiero efectivo, en un régimen social global y en un régimen ambiental.

III

A lo largo de los noventa, el nuevo regionalismo se manifestó como parte del programa de ajuste estructural que recorrió América Latina y el Caribe desde la década anterior. Propugnaba una “nueva” política comercial destinada a reforzar la apertura irrestricta a los flujos internacionales, la prioridad de la inversión privada y la práctica desaparición del rol del Estado en la economía. Con esta estrategia, Estados Unidos logró instaurar en 1994, por primera vez en la región, un tratado de libre comercio norte-sur, después de que en 1989 entrara en vigencia el Tratado de Libre Comercio con Canadá.

El proceso de preparación del Área de Libre Comercio de las Américas se inició en la denominada Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), donde se establecieron distintos principios rectores para la negociación: i) consenso para las decisiones; ii) transparencia; iii) congruencia con la Organización Mundial del Comercio; iv) un compromiso único que puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales; v) atención particular a las economías más pequeñas y vulnerables.

Desde entonces, mucha agua ha corrido bajo los puentes, habiéndose acordado que el ALCA será realidad el primer día de 2006. Las disposiciones relativas a inversiones, políticas de competencia, compras del sector público, acceso a los mercados y solución de los diferendos, además de los acuerdos sobre servicios, son el centro del futuro tratado y manifiestan claramente la concepción que lo inspira, que encierra grandes restricciones a los poderes soberanos de los gobiernos de los países firmantes. Así, al momento en que el acuerdo entre en vigencia, la aprobación de las distintas normas y regulaciones que apunten a la protección de la salud, el ambiente, la producción nacional, los derechos de los trabajadores, la seguridad alimentaria, la orientación de la educación y el desarrollo de controles básicos en la economía, estarán sujetas a las demandas de los inversores cada vez que éstos consideren que se trata de restricciones a sus actividades o limitación en sus beneficios.

El ALCA, que es muy similar al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México; NAFTA, por su sigla en inglés), reproduce, sin duda, las condiciones desiguales que se observan en la OMC. Recordemos que el 77 por ciento del producto hemisférico corresponde a Estados Unidos, mientras que el PBI del Brasil, la mayor economía de América del Sur, equivale apenas al 8,5 por ciento de la estadounidense.

La apertura pactada en el TLCAN incluye los mercados agrícolas e involucra los servicios. En el primer campo, las asimetrías resultan groseras: Estados Unidos mantiene su sistema de protección, por lo que la liberalización de su economía es bastante menor; pero, adicionalmente, su política de subsidios a la producción agrícola le permite invadir mercados liberalizados, como el mexicano, llevando las agriculturas locales a la crisis.

En este escenario, las reacciones contrarias al ALCA han aumentado en la región. Distintos temas específicos que aparecen en las negociaciones muestran con claridad el porqué de las mismas. A manera de ejemplo, resaltamos algunos de los campos más conflictivos:



- En lo que hace a las *inversiones*, se repite el polémico capítulo sobre la materia del TLCAN que abre el espacio, ya señalado, para las demandas de los inversionistas a los gobiernos nacionales.
- En materia de *trabajo*, se facilita a las empresas el traslado de sus centros productivos, su capital y sus productos de manera totalmente libre a través de las fronteras, con el consiguiente riesgo de enfrentamiento entre unos trabajadores y otros como resultado de la competencia que se generará por bajar costos.
- En términos de *adquisiciones gubernamentales*, el tratado alienta la apertura total, restringiendo casi toda posibilidad de promoción de la pequeña y microempresa (importante proveedora gubernamental) y de importantes metas sociales, pero también servicios.
- En lo referido a los *derechos de propiedad intelectual*, el tratado tiende a beneficiar a las corporaciones por sobre la sociedad, resultando particularmente conflictivas las reglas de los TRIPs (*trade-related aspects of intellectual property rights*: derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio), que conceden a las empresas el derecho a patentar materias orgánicas y monopolizar medicinas vitales.
- En lo que hace a la *equidad entre hombres y mujeres*, el proceso oficial, a pesar de las evidencias en contrario, ignora el impacto diferenciado que tendrá la liberalización comercial en hombres y mujeres. El caso de las maquiladoras y la sub-remuneración de la mano de obra femenina en el caso mexicano es bastante ilustrativo.

Con tales conflictos, entre otros, el debate se instaló en la región. Quienes defienden en forma cerrada el ALCA -la mayoría de gobiernos latinoamericanos, excepto Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Venezuela; las multilaterales, los exportadores y los monopolios nacionales- argumentan la oportunidad que significaría para obtener mayores ventajas comerciales y acceder a mercados más amplios. Otros segmentos, ligados a los distintos procesos de integración regional (Mercado Común Centroamericano, Caribbean Community, Mercado Común del Sur y Comunidad Andina de Naciones), buscan negociar el ALCA a partir de un análisis crítico de los riesgos y oportunidades que comporta. Asumen que se trata de una forma muy restringida de integración que persigue, básicamente, establecer una zona muy amplia y asimétrica de libre comercio condicionada a excesivas garantías para las inversiones transnacionales. Pero, al mismo tiempo, entienden que los esfuerzos de integración regional no serán impedidos por el ALCA, que tampoco podrá ser obstáculo a los esfuerzos por ampliar los mercados internos de los países y el desarrollo científico y tecnológico de la región.

Finalmente, desde la sociedad civil regional se observa una creciente apuesta por el “no al ALCA” y por buscar otras formas de integración. Estos actores, claros en cuanto a las distintas implicancias negativas del tratado -expansión de las reglas del NAFTA sobre el monopolio de las patentes, explotación indiscriminada de los recursos naturales, quiebra de las medianas y pequeñas empresas, aguda desigualdad para la competencia de los productos agrícolas, mayor privatización de los servicios públicos, etc.-, insisten en la participación en bloque de todos los países de América Latina y el Caribe como condición de partida.

Más allá de las distintas posturas en pugna, Estados Unidos ha venido negociando y pactando tratados bilaterales sucesivamente con Canadá, México, Chile y Centroamérica, y viene negociando actualmente con los países andinos. Los procesos más avanzados ya ofrecen resultados que les dan la razón a los críticos del ALCA y muestran que lo que pareciera estarse implementando es una “constitución económica hemisférica”,⁵ con todo lo que ella implica en términos de la soberanía y los márgenes de política económica y social de nuestros países.

5 Al respecto, véase Luis Sirumbal, “Perú: entre la integración y el libre comercio”, en Desco, ed., *Perú hoy: los mil días de Toledo* (Lima: Desco, 2004).



IV

En este contexto, la presente publicación de ALOP, que recoge distintos artículos de profesionales y activistas vinculados al quehacer de la Asociación, busca contribuir modestamente al debate en curso. Lo hacemos convencidos de que la integración regional -que nos parece un imperativo- supone una dimensión política central, que es la que establece sus alcances, objetivos y límites, así como una clara dimensión económica, que debe establecer la coordinación de las políticas, la esfera industrial regional y los planos comerciales y financieros, entre otras cosas. Estamos convencidos de que esta dimensión económica debe ser la parte operativa de lo que constituye, en sentido estricto, un proyecto político.

MERCOSUR y ALCA:

Entre los intereses de la potencia hegemónica y los deseos de una integración para el desarrollo

Fátima Mello y Cecilia Alemany*



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

(*) FÁTIMA MELLO - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE-Brasil - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción-ALOP). Asesora de Relaciones Internacionales de FASE y Secretaria Ejecutiva de la Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP). Licenciada en Historia en la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil, y Master en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales de la misma universidad. Dirección electrónica: fmello@fase.org.br

CECILIA ALEMANY - Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH-Uruguay - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción-ALOP). Coordinadora del Programa Integración, MERCOSUR y Sociedad Civil del CLAEH, Secretaria Ejecutiva de la Red Sur Norte y docente en el Instituto Universitario CLAEH y en la Universidad de la República, Uruguay. Master en Prospectiva Internacional en la Universidad de la Sorbonne - Paris V; Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad de la República, Uruguay. Dirección electrónica: promerc@clae.org.uy

1. MERCOSUR, ALCA y ALCSA: naturaleza de los tres proyectos de integración

1.1 El proyecto de crear un mercado común: MERCOSUR

El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) se creó en 1991, como una alianza entre los dos grandes de América del Sur, Argentina y Brasil, a la que se sumaron dos países pequeños: Paraguay y Uruguay. En ese momento ya era claro que si estos dos últimos quedaban fuera de esa alianza comercial, ya existente pero que tomaba forma en el escenario de los nuevos regionalismos como un proyecto de integración renovado, hubieran quedado fuera de órbita en el comercio internacional; y fuera, además, de una alianza que los contenía geográficamente y que les posibilitaría reforzar su poder negociador en el escenario mundial. En los años posteriores, el acercamiento de Chile y Bolivia al bloque se tradujo en su calidad de *miembros asociados* del MERCOSUR.

El objetivo que se planteaba el MERCOSUR, como lo indica su nombre, era el de la creación de un mercado común.¹ El MERCOSUR es considerado una *unión aduanera imperfecta*,² pero en la actualidad está más cerca de una zona de libre comercio (ZLC)³ que de una unión aduanera, mientras que uno de sus actuales desafíos es la consolidación del Arancel Externo Común (AEC), el cual se ha visto debilitado y perforado por medidas unilaterales y extremas tomadas por sus miembros. Para algunos actores de los países miembros, el MERCOSUR es un arreglo provisional que debe superarse mediante la eliminación de los aranceles externos, aunque otros actores de la región, y en especial aquellos provenientes de la sociedad civil (la academia, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros, consideran que la región tiene un rol histórico y que en ese sentido, por lo tanto, el MERCOSUR podría perseguir objetivos políticos y sociales.

El MERCOSUR tiene hoy más de una década de existencia. Los seis primeros años se vieron coronados por un crecimiento muy fuerte del comercio intrarregional y una explosión de la Inversión Extranjera Directa (IED) en los países miembros. Los siguientes cuatro años fueron pausados por devaluaciones cambiarias, crisis económicas y financieras y, por lo tanto, una crisis de la región y del proyecto en común. A pesar de haber vivido en un estadio de crisis desde 1998, el MERCOSUR ha mantenido y proseguido las negociaciones para una ZLC con la Unión Europea, las mismas que hasta fines del año 2003 se habían frenado principalmente por el tema agrícola y la priorización del proceso multilateral en la Ronda de Desarrollo de Doha (espacio al que se adjudicaban, así como pretende Estados Unidos en el ALCA, las negociaciones sobre la reducción de subsidios agrícolas). A inicios de 2004, los negociadores de ambos bloques han

1 La conformación de un mercado común supone la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas, y una cierta armonización de las leyes nacionales y las reglas de competencia.

2 Porque no ha completado todas las condiciones para ser una unión aduanera, o sea, ser una ZLC con una protección común -el Arancel Externo Común (AEC)- que rige con el resto del mundo, y haber desarrollado una política comercial común.

3 Una ZLC supone que no exista protección arancelaria del comercio entre los miembros, por lo que hacen posible la libre circulación de bienes (esto lleva a la definición de "régimen de origen" para acordar la forma de determinar si los bienes tienen origen en los países miembros de la ZLC -por lo que circularían libremente- o son extra-región). Estas categorías de "integración económica" fueron desarrolladas por Bela Balassa en "Hacia una teoría de la integración económica", en 1964, y hasta hoy continúan siendo la "guía" de quienes conciben y analizan la integración desde la perspectiva económica. En los hechos, para el caso del MERCOSUR, esta categorización es más un "corset" que ha limitado la imaginación de los hacedores de política que una guía.



avanzado en temas sensibles, como servicios, competencia, régimen de origen; a ello se agrega que en el “nudo agrícola” pareciera flexibilizarse la posición de la Unión Europea, abriéndose la posibilidad de ampliación de cuotas para los productos de exportación del MERCOSUR (lo que facilitaría el acceso al mercado europeo en rubros hasta ahora cerrados). La estrategia de la Unión Europea de acercamiento al MERCOSUR (además de los acuerdos ya firmados de libre comercio con Chile y México) tiene su explicación, en parte, en el proceso del ALCA, ya que se plantea como una alternativa al poder y presencia comercial de Estados Unidos en el continente. Por ello, la Unión Europea manifiesta que estaría dispuesta a cerrar las negociaciones con el MERCOSUR en octubre de 2004 (unos meses antes del 1 de enero de 2005, fecha prevista para el fin de las negociaciones del ALCA).

El MERCOSUR también ha avanzado sustancialmente en las negociaciones para una ZLC con los países de la Comunidad Andina (CAN), con el resto de los países de las Américas en el proceso del ALCA, y más recientemente con Sudáfrica, India, China y Rusia. Esta interlocución internacional, que se ha mantenido gracias a una imagen de bloque “hacia afuera” que no siempre estuvo tan viva “hacia adentro”, fue también una de las pocas fortalezas del grupo en su último período, y es uno de los pocos resultados positivos de la crisis regional del período 1998-2003: la consolidación del MERCOSUR como actor internacional. Ahora bien, uno de los requisitos para mantenerse como tal y ser un interlocutor confiable es precisamente que consolide su mercado común y la voluntad de sus partes de “jugar limpio” en el ámbito regional, asegurando reglas claras y transparencia en el proceso regional de toma de decisiones.

1.2 ¿Qué se entendió por integración en el MERCOSUR?

Tanto los políticos como los empresarios, muchos académicos y técnicos, funcionarios de gobierno y periodistas, han entendido la integración de una forma restrictiva, meramente comercial, atada a los flujos y frenos del comercio y la economía. En la perspectiva multilateral, se la concibió como la forma más minimalista de interpretación de un artículo, el Artículo 24 del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), actual Organización Mundial del Comercio (OMC), que dice:

Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países participantes.

Desde la óptica regional, se concibió el MERCOSUR como interpretación de la Cláusula de Habilitación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ámbito dentro del cual se lo incluyó en tanto “Acuerdo de Complementación Económica N° 18”, firmado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980. Este Tratado, en su Artículo 11, establece:

Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Lo anterior implica que se ha construido una región del mundo a partir de la interpretación más restrictiva de un artículo que se impuso en la OMC, pero ni siquiera se ha avanzado en todos los aspectos económico-productivos que prevé la Cláusula de Habilitación de la ALADI.

La construcción de la región se ha regido por las pautas de la OMC, aunque estas reglas para el comercio mundial muchas veces son violadas por las grandes potencias económicas mundiales (casos más visibles y más distorsionadores del comercio mundial: Estados Unidos, Unión Europea y Japón) y, en definitiva, por todos aquellos países que aplican subsidios y otras medidas para-arancelarias como:

- restricción de la entrada de productos a sus países (cuotas de importación, medidas sanitarias o requisitos de embalaje);
- fomento de la exportación (subsidios y ayudas a los productores y exportadores);
- mantenimiento artificial de los precios de productores nacionales en el mercado interno, para “mayor competitividad” con los productos importados.

Si el comercio es el indicador que pauta la integración regional, se puede afirmar que, a partir de la reducción del comercio intrarregional (1997), menguaron los intereses recíprocos de cada país para el fortalecimiento del MERCOSUR. En esta lógica, hubo interpretaciones desde la política, la prensa y la opinión pública de los cuatro países, que concluían que la recesión económica era una consecuencia del proyecto regional. Implícita o explícitamente, el MERCOSUR pasó a ser el culpable de todos los males nacionales, esto es, se regionalizaron los problemas nacionales. Esta creencia se propagó fundamentalmente entre quienes:

- desde la doctrina defienden la apertura del comercio, en un esquema neoliberal materializado en las recomendaciones de política que se encuentran en el llamado “Consenso de Washington”;
- desconocen las lecciones que ha debido enfrentar el sistema económico y financiero internacional desde el año 1998 a la fecha, fenómeno regionalmente ejemplificado en la crisis argentina;
- consideran que el MERCOSUR no es más que un arreglo provisional que debe superarse mediante la eliminación de los aranceles externos.

Esta visión restrictiva de la integración que acompañó la dura realidad económica del período 1999-2003 llevó a:

- la instrumentalización minimalista y frivolidad del proceso MERCOSUR;
- un vaciamiento del proyecto regional como modelo de desarrollo;
- falta de consolidación del proceso regional a escala nacional en cada uno de sus países;
- vulnerabilidad del bloque y debilitamiento del mismo en instancias de negociación con terceros países y otros bloques regionales;
- ausencia de grupos de interés a favor de la consolidación del bloque.

Desde una perspectiva más integral, las organizaciones de la sociedad civil han defendido otra visión integracionista a lo largo del proceso. Así, diversas asociaciones, ya sean sindicatos, ONG, otras agrupaciones, universidades y centros de investigación, han tenido una visión más amplia del proyecto regional, entendiendo que no debería existir una dicotomía entre política y economía y que, en estos términos, la integración:



- no es sólo integrar mercados;
- no es sólo dismantelar barreras al comercio;
- no se construye a través de reuniones de presidentes y comités técnicos;
- no se consolida a través de declaraciones o comunicados conjuntos;
- no se hace “a puerta cerrada”.

Desde una perspectiva social, la integración es más que comercio, más que eliminación de aranceles y supresión de otras barreras al comercio. En otras palabras, se entiende que la integración es un acercamiento entre naciones, muchas veces atraídas por su cercanía geográfica, otras por lazos históricos, culturales, políticos y también comerciales. Este proceso generalmente se ve inscrito en un marco de negociaciones, las cuales desembocan en instrumentos jurídicos destinados a regir las relaciones de las naciones que se integran. Tales instrumentos, para ser eficaces y creadores de integración real, deben promover los intercambios comerciales y económicos de bienes y servicios, pero también la movilidad de las personas, así como los intercambios políticos, científicos, culturales, educacionales.

La corta historia del MERCOSUR demuestra que la integración no se hace con un instrumento constitutivo y algunos complementarios, sino que requiere promover otra institucionalidad: la de las instituciones regionales y participación de las sociedades involucradas. El proceso de integración del MERCOSUR contempla la participación ciudadana en el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y en algunos grupos de trabajo y reuniones especializadas, pero es reconocido que la consolidación de la integración pasa por “los pueblos”, “las naciones hermanas”, y que para ello debe promoverse un proceso “inclusivo” que involucre a nuestras sociedades. Durante la primera década del MERCOSUR, ni los gobiernos ni los partidos políticos ha hecho esto y, en la práctica, su involucramiento y el de los parlamentos es aún muy tímido y demuestra que algunos actores políticos no se han apropiado del proceso.

Sin embargo, se puede afirmar que con la llegada de Lula y Kirchner a la presidencia en Brasil y Argentina, respectivamente, hay un cambio significativo en el posicionamiento de los dos socios mayores en relación con el MERCOSUR y América del Sur, y que es de esperar que ese acercamiento, que se ha visto consolidado en varias ocasiones, se traduzca en más integración y mayor bienestar de las sociedades de la región.

1.3 La propuesta ALCA

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue lanzada formalmente en diciembre de 1994, en ocasión de la Primera Cumbre de las Américas, realizada en Miami. Los treinta y cuatro países del continente (excepto Cuba) decidieron concluir, antes del año 2005, las negociaciones para la creación del ALCA, cuyo objetivo es eliminar las barreras al comercio y a las inversiones en las Américas. Las decisiones de la Cumbre fueron expresadas en una Declaración de Principios y en un Plan de Acción, cuyo amplio contenido incluye cuestiones tales como derechos humanos y desarrollo sustentable. A pesar de ello, los asuntos relacionados con la creación del área de libre comercio predominaron sobre los otros, en la Cumbre y después de ella (Mello 2000). Desde entonces, las negociaciones se despliegan en tres instancias principales: la presidencia de las negociaciones, que desde la última reunión ministerial realizada en Quito pasó a ser compartida por Brasil y Estados Unidos; el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), que es responsable de la supervisión de las negociaciones; y nueve grupos negociado-

res. Además de las cumbres de jefes de Estado, las negociaciones avanzan en ocasión de las reuniones ministeriales.

El ALCA está inspirada en la misma premisa en que se fundó la OMC: que la liberalización del comercio llevaría al crecimiento económico y que éste, automáticamente, llevaría a la reducción de la pobreza. A pesar de la no comprobación histórica de esta ecuación, el ALCA trata a países con inmensas asimetrías económicas y tecnológicas entre sí como si fueran iguales, lo que tenderá a producir más desigualdades en el continente. En América Latina, no sólo el ALCA tenderá a aumentar la brecha entre países ricos y pobres, sino que también aumentarán las disparidades al interior de estos países, ya que habrá algunos ganadores y muchos perdedores en caso de que el acuerdo se materialice.

En este contexto de asimetrías, los países latinoamericanos tenderán a incrementar la competitividad de sus exportaciones intentando sacar ventaja de los bajos salarios y de la casi inexistente regulación de la explotación de recursos naturales. O sea, el ALCA podrá favorecer la profundización de la especialización del padrón productivo y exportador latinoamericano en sobreexplotación de los recursos naturales, y en las denominadas industrias sucias de bajo contenido tecnológico y uso intensivo de mano de obra barata, energía y otros recursos naturales.

1.4 Una propuesta para el continente: el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)

Durante los años de crisis del MERCOSUR, sus miembros siguieron negociando como bloque con la CAN. La alianza con los países de la CAN es estratégica, a pesar de que algunos actores subestimen el proceso por carecer de ventajas comerciales, ya que políticamente significa la unificación del continente. Esto no quita que haya críticas fundadas en los países del MERCOSUR sobre la CAN, tanto por la superestructura institucional ociosa como por la ausencia de motores de crecimiento. También hay temores en la región respecto de una alianza con una región vecina dominada por otro tipo de prioridades (crisis de distinto signo en Venezuela, y crisis de seguridad en Colombia, son algunos de los temas prioritarios para los países miembros de la CAN). A pesar de estos escepticismos, que se reducen en la visión brasileña, las dos regiones llevan largas negociaciones para la realización de una ZLC con el MERCOSUR y uno de sus miembros asociados, Bolivia. El 5 de abril de 2004, los cancilleres de ambos bloques anunciaron la firma del acuerdo para una ZLC entre ellos. Este escenario de una ZLC de América del Sur -o, dicho de otra manera, de un Área de Libre Comercio de Sudamérica- es una de las propuestas que sigue el gobierno de Brasil (y que impulsa a través de las reuniones de presidentes de América del Sur, la última de las cuales culminó con el Consenso de Guayaquil), y que ha cobrado impulso en la medida en que se celebró recientemente la conclusión de las negociaciones MERCOSUR-CAN.

Uno de los resultados extra-comercio de importancia es que cuando los países del MERCOSUR aprobaron el acuerdo marco con la CAN en la Cumbre de Brasilia (realizada durante los días 5 y 6 de diciembre de 2002), también aprobaron la fusión del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) con la Corporación Andina de Fomento (CAF), para la creación de un Banco de Desarrollo Regional para toda América del Sur.⁴

⁴ Existen referencias de que a esta fusión de instituciones se estaría uniendo el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, regionalizando así su alcance.



Por otra parte, no debemos desconocer que este paso (se llame ALCSA o MERCOSUR + CAN) iría contra la propuesta del ALCA -en proceso de negociación de borradores- que, de consolidarse, absorbería los demás procesos de integración que no hayan superado el estadio de una ZLC. El Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) aparece como una estrategia propia, pero antagónica al ALCA, y el MERCOSUR es a la primera lo que a la segunda es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, según su sigla en inglés: North American Free Trade Agreement). Y Brasil es al MERCOSUR lo que es Estados Unidos al TLCAN.

2. Déficit y desafíos del MERCOSUR y el ALCA

2.1 Déficit y desafíos del MERCOSUR

Hay quienes dicen que la única decisión estratégica que se tomó en el MERCOSUR fue su creación. Quizás haya habido otras decisiones estratégicas, como el inicio de las negociaciones con otros bloques y terceros países; pero hay consenso en que faltaron decisiones estratégicas para la consolidación y dirección interna del MERCOSUR.

Esta falta de visión estratégica paraliza cualquier proceso de construcción de bloque; la ausencia de imagen de futuro inmoviliza también los procesos de construcción de proyectos de país y de consensos nacionales, ya que en medio de las actuales crisis de la región, las sociedades buscan un horizonte que no sólo no logran vislumbrar, sino en torno al cual no hay acuerdos relativos a “cómo debería ser” o “cuál sería el modelo deseable a futuro”. Esta lógica podría aplicarse a la llamada “crisis del MERCOSUR”, que data de 1998, y que en el ámbito de la opinión pública y de los flujos comerciales aún persiste, a pesar de los intentos de “relanzamiento”.

Ahora bien, ¿cuál es el actual proyecto de crecimiento que se propone en el MERCOSUR tras la parálisis de cuatro años de “relanzamientos” discursivos del MERCOSUR? ¿Es viable la regionalización del modelo brasileño? ¿Existe “voluntad política” para avanzar en la profundización de la integración regional?

Desde fines de 2002, en la Cumbre de Brasilia,⁵ se renovó el compromiso político de los países del MERCOSUR, aunque Chile (país asociado) ya firmó su respectivo acuerdo de libre comercio con Estados Unidos,⁶ y Uruguay hizo sus respectivos intentos unilaterales ante Estados Unidos. Era evidente, entonces, que más allá de “renovar el compromiso político sobre el papel”, existía en el bloque una necesidad de liderazgo por parte de alguno de los dos socios mayores. Brasil parece estar en condiciones de hacerlo, tanto por su coyuntura nacional como por la coyuntura regional. Es innegable que se vive una revitalización del MERCOSUR tras el éxito de Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales, dado que su propuesta de gobierno prioriza el fortalecimiento del MERCOSUR y el compromiso de Brasil con el proceso. Desde el inicio de su administración, las reuniones que ha mantenido con los presidentes vecinos arrojan un renovado impulso generado en la clase dirigente, y dejan traslucir que el proyecto de desarrollo propuesto involucra al gobierno de Brasil, pero retoma reclamos empresariales y sindicales, promoviendo políticas de empleo, de complementación productiva, de crecimiento de las economías nacionales en un espacio regional, en una “visión neo-desarrollista flexible”. En algunos casos este ánimo renovado de parte de los jerarcas no surge de una concepción histórica o geopolítica, sino por la desesperación ante el estancamiento económico y la ausencia de alternativas.

5 La Cumbre de Brasilia se destacó por la creación de la Secretaría Técnica del MERCOSUR la firma del Acuerdo de Residencia, que permitirá que ciudadanos de los cuatro países (y de Bolivia y Chile, por un acuerdo similar que también se firmó en esta ocasión) podrán pedir residencia y trabajar en cualquiera de los países miembros.

6 A mediados de diciembre de 2002, los gobiernos de Chile y Estados Unidos suscribieron un tratado de libre comercio que ya entró en vigencia. Robert Zoellick, responsable de comercio exterior de Estados Unidos, calificó este acuerdo como “un ladrillo más” en el proyecto de construcción del ALCA.



Los presidentes Lula y Kirchner se han mostrado a la región y al mundo como dos aliados. De ello da fe el llamado “Consenso de Buenos Aires” firmado por ambos en octubre de 2003, donde reafirmaron la opción estratégica del MERCOSUR, la necesidad de avanzar en la coordinación de políticas que promuevan el desarrollo y generen condiciones propicias para los negocios y la inversión productiva. También se resaltó el mantenimiento de la propuesta metodológica del MERCOSUR en las negociaciones del ALCA, con el objetivo de lograr un acuerdo equilibrado.

Luego de un año de gobierno y de compromisos regionales liderados por Brasil y Argentina, perduran algunas necesidades y déficit que caracterizan al MERCOSUR y que deberán afrontarse de alguna manera en el corto y mediano plazo:

- ausencia de una agenda cooperativa (es necesario encontrar puntos de acción en políticas concretas);
- ausencia de reglas claras;
- falta de transparencia;
- déficit democrático;
- déficit social;
- crisis de credibilidad;
- ausencia de programas comunes de fomento de la productividad y el crecimiento, y falta de acuerdos para el fomento de la complementación productiva en el ámbito regional.

En conclusión, existe consenso en torno a que la principal demanda y carencia del MERCOSUR es de naturaleza política, por lo que tanto Brasil como Argentina han promovido el restablecimiento del compromiso político de sus miembros, e intentado retomar una dirección estratégica del bloque. En este sentido, los países del MERCOSUR se han planteado por primera vez una hoja de ruta a mediano plazo; ello ocurrió en la Cumbre de Presidentes realizada en diciembre de 2003, donde se acordó una agenda de trabajo para la conformación de la unión aduanera en el año 2006. Esta propuesta recoge las opiniones de los cuatro países a partir de una iniciativa de Brasil (Objetivo 2006).

Para que este impulso político se consolide y arraigue avances concretos, será necesario que los dos socios mayores tengan en cuenta que la gobernabilidad del bloque, además de radicar en el fortalecimiento de la unión aduanera, pasará por cuestiones tales como:

- reconstrucción de una matriz de intereses comunes de los países miembros;
- logro de posiciones comunes en los foros multilaterales;
- una comunicación sistemática con las sociedades nacionales en torno a los avances y negociaciones en el MERCOSUR;
- promoción del crecimiento de la región con políticas de desarrollo comunes.

2.2 Déficit y desafíos que plantea el ALCA

Desde el inicio de los años noventa, cuando el entonces presidente Bush lanzó la Iniciativa para las Américas, que establecía las condiciones necesarias para la creación de una zona de libre comercio “de Alaska a Tierra del Fuego”, es sabido que la formación de un acuerdo de libe-

realización comercial a lo largo del continente estaría orientado por los intereses de Estados Unidos; esto es, que el país del norte buscaría la expansión de sus inversiones y del comercio de bienes, inversiones y servicios, consolidando su hegemonía en una gran zona de influencia continental. Así, al contrario del MERCOSUR, la propuesta del ALCA emerge al amparo del dominio estadounidense y de fuertes asimetrías, sobre todo por el hecho de que mientras América Latina concentra 18% del PBI de las Américas, y el MERCOSUR el 10%, Estados Unidos y Canadá representan el 80%.

La primera victoria de Estados Unidos rumbo a la formación del ALCA fue la creación del TLCAN, el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, en 1994. Luego de ocho años de su vigencia, diversos analistas concuerdan con la percepción de que el TLCAN va mucho más allá de un área de liberalización comercial; afirman que la dimensión más profunda del acuerdo es el hecho de que avanza sobre el terreno de la gobernabilidad y hegemonía de Estados Unidos y de las empresas transnacionales, tras haber establecido un ejecutivo tripartito, un judiciario supranacional y ningún legislativo, excepto el Congreso de Estados Unidos, que pueda impedir los acuerdos internacionales (Brunnelli 2001: 19).

Ante las fuertes semejanzas entre el TLCAN y el perfil de las negociaciones para la constitución del ALCA -lo que lleva a algunos analistas a afirmar que el ALCA será un clon del TLCAN-, es relevante observar cómo actores importantes en América del Norte evalúan sus impactos:

Las informaciones sobre los impactos del TLCAN en los tres países integrantes -México, Estados Unidos y Canadá- confirman las previsiones de las coaliciones formadas para luchar contra su creación: a pesar de la expansión de los flujos de comercio e inversiones, el acuerdo profundizó las desigualdades existentes entre los tres países y en el interior de ellos, debilitó la dinámica democrática y la organización sindical y social, eliminó derechos y regulaciones socioambientales, y amplió el poder de las corporaciones privadas, al mismo tiempo que restringió el poder decisorio de los gobiernos nacionales. Para los trabajadores de los tres países, el TLCAN se tradujo en un padrón de estancamiento o disminución de la renta, reducción del poder de cambio del movimiento sindical, deterioro de derechos conquistados y aumento de la competencia entre trabajadores. Tal vez el único resultado positivo del TLCAN sea la construcción de alianzas y coaliciones que reúnen trabajadores, organizaciones sociales, ambientalistas, iglesias, ONG y movimientos sociales de los tres países. En una respuesta a la competencia a reacción de rivalidades entre trabajadores favorecida por el TLCAN, estas organizaciones se unieron en solidaridad y en la búsqueda de alternativas. (AFL-CIO 2002: 7).

Al seguir el modelo del TLCAN, el ALCA tenderá a ser mucho más que un acuerdo para la liberalización del comercio de bienes. Para Estados Unidos, además, lo que de hecho interesa en el ALCA es la expansión de sus negocios en las áreas de servicios e inversiones. Así como ya ocurre en el ámbito del TLCAN, las negociaciones para la formación del ALCA prevén la instalación de un sistema de disputas donde los inversores privados pasarán a gozar del derecho de procesar a gobiernos nacionales, y probablemente también a gobiernos subnacionales, en tribunales internacionales privados y secretos, con base en la alegación de que algunas leyes y regulaciones dictadas por estos gobiernos estarían impidiendo sus lucros. Este poder de arbitraje internacional sustituiría, por tanto, legislaciones nacionales. La Alianza Social Continental, que reúne organizaciones sociales y sindicales y tiene el objetivo de luchar contra el ALCA,



elaboró un análisis del documento negociador sobre inversiones, donde afirma que “estos mecanismos [de solución de controversias] otorgan a las corporaciones extranjeras derechos especiales para el uso del arbitraje internacional en forma secreta y al margen de verdaderos controles públicos. De esta manera, el hemisferio corre el riesgo de que, como el TLCAN, se derriben de hecho leyes y regulaciones nacionales erguidas a través de años de procesos democráticos”.⁷ En el TLCAN, este modelo de disputas inversor/empresa versus gobierno ya llevó a los tribunales, por ejemplo, al gobierno canadiense, que está siendo procesado por la empresa estadounidense privada de correos UPS, que considera el sistema público de correos existente en Canadá un obstáculo a la expansión de sus lucros. Si la UPS ganara, Canadá tendrá que pagarle una indemnización millonaria, o alterar su sistema de correos.

Estos amplios derechos concedidos a las empresas e inversores privados, y la respectiva pérdida de prerrogativa decisoria de los gobiernos, también podrán valer para el sector de servicios, pues Estados Unidos quiere que las negociaciones en curso sobre la presencia comercial de proveedores extranjeros de servicios sean determinadas por el sistema inversor/empresa versus gobierno. Si sumado a eso Estados Unidos consiguiera hacer valer estas reglas para todos los sectores de servicios, podría llegarse a un escenario donde se deberá realizar importantes cambios constitucionales para remover la responsabilidad gubernamental relativa a la provisión de servicios esenciales como salud, educación y abastecimiento de agua, que podrán ser procesados por empresas y proveedores extranjeros. Estas tendencias se verán reforzadas si, en el ámbito de la OMC, la reforma en curso del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, General Agreement on Trade in Services), sigue los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea y extiende la desregulación para el máximo de sectores. Actualmente, los países aún tienen el derecho de elaborar listas donde informan en qué sectores de servicios están dispuestos a exponerse a la liberalización.

Sara Larraín (2000: 229) apunta los grandes temas relativos a las preocupaciones ambientales en las negociaciones para la formación del ALCA: en primer lugar, el hecho de que la expansión del comercio agrava la sobreexplotación de los recursos naturales en América Latina, sobre todo debido a la ausencia de una infraestructura adecuada de regulación, a la falta de voluntad política para establecer condiciones de sustentabilidad en el desarrollo, y a la creciente presión de la demanda de mercados consumidores de fuera de la región y de los países asiáticos por materias primas, todo lo cual estaría llevando a los países latinoamericanos a confiar en exceso en sus recursos naturales como ventaja comparativa, al mismo tiempo que son incapaces de agregar valor. Un segundo tema es la falta de voluntad de los gobiernos latinoamericanos en cuanto a incluir una dimensión ambiental en su comercio (y en la economía), con el argumento de que cualquier regulación ambiental perjudica la competitividad de estos países en el mercado internacional. En tercer lugar, el hecho de que los gobiernos de la región se opongan a la participación ciudadana en las negociaciones del ALCA dificulta aún más la integración de la dimensión ambiental; por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil no tuvieron espacio para al menos intentar convencer a los gobiernos de que el tema ambiental debería ser incluido en el mandato de los grupos negociadores, o para la creación de un grupo de trabajo sobre comercio y medio ambiente. Finalmente, Larraín argumenta que el desafío mayor es encarar la protección ambiental como prerequisite para las negociaciones comerciales.

⁷ Un análisis del texto del Grupo de Negociación sobre Inversiones puede encontrarse en la página web de la Alianza Social Continental.

De hecho, desde el inicio del proceso negociador del ALCA, cuando el propósito, los procedimientos, los métodos y las modalidades de negociación estaban siendo acordados, los negociadores siempre dejaron claro que no estaban dispuestos a incluir temas que, según ellos, no condicen respecto a un acuerdo de libre comercio, como es el caso de los derechos laborales y de la protección ambiental. En este aspecto, el ALCA es aún peor que el TLCAN, ya que el acuerdo norteamericano incluye un acuerdo suplementario sobre trabajo y otro sobre medio ambiente. Aunque los analistas afirman que tales acuerdos poco o nada significaron en términos de protección de derechos o de medio ambiente, por lo menos hubo un reconocimiento de la necesidad de observar estas dimensiones. En el caso del MERCOSUR, la existencia de subgrupos de trabajo sobre medio ambiente y sobre relaciones laborales revela que tales dimensiones están incorporadas ya en la conformación del bloque. Entre los instrumentos existentes en el MERCOSUR relacionados a los derechos sociolaborales está la Declaración Sociolaboral que, aunque aún no tenga carácter vinculante y, por tanto, no establezca reglas claras de protección a los derechos laborales, prevé un órgano de seguimiento, la Comisión Sociolaboral Tripartita (compuesta por gobiernos, empleados y trabajadores).

Otro principio vigente en la OMC que también es adoptado por el ALCA es el de Trato Nacional, según el cual los países miembros deben conceder tratamiento igual a empresas, inversores y proveedores locales, nacionales y extranjeros. Este principio tiende a ser aplicado a todos los grupos de negociación del ALCA (Acceso a mercados, Inversiones, Servicios, Compras gubernamentales, Solución de controversias, Agricultura, Derechos de propiedad intelectual, Subsidios, Antidumping y medidas compensatorias, y Políticas de competencia).

Por ejemplo, en relación con las negociaciones sobre compras gubernamentales, el documento sobre Métodos y Modalidades de Negociación (que define los principios, el calendario y el alcance del ALCA en sectores cruciales como acceso a mercados, agricultura, servicios, inversiones y compras gubernamentales), aprobado por el Comité de Negociaciones Comerciales en junio de 2002, informa que “las ofertas incluirán las entidades gubernamentales de nivel central o federal, y podrán incluir entidades cubiertas en otras categorías de gobierno”. O sea, los gobiernos locales, estatales y municipales, corren el riesgo de tener que adherirse a las reglas del ALCA en lo que se refiere a las compras gubernamentales, lo que podría impedirles dar preferencia, por ejemplo, a empresas y proveedores locales y nacionales en licitaciones para contratación de servicios o compra de cualquier tipo de bien, dado que las transnacionales y empresas globales estadounidenses no podrán ser tratadas de forma “discriminatoria”.

El modelo de negociación del ALCA también presenta algunos problemas en cuanto al formato del proceso decisorio. Uno de ellos es que las asociaciones empresariales de cada país pueden ser incorporadas al proceso negociador, no así las sindicales, a pesar de que se han hecho diversas demandas en este sentido. O sea, con excepción del empresariado y de los gobiernos, el ALCA no considera a los trabajadores u otros segmentos sociales como actores en las negociaciones. A pesar de ello, diversas organizaciones sociales, sindicales, ambientales, indígenas, de jóvenes y de mujeres siguen ampliando sus iniciativas de monitoreo y, principalmente, de movilización contra el ALCA. Se han conformado así movimientos supranacionales más amplios, como ser la Campaña Continental Contra el ALCA, que organizó grandes movilizaciones en Buenos Aires, Quebec, Quito y en otras ocasiones donde ocurrieron rondas de negociaciones oficiales.



Aunque en algunos países del continente se haya creado mecanismos nacionales de consulta e información sobre el proceso negociador, en la estructura negociadora de rango continental el único mecanismo existente para la participación de la sociedad civil es el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil. El mandato de este Comité ha sido objeto de innumerables críticas de organizaciones sociales y sindicales de las Américas, puesto que, de acuerdo con sus atribuciones, a la sociedad civil sólo le está permitida la participación en el proceso a través de la entrega de contribuciones por escrito (Mello 2000: 8). Es importante recordar también que, en la estructura oficial, a los parlamentos nacionales sólo les cabe el papel ratificador al final del ciclo negociador, a pesar de que en diversos países hayan sido creadas comisiones parlamentarias cuyo objetivo es el acompañamiento de las negociaciones.

En la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla (del 2 al 6 de febrero de 2004), representantes del MERCOSUR y miembros de la sociedad civil trataron la propuesta chilena sobre mecanismos de participación de la sociedad civil. Esta propuesta plantea que luego de aprobarse el acuerdo, se proceda a la creación de un cuerpo consultivo integrado por un empresario de una gran empresa, un empresario de una mediana empresa, y un representante de organizaciones no gubernamentales/sectores académicos. El MERCOSUR reconoció que no tenía una propuesta sobre el tema (lo que demuestra una oportunidad perdida desde la perspectiva de las ONG, al menos), y planteó que tal vez la mejor opción fuera concebir mecanismos más cercanos a los que hoy existen en el MERCOSUR (Informe ALCA 17, CESI-FES, febrero de 2004).

En el MERCOSUR, la principal instancia de participación de la sociedad civil es el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), creado por el Protocolo de Ouro Preto, cuyo Plenario está compuesto por dos representantes sindicales, dos empresariales, y un representante del sector Diversos de cada uno de los cuatro países del MERCOSUR. Aunque en el caso del FCES el propósito previsto para la participación de la sociedad esté restringido al mundo del trabajo -lo que refleja un modelo de integración todavía limitado a la dimensión productiva, que no avanza en la inclusión de los aspectos sociales, políticos y culturales-, algunas de sus secciones nacionales han incorporado a organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales en el tercer sector, que generalmente aparece liderado por las cooperativas (organizaciones de la sociedad civil que responden a la lógica de “actores productivos” pero con vocación social).

El acceso a informaciones sobre el proceso negociador es extremadamente débil en el caso del ALCA. Hasta la Cumbre de Quebec, los textos de los grupos negociadores eran absolutamente desconocidos para el público y sólo con la divulgación de los borradores de los textos dejaron de ser privativos de una amplia e insistente campaña de los movimientos sociales continentales, coordinados por la Alianza Social Continental. Hasta hoy, el acceso a información continúa siendo extremadamente precario, y no es posible obtener los textos actualizados de los grupos negociadores a través de la página web oficial.

Ante la falta de acceso a información y la fragilidad de los mecanismos de consulta y participación de la sociedad, los gobiernos latinoamericanos siguen negociando el ALCA en nombre de sus sociedades y de un supuesto interés nacional, aunque este interés no sea negociado con los distintos actores. En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no existe un interés nacional único, y los negociadores acaban confundiendo los intereses de los sectores ex-

portadores, que apuntan a la ampliación del acceso al mercado de Estados Unidos, con los de toda la sociedad. Ansiando ampliar el acceso al mercado norteamericano, los negociadores se disponen a entregar sectores cruciales para el bienestar de las mayorías, como los servicios públicos y las compras gubernamentales. Lo peor es que, aunque estén entregando todo en otros grupos negociadores, incluso así será muy difícil obtener el tan deseado acceso al mercado estadounidense. Y, más aún, estarán creando obstáculos adicionales al proyecto de integración sudamericano.

3. Visiones sobre el ALCA desde el MERCOSUR

El ALCA ha entrado en el debate público en algunos de los países miembros del MERCOSUR (significativamente, en Argentina y Brasil), mientras en otros sólo se ha manejado en la prensa como una estrategia más de inserción del país, siendo cuestionado solamente por los sindicatos y, de forma más abierta, en los foros sociales nacionales. Pero si bien los gobiernos han situado el ALCA en el debate de la estrategia de inserción externa, no es de ninguna manera un sustituto válido de un proyecto de crecimiento, como el que puede dar el MERCOSUR.

A diferencia del MERCOSUR, el ALCA no es una realidad, sino un proyecto que no tiene sustento histórico, y su continuidad geográfica no significa la proximidad de todos sus mercados; ello implica que desde la geopolítica de los países miembros del MERCOSUR, la proximidad y el cruce de intereses pesan más en la región que en todo el continente; y lo mismo sucede con la geoconomía que se impone, así como con las pautas culturales comunes. A pesar de que la diversidad en la región se acrecienta por el hecho de estar pautada por un país continente como lo es Brasil, el iberoamericanismo debería pesar más que los espejismos que puedan sostener las tecnocracias nacionales de los países del MERCOSUR con los modelos de economía y de sistema internacional que importan desde los centros de poder y de producción intelectual de Estados Unidos. Sin embargo, es de destacar que si bien hubo campañas contra el ALCA, no se puede afirmar que la opinión pública esté posicionada homogéneamente en los cuatro países en relación con su aquiescencia o rechazo a formar parte del ALCA. Ello, por un lado, porque en algunos casos las campañas son muy ideológicas; y por otro, porque no siempre se sabe bien qué es el ALCA (que para algunos ha pasado a ser una sigla demonizada, por el hecho de que se asocia con Estados Unidos).

Más allá de las interpretaciones político-culturales que se realizan fundamentalmente desde la sociedad civil, en el MERCOSUR hay básicamente dos visiones opuestas en cuanto al vínculo con el ALCA, y una tercer visión intermedia; éstas son:

- *Visión “pro-ALCA”*, promovida por quienes entienden que el ALCA es buena para la región, porque implica mayor liberalización, políticas más estables, instituciones más “modernas” y una relación sólida con Estados Unidos. Quienes están a favor del ALCA, creen en la apertura comercial como forma de crecimiento de los países del MERCOSUR, sin tomar nota de que el mercado mayor del área de libre comercio es de competencia imperfecta, y corresponde al país más proteccionista del continente, que a la vez es una potencia económica mundial. En este sentido, quienes defienden el ALCA o bien no son partidarios de reforzar el MERCOSUR, o no son conscientes de que con tal acuerdo se erosionarían las preferencias intra-MERCOSUR y, por lo tanto, no sólo se competiría con Estados Unidos por el mercado intrarregional, sino también en las economías nacionales.
- *Visión “pro-MERCOSUR”*, que entiende que el ALCA diluye el MERCOSUR y, por lo tanto, es contrario a los intereses de la región. Esta perspectiva es más pronunciada entre quienes entienden, además, que el ALCA “anexiona” a los países del resto de América Latina y que es, en definitiva, una forma de dominio económico y político. Este punto de vista a veces coincide con la visión pro-ALCSA, sobre todo desde la perspectiva brasileña, ya que se



entiende que todo el continente sudamericano comparte una misma raíz histórica, y que a través de esta ZLC de América del Sur se estaría frenando el avance de Estados Unidos, además de consolidar el liderazgo brasileño como potencia continental.

- *Visión “pro-ALCA con otra agenda”*, desde la cual se reconoce que la agenda del ALCA no es favorable a los países del Cono Sur, ya que no considera la eliminación de subsidios y otras medidas que afectan a sus productos de exportación. Se propone, entonces, cabildear por una agenda del ALCA que involucre al sector agrícola y que tome en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países miembros, considerándolos a través de regímenes especiales con mayores plazos para la desgravación. A esta visión se contraponen el escepticismo según el cual, en los hechos, tanto Estados Unidos como la Unión Europea relegan al espacio de negociación multilateral a aquellos sectores que no están dispuestos a liberalizar en las ZLC que negocian con el MERCOSUR y otras regiones de América Latina. Además, ante esta visión persiste una duda: ¿cómo integrar nuestros países a la economía más poderosa y proteccionista del mundo sin salir desfavorecidos o ultradependientes?

Para los gobiernos de la región (fundamentalmente Argentina y Brasil), a pesar de que han mantenido la voluntad de seguir negociando, se hace evidente un endurecimiento en las negociaciones desde inicios del año 2004, con un impasse evidente por la falta de acuerdos. Las declaraciones del canciller argentino Rafael Bielsa en ocasión de la reunión informal de ALCA a principios de abril de 2004, son enfáticas al respecto: “Para nosotros está claro que no habrá ALCA en el antiguo plazo de 2005”.⁸

⁸ Estado de São Paulo. *Impasse sobre subsidios adia reunião da ALCA*. 5 de abril de 2004.

4. Reflexiones y alternativas desde el MERCOSUR

Las opciones de comercio internacional y de integración deben estar ancladas en proyectos nacionales; y si éstos estuvieran orientados a la creación de políticas públicas domésticas volcadas a la distribución de la renta, a la inclusión social y a la protección de sectores dinámicos de la economía, los procesos de integración y las relaciones de comercio internacional tendrían oportunidad de encontrar el rumbo correcto. En caso contrario, tales opciones tenderán a ser tan vulnerables como las políticas domésticas.

El proceso de desarrollo o de evolución del MERCOSUR está muy condicionado por el mantenimiento del modelo económico adoptado principalmente por Brasil y Argentina. Está muy condicionado también por los compromisos externos que el MERCOSUR viene adoptando, sea en el ALCA, sea en la negociación con la Unión Europea. O sea, a partir del momento en que el MERCOSUR comienza a establecer acuerdos externos de libre comercio, eso va a reflejarse en su capacidad o no de profundizar el proceso de integración como unión aduanera o como mercado común. (Portella 1999: 20).

La misma opinión es compartida por analistas preocupados por la relación entre inserción externa de los países miembros del MERCOSUR y la generación de empleos. Habiéndose conformado sobre la perspectiva que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define como regionalismo abierto en medio de la creciente dependencia externa que caracteriza a estos países, la percepción es que el desempleo estructural es consecuencia mucho más de opciones de política doméstica que de los procesos de integración.

No parece acertado culpar de forma genérica a la globalización por el proceso de desestructuración del mercado de trabajo brasileño ni a la integración regional en sí, pero sí a las opciones nacionales de política económica y de inserción internacional que reducen el potencial de crecimiento de los países, resultando en un estancamiento de la inversión productiva, en la timidez de las estrategias empresariales y en la contracción de la masa de salarios y de la tasa de empleo. (Barbosa 2000-01: 28)

Lo que se debe esperar del MERCOSUR, por tanto, es que se torne un instrumento de desarrollo utilizado como parte de la estrategia de negociaciones internacionales, que sirva para la definición de intereses de los sectores sociales de los países miembros. En este sentido, la evolución del bloque estaría condicionada a las políticas de los propios estados miembros, y no solamente a la implantación del ALCA (Pereira 2001: 18). El MERCOSUR debería avanzar en cuestiones como los temas institucionales, la coordinación macroeconómica, la complementación productiva y en los temas específicos para la formación del mercado común, entre otros.

Para repensar las bases del MERCOSUR es necesario presuponer que el establecimiento de acuerdos comerciales no significa necesariamente que los países signatarios tengan que dismantelar su política industrial, comercial o agrícola. Mantener relaciones de comercio exterior no significa tampoco abdicar del derecho a tener aranceles. Un proyecto de integración democrático y sustentable deberá, junto con incluir otras dimensiones además de la comercial, estar pausado por un proyecto de desarrollo basado en complementariedades y no en la competitividad,



en un comercio regulado de manera contraria a la liberalización indiscriminada, y en la búsqueda de armonización de la legislación laboral y las regulaciones socioambientales. También deberá tenerse en cuenta que una profundización de la integración tendrá “costos y beneficios”, y que la mejor forma de afrontarlo es explicitando a todas las partes (países, regiones y sectores) que en todo proceso de integración y especialización hay “perdedores y ganadores”. Esta aseveración no debería hacerse con indiferencia, sino como forma de concientización de que, por lo tanto, deberán promoverse políticas regionales para que esas regiones o sectores que pueden verse desfavorecidos por este proceso, puedan prepararse o reposicionarse en la región.

Todas estas consideraciones llevan a afirmar que si bien los actores tradicionales de los procesos de integración han sido los empresarios y los gobiernos, los actores de la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar en el acercamiento de nuestras sociedades, en la reflexión sobre la necesidad de defender un proyecto común de la región, y en la promoción de mayor transparencia de estos procesos que nos involucran y sobre los que, como ciudadanos, no somos ni informados ni consultados. Por lo tanto, ante tantos desafíos y agendas de trabajo que nos interpelan, se debe tener presente que las agendas de incidencia nacionales no pueden concebirse de forma separada de las agendas de incidencia de nivel regional e internacional. En el tratamiento teórico de los temas tal separación puede ser válida; pero en la realidad, nuestras sociedades y, por lo tanto, sus problemas se ven afectados tanto por los temas domésticos como por las negociaciones en la región y con el resto del mundo.

Por último, la agenda del ALCA parece no cumplirse, y hay un fuerte escepticismo en relación con enero de 2005, entre otras razones por el endurecimiento de la posición del MERCOSUR. Algunos analistas plantean que junio de 2005 puede ser una fecha razonable, ya que:

luego de realizadas las elecciones en Estados Unidos, la negociación hemisférica podría recibir el necesario impulso político. Y todos los países querrán avanzar antes de que concluya, a mitad de 2005, el mandato negociador del presidente de Estados Unidos, George W. Bush. (Peña 2004)

Es cierto que los escenarios son cada vez más inciertos y que son cada vez más los espacios y temas sobre los que se debe trabajar. Por ello, desde las organizaciones de la sociedad civil se puede percibir que algunos de estos temas son lejanos o ajenos. Sin embargo, los efectos de ser ajenos a estos procesos se reflejarán en el mediano plazo en problemas reales y muy cercanos. Un primer paso puede ser informar y promover el debate y el intercambio de opiniones. Un segundo paso debiera estar orientado a aprovechar las capacidades de los actores de la sociedad civil que trabajan estos temas, promover la articulación y utilizar los espacios de diálogo nacionales⁹ con quienes toman las decisiones, para tratar los temas regionales e internacionales que muchas veces quedan en la mesa de negociación. Un tercer paso sería acompañar el rol contestatario con un rol propositivo en defensa de los valores e intereses inherentes a las organizaciones de la sociedad civil, y lograr así “humanizar” o “socializar” las negociaciones comerciales internacionales.

9 Durante el año 2003, tanto el gobierno de Brasil como el de Argentina promovieron espacios de diálogo con la sociedad civil para el tratamiento de temas de la agenda interna y externa; en Brasil se destaca el SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre Comércio das Américas) para el tratamiento de las negociaciones del ALCA.

Referencias bibliográficas

- AFL-CIO. Véase *American Federation of Labor* - Congress of Industrial Organizations.
- American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations, Solidarity Center. 2002. *NAFTA - Falsas Promessas*. São Paulo, Brasil: Solidarity Center, AFL-CIO.
- Balbis, J. 2001. *MERCOSUR y ALCA. El futuro de la integración de los pueblos de América Latina*. Primer Seminario Internacional de Prolides - Segundo Ciclo, Montevideo.
- Ballasa, B. 1964. "Hacia una teoría de la integración económica". En M. S. Wionczek, *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 3-14.
- Barbosa, A. de F. 2000-01. "Mercosul, ALCA e OMC: a inserção externa do Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho". En *ALCA, Questão Democrática e Projeto Nacional, Revista Proposta 87* (Rio de Janeiro: FASE), pp 16-32.
- Bouzas, R. 2002. *El MERCOSUR y el ALCA*. Segundo Coloquio Académico de las Américas. Buenos Aires: BID/INTAL, OEA, CEPAL, 3-4 de abril.
- Brunnelli, D. 2001. "O Mercosul a cinco anos do lançamento da ALCA: a ALCA é compatível com acordos sub-regionais?". En INESC, CEDEC, CUT, FASE, eds. *ALCA - Atores sociais e políticos nos processos de integração*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Jaguaribe, H. 2002. Conferencia dictada en *Panel Mercosul*, CEBRI-Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 20 de setiembre, Rio de Janeiro, Brasil.
- Larraín, S. 2000. "Trade and Environment: Latin American Issues and the FTAA". En Peider Kőnz et al., eds. *Trade, Environment and Sustainable Development. Views from Sub-Saharan Africa and Latin America: A Reader*. Geneva, Switzerland: United Nations University/Institute of Advanced Studies (UNU/IAS) & International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Mello, F. 2000. "O Brasil no Mercosul e na ALCA: Diagnóstico e Indicações para a Atuação da Fundação Heinrich Böell". Rio de Janeiro, mimeo.
- Peña, F. 2002. "Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro". Versión electrónica, presentada en Seminario de Reflexión Prospectiva, Rio de Janeiro, Brasil, 4 de diciembre.
- . 2004. "Sin un rumbo claro". *La Nación Online*, 13 de abril.
- Pereira, L. V. 2001. "O Mercosul a cinco anos do lançamento da ALCA: a ALCA é compatível com acordos sub-regionais?". En INESC, CEDEC, CUT, FASE, ed. *ALCA - Atores sociais e políticos nos processos de integração*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Portella, S. 1999. "Problemas e perspectivas da integração regional do ponto de vista dos povos". En Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), ed. *Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa, América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro, Brasil: REBRIP.

El Área de Libre Comercio de las Américas y las inversiones extranjeras.

Una propuesta de seguridad “social”
para los capitales transnacionales

Alberto Acosta*



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

(*) ALBERTO ACOSTA – Economista, Universidad de Colonia, Alemania. Profesor universitario, consultor internacional, asesor de organizaciones indígenas y sociales. Dirección electrónica: <acosta@ildis.org.ec>.

A todo convite entre pueblos hay que buscarle las razones ocultas. Ningún pueblo hace nada contra su interés; de lo que se deduce que lo que un pueblo hace es lo que está en su interés. Si dos naciones no tienen intereses comunes, no pueden juntarse. Si se juntan, chocan. Los pueblos menores, que están aún en los vuelcos de la gestación, no pueden unirse sin peligro con los que buscan un remedio al exceso de productos de una población compacta y agresiva, y un desagüe a sus turbas inquietas, en la unión con los pueblos menores.

Cuando un pueblo es invitado a unión por otro, podrá hacerlo con prisa el estadista ignorante y deslumbrado (...) podrá recibirlo como una merced el político venal o demente, y glorificarlo con palabras serviles.

Cuando un pueblo fuerte quiere dar batalla a otro, compele a la alianza y al servicio a los que necesitan de él. Lo primero que hace un pueblo para llegar a dominar a otro, es separarlo de los demás pueblos.

José Martí, profeta del ALCA

Con la conformación del Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA), que fuera propuesta por Washington en 1994, en la reunión de presidentes en Miami, se intenta integrar a los países de América Latina y el Caribe en un esquema de ordenamiento hemisférico global basado en un renovado esfuerzo multilateral. Una vez más, Estados Unidos busca la unión económica de todo el continente americano, aspiración formulada ya en la Primera Conferencia Internacional Americana a fines del siglo XIX en Washington y que fuera narrada por José Martí en una crónica publicada en la Revista Ilustrada en Nueva York, en mayo de 1891.

En esta nueva intentona, que se nutre de la denominada Iniciativa de las Américas planteada en 1990 por George Bush I y que incluso se intenta plasmar por la vía de tratados bilaterales, Estados Unidos tiene varios objetivos. La ampliación de los mercados para sus productos y sus inversiones es una de las prioridades, no la única; y lo es especialmente desde inicios del año 2001, cuando empezaron a ser cada vez más visibles las tendencias recesivas en el seno de su economía. Además, con esta propuesta Estados Unidos quiere asegurar su posición hegemónica en el hemisferio en vista del fortalecimiento y expansión de la Unión Europea. El ALCA también es una respuesta al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), en tanto propuesta de integración subregional que no se ajusta a la lógica de apertura comercial y financiera (asimétrica) impulsada por Washington. Y, por cierto, en esta nueva iniciativa estadounidense no están ausentes las razones militares, sobre todo desde el 11 de septiembre del 2001. El Plan Colombia y el Plan Puebla Panamá deben, por tanto, integrarse en el análisis del ALCA y sus consecuencias. Como reconoce públicamente Robert B. Zoellick, el representante comercial de Estados Unidos, en carta del 18 de noviembre de 2003, dirigida a J. Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, "Un ALC (Acuerdo de Libre Comercio, NdA) con los países andinos ayudaría a promover la integración económica entre los cuatro países andinos. Al mismo tiempo, brindaría oportunidades de exportación para los proveedores de productos agrícolas, industriales y de servicios de Estados Unidos. Serviría como un complemento natural al Plan Colombia, al que el Congreso ha dado un apoyo significativo a lo largo de los años".

1. América Latina, una realidad fragmentada y contradictoria

América Latina, desde su “descubrimiento”, fue transformada en terreno de expansión colonial de las potencias europeas, integrada en la naciente división internacional del trabajo capitalista como productora y exportadora de materias primas. Durante siglos, los actuales países industrializados impusieron sus intereses, así como sus patrones de consumo y de producción, y a partir de allí consolidaron su actual posición dominante en la economía global.

La historia latinoamericana, desde entonces, ha estado influenciada fundamentalmente por sus relaciones económicas internacionales, inclusive en aquellas épocas -relativamente cortas- en las cuales se pretendió impulsar una respuesta de integración internacional más orientada desde el mercado interno, como fueron los años “cepalinos”. Más que en ninguna otra parte, la evolución de América Latina, y la misma constitución de sus actuales países, no son comprensibles sin tener en la mira esta forma de relación internacional. Y, desde esta perspectiva, el comercio y el financiamiento externo, en sus diversas manifestaciones, fueron y son los mecanismos más importantes para transferir riquezas y concentrar ventajas a favor de los países ricos.¹

Este proceso de internacionalización de las economías latinoamericanas se apuró en las últimas décadas como resultado de la influencia ejercida por la actual fase de globalización del sistema capitalista; y, por cierto, por efecto de las políticas aperturistas y liberalizadoras aplicadas en los últimos años, con las que se pretende acelerar el proceso de inserción de la región en los circuitos productivos, financieros y comerciales globales.

Como es obvio, las modalidades de inserción y los alcances de la misma dependen de las diversas realidades nacionales, en una región caracterizada por la heterogeneidad. Por eso, los valores promedio de los indicadores utilizados ocultan más de lo que revelan. En otras palabras, hablar de América Latina como un todo es un ejercicio incompleto y hasta falseador de una realidad regional, que resulta esquiva aun en el ámbito nacional: Brasil, en tanto síntesis de diferencias y desigualdades, como ejemplo de esta afirmación, nos conduce a identificar condiciones tan diversas que limitan una lectura global de la región en su conjunto.

De todas maneras, es innegable que la apertura comercial y la adopción de una nueva modalidad de acumulación, basada mayormente en las exportaciones y en la creciente dependencia de capitales extranjeros, han provocado un incremento acelerado de los vínculos económicos de la región con el mundo. Esta relación, por otro lado, ha aumentado la exposición de las economías latinoamericanas y caribeñas a los vaivenes del mercado mundial, sea a través de los precios y de la demanda, o a través de las variaciones en las tasas de interés y en los flujos financieros internacionales. Después del mercado financiero, el comercio exterior ha sido el campo donde más velozmente se han procesado estas transformaciones económicas, a través de

¹ En este punto cabría identificar los ejes del poder mundial, que es en esencia el sustrato de la “globalización”. Es importante tener presente, como lo define con claridad Anibal Quijano (2001), que “el actual patrón de poder mundial consiste en la articulación entre: 1) la colonialidad del poder, esto es, la idea de ‘raza’ como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social; 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social; 3) el Estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno Estado-nación como su variante hegemónica; y 4) el eurocentrismo como forma central de subjetividad/intersubjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento”.



las cuales, de una forma hasta idealizada, se ha pretendido acelerar la inserción de los países latinoamericanos en la globalización.

Sin desconocer el dinamismo experimentado en el sector exportador de América Latina y su importancia para atraer inversiones, los cambios registrados han sido insuficientes para producir transformaciones capaces de inducir un proceso de desarrollo sostenible. Las tradicionales ventajas comparativas de la región se mantienen, y el progreso técnico no ha alcanzado a la generalidad del aparato productivo; por el contrario, en él se ha profundizado la heterogeneidad estructural, con sus consiguientes repercusiones sociales y territoriales. Ésta es, así, una de las manifestaciones de una globalización capitalista que integra y a la vez desintegra, íntimamente vinculada a fenómenos de exclusión; un proceso que globaliza algunos sectores y regiones, pero desglobaliza otros. Como lo anticipó Oswaldo Sunkel ya en 1971, esta estrategia aperturista ha terminado por provocar una integración transnacional a costa de la desintegración nacional. En palabras de Oscar Ugarteche (1990), se vive un mundo caracterizado por “una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centrípeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, las tecnologías y los créditos; mientras que una fuerza centrífuga tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo”.² Son fuerzas que, por lo demás, se reproducen al interior de los países latinoamericanos en tanto reducidos grupos de la población, que tienen la capacidad, pueden integrarse en los flujos globales, mientras que la creciente exclusión de las mayorías asoma como una constante.

En este contexto, es notable la ingenuidad de muchos grupos que han caído en la trampa de creer que la simple apertura al mercado mundial es suficiente para homogeneizar las estructuras nacionales e inducir el desarrollo, desconociendo que el proceso de globalización es parcial, incompleto y desbalanceado; y más todavía cuando los países subdesarrollados se integran pasivamente con países de mayor desarrollo relativo, sin considerar las lógicas desintegradoras de los capitales transnacionales, por ejemplo. Por eso, esperar que la simple apertura de los mercados de los países industrializados para productos provenientes del mundo subdesarrollado y que los flujos de capitales foráneos sean suficientes para reducir la pobreza, es otra ingenuidad. Ello, sin embargo, no minimiza las potencialidades que podrían tener en determinadas circunstancias el comercio exterior y las inversiones extranjeras.

2 Una situación acorde con la lógica del sistema capitalista: “un sistema de valores, un modelo de existencia, una civilización: la civilización de la desigualdad”, como lo entendía el economista austriaco Joseph Schumpeter (1883–1950).

2. América Latina ajustada, un terreno abonado para el ALCA

Sin perder de vista la complejidad de la política global desplegada por Estados Unidos y, por cierto, las cambiantes condiciones vinculadas a la globalización del sistema capitalista, hay que reconocer que en las pasadas dos décadas se han aplicado políticas de ajuste estructural en América Latina, con diversos grados de intensidad y coherencia. Esta región, sobre todo desde los años ochenta, y más aún en los noventa en el siglo XX, ha estado fuertemente condicionada por las profundas reformas económicas aplicadas en el marco de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que postularon entre sus metas principales la apertura comercial, la liberalización financiera y la reforma minimizadora del Estado, incluyendo la privatización de empresas públicas y la creciente protección a las inversiones extranjeras.

Atrás quedaron los años en los que se intentó una inserción en el mercado mundial a partir del desarrollo de las capacidades locales: la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones. Las economías de la región están cada vez más abiertas. Su comercio exterior creció en forma acelerada. Su sed de capitales foráneos aumentó también en forma progresiva. Como consecuencia de tanta apertura y liberalización, las influencias externas son cada vez más notorias en la región y sus países han perdido aceleradamente espacios de soberanía en términos de políticas económicas. Y esta pérdida de capacidad para accionar y reaccionar frente a los vaivenes en el mercado mundial, que -vale la pena insistir- se refleja en una inserción pasiva y hasta ingenua en el mercado mundial, ha abonado el terreno para el ALCA. Así, en el campo del comercio, vía apertura comercial, el espíritu del ALCA es una realidad aun antes de que se suscriba dicho acuerdo. En el campo de la protección de las inversiones extranjeras, las propuestas del ALCA pueden ser apreciadas a plenitud en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en su sigla en inglés: North American Free Trade Agreement), tema que se abordará más adelante.

En este espíritu se inscribe el Área de Libre Comercio en las Américas (e incluso la negociación bilateral de los Tratados de Libre Comercio) que, en suma, es una suerte de apuesta de última instancia para poner en vigencia la totalidad del Consenso de Washington. Hay que reconocer que el ALCA encontró el terreno propicio para su formulación en unas economías desgastadas en sus bases nacionales como resultado del ajuste estructural ya mencionado, al que se llegó como consecuencia de las sucesivas negociaciones de la deuda externa y sus consiguientes condicionamientos. Y es en este contexto que se debe comprender el alcance de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington. En el campo comercial, ello ha significado una desgravación arancelaria de carácter unilateral, aplicada con diferente intensidad en cada uno de los países de la región. Los países latinoamericanos abrieron sus fronteras a las importaciones, en el marco de los condicionamientos fondomonetaristas. América Latina se colocó a la vanguardia de la liberalización comercial, mientras los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, recurrían a todo tipo de barreras para controlar las importaciones provenientes de los países subdesarrollados. Como se ha visto una y otra vez, las sucesivas reformas introducidas en la Ley de Comercio de Estados Unidos han reforzado el neoproteccionismo norteamericano, consolidando la posición de sus productos en el exterior también mediante negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.



Estados Unidos, en especial, ha aplicado en las últimas décadas una política comercial que combina el proteccionismo en los sectores en los que ha perdido competitividad, con la promoción del libre comercio para sus productos, en particular en los sectores en que son competitivos, en el resto del mundo. Washington ha recurrido también al uso de las restricciones “voluntarias” a las exportaciones; a la acusación de dumping, definido por su gobierno de manera arbitraria; a la imposición de cuotas; y a una variedad de instrumentos legales proteccionistas, como lo es la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, para “premiar” la sumisión de los gobiernos andinos a la política norteamericana de combate al narcotráfico³ o para castigar a los países que tomen medidas que puedan afectar las inversiones norteamericanas. El uso y abuso de estas leyes implica beneficios para unos y perjuicios para otros, en función de los intereses estadounidenses.

Este neoproteccionismo, sustentado sobre todo en medidas no arancelarias, en muchos casos rebasa el efecto de los anteriores aranceles: recuérdese los subsidios a la producción agrícola -mil millones de dólares diarios en Estados Unidos y en la Unión Europea-, que representaba en el año 2000, para un agricultor norteamericano, un ingreso anual de 20.800 dólares; y de 16.000 dólares también al año para cada agricultor europeo, según OXFAM.⁴ Sin embargo, tampoco faltan salvaguardias arancelarias como las aplicadas en el año 2002 al acero por parte del régimen de George Bush II.

De lo anterior se desprende que el repetido abuso del poder de Washington margina la vigencia del tan promocionado (y, por cierto, inexistente) “libre” mercado. Por otro lado, la “libertad” resulta apenas la muletila del más fuerte, tanto como la “igualdad de derechos”, ambas elementos de un discurso y no de una práctica. E incluso en el caso de que se avanzase en una senda de libertad e igualdad, ésta, al ser intentada a partir de desequilibrios enormes, sólo beneficiará al más poderoso; en este caso, a Estados Unidos.

Para entender mejor lo que este proceso ha significado, basta analizar brevemente la realidad de las economías latinoamericanas como consecuencia del ajuste, en particular como resultado de la apertura y liberalización.

2.1 Inversiones extranjeras y comercio exterior: algunas tendencias generales

Luego de la década de los ochenta -simplonamente conocida como la década pérdida⁵-, en los años noventa América Latina experimentó un crecimiento inusitado de sus exportaciones, en términos de valor y de volumen. Entre 1990 y 2001, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las exportaciones crecieron en un promedio anual de 8,9% en

3 Para comprender el alcance de esta aseveración, basta conocer el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su sigla en inglés).

4 Oxfam Internacional se define como “una confederación de doce organizaciones que trabajan en conjunto con tres mil organizaciones locales en más de cien países, para encontrar soluciones definitivas a la pobreza, el sufrimiento y la injusticia” <<http://www.oxfam.org/esp/about.htm>> (Consultado 22/04/2004).

5 La pregunta que habría que hacerse es para quién fue ganada y para quién fue perdida esta década, en la medida en que el ajuste mejoró la posición del capital transnacional y de grupos reducidos vinculados a dicho capital —objetivo del ajuste—, mientras que amplios y crecientes sectores de la población fueron excluidos de la lógica modernizante impuesta, al tiempo que los países latinoamericanos perdieron ostensiblemente su capacidad para impulsar respuestas propias que les permitieran superar los retos del subdesarrollo y empobrecimiento.

términos de valor y de 8,4% en volumen; sólo algunos países asiáticos y China lograron tasas mayores. En el campo de las importaciones, la región, alcanzando el mismo nivel de China, superó al resto de países del mundo con una tasa de crecimiento anual del 11,6% en valor y 11,7% en volumen.

En términos de las inversiones extranjeras, que se transformaron en la principal fuente de financiamiento foráneo luego de la gran crisis de deuda externa, su afluencia se quintuplicó en el año 1999 en relación con el promedio correspondiente al período 1990-1994, para luego declinar desde el año 2000; aun así, también según datos de la CEPAL, los capitales recibidos desde el 2000 superan en tres veces a los que ingresaron en la primera mitad de los años noventa; así, si entre 1990 y 1994 el ingreso de inversiones registró un promedio anual de 18.287 millones de dólares, en 1999 fue de 103.930 millones de dólares y en el 2001 alcanzó los 59.490 millones. Este repunte de las inversiones extranjeras no puede, sin embargo, llevar a conclusiones generalizantes, pues fueron las tres economías más grandes -Brasil, México y Argentina- el imán para dichos capitales, mientras que los centros financieros del Caribe, que recibieron un 14% de dichas inversiones en la primera mitad de la década de los noventa, apenas obtuvieron un 5% entre el año 1999 y el 2000.

Si bien es cierto que el comercio exterior y las inversiones extranjeras han aumentado a un ritmo espectacular, en este lapso el crecimiento de la economía en promedio anual fue de apenas 2,7%; esta es una de las primeras constataciones preocupantes. Además, con el auge del comercio externo y, por cierto, de los flujos financieros, no necesariamente vinculados a las actividades comerciales y tampoco a la economía productiva, aumentó la sensibilidad de la región a los cambios en las condiciones de los mercados globales, lo que influye decididamente en los niveles de ingreso.

El auge de las importaciones, sobre todo de manufacturas, registrado en estos años y objeto del presente análisis, encuentra su explicación en la creciente apertura de los mercados latinoamericanos; esto es, en la disminución de las estructuras proteccionistas adoptadas durante la época de industrialización vía sustitución de importaciones, así como en la aplicación de políticas económicas sustentadas en esquemas que revaluaron sistemáticamente el tipo de cambio, a más, por cierto, de la demanda de gran cantidad de insumos y bienes de capital para sostener el esfuerzo exportador en marcha.

Igualmente notable es el aumento del coeficiente de las exportaciones en relación con el producto, que alcanzó el 20,4% en 1999-2001, según datos de la CEPAL. En lo relativo a las importaciones, el coeficiente casi se duplicó al finalizar la década respecto del de los años ochenta, pues pasó de 10% en promedio a 21,4% en 1999-2001. Esta evolución permitió que la región, que acoge al 9% de la población mundial y donde se produjo el 6,4% del PIB mundial, incrementara su participación en el mercado mundial de 4,5 a 5,6% en la mencionada década, revirtiendo -aparentemente- una tendencia de exclusión en el contexto internacional. Desde los años sesenta, América Latina había perdido terreno en el mercado mundial: en el año 1960 esta participación representó un 7,7%, y en 1980 fue de 5,5%.

Una comparación de la evolución de la economía latinoamericana y de sus exportaciones en dos épocas de su historia reciente conduce a una constatación interesante. Mientras entre 1970 y 1980, en la tan criticada época "cepalina", el PIB de la región creció en 5,6% promedio anual



y sus exportaciones lo hicieron en 2,2% anual; entre 1980 y 1998 el PIB aumentó apenas en 2,2%, mientras sus exportaciones se disparaban en 7,1% anual y las inversiones aumentaban aceleradamente.⁶

Esta claro, entonces, que el comercio exterior y las inversiones extranjeras por sí solos no son garantía para el crecimiento y, por ende, para el desarrollo. Una revisión del Cuadro 1 permite elaborar varias conclusiones y establecer diversas referencias provechosas. Véase, por ejemplo, la evolución de las dos variables en los países del este asiático, que contrastan con la experiencia latinoamericana tanto en los ritmos de crecimiento, como en su interrelación.

Cuadro 1. Crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1970-1980^a
(tasa de variación promedio anual, en dólares constantes)

	1970-1980 ^b			1980-1998	
	PIB	Exportaciones		PIB	Exportaciones
América Latina^c	5,6%	2,2%		2,2%	7,1%
América Latina (Excluida Venezuela)	6,0%	2,1%		2,3%	7,5%
Argentina	2,8%	2,1%		2,1%	6,9%
Chile	2,5%	7,4%		4,8%	8,1%
México	6,7%	10,2%		2,4%	10,7%
Todo el mundo	3,7%	5,1%		2,8%	5,7%
Estado Unidos	2,8%	6,2%		3,0%	6,2%
Este Asiático					
Primera tanda ^d	9,3%	14,1%		7,9% ^f	13,7%
Segunda tanda ^e	7,5%	8,2%		7,0% ^f	12,7%

a. Corresponden a las exportaciones de bienes y servicios

b. Para los países del Este Asiático el período es 1965-1980.

c. Incluye 19 países.

d. Comprende a la República de Corea, Hong Kong y Singapur.

e. Comprende a Indonesia, Malasia y Tailandia.

f. Comprende 1980-1995.

Fuente: CEPAL (2002b) sobre la base de datos oficiales; Banco Mundial, World Tables 1995; OCDE: World Economic Outlook, 5/1996; CEPAL (1998).

Los mayores avances en el comercio exterior se radican en el este de Asia, que aglutina las tres cuartas partes de las exportaciones de todos los países subdesarrollados y una proporción aún mayor si se toman sólo las exportaciones de manufacturas. En realidad, apenas cinco países concentran las casi dos terceras partes de la totalidad de exportaciones manufactureras, y de ellos cuatro son asiáticos: China, Corea del Sur, Taiwán y Singapur, a los que se suma México de América Latina. En la región del sudeste asiático se concentra un mayor esfuerzo en términos de aprovechamiento del progreso técnico dentro de todo el mundo pobre, mientras que en el resto de países se mantiene una elevada dependencia de materias primas en la oferta exportable, con productos de baja calidad y normalmente intensivos en mano de obra poco calificada. Por otro lado, como se verá más adelante, el aumento de las exportaciones de productos elaborados con alta tecnología conduce a apreciaciones engañosas, en la medida en que mu-

⁶ Esta diferencia es incluso mucho mayor si se consideran los años críticos desde 1999 a 2002.

chos productores han sido integrados a partir de tareas de simple ensamblaje mal pagado, con escasa incorporación de conocimiento tecnológico y aun de valor agregado, en tanto apenas son receptores de inversiones transeúntes que no llegan a echar raíces. Si esto es así, no se puede sacar conclusiones definitivas sobre el peso de estas exportaciones en lo que a su potencial de desarrollo se refiere, pues muchas de ellas no tienen un adecuado valor de retorno.

Más allá de la disparidad manifiesta entre el crecimiento del comercio exterior y el aumento del producto, que marca tendencias preocupantes en términos estructurales, es preciso destacar la acumulación de importantes déficit comerciales provocados por el alto ritmo de crecimiento de las importaciones. Otro dato que no puede pasar inadvertido es el déficit que se presenta en la cuenta corriente de la balanza de pagos -con un promedio del 3% del PIB entre 1994 y 2001-, provocado por el elevado peso del servicio de la deuda externa, las remesas de utilidades de las inversiones extranjeras y la repatriación de capitales.

2.2 Rasgos particulares del comercio exterior e influencia de las inversiones extranjeras directas

La dinámica regional, sin embargo, presenta claras diferencias cuando se la desglosa entre países y entre subregiones. Para empezar, los logros obtenidos en términos regionales se explican por el comportamiento del comercio exterior en México, los países centroamericanos, Argentina, Chile y Colombia; particular relevancia merece el caso mexicano, cuya especialización exportadora en el campo manufacturero es notable.

2.2.1 Características de la especialización comercial

Partiendo de un análisis más pormenorizado, se obtienen tres grupos de países claramente diferenciados en América Latina, según su particular forma de especialización comercial.

a) Integración a flujos verticales de comercio de manufacturas

Aquí se encuentra en primera línea México, así como algunos países centroamericanos y caribeños cuyas economías están fuertemente influenciadas por el mercado norteamericano, del cual dependen cada vez más. México, por ejemplo, orientó en el año 2000 el 88% de sus exportaciones hacia Estados Unidos. La maquila, en primera instancia, constituyó un vínculo productivo determinante dentro de una relación influida decididamente por las empresas transnacionales. La posibilidad de aprovechar mano de obra barata -particularmente de mujeres- es todavía una de las atracciones para los inversionistas extranjeros, que pueden reubicar ahora más fácilmente sus unidades productivas; además, utilizan para ello los avances tecnológicos, que han logrado superar las limitaciones del industrialismo clásico al posibilitar la flexibilización de la oferta, estandarizando lo necesario, para atender demandas cada vez más diferenciadas, hasta individualizadas.

b) Vinculación a redes horizontales de producción y comercialización

La mayoría de países sudamericanos, por el contrario, se ubica en el segundo grupo, pues son países integrados en los circuitos comerciales a través de sus productos primarios o procesados a partir de dichos recursos, sobre todo productos homogéneos (*commodities*). En este



caso, su inserción ha aumentado gracias a mejoras alcanzadas en la competitividad en estos rubros de producción con escaso dinamismo tecnológico; éste es el caso chileno, por ejemplo. Es interesante anotar que los países de este grupo presentan un comercio intrarregional con elevado grado de diversificación y no tienen sus exportaciones concentradas en pocos mercados, como es la situación mexicana.

Aunque se pueden registrar diferencias en cada caso, es notable cómo la mayoría de las exportaciones en este grupo se enfrentan a situaciones complejas comunes. Entre los principales problemas que arrastran se tienen los siguientes:

- la tendencia a la baja de los precios; además, salvo un par de excepciones, los términos de intercambio (precio de las exportaciones versus precio de las importaciones) tienden a declinar;⁷
- los mercados para estos productos crecen lentamente y existe en ellos una cada vez mayor oferta de productos similares, provocada por las estrategias aperturistas impuestas por el FMI y el Banco Mundial, que a la postre están forzando a que los países subdesarrollados - "reespecializados" en la producción de materias primas- se hagan la competencia entre sí;
- el escaso valor agregado en estas exportaciones, pues se trata normalmente de materias primas con poco procesamiento o muy poca demanda tecnológica;
- las limitaciones en el mercado internacional por la existencia de diversas prácticas proteccionistas impuestas por los países ricos, que llegan incluso a producir y exportar productos alimentarios gracias a las elevadas subvenciones que entregan a sus productores.

Lo más preocupante de este tipo de exportaciones es su escaso encadenamiento productivo, de demanda y fiscal con el resto de la economía nacional. Al ser actividades intensivas en mano de obra, normalmente con una baja remuneración, y muy concentradas en pocas empresas, no hay alicientes para que se produzcan reinversiones derivadas de una vigorosa demanda en el mercado interno. Tampoco hay mayor aliciente para invertir en innovaciones tecnológicas tendientes a lograr mejores niveles de competitividad, pues su ganancia se asegura a través de la generosa renta de la naturaleza y de la sobreexplotación de la mano de obra.

c) Exportación de servicios

Por último, en el tercer grupo asoman con fuerza los servicios turísticos y financieros, así como de transporte. Éste es uno de los campos más dinámicos de los últimos años en las relaciones de América Latina con el mercado mundial, aunque la región en su conjunto registra un déficit en el comercio de servicios. El ritmo de crecimiento de éstos fue superior al de bienes, llegando a representar alrededor del 20% del comercio total de bienes y servicios, totalizando un valor superior a los 56 mil millones de dólares, o sea 3,9% del total mundial.

El grueso de los servicios recae en el campo del turismo, con 53,6% del total, mientras que el transporte representa 15,4%, siendo Panamá uno de los países donde el transporte es un eje fundamental de la economía, por efectos del canal interoceánico. Para los países caribeños, el

⁷ Un ejemplo reciente revela cómo se ha deteriorado la valoración del café, por ejemplo. ¿Cuánto café se necesita para comprar una navaja suiza? 1980: 4,171 kg, 1990: 6,941 kg, 2000: 7,406 kg y 2001: 10,646 kg (OXFAM 2002b).

turismo representa el grueso de las exportaciones de servicios, con más del 70% del total, llegando en Cuba y República Dominicana a superar el 87%. Las economías caribeñas, en particular, se han transformado en economías de servicios tanto turísticos como financieros.

2.2.2 Otras características cualitativas del comercio de bienes

Una primera aproximación a la estructura de los productos exportados por América Latina estaría demostrando que la región ha dado un salto importante en términos de incorporación de la intensidad tecnológica. De 1985 a 2000, el porcentaje de los productos primarios cayó de 50 a 27,3%; las manufacturas basadas en recursos naturales declinaron de 23,5 a 17%, mientras que las manufacturas de baja tecnología (prendas de vestir, p.e.) aumentaron su incidencia del 7,9 al 14%; las de tecnología media (vehículos, p.e.), de 12,1 a 24,6%; y las de alta tecnología (equipos electrónicos, p.e.) de 4,3 a 14%.

Mas, si se suman las exportaciones de bienes primarios con las de manufacturas basadas en recursos naturales, se constata que todavía un 45% de las ventas externas depende de actividades primarias. Estos productos, como es ampliamente conocido, tienen una elevada dependencia de las fluctuaciones de los precios y la demanda en el mercado mundial. Por igual están sujetos a una gran gama de restricciones, en donde las tendencias neoproteccionistas bloquean el acceso a los mercados, un asunto que merecerá un tratamiento preferencial más adelante. Y en lo que se refiere a muchas de las manufacturas, se constata la presencia de procesos productivos caracterizados por una elevada demanda de maquinarias propias de tecnologías maduras o incluso obsoletas, muchas de ellas introducidas como resultado de una estrategia de expansión diferenciada de las inversiones extranjeras, que concentran sus líneas de producción más avanzada en el centro de la región. Así, gran parte de la inversión extranjera llegada a América Latina se ha focalizado en México, que aglutina el grueso del avance tecnológico en el ámbito de la producción para el comercio exterior, orientado casi en su totalidad al mercado norteamericano. Muestra de ello es que, en el lapso mencionado, el porcentaje de los productos primarios se redujo de 53,4 a 11,7%; las manufacturas basadas en recursos naturales declinaron de 10,3 a 5,8%, al tiempo que las manufacturas de baja tecnología crecieron de 5,8 a 14,7%, las de tecnología media de 18 a 38,5% y las de alta tecnología, de 9,9 a 25,3%.

A pesar de que la región en su conjunto experimentó una disminución relativa de las exportaciones de bienes primarios, hay que anotar que en el contexto mundial incrementó su participación en este tipo de comercio, del 7,1% en 1985 a 9,8% en el 2000, aunque con una reducción en la exportación de las manufacturas derivadas de recursos naturales, que pasaron de 5 a 4,6%. Los productos dominantes son el petróleo y sus derivados, el café y sus sucedáneos, frutas frescas y secas, productos del mar, el cobre, el pienso para el ganado, productos del hierro, oleaginosas, entre otros.

En el sur de la región, Brasil, cuyo mercado interno es determinante para su evolución económica, podría ser una excepción: de 1985 al 2000, los productos primarios brasileños cayeron de 38,6 a 27,1%; las manufacturas basadas en recursos naturales se mantuvieron alrededor del 25%; en ese mismo lapso, las manufacturas de baja tecnología cayeron de 13,5 al 11,6%, mientras que las de tecnología media subieron de 19,4 a 24,3% y las de alta tecnología, de 2,9 a 8,9%. Es interesante anotar que Brasil, aun cuando sigue dependiendo en gran medida de la exportación de productos primarios, es el país que en realidad tiene la política más activa de



desarrollo tecnológico en la región, pues el grueso de los esfuerzos que se hacen en este campo está sustentado en la generación de tecnologías propias a través de sus propias empresas.

Para ratificar lo expuesto, basta con observar en el Cuadro 2 el predominio de los productos primarios en los países de América Latina y el Caribe. Uno de los países con mayor dependencia de productos primarios es Ecuador, en el cual casi el 80% de las ventas externas depende de pocos productos primarios: petróleo, banano, café, cacao, camarón y atún. Incluso Chile, un país que logró aumentar notablemente sus exportaciones y que muchas veces es propuesto como un modelo de inserción internacional, demuestra una fuerte presencia de productos primarios, pues éstos representan el 40% de sus exportaciones totales, así como de manufacturas obtenidas de dichos productos primarios, que han fluctuado alrededor del 50%; el aporte de manufacturas con algún grado de incorporación de tecnología bordea apenas el 10% del total.

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Composición de las exportaciones regionales y su participación en las exportaciones mundiales por categorías de bienes, 1999-2000 (en millones de dólares y porcentajes)

			Productos Primarios	Manu- facturas	Otros productos	Total todos los sectores
América Latina y El Caribe	Porcentaje en el total	1999	40%	59%	1%	284.863
		2000	41%	58%	1%	342.615
	Crecimiento	1999	4%	8%	11%	7%
		2000	23%	19%	11%	20%
América Latina y El Caribe (excluidos Brasil y México)	Porcentaje en el total	1999	72%	26%	2%	100.598
		2000	74%	23%	2%	121.140
	Crecimiento	1999	5%	-4%	2%	2%
		2000	24%	10%	18%	20%
Exportaciones Mundiales	Porcentaje en el total	1999	...	4%	...	3%
		2000	5%	14%	1%	12%
	Crecimiento	1999	19%	77%	4%	100%
		2000	18%	79%	3%	100%
América Latina y El Caribe	Porcentaje en exportaciones mundiales	1999	12%	4%	2%	6%
		2000	14%	5%	3%	6%

Fuente: CEPAL (2002a).

El incremento de algunas exportaciones con un cierto nivel tecnológico, sobre todo automotrices, en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina, se explica por las demandas propias del proceso de integración subregional, en el cual las empresas transnacionales se han insertado, dividiendo dichos mercados en función de sus lógicas comerciales. Dichas empresas han demostrado una gran capacidad para fragmentar los procesos productivos en diversas localidades

dispersas. Esta realidad, extendida a lo ancho del globo, explica el repunte de las inversiones extranjeras directas y la multiplicación de nuevas formas de participación en la propiedad de las empresas, así como de las formas de cooperación entre empresas extranjeras y nacionales, las últimas cada vez más dependientes de las primeras.

Para comprender de mejor manera lo que representa la intensidad tecnológica dentro de la dinámica del comercio mundial y los efectos que éste produce en las diversas economías, es interesante incorporar a esta lista algunos países asiáticos: Corea del Sur, China y Taiwán. Las transformaciones tecnológicas en China han sido realmente asombrosas en el período: sus exportaciones de productos primarios cayeron de 35 a 4,7% en apenas quince años, mientras que las manufacturas de alta tecnología saltaron de 2,6 a 22,4%. Los otros dos países asiáticos mencionados, mientras tanto, donde ya se procesó un esquema de industrialización acelerada en décadas anteriores, no sólo presentan un cuadro poco dependiente de productos primarios, sino que han conseguido incrementar de manera notable el porcentaje de las manufacturas de alta tecnología, que en el caso de Corea pasaron de 14,4 a 38,4%; y en Taiwán, de 15,9 a 45,5%. Recuérdese que, en la década de los cincuenta, estos países asiáticos tenían un desarrollo relativo inferior al de los países latinoamericanos.

La situación asiática contrasta con la latinoamericana “en términos de competitividad internacional”, aun con la de México, país que -como afirma la CEPAL- “ha sido uno de los grandes ganadores en la región, si no el principal”. Ésta es una constatación básica para comprender los problemas de América Latina, donde aún no se ha conseguido una inserción internacional favorable, en la medida en que se mantiene una especialización en rubros de demanda menos dinámica y con limitada incorporación del progreso técnico. Los países latinoamericanos, así como la mayoría de países subdesarrollados, se han especializado en la producción de bienes de baja elasticidad-ingreso de la demanda, lo que representa un freno para el desarrollo.

Esta realidad es medida a través del Programa CAN (*Competitive Analysis of Nations*), desarrollado por la CEPAL, a través del cual se determinó que, en la segunda mitad de los años noventa, México, Bahamas y República Dominicana tendrían un perfil exportador favorable en el mercado mundial, mientras que el resto tenía un patrón de especialización más favorable en sus respectivos mercados regionales. Los países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, así como Chile, se han especializado en aquellos rubros caracterizados por tecnologías estancadas antes que dinámicas; y esto, como se evidenció antes, también es por la acción de las inversiones extranjeras.

Por el lado de las importaciones, que -como se anotó- experimentaron un crecimiento sostenido en los quince años analizados, se registra un predominio de productos manufacturados, que en el año 2000 alcanzaron más de un 80% de las importaciones, siendo el resto compras de productos primarios. De esta suerte, se confirmaría aquella visión bastante generalizada -más no generalizable a todos los países- según la cual esta región exporta mayoritariamente materias primas y manufacturas basadas en los recursos naturales, al tiempo que compra en el exterior bienes manufacturados. Se trata ésa de una realidad que resulta preocupante, en tanto las importaciones de manufacturas pueden afectar a la producción local de manufacturas, desplazando la utilización de mano de obra calificada, mientras que las exportaciones primarias demandan más mano de obra no calificada: en ambos casos pueden salir perjudicados los sectores más marginados y desprotegidos de la sociedad.



Otro elemento que debe ser analizado tiene que ver con la orientación del comercio exterior, pues de ella se desprenden con claridad algunas conclusiones para comprender los grados de influencia existente, en particular de la economía norteamericana.

Del Cuadro 3 se desprenden algunas informaciones sugerentes. El país que más depende de un solo mercado es México, cuyas exportaciones a Estados Unidos significan, como ya se dijo, el 88% del total, mientras que Chile presenta una mayor diversificación: exporta a Estados Unidos 17% de su producción; a América Latina y el Caribe, 22%; a la Unión Europea, 24%; a Asia (incluyendo Japón), 29%. Brasil es otro país con un comercio diversificado: dirige a América Latina y el Caribe el 24% de su producción; a Estados Unidos, 24%; a la Unión Europea, 24%; a Asia (incluyendo Japón), 12%. Los países de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) tienen una elevada dependencia del mercado norteamericano, 51 y 45% respectivamente, aunque sin llegar a los niveles de México.

La fuerte dependencia en la región de la economía estadounidense es un asunto que no puede pasar inadvertido. La desaceleración experimentada desde inicios del año 2001 generó una fase recesiva con diversos grados de intensidad en las distintas economías, particularmente grave en Argentina, Uruguay y Brasil, en ese orden.

Cuadro 3. Principales destinos de las exportaciones en el 2000 (en porcentajes)

América Latina y El Caribe			
Con México		Sin México	
América Latina y El Caribe	16%	América Latina y El Caribe	29%
Canadá	2%	Canadá	1%
Estados Unidos	60%	Estados Unidos	32%
Unión Europea	10%	Unión Europea	17%
Japón	2%	Japón	4%
Asia	3%	Asia	6%
Otros	6%	Otros	12%

MERCOSUR		COMUNIDAD ANDINA		CHILE	
América Latina y El Caribe	34%	América Latina y El Caribe	23%	América Latina y El Caribe	22%
Canadá	1%	Canadá	1%	Canadá	1%
Estados Unidos	20%	Estados Unidos	51%	Estados Unidos	17%
Unión Europea	24%	Unión Europea	10%	Unión Europea	24%
Japón	3%	Japón	2%	Japón	14%
Asia	7%	Asia	3%	Asia	15%
Otros	11%	Otros	10%	Otros	7%

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2000-2001 (marzo 2002).

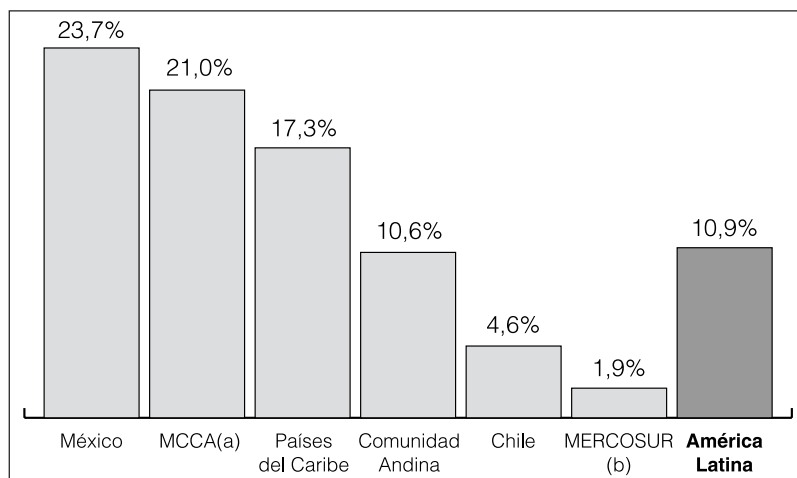
La época de crecimiento sostenido que se inició hace casi una década en Estados Unidos, terminó de manera abrupta, dando paso a un manejo económico signado por una política belicista luego del 11 de septiembre de 2001. Los años de auge, basados en una oferta cada vez más eficiente y especialmente en una demanda dinámica, que parecían augurar el surgimiento de una “nueva economía” menos proclive a las crisis cíclicas, quedaron rápidamente atrás. La ilusión de una economía inmune a las presiones inflacionarias y a la existencia de altos niveles de desempleo fue desmontada bruscamente como consecuencia de los atentados en Nueva York, lo cual, por otro lado, inauguró una nueva etapa de intervención estatal en Estados Unidos, en donde se redoblaron las prácticas de un “keynesianismo militar” aplicado ya en años anteriores.

Estas tendencias recesivas tendrán repercusiones en la demanda de bienes provenientes de América Latina, que representan en promedio un 10,9% del PIB, en la medida en que cambiarán las preferencias en relación con la época anterior, ya que, además, disminuirán las contribuciones derivadas de la demanda de los consumidores en la expansión de la productividad y en la incorporación de los avances tecnológicos.

Por cierto que los efectos de la desaceleración económica de Estados Unidos se reflejan de diversas formas, sea a través de una caída de los precios o por una menor demanda de determinados productos, por las fluctuaciones en los flujos de capital y en las tasas de interés, así como en el incremento generalizado de la inseguridad e incertidumbre. Esta última tendencia, que en América Latina tiene su propio foco de conflicto geopolítico en Colombia, ha adquirido una creciente influencia regional como consecuencia de las acciones bélicas y políticas desplegadas en la iniciativa conocida como Plan Colombia.

Téngase presente que la participación en el PIB de las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos es determinante para muchos países de la región: México, 23,7%; Mercado Común Centroamericano, 21%; países del Caribe, 17,3%; Comunidad Andina, 10,6%; Chile, 4,6%; y MERCOSUR, 1,9%, de acuerdo a datos de la CEPAL para el año 2000.

Cuadro 4. Países y grupos de países de América Latina y el Caribe:
Participación de sus exportaciones en el PIB de Estados Unidos, 2000 (en porcentajes)



(a) Mercado Común Centroamericano.
(b) Mercado Común del Sur.

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001* (marzo 2002).



La disminución de la actividad económica norteamericana se proyecta al resto del mundo, tanto por la vía del comercio exterior como por efecto de bruscas fluctuaciones en las bolsas de valores, cuyas variaciones y caídas estarían procesando una reducción de la burbuja financiera internacional. Además, a escala mundial se sufren los efectos de la larga y profunda recesión japonesa, así como de la desaceleración relativa de la economía europea, que tiene una mayor solidez propia gracias a que su dinamismo proviene de su mercado interno, el verdadero motor de su crecimiento. Cabe anotar, sin embargo, que las economías del sudeste asiático han demostrado una gran capacidad de recuperación luego de la crisis de 1997, lo cual ha inyectado cierto dinamismo en la economía mundial.

Por otro lado, apenas un 10% de las manufacturas importadas tiene su origen de la misma región, cuando el 15% de las importaciones totales de América Latina proviene de la propia América Latina. Es obvio que en este campo hay un enorme potencial integracionista por desarrollar, el cual, además, tiene una significación mayor en la medida en que el comercio intrarregional se caracteriza por tener bienes con una mayor incorporación de los avances tecnológicos.

La dependencia de las exportaciones de América Latina del mercado norteamericano tiene su contrapartida por el lado de las importaciones: en el 2000, el 51% de las importaciones regionales provinieron de Estados Unidos. Las mencionadas importaciones intrarregionales alcanzaron el segundo lugar del total, con un 15%; la Unión Europea representó un 14%; y Asia (incluyendo Japón), un 12,2%. Y si se considera el origen territorial de las importaciones regionales, Brasil y México dominan el escenario. Mas, si se excluye a México, las importaciones norteamericanas llegan sólo a 27%, incrementándose las importaciones intrarregionales a 30%, las europeas representan un 18% y las asiáticas, un 14%. México, con su integración a la economía de Estados Unidos, ha asumido una posición cada vez más distante de la realidad del resto de países latinoamericanos.

Una lectura diferenciada por cada bloque de integración subregional permitiría enriquecer el análisis. Así, dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el porcentaje de exportaciones interregionales representó en el año 2000 un 13%; en la Comunidad Andina de Naciones, un 8,8%; en el MERCOSUR alcanzó un 21,1%, en el Mercado Común Centroamericano llegó a un 22,4% y en la Comunidad del Caribe (CARICOMI) fue de 17,7%. Las tendencias en cada uno de estos bloques han sido inestables desde 1990, aunque con un crecimiento en todos los casos durante toda la década. Se registran evoluciones notables en algunos, como en el MERCOSUR, en el cual la participación intrarregional saltó de 8,9 a 21,1%, explicable en gran medida por el creciente grado de complementariedad entre Argentina y Brasil, en tanto el primero de los dos países perdía aceleradamente toda posibilidad de incursionar en la producción y exportación de manufacturas por efecto de la rigidez cambiaria (convertibilidad) y la acelerada apertura comercial.

De todo lo anterior se puede concluir que la geografía es todavía determinante en las relaciones internacionales, más allá de los notables avances tecnológicos en el campo de la comunicación y el transporte. Esta certeza, sin embargo, se ha visto relativizada en el ámbito financiero, donde se ha registrado una casi desaparición de las distancias económicas; esto, entre otros factores, explica la consolidación de una economía financiera global que se ha distanciado aceleradamente de la economía real. La mayor movilidad de bienes y servicios, no se diga de capitales, contrasta con las limitaciones existentes en el flujo de la mano de obra, a pesar de lo

cual en la actualidad ésta es otra de las manifestaciones que encuentran su explicación en la propia globalización.

2.2.3 La existencia de un mercado mundial administrado e inequitativo

Hay que tener presente, por último, que a escala planetaria existe todo un marco de regulaciones y prácticas que norman el comercio mundial, elaborado por y para los países más poderosos, y que, más allá del discurso de la libertad de los mercados, el mercado mundial se caracteriza por ser un espacio administrado. Las declaraciones de los gobiernos de los países ricos, orientadas a beneficiar al mundo subdesarrollado, se contradicen con la realidad, en la medida en que con sus políticas comerciales marginan las exportaciones de los países pobres.

Las diversas barreras al comercio cuestan a los países subdesarrollados sumas enormes, superiores a toda la llamada ayuda al desarrollo. OXFAM estima el costo de este neoproteccionismo en unos 100 mil millones de dólares anuales, el doble de dicha ayuda. Y según esta organización no gubernamental, si se lograra un incremento de tan sólo 5% en la participación de los países subdesarrollados en las exportaciones en el comercio mundial, se generarían 350 mil millones de dólares, siete veces la ayuda al desarrollo. Un aumento de un 1% de las exportaciones de América Latina en el comercio internacional significaría un incremento del 4% de la renta per cápita. Naturalmente que estos cálculos gruesos son apenas referenciales, pues el aumento del índice per cápita, por ejemplo, depende no sólo de mayores exportaciones, cuanto de los niveles de desigualdad existentes casa adentro; es interesante anotar que el índice de conversión del aumento de la renta per cápita en reducción de la pobreza es mayor en situaciones de baja desigualdad (1:0,9), mientras que para una elevada desigualdad es menor (1:0,3), según datos presentados por OXFAM. Y si la región consiguiera un aumento de su participación en el comercio mundial proporcional a su población, obtendría un ingreso adicional de 460 dólares por habitante, más de un 10% de su renta promedio.

Los países latinoamericanos, tal como sucede en el resto del mundo empobrecido, han liberalizado más rápido sus mercados que los países industrializados. Se ha cristalizado un discurso perverso: “hagan lo que yo digo que deben hacer, no hagan lo que yo hago”, parece ser el mensaje impuesto desde el mundo industrializado. Y como resultado de esta realidad, en un ambiente propicio para las economías más desarrolladas, las importaciones provenientes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en especial de Estados Unidos, han crecido mucho más rápido que las ventas externas de la región.

Es cierto que desde las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), los países industrializados han reducido gradualmente sus barreras comerciales. Sin embargo, todavía existe una gran gama de mecanismos que frena el flujo comercial: aranceles, aranceles escalonados,⁸ barreras no arancelarias,⁹ medidas *antidumping*, entre otras herramientas destinadas a cerrar abierta o veladamente los mercados. Y no sólo eso: en el último tiempo han vuelto a aflorar prácticas proteccionistas directas, como fue la decisión de la Comisión sobre Comercio Internacional de Estados Unidos de

8 Los datos de la OMC para la Unión Europea indican que el cacao en bruto tiene un arancel de 0%; como manteca de cacao, del 9%; y como masa de cacao, 21% (en Japón: 0%, 9% y 20% respectivamente). Para el café los aranceles son: café en bruto, 4%; y elaborado, 11% (en Japón: 0% y 4% respectivamente); para la soja, 0% y 6% (en Japón: 0% y 13%).

9 Por ejemplo, las cuotas al banano latinoamericano en la Unión Europea.



aumentar hasta en un 40% los aranceles para el acero importado, en un intento de salvar la industria del acero norteamericana. En esta coyuntura aparece la decisión de los mismos Estados Unidos de aumentar en al menos 80 mil millones de dólares el monto del subsidio a la producción agrícola, una decisión que golpea directamente al mundo empobrecido, cuyas exportaciones tienen que competir con los productos agrícolas de los propios Estados Unidos y Europa respaldados por un subsidio enorme, estimado en mil millones de dólares al día.

OXFAM propone un mecanismo para evaluar las diversas barreras comerciales, con el fin de identificar su significación y también para conocer de mejor manera cuáles países se destacan en la práctica del doble discurso. El distanciamiento entre los principios del “libre” comercio y las prácticas proteccionistas es plasmado por esta organización no gubernamental en un sugerente “Índice de Dobles Raseros”, que permite comparar el nivel de proteccionismo de los cuatro mayores mercados de los países industrializados frente a las exportaciones de los países más pobres. Sus resultados son contundentes:

- Las exportaciones de productos agrarios y de manufacturas intensivas en mano de obra de los países empobrecidos enfrentan barreras arancelarias mucho más altas que los bienes industrializados, en su mayoría exportados por los países desarrollados.
- Los países más pobres, productores de bienes menos elevados en términos tecnológicos, cargan en consecuencia con el peso de mayores restricciones comerciales. En términos concretos, las exportaciones de los cuarenta y nueve países más pobres a los países más ricos enfrentan aranceles 20% más elevados que el promedio del resto del mundo.
- Los países industrializados aplican aranceles cuatro veces más elevados a las importaciones de productos manufacturados provenientes del mundo pobre, de los que aplican a los productos manufacturados procedentes de otros países industrializados.
- El índice promedio de los aranceles para los productos de los países pobres llega en Europa al 40,3%; en Canadá, al 30,5%; en Japón, al 27,8%; y Estados Unidos, al 20,8%.
- El pico arancelario más alto en 1999 fue de 252% en Estados Unidos para productos de carne; de 170% en Japón, para azúcar de caña sin refinar; de 121% en Estados Unidos, para cacahuetes; y de 120% en Canadá, para productos de carne.
- Los aranceles escalonados sobre los productos agrarios representan 1,25 veces en Estados Unidos, 2,75 veces en Europa, 3 veces en Canadá y 3,75 veces en Japón; esto condena a los países más pobres a ser permanentemente exportadores de materias primas...
- Los aranceles agrarios, por otro lado, se mantienen en niveles elevados: Japón, 29,7%; Unión Europea, 20%; Estados Unidos, 9%; y Canadá, 8,8%.
- El arancel medio sobre textiles y confecciones es de 12,4% en Canadá, 8,9% en Estados Unidos, 7,9% en Europa y 6,8% en Japón; además, sólo Europa y Estados Unidos han eliminado una cuarta parte de las cuotas que restringen la importación de textiles y ropa, de lo que se habían comprometido eliminar en el marco del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

- El subsidio a los agricultores representó entre 1998 y 2000 el 63% de la renta agraria en el Japón, el 40% en la Unión Europea, 23% en Estados Unidos y 18% en Canadá. Es interesante anotar que el subsidio por agricultor en Estados Unidos representó 20.803 dólares al año y en la Unión Europea, 16.028 dólares, mientras que el ingreso per cápita promedio en los países de renta intermedia fue de 2.000 dólares y en los países de renta baja alcanzó apenas a 410 dólares.
- Los cuatro países mencionados en este Índice han iniciado, en los cinco años siguientes a la finalización de la Ronda Uruguay, 234 casos de antidumping en contra de los países subdesarrollados.

De acuerdo con este valioso aporte de OXFAM, y a partir de la información ponderada del Índice en mención, las cuatro economías mayores -Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Japón- recuperan a través de estos mecanismos proteccionistas, al menos uno de cuatro dólares de la llamada ayuda al desarrollo a los cuarenta y nueve países más pobres. La mayor incoherencia se alcanza en el caso de Canadá: las restricciones comerciales canadienses a los productos de los países más pobres significan unos 1.600 millones de dólares, o sea, cinco veces el monto de la llamada ayuda al desarrollo.

OXFAM estima que una liberalización total de las importaciones por parte de los países industrializados entre los años 2000 y 2005 representaría un valor de 14 mil millones de dólares para América Latina; 3 mil millones para India, China y Brasil respectivamente; 2 mil millones para el África subsahariana y 600 millones para Indonesia. El libre acceso a los mercados para los productos provenientes de los 49 países más pobres del mundo les representaría un aumento del 11% de la totalidad de sus exportaciones. Por cierto que este valor, como afirma OXFAM, no recoge ni de cerca todos los beneficios que esta decisión podría acarrear, pues los efectos dinámicos que esta opción podría generar son incalculables.

Sin embargo, sería un error creer que el problema se resuelve sólo por el lado del acceso a los mercados y/o con el ingreso de inversiones extranjeras; aunque debe quedar claro que, si existiera la voluntad política del mundo, una total liberalización para los productos del mundo pobre no pondría en riesgo la economía mundial.

2.3 Rasgos particulares de las inversiones extranjeras

Tal como se consignó antes, las inversiones extranjeras experimentaron un crecimiento vertiginoso en la segunda mitad de la década de los noventa, concentrándose fundamentalmente en las tres economías más grandes: Brasil, México y Argentina, seguidas por Venezuela, Chile y Colombia. El resto de países, tal como se observa en los Cuadros 5 y 6, también recibió cantidades interesantes de capital extranjero.



Cuadro 5. América Latina y el Caribe:
Ingresos de inversión extranjera directa, 1990-2001 (en millones de dólares)

Países	1990-1994 ^{a/}	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{b/}
1. Asociación Latinoamericana de Integración^{c/}	14.371	28.084	41.741	61.458	66.661	82.769	70.404	45.490
Argentina	2.971	5.610	6.949	9.161	7.292	23.984	11.665	5.383
Bolivia	85	393	474	731	957	1.016	733	551
Brasil	1.703	4.859	11.200	19.650	31.913	28.576	32.779	17.292
Chile	1.219	2.957	4.634	5.219	4.638	9.221	3.675	4.455
Colombia	818	968	3.112	5.262	2.829	1.468	2.376	2.310
Ecuador	293	470	491	625	814	690	720	600
México	5.430	9.526	9.186	12.831	11.312	11.915	13.286	12.775
Paraguay	98	103	149	236	342	87	82	80
Perú	785	2.056	3.226	1.781	1.905	2.390	680	723
Uruguay	-	157	137	126	164	235	298	250
Venezuela	836	985	2.183	5.536	4.495	3.187	4.110	1.071
2. América Central y el Caribe	1.410	1.926	2.068	4.140	5.542	5.261	3.657	3.000
3. Centros financieros del Caribe	2.506	1.270	8.627	7.827	12.130	17.113	13.941	11.000
Total (1+2+3)	18.287	30.934	52.413	73.084	84.295	103.930	87.266	59.490

a/ Promedio anual^{b/} Estimaciones preliminares c/ ALADI.

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Cuadro 6. América Latina y el Caribe: Ingresos de inversión extranjera directa, 1990 - 2001 (porcentaje recibido del total de la inversión en los 12 años)

Países	1990-1994 ^{a/}	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{b/}
1. Asociación Latinoamericana de Integración c/	78,6%	90,8%	79,6%	84,1%	79,1%	79,6%	80,7%	76,5%
Argentina	16,2%	18,1%	13,3%	12,5%	8,7%	23,1%	13,4%	9,0%
Bolivia	0,5%	1,3%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	0,8%	0,9%
Brasil	9,3%	15,7%	21,4%	26,9%	37,9%	27,5%	37,6%	29,1%
Chile	6,7%	9,6%	8,8%	7,1%	5,5%	8,9%	4,2%	7,5%
Colombia	4,5%	3,1%	5,9%	7,2%	3,4%	1,4%	2,7%	3,9%
Ecuador	1,6%	1,5%	0,9%	0,9%	1,0%	0,7%	0,8%	1,0%
México	29,7%	30,8%	17,5%	17,6%	13,4%	11,5%	15,2%	21,5%
Paraguay	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%
Perú	4,3%	6,6%	6,2%	2,4%	2,3%	2,3%	0,8%	1,2%
Uruguay	-	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%
Venezuela	4,6%	3,2%	4,2%	7,6%	5,3%	3,1%	4,7%	1,8%
2. América Central y el Caribe	7,7%	6,2%	3,9%	5,7%	6,6%	5,1%	4,2%	5,0%
3. Centros financieros del Caribe	13,7%	4,1%	16,5%	10,7%	14,4%	16,5%	16,0%	18,5%
Total (1+2+3)	18.287	30.934	52.413	73.084	84.295	103.930	87.266	59.490

a/ Promedio anual b/ Estimaciones preliminares c/ ALADI.

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

La CEPAL reconoce que los flujos de inversión extranjera hacia América Latina y el Caribe disminuyeron por segundo año consecutivo en el año 2001, y los datos preliminares para 2002 no muestran signos de una recuperación de los montos anteriores. Esta evolución se observa tanto en las inversiones nuevas como en las fusiones, las adquisiciones y las privatizaciones, mientras que las inversiones previstas por las empresas transnacionales para los próximos años se concentran cada vez más en los sectores de servicios e infraestructura. Así, la región ha seguido fortaleciendo sus vínculos con las incipientes redes que se establecen en la provisión de servicios en el ámbito global. Esta dinámica en el campo de los servicios aflora mientras se mantiene una progresiva desvinculación de las economías latinoamericanas respecto de los sistemas internacionales de producción liderados por las empresas transnacionales manufactureras.

2.3.1 Origen, especialización y estrategias de las inversiones extranjeras

En la segunda mitad de la década de los noventa se produjo un cambio sustantivo en el origen de las inversiones extranjeras, en la medida en que las inversiones provenientes de Europa desplazaron a las inversiones estadounidenses, que por país mantuvieron el primer lugar.



Hasta antes de 1997, las inversiones de Estados Unidos superaban a todas las europeas, que sumadas, desde el mencionado año, consiguieron la primacía; en este proceso jugó un papel importante el ingreso de capitales europeos en el marco de las privatizaciones. España registró un notable aumento en este ranking, colocándose en segundo lugar tras Estados Unidos. Otros países cuyas inversiones alcanzaron lugares preeminentes fueron el Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Alemania, Italia y Portugal. Mientras tanto, las inversiones provenientes del Asia mantuvieron un bajo perfil.

Las inversiones en el campo de los servicios fueron las más destacadas. Aquí hay que anotar las dirigidas a las telecomunicaciones y energía, por efecto de las privatizaciones realizadas en estos sectores, a las que habría que añadir el sistema financiero y el comercio. Según la CEPAL, fuente de estas reflexiones, los inversionistas estadounidenses, otrora concentrados en las manufacturas, también diversificaron su campo de acción hacia los sectores mencionados. Éste sería uno de los cambios más notorios registrados en los últimos tiempos como consecuencia de la apertura y liberalización, pues antes “la inversión extranjera directa privilegiaba las actividades manufactureras para el abastecimiento de los mercados nacionales protegidos”.

En estos años, también como consecuencia del ajuste, varias empresas readecuaron sus ámbitos de acción, sea porque cedieron espacio a nuevas empresas, porque se especializaron en otras actividades o porque se transformaron en simples importadoras de bienes fabricados por ellas mismas fuera de la región.

Esta redefinición de sus estrategias, en unos casos reactivas y en otros proactivas, puede ser leída de mejor manera a través de las reflexiones incorporadas por la CEPAL, que identifica cuatro tipos básicos, tal como se aprecia en el Cuadro 7: recursos naturales, mercados, eficiencia económica y capacidades estratégicas.

**Cuadro 7. América Latina y el Caribe:
Estrategias de las empresas transnacionales en los años noventa**

Estrategia corporativa Sector	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a mercado (nacional o subregional)	Búsqueda de capacidades estratégicas
Primario		Petróleo/gas: Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador Minerales: Chile, Argentina y Perú		
Manufacturas	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Confecciones: Cuenca del Caribe y México		Automotriz: Argentina y Brasil Agroindustria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, República Dominicana y Venezuela	
Servicios			Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Energía eléctrica: Colombia, Chile, Brasil, Argentina y América Central Distribución de gas natural: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile	

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.



Las transnacionales en América Latina buscan normalmente ampliar sus mercados y mejorar su eficiencia económica, especialmente en el campo de los servicios y de la infraestructura. Sobre todo a raíz de la aplicación de políticas aperturistas, los inversionistas han aumentado sus esfuerzos por copar los mercados ampliados y cada vez más abiertos, particularmente en las ramas automotriz, de alimentos y bebidas, química, maquinaria y equipos. En el campo automotriz se han dado significativas inversiones en el MERCOSUR y, por cierto, en México.

Una de las principales explicaciones de esta evolución mexicana se encuentra en la estrategia defensiva desplegada por las empresas automotrices estadounidenses, orientada a asegurar su mercado para su producción, aprovechando la mano de obra barata de México, su proximidad geográfica y el acceso privilegiado para las inversiones de este país, sobre todo. Frente a la creciente competencia japonesa, en el marco del TLCAN se estableció que el 60% del valor de los vehículos debe provenir de sus países miembros: Canadá, Estados Unidos y México. En la actualidad, México se encuentra plenamente insertado en las cadenas de valor global de la industria automotriz norteamericana. Éste es, no hay duda, un notable caso de “glocalización” -neologismo acuñado por el que fuera presidente de la Sony: lo local visto desde la estrategia global de un conglomerado transnacional, que integra a determinadas empresas en sus redes de valor global-. Ello en tanto sólo ciertas líneas productivas y, por cierto, regiones de dicho país han sido integradas a la lógica de la economía de Estados Unidos, o -mejor sería decir- a la lógica de acumulación de las empresas transnacionales. Al finalizar la década de los noventa, un 13% de las importaciones de vehículos en Estados Unidos provenía de México; las exportaciones de vehículos de este país latinoamericano representaron el 14% del total de sus ventas externas, a lo que habría que añadir un 4% por concepto de piezas y accesorios para vehículos. La industria electrónica en México experimentó una evolución similar, por razones comparables a las expuestas para el complejo automotriz. La maquila fue en un inicio el mecanismo a través del cual se inició la fabricación de productos electrónicos destinados al mercado estadounidense, especialmente. Pero luego, con la desaparición de la maquila como figura legal, las grandes empresas electrónicas trasladaron sus lugares de producción a México para poder cumplir con los requisitos regionales del TLCAN denominados como de “producción compartida”. También cabría mencionar el auge de la industria textil mexicana, cuyos productos al finalizar la década pasada representaron un 15% de las importaciones norteamericanas, cuando recién al inicio del decenio representaban un 3%.

La contracara de esta realidad es la relativamente escasa interrelación que existe entre las industrias modernas en México y el resto de su economía. Por un lado, se mantiene una enorme dicotomía entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones y la evolución del producto; por otro, parece haberse ahondado aún más la heterogeneidad del aparato productivo mexicano. Si se considera que la calidad de las exportaciones debería estar determinada por las interrelaciones dinámicas y sostenidas con el resto de la economía, de acuerdo a OXFAM, “México falla estrepitosamente”.¹⁰ Este país ha logrado un notable crecimiento de las exportaciones de alta tecnología y de tecnología intermedia (es el segundo mayor exportador mundial después de Corea del Sur, seguido por Taiwán), pero aún no ha logrado sentar las bases para un crecimiento más homogéneo y equitativo. Muchos trabajadores mexicanos ganan un sueldo promedio inferior al 12% de los sueldos en Estados Unidos, en plantas donde se han incorporado significativos avances técnicos comparables a los existentes en el vecino del norte.

¹⁰ Esta apreciación es compartida por la CEPAL (2002b), que considera que “el éxito exportador de México no ha logrado arrastrar, hasta ahora, al conjunto de la actividad económica, ya que en el último decenio sólo se han registrado tasas de crecimiento modestas, además de haberse ahondado la heterogeneidad interna en la economía”.

La inestabilidad es otro problema para todos los países, pero lo es aún más de los pobres, que no tienen salida de las situaciones de miseria que se producen a raíz de la ausencia de una adecuada regulación del comercio y las inversiones. En México, según la CEPAL, una cuarta parte de los trabajadores carece de contrato laboral, una situación que afecta a más de una tercera parte de los trabajadores en Brasil, Colombia, Chile y Perú; una tercera parte o más de los trabajadores de América Latina carece de alguna protección social. Además, incluso en las áreas donde se ha observado crecimiento, como en el caso de México después del TLCAN, más del 90% de las exportaciones proviene de apenas nueve de los treinta y tres estados mexicanos, que también son los que han recibido el mayor flujo de inversiones directas extranjeras. El 44% del total de las exportaciones ahora se encuentra en el sector de la maquila, con una utilización de menos del 3% de contenidos nacionales.

México no ha conseguido, en otras palabras, mejorar la calidad de sus exportaciones, pues éstas siguen atrapadas por el bajo costo de la mano de obra (sin lograr competir con los bajos salarios de China y de otros países asiáticos, donde, por ejemplo, las trabajadoras de la confección ganan 1,5 dólares diarios), por niveles todavía bajos de productividad y por una enorme dependencia de la economía norteamericana. El propio sistema de “producción compartida” tiene algunos efectos colaterales que afectan la incorporación de recursos primarios e insumos locales a la producción industrial, al tiempo que ha desatado lo que se considera como “una guerra de incentivos” para atraer inversiones a la economía mexicana.

En este punto cabe anotar que algunos países, sobre todo centroamericanos, están empeñados en vincularse a través de México, vía convenios bilaterales, a la lógica del Tratado para el Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Y otros han diseñado una estrategia propia, que merece una mención especial. Es el caso de Costa Rica, donde, sobre todo luego del establecimiento de Intel Corporation y como consecuencia de la instrumentación de políticas claramente orientadas a forzar el desarrollo tecnológico,¹¹ se ha logrado un incremento notable de las exportaciones de alta tecnología, que pasaron de 3,2% en 1985 a 34,3% en el año 2000, mientras que las exportaciones de materias primas declinaron de 67,2 a 29,1%. Empero, estos logros no le han permitido a este país superar sus principales problemas de pobreza e inequidad, que -hay que anotarlos- en un contexto regional tampoco han sido muy elevados.

Si se retira a México del ámbito regional, así como a algunos países centroamericanos, se ratifica el tradicional cuadro de escasa especialización tecnológica en América Latina. Y ni siquiera México se encuentra en el grupo de las dieciocho economías líderes en lo que a progreso técnico se refiere. Por lo tanto, “el peligro de que América Latina pierda el tren tecnológico y se quede atrás en cuanto a competitividad internacional no se debe menospreciar” (Sangmeister y Fuentes 2002).¹²

Las empresas que buscan materias primas y su aprovechamiento manufacturero tratan de sacar ventajas para intervenir en el contexto global. Esto se ha dado particularmente en la agroindustria y minería, donde países como Chile y Argentina registran un elevado coeficiente exportador. Los incrementos en la producción de determinados productos agrícolas en la Argentina,

11 Costa Rica es un país relativamente atípico en la región: no tiene gastos innecesarios en armas (no tiene FF.AA), dispone de un importante sistema de seguridad social, realiza significativas inversiones en educación y desarrollo tecnológico, presenta niveles aceptables de equidad y tiene un interesante programa de protección ambiental; todo esto le ha permitido construir bases sociales y económicas amplias para mejorar consistentemente su competitividad sistémica.

12 Según el PNUD, México, Argentina, Costa Rica y Chile podrían transformarse en líderes tecnológicos.



muchos de ellos a partir de productos transgénicos, contrastan con las enormes dificultades existentes en la distribución de alimentos dentro de la sociedad. Este país, que tiene los primeros puestos en la producción y la exportación mundial de aceite y harina de girasol, aceite y harina de soja, jugo concentrado de limón y limones frescos, peras, maíz, sorgo uranífero, miel, jugos concentrados de pomelo y manzana, carne bovina, algodón, vinos, trigo y harina de trigo, no ha podido evitar que más del 60% de los niños menores de cinco años viva en situación de pobreza, con importantes niveles de desnutrición, sin cobertura de salud y bajo nivel de acceso a la educación.

En el campo de los servicios es, como se dijo antes, donde se ha registrado una mayor presencia de inversiones extranjeras. Las privatizaciones y la concesión de servicios públicos, las desregulaciones financieras, telefónicas y energéticas así como los cambios tecnológicos, explican esta evolución. También se la entiende por las fusiones y adquisiciones de bancos y financieras, y de empresas vinculadas al comercio exterior. En este ámbito hay que distinguir una creciente globalización -vertical y horizontal- de las actividades empresariales, que en algunas oportunidades ayudaron a mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, sin que esto pueda generalizarse a todos los casos, pues en más de una oportunidad se recrearon prácticas oligopólicas en manos de inversionistas privados. Por tanto, no se puede afirmar que este proceso liberalizador haya sido un aporte generalizado para mejorar la competitividad sistémica de las economías latinoamericanas y caribeñas.

La CEPAL, en su análisis sobre las inversiones extranjeras, a las cuales a ratos les otorga demasiadas potencialidades y califica con una generosidad que no es ampliable a todos los países de la región, no encuentra evidencias de que en América Latina y el Caribe haya empresas transnacionales orientadas por la búsqueda de capacidades estratégicas, o sea, por actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Esto demuestra que la intervención de las transnacionales se da todavía en el marco de las ventajas tradicionales de la economía latinoamericana, así como de la ampliación de posibilidades en el mundo de los servicios.

Para completar este análisis, conviene tener presente el peso económico y hasta político que tienen muchas empresas transnacionales. Una comparación del tamaño de muchas transnacionales con las principales economías a escala mundial, permite comprender mejor de qué se está hablando. Para hacerlo se recurre al valor agregado de las empresas como un indicador que permita esta tarea de mejor manera que la simple revisión de los montos de ventas de estas empresas versus el PIB de los países. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) demuestra el peso que tienen dos de esas empresas, como son la Exxon Mobil y la General Motors, que en el caso latinoamericano superan a la mayoría de países de la región, salvo a Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia y Chile (véase Cuadro 7). Por tanto, para tratar de comprender lo que significa el proceso globalizante que vive la región, se precisa incorporar en el análisis a estas compañías, cuyo papel es determinante, directa o indirectamente, para la vida económica -e incluso política- de los países latinoamericanos.

Cuadro 8. Las empresas transnacionales y las principales economías en el mundo
(miles de millones de dólares)

País o Transnacional	PIB o VA	País o Transnacional	PIB o VA	País o Transnacional	PIB o VA
1. Estados Unidos	9.810	35. Israel	110	69. Wal-Mart Stores	30
2. Japón	4.765	36. Portugal	106	70. IBM	27
3. Alemania	1.866	37. Irán	105	71. VolksWagen	24
4. Reino Unido	1.427	38. Egipto	99	72. Cuba	24
5. Francia	1.294	39. Irlanda	95	73. Hitachi	24
6. China	1.080	40. Singapur	92	74. Total Fina Elf	23
7. Italia	1.074	41. Malasia	90	75. Verizon Communications	23
8. Canadá	701	42. Colombia	81	76. Matsushita Electric Indust.	22
9. Brasil	595	43. Filipinas	75	77. Mitsui & Compañía	20
10. México	575	44. Chile	71	78. E. On	20
11. España	561	45. Exxon Mibil	63	79. Oman	20
12. Corea	457	46. Pakistán	62	80. Sony	20
13. India	457	47. General Motors	56	81. Mitsubishi	20
14. Austria	388	48. Perú	53	82. Uruguay	20
15. Holanda	370	49. Algeria	53	83. República Dominicana	20
16. Taiwán	309	50. Nueva Zelanda	51	84. Túnez	19
17. Argentina	285	51. República Checa	51	85. Philip Morris	19
18. Federación Rusa	251	52. Emiratos Arabes Unidos	48	86. Eslovaquia	19
19. Suiza	239	53. Bangladesh	47	87. Croacia	19
20. Suecia	229	54. Hungría	46	88. Guatemala	19
21. Bélgica	229	55. Ford Motor	44	89. Luxemburgo	19
22. Turquía	200	56. Daimler Chrysler	42	90. SBC Communications	19
23. Austria	189	57. Nigeria	41	91. Itochu	18
24. Arabia Saudita	173	58. General Electric	39	92. Kazakhstan	18
25. Dinamarca	163	59. Toyota Motor	38	93. Eslovenia	18
26. Hong Kong	163	60. Kuwait	38	94. Honda Motor	18
27. Noruega	162	61. Rumania	37	95. Eni	18
28. Polonia	158	62. Royal Dutch/Shell	36	96. Nissan Motor	18
29. Indonesia	153	63. Marruecos	33	97. Toshiba	17
30. Sudáfrica	126	64. Ucrania	32	98. Siria	17
31. Tailandia	122	65. Siemens	32	99. Glaxosmithkline	17
32. Finlandia	121	66. Viet Nam	31	100. BT	17
33.		67.			
34. Grecia	113	68. BP	30		

* En el caso de países se toma el valor del Producto Interno Bruto (PIB) y en el caso de empresas transnacionales se toma el Valor Agregado de las acciones (VA).

Fuente: UNCTAD,



2.3.2 La presencia fragmentadora de las inversiones extranjeras

Téngase presente que las relaciones corporativas sintetizan gran parte del comercio mundial y de las relaciones financieras internacionales, no se diga de las inversiones extranjeras. Una situación que se caracteriza por el "notable incremento en la capacidad de las firmas para fragmentar geográficamente los procesos productivos, (es) lo que ha contribuido a un crecimiento sostenido del comercio, especialmente de manufacturas, y las inversiones internacionales" (Ffrench-Davis 2002). Ésta es una de las manifestaciones de la glocalización. La desintegración vertical de la producción o el comercio intraproducto o intrafirma, que representa una tercera parte del comercio mundial actual, es expresión de esta relación de lo local con lo global.

De hecho, la incidencia de los cambios tecnológicos y empresariales se registra en el establecimiento de complejos sistemas productivos de "racimos tecnológicos", cuyas "uvas" (unidades productivas) están distribuidas en varias partes del planeta, y cuya administración depende de poderosos grupos empresariales que concentran la conducción de estos sistemas, haciendo que sus operaciones alcancen un grado de internacionalización. De esta forma, la clave de éxito de las empresas, en particular de las transnacionales, muchas de cuyas relaciones han superado las fronteras nacionales, estaría en la flexibilización de los procesos productivos y procedimientos de organización.

Igualmente, hay transformaciones registradas en el interaccionar de las empresas que comienzan a integrarse en complejos sistemas de administración, en los cuales las relaciones con los proveedores y subcontratistas adquieren una enorme relevancia, tanto como las relaciones intrafirma. Y todo en un medio asimilable a la "realidad virtual", por la constitución de empresas deslocalizadas en términos productivos e integradas por el conocimiento y la comunicación en una estructura que superó largamente los conceptos clásicos de la unidad empresarial.

Desde esta visión que prioriza lo local como plataforma de inserción internacional, asoma otra forma de glocalización. Muchas ciudades se han transformado en espacios para forzar la competencia global, e intentar desengancharse de su entorno nacional, aprovechando para ello sus características propias. Desde las ciudades, entonces, hay intereses manifiestos de convertirse en una suerte de "uvas" espaciales. Una situación explicable, además, por el debilitamiento relativo del Estado-nación en los países subdesarrollados, debido al poder creciente de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales económicos, que han alcanzado una mayor influencia a través de los sucesivos arreglos de deuda externa atados a una serie de condicionalidades cruzadas.

2.3.3 Las limitaciones productivas de la pobreza

El tema de la mano de obra barata en el marco de una creciente competencia por inversiones extranjeras limita las posibilidades de transferir las mejoras de competitividad a los trabajadores, pues cualquier incremento de los salarios, en un ambiente caracterizado por la movilidad de las nuevas tecnologías, hace que las transnacionales encuentren pretextos fáciles para buscar otras regiones en donde asentar su producción.¹³ Por otro lado, la existencia de plantas de pro-

¹³ Estos casos también se registran en los países industrializados; baste recordar la decisión de la compañía Seat (Volkswagen) en septiembre del 2002 en cuanto a trasladar parte de su producción de vehículos de Martorell (España) a Bratislava (Eslovaquia), donde encuentra una mano de obra más barata y reglamentaciones laborales más favorables a sus intereses.

ducción industrial basadas en tecnologías avanzadas no garantiza para nada que los países donde trabajan estas empresas tengan acceso a los conocimientos tecnológicos utilizados. Y como estos países están atrapados por el creciente servicio de la deuda externa, así como por las presiones orientadas a disminuir el tamaño del Estado, se ven forzados a restringir las inversiones sociales en educación y salud, lo que nuevamente afecta las bases productivas del país.

La pobreza misma asoma, entonces, como un factor limitante para participar de forma dinámica en los mercados globales.¹⁴ Una situación en extremo preocupante, pues, además, hay pruebas suficientes como para afirmar que la expansión del comercio exterior, de una manera concentradora y desintegradora, es causa de nuevas marginaciones y de la vigencia de redoblados sistema de explotación y destrucción ambiental. Basta recordar que en América Latina creció el desempleo y cayeron los salarios en muchos países de la región justamente en los años en que se integraban aceleradamente al mercado mundial; los salarios mínimos de 1999, por ejemplo, fueron inferiores a los de 1980 en trece de dieciocho países (CEPAL 2000a).

Este tema de la pobreza es crucial para el análisis. No sólo hay que identificar los montos, los volúmenes, las composiciones tecnológicas y, por cierto, el destino de las exportaciones o el influjo de capitales externos. Cada vez es más urgente hacer un estudio de las condiciones en que se producen los bienes y servicios para exportación, así como las condiciones existentes para el ingreso de capitales. Aquí se debe empezar por conocer el grado de incorporación del factor conocimiento en las exportaciones, pues gran parte de la población marginada se encuentra en situaciones de analfabetismo crónico y funcional, lo cual hace que los esfuerzos desplegados preferentemente para alentar exportaciones aumenten las tendencias discriminatorias en contra de la mano de obra no calificada. La pobreza masiva, por otro lado, se manifiesta con elevados niveles de desempleo que fomentan el desmantelamiento de los derechos sindicales y laborales básicos, al tiempo que mantienen bajos los salarios. No hay cómo olvidar que un mercado laboral flexible (mano de obra barata y hasta desechable) es considerado indispensable para atraer inversiones foráneas. Adicionalmente, a estos problemas se podría incorporar otras limitaciones derivadas de la creciente feminización de la mano de obra, en sociedades donde la discriminación y el machismo son un problema constante.

En este punto surgen varias inquietudes sobre si es posible dar saltos tecnológicos que permitan acelerar los procesos o si será necesario que los países empobrecidos encuentren su propia vía a través de una mayor integración interna y subregional. Por lo que se ha visto en las últimas décadas, cada vez más se vinculan entre sí los grupos acomodados del norte y del sur, mientras que los sectores marginados, cada vez más numerosos, permanecen estructuralmente excluidos.

Después de haber visto las limitaciones que impone la pobreza para incorporar los avances tecnológicos, queda en duda aquel mensaje que ve en la mano de obra barata un primer peldaño para incrementar la productividad en la producción de bienes, esperando que un mayor valor agregado genere posteriormente los ansiados incrementos salariales para ampliar la demanda local.

¹⁴ La situación de pobreza e inequidad se mantiene como reto no resuelto incluso en países que, como México, han dado un salto en el campo del comercio exterior. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD, en México 15,9% de la población tiene un ingreso de un dólar por día y un 37,7% de apenas dos dólares diarios, índices definitivamente comparables a la situación de pobreza reinante en casi toda la región latinoamericana y caribeña.



Recuérdese, además, que muchos de los cambios tecnológicos actuales se inscriben en los esfuerzos que realizan las naciones industrializadas en cuanto a reemplazar el uso de mano de obra por capital, para provocar la desmaterialización y la desenergización de la producción con miras a ahorrar o reemplazar materias primas y energía importadas, y de esta forma conseguir una mayor utilización de la información y una creciente innovación en todos los procesos productivos y comerciales. Todo esto en medio de una acelerada difusión de las nuevas tecnologías en sus aparatos productivos, en donde endógenamente se produjeron dichos cambios destinados a agilizar una integración descentralizada de la producción, así como a viabilizar sistemas de mejora continua y de aprendizaje constante, que conducen a una creciente flexibilidad y adaptabilidad de los grandes conglomerados transnacionales. Lo que cuenta, en definitiva, es el permanente desarrollo de tecnologías para nuevos procesos productivos, y ya no simplemente los productos.

2.3.4 Las limitaciones reales de la inversión extranjera

Por desgracia, la discusión sobre estos temas no despierta mucha preocupación en los círculos gobernantes, que asumen acríticamente las inversiones extranjeras consideradas como indispensables para el desarrollo y las promueven con una ingenuidad digna de mejor causa. Además, la mayoría de los países latinoamericanos ha realizado buena parte de la liberalización en materia de inversiones. La discusión sobre la existencia o no de suficiente ahorro interno en los países latinoamericanos, como se señaló antes, es prácticamente inexistente. Se ha asumido, en un masivo ejercicio de ignorancia y miopía increíble, que estos países carecen de los capitales suficientes, desconociendo la existencia de mecanismos sistémicos que organizan y promueven la extracción del ahorro interno en beneficio de las grandes potencias.

Igualmente se oculta que la mayoría de las economías nacionales, a pesar del discursos aperturista, depende en gran medida del mercado doméstico. Con diferencias entre cada economía, en el mercado interno se realiza entre 80 y 85% de lo que se produce año tras año en el ámbito mundial, lo que, en otras palabras, indica que apenas entre 15 y 20% de la producción mundial se exporta. Y como se ha visto en América Latina, y también lo que se desprende de la experiencia europea, para citar otro elemento, los flujos comerciales externos (generalmente de mejor calidad) se registran en un elevado porcentaje en el ámbito intrarregional.

Como complemento de la constatación expuesta en lo relativo al comercio de bienes, el grueso de la inversión mundial, alrededor de 90%, proviene de fuentes nacionales, con lo cual se demuestra que un país no puede organizar su política económica preponderantemente en función de las inversiones extranjeras, pues la formación de capital se produce en lo fundamental a partir de los ahorros nacionales.

Lo que sí es cierto es que los flujos financieros, que fluctúan entre 1,2 y 1,7 billones de dólares al día sólo en lo que tiene que ver con la compraventa de divisas, superan largamente el comercio mundial de bienes, que al año bordea los 6 billones de dólares. Hay, entonces, un distanciamiento cada vez mayor entre el mercado comercial y productivo en relación con el mercado cambiario y financiero. El dólar y también el euro, en especial, se han transformado en mercancías comercializables, cuya incidencia es determinante en las economías subdesarrolladas.

Si se considera que la mayor parte del capital proviene del ahorro interno y que la producción local se realiza domésticamente, se concluye que el potencial de desarrollo propio o autodependiente es enorme. Tal constatación puede ampliarse si, además, se incorpora el potencial de la integración regional, pues las exportaciones regionales —según se desprende de la lectura de la realidad latinoamericana— llevan incorporadas un mayor peso del progreso técnico, lo que les otorga una mayor capacidad para impulsar el desarrollo. Es más, incluso por razones ecológicas y, por cierto, humanas, el regionalismo autónomo, no necesariamente vinculado a las redes y cadenas de valor global de las empresas transnacionales, se perfila como una opción mucho más adecuada para dar paso a otras formas de desarrollo local desde donde procesar una nueva forma de interrelación global: ésta sería otra forma de glocalización.

Los conflictos en torno a las inversiones, como se verá enseguida, aparecen más bien en otros dos temas: las medidas laborales y ambientales.

Las exportaciones y las inversiones extranjeras pueden aportar para mejorar las condiciones de vida de la población; pero, para empezar, éstas no aumentarán sólo con la eliminación de barreras proteccionistas en el mundo industrializado o con la eliminación indiscriminada de barreras y controles al ingreso de capitales. En los países subdesarrollados no existe ni la capacidad ni la infraestructura para mejorar cuantitativa y —menos todavía— cualitativamente su oferta exportable, al menos en un mediano plazo. Tampoco es posible esperar que un aumento masivo de los flujos comerciales, en el supuesto de que los nuevos productos encuentren mercado, pase inadvertido en términos ambientales y también sociales; hay una estrecha interrelación entre deterioro ambiental y aumento de las tensiones sociales a causa del creciente esfuerzo realizado en los últimos años, destinado a incrementar las exportaciones. Y, por otro lado, los flujos de capitales no reaccionan simplemente porque a algún país le interese atraerlos: su movilidad, en primera línea, está motivada por sus lógicas de acumulación, altamente integradas a los vaivenes de las economías industrializadas.

En suma, para alcanzar estos resultados en la lógica del espíritu de apertura y liberalización que propaga el ALCA, convergieron la generalización de las reformas económicas de mercado, el relanzamiento de la integración regional sobre las viejas formas y la participación pasiva de los países latinoamericanos en el proceso de globalización. Por su parte, el ALCA otorgaría abiertamente preferencias a los exportadores e inversores estadounidenses para consolidar y ampliar su posición en el mercado latinoamericano que, con un PIB cercano a los 1.750 billones de dólares, absorbe casi un 20% de sus ventas al mundo (frente al 13% que significaba hacia fines de la década de los ochenta). Sin considerar a México, las exportaciones de Estados Unidos a América Latina y el Caribe se han incrementado de 26,5 mil millones de dólares en 1990 a 63,1 mil millones de dólares en 1998; es decir, que crecieron a una tasa de casi el 12% anual acumulado a lo largo de la década. El dinamismo de sus exportaciones posibilitó a Estados Unidos convertir el déficit de casi 11 mil millones (en 1990), con este conjunto de países, en un superávit de más de 9 mil millones en 1998.

Asimismo, las economías de América Latina también resultan fuertemente significativas para Estados Unidos en el plano de las inversiones directas, al absorber en los últimos años más de un quinto de los flujos de origen norteamericano. A lo largo de los años noventa, y sin considerar México, los flujos anuales de inversiones directas de Estados Unidos en el resto de América Latina y el Caribe casi se triplicaron, incrementándose desde 61 mil millones de dólares en 1990 a casi 170 mil millones en 1998.



En lo que hace al stock, los intereses de empresas estadounidenses en América Latina superan a los radicados en Canadá, duplican a los correspondientes a los nuevos países industrializados del este de Asia (China incluida) y triplican a los ubicados en Japón.

2.3.5 La múltiple lógica del capital financiero internacional

Ya en el siglo XIX asomó "una relación meridiana entre la importancia relativa del financiamiento externo y la enajenación de las políticas económicas nacionales", tal como lo manifestó el economista Aníbal Pinto (1985). Tal es una de las tesis centrales para entender la relación entre el financiamiento externo —deuda e inversión— y el ajuste estructural. Esto demuestra, en palabras de Eric Toussaint (2002), cómo funciona la "tiranía de los mercados financieros, que reduce enormemente el margen de maniobra de las políticas gubernamentales". Y en este contexto, por la desesperación de asegurar un significativo financiamiento externo, los gobiernos latinoamericanos condicionan su economía, e incluso su sociedad, en la búsqueda —muchas veces infructuosa— de capitales externos.

En el momento en que se produce el endeudamiento externo, ya asoma la influencia de los acreedores dentro de la política económica de los deudores. En la fase de expansión del crédito alientan el consumo y la inversión, financiándolos con recursos contratados en el exterior. Después, cuando se intenta superar una situación de moratoria, asoma su influencia con nuevos empréstitos y, especialmente, con *condicionalidades* de política económica para asegurar el pago de los créditos y, especialmente, para adecuar las economías endeudadas en función de los intereses de los acreedores. Es en esta segunda fase cuando con mayor crudeza se registran las presiones para que las políticas económicas de los deudores estén orientadas a satisfacer las expectativas de los acreedores y, por supuesto, de nuevos potenciales prestamistas. Una de las causas primigenias para los ajustes económicos ha sido y es el servicio de la deuda, sobre todo cuando el país deudor se ve forzado a buscar nuevas condiciones de pago. Por lo tanto, mal se puede analizar el tema del ajuste estructural en forma aislada del marco de la deuda externa y al margen de la situación internacional, particularmente de la lógica del capital externo.

En este punto es importante reconocer que el capital financiero internacional puede asumir diversas formas, como podrían ser la mencionada deuda externa o la conocida como inversión extranjera directa, incluidas otras alternativas comerciales, sin descuidar la cooperación extranjera o "ayuda para el desarrollo". Bastaría estudiar los alcances y resultados concretos de las mencionadas inversiones y de dicha "ayuda" para comprender su marcada influencia externa sobre la política de los países subdesarrollados.

La reorganización de la economía y hasta de la sociedad para atraer a los inversionistas foráneos es, como se verá al analizar el tema del ALCA, otra de las constantes a través de las cuales se cristaliza la injerencia extranjera. Basta recordar los sucesivos programas para garantizar la protección de las inversiones extranjeras, a las cuales se les ofrece un trato de derecho que no reciben las personas naturales.

La "ayuda para el desarrollo", por su parte, genera nuevos patrones de comportamiento clientelares en las sociedades de los países empobrecidos; da paso a nuevas dependencias financieras, comerciales y aun culturales; conjuga preocupaciones humanistas con las demandas de so-

brevivencia aislacionista de las sociedades desarrolladas; cumple, incluso muchas veces sin decirlo explícitamente, funciones de complemento para los capitales privados; sigue siendo la palanca para forzar patrones de consumo y producción ajenos a las sociedades no industrializadas que limitan la construcción de sociedades sustentables... Es, en definitiva, una herramienta más del paradigma intervencionista, que no cambiará simplemente con mejoras en la calidad de los proyectos que se ejecuten.

El punto de partida, entonces, es el reconocimiento de que la inversión extranjera constituye una de las formas básicas de presentación del capital externo, cuyas necesidades explican su comportamiento. Por ello, su evolución responde a una misma estrategia y a una misma estructura que remite, en primer lugar, al contexto internacional. En él hay una división del trabajo, en la cual participan y se vinculan tanto países centrales como periféricos, los cuales, como se sabe, mantienen relaciones desequilibradas con los primeros. Y uno de los mecanismos de dicha relación desequilibrada es la exacción de excedentes desde los países subdesarrollados a través de múltiples mecanismos. En este contexto, la deuda externa fue uno de los vehículos primigenios que permitió consolidar este tipo de relaciones, mientras que las inversiones extranjeras han sido un mecanismo más sutil de exacción de recursos y de imposición de *condicionalidades*.

De esta manera, la circulación de capitales a escala mundial sólo puede explicarse en relación con el sistema mundial, entendido éste como el resultado de una división funcional y geográfica (y hasta cultural) del sistema capitalista, en la que el flujo de capitales es apenas un aspecto de dicho sistema. Y, por otro lado, se oculta o se ignora que muchas veces los países empobrecidos carecen de capitales por efecto de un esquema de explotación y extracción sistémico de recursos. Recuérdese, a modo de ejemplo, el monto de recursos que sale año tras año por concepto del servicio de la deuda externa, las remesas de utilidades y la repatriación de capitales de las propias inversiones extranjeras, el deterioro de los términos de intercambio, los pagos por regalías y por transferencia de tecnologías, la fuga de capitales, a lo cual habría que añadir la misma emigración de recursos humanos.

¿Puede Estados Unidos mantenerse indiferente ante esta realidad? ¿Busca el ALCA para consolidar y perpetuar estas relaciones, asegurando de por vida supuestos lazos de amistad transformados en ataduras comerciales, como acertadamente pregunta Javier Ponce?

3. El ALCA o la seguridad "social" para las inversiones extranjeras

Una de las propuestas clave del ALCA es la de liberalizar todavía más las inversiones, a través de la introducción de una serie de mecanismos y regulaciones que protejan su flujo, su afinamiento y su retorno en función de las necesidades de acumulación de los inversores. El factor determinante estaría dado por dichas necesidades, y no por requisitos o condiciones que establezca el país receptor de tales inversiones. Es más, las sociedades de los países receptores deberán garantizar la seguridad de las inversiones extranjeras.

No se trata del simple flujo de dinero entre los países. Se va más allá. Se quiere establecer nuevas formas de regulaciones sobre las economías nacionales, e incluso sobre las regulaciones sociales y ambientales, para que no afecten a las inversiones extranjeras. La inversión extranjera, que aparece como indispensable en América Latina, en la mayoría de los casos es atraída a través de una serie de medidas específicas, cada cual más generosa que la otra. Y desde esa perspectiva, se ha desatado una abierta competencia para volver cada vez más atractivos para los inversionistas extranjeros a los países latinoamericanos.

A pesar de que las inversiones extranjeras directas aparecen como una importante fuente de recursos externos de las economías de la región, éstas han experimentado una caída en América Latina con respecto al total mundial (en el orden de los 74 mil millones de dólares en 2000; una cifra mayor a lo recibido a comienzos de la década de 1990, pero inferior a 1999). Los principales destinos de estas inversiones, como se señaló anteriormente, fueron Brasil, Argentina y México. Esta inversión extranjera está asociada a los cambios en la propiedad, destacándose una transferencia de las empresas nacionales a compañías extranjeras, y especialmente a las transnacionales, por efecto de las privatizaciones.

Es posible afirmar, entonces, que esta desesperación por atraer dichas inversiones y el peso de los capitales extranjeros constituyen una de las fuerzas impulsoras para lograr un rígido acuerdo sobre inversiones dentro del ALCA, un acuerdo que les asegure entrar y salir, explotar sin cortapisas. Las compañías transnacionales de Estados Unidos y Canadá, y sus gobiernos, son las principales fuerzas que promueven el ALCA, y en especial buscan imponer procedimientos para retirar libremente sus ganancias desde los países, y mecanismos que las vuelvan inmunes a las regulaciones de los gobiernos. Por otro lado, muchos gobiernos latinoamericanos, presas del síndrome de la insuficiencia de capitales internos, apoyan irrestrictamente esta pretensión de Washington y sus empresas.

Esta realidad, registrada entre el norte y el sur del hemisferio, se reproduce también en las relaciones entre los países relativamente más desarrollados y los otros países más pobres y pequeños al sur del Río Grande. Basta ver cómo algunos gobiernos latinoamericanos grandes y sus empresas repiten en parte esa tendencia cuando intervienen en los más pequeños. El ejemplo más claro es el comportamiento imperialista de varias compañías latinoamericanas grandes en países pequeños: la compañía mexicana PEMEX con sus inversiones en Centroamérica; PETROBRAS operando en el gasoducto Santa Cruz-São Paulo con fuertes impactos ambientales en Bolivia; Luchetti de Chile, implantando una cuestionada factoría en Lima; o los impactos de Bunge & Born, originariamente de Argentina, con varias plantas en Brasil.



En el borrador del tratado ALCA, actualmente en consideración, una empresa extranjera podrá recurrir contra medidas laborales, como las que pueden normar la seguridad en el lugar de trabajo, y contra regulaciones ambientales, como aquellas que puedan impedir el uso de agrotóxicos, siempre que considere que son negativas para sus intereses de acumulación. Podrá hacerlo también invocando que esas regulaciones implican un trato diferencial y discriminatorio frente a otras empresas nacionales. El problema pasa a ser si existió un trato diferente antes de la validez o no de las condiciones ambientales o laborales.

Por otro lado, el borrador sobre inversiones también ofrece otro mecanismo muypreciado por las empresas extranjeras: permite burlar la soberanía judicial de cada país y apelar a comités de arbitraje comercial. Se crea así un mecanismo para asegurar el predominio de las transnacionales dentro del ALCA en el terreno comercial, que va más allá de las soberanías y reside directamente en el escenario comercial internacional. Aquí se abre la puerta al arbitraje internacional, una práctica que comienza a generalizarse en relación con las inversiones extranjeras, que cada vez más desean liberarse de disposiciones jurídicas locales.

El borrador del capítulo sobre inversiones aborda otros temas, como los referidos al personal "clave" de las empresas, transferencias, expropiación y compensación, compensaciones por pérdidas, excepciones generales, resoluciones de disputas, disputas entre estados, disputas entre inversores y estados (donde se incluyen provisiones sobre el arbitraje), y un largo artículo con las definiciones básicas.

Si bien prácticamente todo el borrador se encuentra entre corchetes, indicando desacuerdos entre los gobiernos, y hay más de una redacción posible para cada artículo, una lectura atenta muestra que el énfasis está en asegurar condiciones cada vez más ventajosas para la inversión extranjera y para las actividades de empresas extranjeras. Se apunta a la libre transferencia de inversiones y ganancias donde, si bien hay al menos cinco versiones diferentes del artículo sobre este tema, todas procuran desmontar las restricciones nacionales.

Los artículos sobre regulaciones de las inversiones, trato nacional y disputas entre empresas y estados, son similares a los del capítulo 11 del TLCAN, que vincula a Estados Unidos, Canadá y México. Tanto en ese capítulo, como en varios pasajes del borrador del ALCA, las empresas extranjeras estarían posibilitadas de demandar a los estados, toda vez que afirmen que una medida gubernamental haya perjudicado sus ganancias futuras. Estos hechos pueden ser definidos como "expropiaciones" o como "nacionalizaciones" indebidas.

El ALCA ofrece a dichas empresas crecientes beneficios a costa de regulaciones sociales y ambientales, afectando incluso la integridad de los gobiernos locales y municipales. Con la introducción de un esquema de arbitraje comercial, en donde sólo las empresas privadas podrán reclamar si creen que sus derechos son conculcados por alguna decisión gubernamental, se hará flecos la soberanía judicial de cada país. Ésta también es una amenaza real. Basta mirar la experiencia del TLCAN.

Una vez establecido un reclamo desde una empresa contra un gobierno, el proceso puede avanzar bajo un mecanismo de disputa y arbitraje propio del ámbito comercial, y por fuera de los poderes judiciales. En estas circunstancias, obviamente existe una pérdida de soberanía de los países frente a las empresas extranjeras.

Los arbitrajes sobre inversiones a escala internacional están en manos de dos instituciones. Por un lado, el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (ICSID, por su sigla en inglés), institución asociada al Banco Mundial que tiene por finalidad dirimir disputas comerciales relacionadas con las inversiones, tanto entre particulares como entre éstos y los estados. Los países se someten voluntariamente a ese mecanismo, debiendo adherir al Convenio sobre Arreglo de Diferencias sobre Inversiones entre estados y nacionales de otros estados. Los reclamos planteados allí son múltiples, incluso en contra del Estado norteamericano. Para muestra se pueden ver los siguientes casos, mencionados por Eduardo Gudynas (2002):

- Caso Mondev International de Canadá versus Estados Unidos, donde se reclaman 50 millones de dólares por pérdida de derechos sobre terrenos.
- Caso Methanex de Canadá versus Estados Unidos, con una demanda de 970 millones de dólares por lucro cesante al prohibírsele usar un aditivo en la gasolina calificado como cancerígeno.
- Caso Loewen de Canadá versus Estados Unidos, donde esa compañía funeraria reclamó contra los resultados de juicios que le eran adversos.
- Caso Myers de Estados Unidos contra Canadá, por 6,3 millones de dólares por limitaciones de exportaciones de un compuesto hacia Estados Unidos.
- Caso Ethyl Corp de Estados Unidos contra Canadá, con una demanda por "expropiación indebida" al prohibirse la importación del compuesto MMT.
- Caso Metalclad Corp contra México, donde se invocó una "expropiación indebida" ante la resolución del estado de San Luis de Potosí que denegaba el permiso para construir una planta de manejo de residuos.

Esta lista de casos es impactante, ya que muestra a empresas privadas demandando a gobiernos. Esas acciones incluso se alzaron contra el gobierno de Estados Unidos. Por lo tanto, es natural elevar fuertes dudas sobre qué sucedería en los países de América Latina donde las capacidades institucionales son más débiles y los recursos económicos para contratar firmas de abogados especializados son casi inexistentes, cuando una compañía de esa dimensión los demandara.

Un caso paradigmático es el de la empresa estadounidense Ethyl Corp, que reclamó al gobierno canadiense por "expropiación indirecta" al prohibírsele importar un aditivo para la gasolina: el MMT; producto calificado por la Agencia Ambiental de Estados Unidos como riesgoso para la salud y el ambiente; los canadienses, cuando vieron que iban a perder el arbitraje, acordaron pagar 13 millones de dólares a dicha corporación y se comprometieron a publicar un comunicado señalando que el MMT no es peligroso para la salud y el ambiente... al menos en Canadá.

Otro caso digno de mención, el de la empresa funeraria Loewen, es un ejemplo típico, ya que esa compañía perdió varios juicios en las cortes de Estados Unidos por prácticas fraudulentas, y una vez que agotó las instancias nacionales, pasó a demandar al gobierno de Estados Unidos, alegando que recibía un trato diferencial como firma extranjera. Aquí se observa, además,



una discriminación en sentido inverso, ya que una compañía de Estados Unidos, una vez que agota las instancias judiciales dentro de su país, debe acatar los fallos, pero a una firma extranjera le queda una nueva oportunidad apelando al capítulo 11 del TLCAN.

El caso de Metalclad contra México es igualmente impactante. En ese hecho, las autoridades del estado de San Luis de Potosí denegaron el permiso para una planta de manejo de residuos de Metalclad debido a sus impactos ambientales. La empresa resolvió, entonces, iniciar una demanda alegando la "pérdida de sus futuras ganancias comerciales", calculada en 90 millones de dólares. El caso quedó en manos del Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (asociado al Banco Mundial), el que en agosto de 2000 resolvió otorgar al gobierno de México cuarenta y cinco días para el pago de los 16,7 millones.

Por otro lado, se debe mencionar a la Organización Multilateral para la Garantía de las Inversiones (MIGA, por su sigla en inglés), la que también depende del Banco Mundial. En este caso, la organización protege contra los llamados "riesgos no comerciales" en países en desarrollo, los que en la actualidad están referidos a problemas políticos, laborales y ambientales.

En estos casos, la puerta legal para evadir el sistema judicial de cada país es demostrar que la empresa extranjera recibe un trato que es diferente a aquel recibido por las empresas nacionales. Como ésta es una circunstancia ambigua, fácilmente las empresas pueden recurrir contra cualquier medida que consideren dañina. En realidad, las limitantes se encuentran en la capacidad de las empresas de invertir tiempo y dinero en las firmas de abogados especializados que llevarán adelante la demanda.

Las consecuencias de estas medidas son enormes. Los tribunales de justicia dejan de tener utilidad, y las resoluciones quedan en manos de paneles de arbitraje internacionales. A ello se suma que no existe ninguna opción de defensa desde las organizaciones sindicales o sociales, ni siquiera desde el ciudadano. En efecto, en el borrador no se reconoce que los propios ciudadanos o sus organizaciones representativas puedan también elevar acciones para defenderse. Sólo los inversores tienen derecho a la defensa. Justamente en este nivel se hace evidente la erosión de las capacidades del Estado-nación que se comentaba más arriba.

La propuesta del ALCA va incluso más allá de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT, y que hoy lleva adelante la Organización Mundial de Comercio. Allí nada se dice sobre un trato nacional para la inversión extranjera ni la aplicación de la cláusula de "Nación Más Favorecida", de donde los gobiernos pueden controlar el ingreso del capital, imponer condiciones diferenciales, e incluso incentivar a los nacionales, pero no a los extranjeros. El ALCA va más allá de todo esto, y propone el "trato nacional" a las inversiones de las transnacionales, amparándolas de forma extrema.

4. Con ALCA o sin ALCA, ¿el ALCA va?

Finalmente, una instancia de negociación de nivel regional —como el ALCA— constituye una de las tantas opciones a través de las cuales Estados Unidos persigue sus objetivos económicos y políticos.

La vía más fácil, hasta ahora, ha sido la imposición de políticas económicas y sociales por intermedio de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, dada la sumisión de casi todos los gobiernos latinoamericanos frente a dichos organismos, que cuentan con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través de estas negociaciones, el gobierno norteamericano impone de manera unilateral sus condiciones a los países, sin necesidad de emprender siquiera una negociación bilateral, menos aún multilateral. Los condicionamientos fondomonetaristas/bancomundialistas se han ido ampliando desde la búsqueda de generación de excedentes en el campo fiscal, para garantizar el pago del servicio de la deuda externa, que ha pasado a constituir una prioridad en el manejo de la política económica de los países en los que estos organismos intervienen, hasta el campo de la política comercial y de atracción de las inversiones extranjeras.

Desde otra perspectiva, si se presentaran limitaciones en la vía fondomonetarista/bancomundialista o en su empeño de dar vida jurídica al ALCA, Estados Unidos puede presionar por la cristalización de sus aspiraciones a través de la suscripción de convenios bilaterales con alguno de los países miembros del TLCAN, cuyos beneficios para los capitales norteamericanos han sido ampliamente demostrados. El TLCAN, entonces, sintetiza, en el norte del continente —Canadá, Estados Unidos y México—, un espacio donde la lógica del ALCA ya está vigente, sea en términos de apertura comercial o de protección a ultranza a las inversiones extranjeras o de libre acceso al suministro de los servicios públicos a favor de las empresas transnacionales, tal como se trató de hacer hace pocos años a través del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), con el que se quiso imponer, sin discusiones, un sistema de protecciones masivas a los capitales transnacionales, asimilable a la lógica de la Organización Mundial de Comercio, que garantiza la apertura transnacional de los mercados. El ALCA va más allá que el acuerdo de la OMC sobre aspectos vinculados a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, abriendo la puerta a un mayor control de las patentes por parte de las empresas privadas. Por eso, para graficar de mejor manera los alcances del ALCA, se podría decir que ALCA = OMC + AMI.

En consecuencia, Estados Unidos continuará persiguiendo sus objetivos nacionales con alcance global, con ALCA o sin él. En un momento dado, tal como están solicitando sesenta y tres parlamentarios de dicho país a su gobierno, Estados Unidos hasta podría archivar esta iniciativa, sin poner en riesgo el logro de sus razones, ocultas o no.

Luego del duro traspies de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún y en vista de las dificultades existentes para cristalizar el ALCA, en particular desde la reunión de ministros en Miami a fines del año 2003, el ALCA va quedando sin futuro en su versión primigenia. Sin embargo, queda claro que la propuesta estadounidense de "libre comercio" se mantiene. Hay un replanteo de los ritmos y quizás una consolidación de otras vías por demás conocidas, pero el rumbo no cambia, y menos aún sus objetivos.



Con la convergencia de Brasil y también de Estados Unidos hacia una posición más flexible, que permitiría excluir algunos temas sensibles para ellos a otros ámbitos de negociación, parece archivado el esquema primigenio para cristalizar el *ALCA plus*, esto es, en su versión multilateral con la que se pretendía englobar al unísono a los treinta y cuatro países del hemisferio involucrados (excluyendo a Cuba). Estados Unidos no pudo introducir su agenda completa como "consenso" general, es cierto, pero tampoco América Latina logró estructurar una propuesta propia que frene la voracidad globalfénica de Washington. La defección del gobierno de Lula, que aproximó en solitario sus posiciones a las de la gran potencia del norte, debilitó las posibilidades del sur y, por cierto, las de su propio país, pues al desaparecer —al menos temporalmente— la opción de construir un bloque que contrapesa el poder de Estados Unidos, los riesgos para la América latina y caribeña serán cada vez mayores.

El ALCA, hay que tenerlo presente, no equivale a una integración económica, social, política y cultural, como la Unión Europea. El ALCA, en su versión integral, pretendió ser el mayor esfuerzo multilateral jamás antes ejecutado, con el que se quería imponer en un solo impulso, con plazos perentorios y sin discusiones democráticas, una "Constitución económica", que define y fija un orden neoliberal en el continente, que socava la soberanía de los países miembros, reduce el papel socioeconómico de sus Estados y otorga más privilegios a las transnacionales. Con justeza reconoce este potencial Robert Zoellic, Secretario de Comercio de Estados Unidos, cuando afirma que "los tratados comerciales pueden ser más útiles que el FMI para conseguir que los países en desarrollo hagan reformas".

Debido a las dificultades mencionadas, lo que aflora hoy en el ámbito multilateral es el ALCA ligera o light, que, como se anotó ya, no cambia para nada el objetivo de Washington, aunque puede afectar de alguna manera el tiempo de cristalización previsto inicialmente. De cualquier manera, el comercio redefinido en función de los intereses de Washington y sus capitales transnacionales se impone. Es muy importante tener presente que el asunto no se circunscribe exclusivamente al campo del comercio, pues junto con la apertura comercial se incorpora el tema de los servicios públicos, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y en especial las inversiones extranjeras, a las que se otorgan derechos supranacionales y trato nacional. En definitiva, el Consenso de Washington se mantiene como la gran meta y la gran regla.

Para ponerlo en términos más sencillos, es verdad que la versión ligera del ALCA constituye una puerta menos ancha y ceremoniosa que la planteada por el ALCA inicial para acceder al edificio del "libre comercio" propuesto por Estados Unidos. Incluso en el caso de que esta segunda posibilidad no prospere o si es necesario apuntalarla, hay otras formas, incluso más conocidas, que podrían combinarse para entrar. Se lo puede hacer por alguna puerta trasera, a través de un TLC bilateral con Washington, en los que se aplican diferentes dosis de zanahoria y garrote para que ande el burro librecambista en cada país, dependiendo de su grado de sumisión. También se puede entrar por la ventana, firmando convenios con terceros países, que a su vez estén ya inmersos en la lógica del ALCA/TLC, sea que tengan un acuerdo bilateral con Estados Unidos o que formen parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), compuesto por Canadá, Estados Unidos y México, para mencionarlos de norte a sur. Incluso se puede ingresar por el patio del vecino, utilizando la OMC para algunos temas más conflictivos. Y hay también ingreso por la alcantarilla de las Cartas de Intención con el FMI, a través de las cuales, como bien sabemos, se desemboca por igual en el WC, que es a donde nos conduce el ALCA/TLC. Para conocer esta realidad es preciso denunciar los riesgos que implican las invitaciones de quienes alientan el "libre comercio".

El ALCA/TLC, para que no quepa la más mínima duda, sintetiza la pretensión de Washington para ampliar a todo el hemisferio la vigencia del TLCAN, cuyo peso es determinante en esta integración puramente mercantilista. Como reconoce Susanne Gratius, en un interesante análisis realizado desde una perspectiva europea, "el ALCA es preminentemente una iniciativa de Estados Unidos para mantener su competitividad económica e influencia política en el mundo". En palabras de Colin Powell, Secretario de Estado, esto significa que "Nuestro objetivo con el ALCA es garantizar para las empresas norteamericanas, el control del territorio que va desde el polo Ártico hasta la Antártida y el libre acceso sin ningún obstáculo o dificultad, a nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio".

En este momento surge con fuerza la recomendación de José Martí, formulada en mayo de 1891, luego de la realización de la Conferencia Monetaria de las Repúblicas de América, un primer gran intento de integración multilateral propuesto por Washington: "Cuando un pueblo es invitado a unión por otro, podrá hacerlo con prisa el estadista ignorante y deslumbrado, podrá celebrarlo sin juicio la juventud prendada de las bellas ideas, podrá recibirlo como una merced el político venal o demente, y glorificarlo con palabras serviles; pero el que siente en su corazón la angustia de la patria, el que vigila y prevé, ha de inquirir y ha de decir qué elementos componen el carácter del pueblo que convida y el del convidado, y si están predispuestos a la obra común por antecedentes y hábitos comunes, y si es probable o no que los elementos temibles del pueblo invitante se desarrollen en la unión que pretende, con peligro del invitado; ha de inquirir cuáles son las fuerzas políticas del país que le convida, y los intereses de sus partidos, y los intereses de sus hombres, en el momento de la invitación. Y el que resuelva sin investigar, o desee la unión sin conocer, o la recomiende por mera frase y deslumbramiento, o la defienda por la poquedad del alma aldeana, hará mal a América."

En síntesis, con el ALCA se establecería que:

- los derechos de las personas jurídicas y sus propietarios tienen más jerarquía que los derechos de los seres humanos;
- sólo las empresas tienen la potestad de demandar a los gobiernos fuera de las legislaciones nacionales: el arbitraje;
- se prohíben los controles sobre el movimiento de capitales: se reduce aún más la capacidad de acción de los estados frente las empresas transnacionales;
- todos los servicios —educación, salud, pensiones, jubilaciones, vivienda, seguridad— podrían ser privatizados, esto es, podrían pasar a manos de inversionistas extranjeros;
- el proyecto elimina restricciones que impidan a las empresas privadas monopolizar patentes;
- las compras de gobierno quedan abiertas a mecanismos de mercado: se limita la capacidad para que el gobierno central o los gobiernos seccionales puedan influir positivamente con medidas que favorezcan a los productores locales;
- se asegura la libre movilidad del capital y de las mercancías, pero se mantiene la política migratoria restrictiva de Estados Unidos.

El ALCA o los TLC, en definitiva, se inscriben en la lógica exacerbada del sistema capitalista. Se propende a dismantlar los obstáculos a la circulación de capitales, pero simultáneamente se restringen los movimientos de personas, aun en aquellas regiones que han acordado acuerdos de integración, salvo en la Unión Europea.



Estas constataciones comienzan a generar múltiples y cada vez más amplias preocupaciones. Las protestas ya no sólo se dan en ámbitos populares, pues inclusive en los gremios empresariales han comenzado a multiplicarse voces en contra del ALCA. "Si el Brasil se decidiese hoy por la adhesión al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cometería un verdadero suicidio", dijo Nicolau Jeha, vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, quien se pronunció así el 14 de junio de 2002. Sobran razones para no intentar un acuerdo de integración como el propuesto por Estados Unidos, que sigue lucrando de la división y debilidad de sus vecinos... motivo de reflexión para toda América, en particular para los países menores, a los cuales, con ALCA o sin ALCA, se les impone la agenda de la transnacionalización capitalista, que no necesariamente se origina en una sola ubicación geográfica, aunque para la región aflora con particular fuerza desde Washington.

Estos casos constituyen claras advertencias de lo que se aproxima. Nicolau Jeha reclama, con razón, que "no podemos ceder más en nuestra soberanía. Es preciso decir basta. Tenemos que defender a nuestros agricultores, trabajadores, industriales y clase media". Y para lograrlo, el único camino es una alianza internacional que frene al ALCA, para procesar entre pares una integración solidaria y equitativa.

Entonces, frente a esta realidad, frenar el ALCA es una urgencia vital; y hacerlo planteando simultáneamente la unión de los pueblos latinoamericanos y caribeños para desplegar una estrategia de integración solidaria, es un imperativo para la construcción equitativa de un futuro de dignidad.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 1997. "Alcances y limitaciones de la globalización". En Varios Autores, *Identidad nacional y globalización*. Serie de Estudios sobre Globalización. Quito: ILDIS, FLACSO, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- . 2002a. "Retos de la globalización para América Latina". Conferencia en la Jornada de Comercio Internacional: efectos en las economías del sur. Fundación "La Caixa", Barcelona, 26 de septiembre.
- . 2002b. "La deuda externa, un problema político global: Algunas reflexiones para construir soluciones alternativas". En <www.lainsignia.org> (Diálogos).
- Altwater, Elmar y Birgit Mahrkopf. 1996. "Die globale Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts". *Widerspruch* (Zürich) 31.
- CEPAL. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002a (marzo). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000–2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2002b (mayo). "Globalización y desarrollo". Documento presentado en el vigésimo noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizado en Brasilia del 6 al 10 de mayo de 2002. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2002c (agosto). *Situación y perspectivas 2002 – Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001–2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dauderstädt, Michel. 2002. *Sachzwang Weltmarkt? Knapp daneben. Besitzstand Wohlfahrtss-taat*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2002. "Reformas económicas, globalización y gobernabilidad en América Latina". En Claudio Maggi & Dirk Messner, eds. *Gobernanza global – Una mirada desde América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Gratius, Susanne. 2002. "El proyecto del ALCA visto desde Europa". Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Gudynas, Eduardo. 2002. "Riesgos y desafíos de la negociación del ALCA – Asimetría, subordinación y erosión del Estado". Presentación en ECOS (Prodena, FES-ILDIS), La Paz, mayo.
- Narr, Wold-Dieter & Alexander Schubert. 1994. *Welökonomie – Die Misere der Politik*. Frankfurt: Suhrkamp.



OXFAM. 2002a. *Cambiar las reglas – Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermon – OXFAM.

———. 2002b. "Pobreza en tu tasa – La verdad sobre el negocio del café". Comercio con Justicia.

PNUD. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ponce, Javier, ed. y Alberto Acosta, coord. 2002. "Cartillas sobre el ALCA" (1 a 9). Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) / Fundación Friedrich Ebert (FES).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002 – Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Washington D.C.: PNUD / Ediciones Mundi-Prensa.

Quijano, Aníbal. 2001. "Globalización, colonialidad del poder y democracia". En *Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Salgado, Wilma. 2002. "La Asociación de Libre Comercio de las Américas y el comercio exterior ecuatoriano". Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) / Fundación Friedrich Ebert (FES) (mimeo).

Sangmeister, Hartmut & Raquel Fuentes. 2002. "Un papel secundario – La competitividad internacional de América Latina sufre por déficit de tecnología e innovación". *Revista Desarrollo y Cooperación* (Bonn) 5 (septiembre/octubre).

Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.

Sunkel, Osvaldo. 1971. "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina". *El Trimestre Económico* (México) 150.

Toussaint, Eric. 2002. *La bolsa o la vida – Las finanzas contra los pueblos*. Quito: Abya-Yala e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Ugarteche, Oscar. 1990. *La hegemonía en crisis – Desafíos para la economía de América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

———. 1997. *El falso dilema – América Latina en la economía global*. Lima: Fundación Friedrich Ebert / Caracas: Nueva Sociedad.

Análise dos possíveis impactos da Área de Livre Comércio das Américas sobre os pequenos produtores agrícolas do MERCOSUL *

Adriano Campolina
Raquel Souza



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

(*) Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la UE y América Latina", ejecutado por ALOP con el apoyo de la Comisión Europea, 11.11.11 (Bélgica), CordAid, Hivos, ICCO y NOVIB (Holanda) y Grupo Sur europeo. El texto que sigue forma parte de un estudio más extenso sobre los eventuales impactos sobre los pequeños productores rurales del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) de la liberalización comercial en el marco del ALCA y de un futuro Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. La totalidad del trabajo puede ser consultada en <www.alop.or.cr>

ADRIANO CAMPOLINA – Agrônomo, Diretor Regional da ActionAid Internacional para América Latina e Caribe.
RAQUEL SOUZA – Economista, Técnica do DESER.

1. Descrição do acordo e estado das negociações

1.1 Breve histórico

As negociações para criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) iniciaram-se na Cúpula das Américas em 1994 que reuniu 34 Chefes de Estado e Governo. A exceção de Cuba, todos os países das Américas estiveram presentes.

Durante a fase preparatória (1994-1998) os 34 ministros responsáveis pelo comércio estabeleceram doze grupos de trabalho, sendo nove grupos de negociação (Acesso a Mercados; Agricultura; Serviços; Investimentos; Compras Governamentais; Solução de Controvérsias; Direitos de Propriedade Intelectual; Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias; e Políticas de Concorrência) e três instâncias não negociadoras (Grupo Consultivo sobre Economias Menores; Comitê de Representantes Governamentais sobre a participação da Sociedade Civil; e Comitê Conjunto de Especialistas do Governo e do Setor Privado sobre Comércio Eletrônico). Estes grupos reportam-se ao Comitê de Negociações Comerciais (CNC).

Durante a fase preparatória os grupos de trabalho tiveram o mandato de identificar e analisar as medidas já existentes relacionadas com o comércio em cada área, com vistas a identificar possíveis enfoques para as negociações.¹ Nesta mesma fase realizaram-se quatro reuniões ministeriais a saber: Denver/Estados Unidos 1995, Cartagena/Colômbia 1996, Belo Horizonte/Brasil 1997 e San José/Costa Rica 1998.

A Declaração de São José recomenda o início formal das negociações bem como sua estrutura. As negociações formais iniciam-se na Segunda Cúpula das Américas, realiza em Santiago/Chile em abril de 1998. Na mesma oportunidade a estrutura formal de negociações é adotada. Como descreve Campos, as negociações sobre agricultura estão dentro da lógica geral de tomada de decisões e condução das negociações do acordo. A estrutura tem no seu topo a Reunião Ministerial, onde são ratificadas as decisões finais sobre as negociações. Representam os países nessas reuniões os ministros responsáveis pelo comércio. Abaixo da cúpula ministerial está o CNC (Comitê de Negociações Comerciais), responsável por coordenar e dar coerência aos acordos negociados nos Grupos de Negociações. Esses grupos, por sua vez, fazem de fato as negociações e o acerto preliminar de consensos (Campos 2002).

A primeira reunião ministerial após o início formal das negociações ocorre em Toronto/Canadá em novembro de 1999, quando os ministros recomendam aos grupos negociadores a elaborar um rascunho de texto sobre seus respectivos capítulos além de recomendar aos grupos responsáveis por temas relacionados ao acesso a mercados o estabelecimento de procedimentos e modalidades em suas respectivas áreas.

A sexta reunião ministerial ocorreu em Buenos Aires/Argentina em abril de 2001, quando os ministros receberam os primeiros rascunhos de parte dos grupos de negociação da ALCA bem como criaram um Comitê Técnico de Assuntos Institucionais que seria responsável por considerar a estrutura geral de um acordo ALCA.

1 Informações extraídas do site <www.ftaa-alca.org>.



A terceira Cúpula das Américas ocorreu em Quebec/Canadá, quando os chefes de Estado e Governo definem a data de janeiro de 2005 como prazo para a conclusão das negociações da ALCA. Estabeleceu-se ainda a data de 1º de abril de 2002 como limite para a definição dos métodos e modalidades de negociação e a data de 15 de maio de 2002 para o início das negociações de acesso a mercados.

A sétima reunião ministerial realizou-se em Quito/Ecuador em novembro de 2002. Nesta oportunidade o segundo rascunho dos textos foi apreciado, bem como o calendário para negociação das ofertas de acesso a mercados foi definido. Dessa forma, as ofertas iniciais para acesso a mercados deveriam ser intercambiadas entre Dezembro de 2002 e fevereiro de 2003; a revisão das ofertas e apresentação de pedidos de melhoramento deveria ocorrer 16 de fevereiro e 15 de junho de 2003 e a apresentação das ofertas revisadas e suas negociações subseqüentes deveriam ocorrer a partir de 15 de julho de 2003.

Esse breve histórico aparenta um acelerado progresso nas negociações. Contudo, deve-se dizer que ao contrário do que aparentam as informações presentes no site oficial da ALCA, as negociações sempre foram marcadas por profundas divergências entre países e/ou blocos de países. Por exemplo, desde o início das negociações os Estados Unidos apresentam uma elevada ambição em diversos temas como investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais onde reivindicam um texto que vá além do já acordado em nível multilateral na Organização Mundial do Comércio (OMC). Com relação à redução do apoio doméstico em agricultura, no entanto, esse mesmo país não aceita negociações substantivas no âmbito da ALCA, só aceitando-as, teoricamente, na OMC. Já os países do MERCOSUL sempre apresentaram maior ambição em agricultura e resistência a um acordo ambicioso em áreas como investimentos e propriedade intelectual. Cabe ressaltar ainda as preocupações das chamadas economias menores em assegurar que as negociações levassem em conta as profundas assimetrias de níveis de desenvolvimento.

Estes exemplos dão a dimensão da profunda divergência que se expressou tanto na apresentação das ofertas de acesso a mercados quanto nos textos da ALCA, que até hoje permanecem quase totalmente entre colchetes, isto é, sem consenso. Some-se a esse quadro a mobilização da sociedade civil contra a ALCA, que tornou-se elemento político relevante em vários países.² Deve-se adicionar ainda um conjunto de mudanças de governos em vários países da América Latina, onde observou-se a derrota das forças políticas alinhadas ao neoliberalismo e ao imperativo da liberalização comercial a qualquer custo. Neste ambiente, ocorreu a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, onde a intransigência dos países ricos em aprofundar a liberalização em áreas como investimentos e, ao mesmo tempo, sua recusa em reduzir substancialmente suas práticas protecionistas e seus subsídios agrícolas levou a um impasse que culminou com o fracasso da reunião. Cabe ressaltar o papel destacado do chamado G20³ que contava com a presença de vários países presentes nas negociações da ALCA a exemplo da Argentina, Brasil, Peru, Equador, Costa Rica, Guatemala, México. Esse grupo teve papel fundamental ao contestar frontalmente as propostas agrícolas dos Estados Unidos e União Européia.

Logo após o fracasso das negociações multilaterais de Cancun, viria a ocorrer à oitava reunião ministerial da ALCA, em Miami/Estados Unidos em novembro de 2003. Nessa reunião os ministros adotaram a proposição da co-presidência, Brasil e Estados Unidos, de estabelecimento de dois patamares de negociação nos diversos temas. O primeiro patamar seria comum aos diversos membros que optariam em negociações plurilaterais pelo aprofundamento ou não de seus compromissos. A declaração de Miami, que será analisada detalhadamente mais à frente, representa uma redução ainda que momentânea do nível de ambição sendo, entretanto, vaga o suficiente para poder ser interpretada como o adiamento de mais um confronto entre as divergentes concepções e interesses em relação a ALCA.

1.2 Grupo de Negociações Agrícolas

Como descreve Campos (2002), o Grupo de Negociações sobre Agricultura na ALCA foi constituído em 1998 e atualmente é presidido pelo Uruguai. As diretrizes do CNC para o Grupo Negociador sobre Agricultura (GNAG) acolheram, na sua totalidade, a proposta do MERCOSUL calcada, por sua vez, nos aportes do Brasil e da Argentina.

O programa de trabalho acordado cobre as áreas-chave para o comércio agrícola, a saber:

- Acesso a mercados (tarifas e medidas não tarifárias);
- Subsídios às exportações e;
- Outras medidas que podem distorcer significativamente esse comércio.
- CNC decidiu, ainda, concentrar no programa do GNAG, todas as tarefas relacionadas com a aplicação de medidas sanitárias e não sanitárias (acordo sobre SPS da OMC).

2 Uma consulta popular sobre a ALCA realizada no Brasil em setembro de 2002 mobilizou 10 milhões de pessoas que foram às urnas, em sua imensa maioria, dizer não à ALCA.

3 Grupo de países em desenvolvimento que se alinhou em torno de uma proposta alternativa à proposta americana e européia na V conferência ministerial da OMC.



Os países do MERCOSUL têm mantido encontros de coordenação prévios a todas as reuniões do GNAG, além de várias reuniões com outros blocos e países.

O mesmo autor destaca os principais objetivos estabelecidos para o GNAG conforme a Declaração Ministerial de São José estão:

- Os objetivos do Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados deverão ser aplicados ao comércio de produtos agrícolas. Os temas de regras de origem, procedimentos aduaneiros e barreiras técnicas ao comércio serão tratados no Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados.
- Assegurar que as medidas sanitárias e fitossanitárias não sejam aplicadas de maneira a constituírem um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, com vistas a prevenir as práticas comerciais protecionistas e facilitar o comércio no hemisfério. De modo congruente com o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (Acordo MSF), tais medidas serão aplicadas apenas para obter o nível adequado de proteção da saúde e vida humana, animal e vegetal, estarão fundamentadas em princípios científicos e não serão mantidas sem suficiente base científica. As negociações nesta área abrangem a identificação e o desenvolvimento de medidas necessárias para facilitar o comércio, respeitando e examinando com profundidade as disposições contidas no Acordo MSF da OMC.
- Eliminar os subsídios às exportações agrícolas que afetem o comércio no hemisfério.
- Identificar, e submeter a maior disciplina, outras práticas que distorçam o comércio de produtos agrícolas, inclusive aquelas que tenham efeito equivalente ao dos subsídios às exportações agrícolas.
- A cobertura dos produtos agrícolas será aquela referida no Anexo I do Acordo sobre Agricultura da OMC.
- Incorporar os progressos alcançados nas negociações multilaterais sobre agricultura que se realizarão em conformidade com o Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura, bem como o resultado das revisões dos Acordos MSF da OMC.

Embora já tenham ocorrido diversas reuniões do GNAG e dois rascunhos de acordo agrícola já tenham sido circulados as divergências são a regra. Até o momento foram realizadas XXVII reuniões do GNAG, sendo apresentados dois rascunhos do acordo agrícola da ALCA. O atual rascunho está em seu todo e em cada um de seus artigos entre colchetes, expressando a profunda divergência e as inúmeras redações alternativas para cada um de seus artigos.

As principais delegações negociadoras no tema agrícola são as do MERCOSUL, e a dos Estados Unidos. As divergências entre esses dois relevantes atores no continente se expressam nas diferentes redações que o acordo possui atualmente.

1.3 Rascunho de acordo agrícola da ALCA

A atual versão do Acordo Agrícola da ALCA conta com 31 artigos e cinco anexos. Considerando-se que todos os artigos estão entre colchetes assim como o capítulo de agricultura como um todo, buscaremos assim mesmo descrever brevemente o escopo do atual rascunho, uma vez que seria impossível descrever o conteúdo em função das redações divergentes.

Seção A - Trata das disposições gerais do Acordo, contendo três artigos. No primeiro são apresentadas as definições dos termos utilizados daí em diante; o segundo trata do alcance e cobertura das negociações e terceiro trata da relação desse acordo com outras disposições, destacadamente as regras da OMC.

Seção B - Trata das disposições substantivas:

Sub-seção B.1 - Refere-se ao Acesso a Mercados, contendo três artigos:

- Art 4 - Refere-se a tarifas, havendo uma proposta não consensual de criação de um programa de redução tarifária assim como propostas divergentes em relação bandas ou faixas de preços.
- Art 5 - Trata das medidas não tarifárias, com divergências sobre quais medidas seriam acordadas.
- Art 6 - Trata das salvaguardas, com profundas divergências sobre quais seriam as salvaguardas, quais países seriam elegíveis para utilizá-las, quais os critérios para sua utilização e como operacionalizá-las.

Sub-seção B.2 - Refere-se aos subsídios à exportação, sendo um trecho com profundas bdivergências. Contém 4 artigos:

- Art 7 - Trata da eliminação dos subsídios à exportação, não havendo consenso se é realmente eliminação desses subsídios no âmbito da ALCA, ou compromissos de atuação conjunta na OMC nessa direção, ou qual o nível de tratamento especial e diferenciado.
- Art 8 - Refere-se ao tratamento das importações que se beneficiam de subsídios à importação provenientes de não partes.
- Art 9 - Propõe disciplinas para o tratamento de subsídios à exportação pelas partes para mercados de países não partes;
- Art 10 - Trata de outras medidas com efeitos equivalentes aos subsídios à exportação;

Sub-seção B.3 - Disciplinas a serem adotadas para o tratamento de todas as práticas que provocam distorções no comércio de produtos agrícolas, inclusive aquelas que têm efeito equivalente aos subsídios à exportação agrícola. Trata-se de outra seção altamente polêmica, apesar de conter apenas 3 artigos:

- Art 11 - trata das Medidas de Apoio Interno. A principal divergência está na intenção de delegar para a OMC a disciplina desse tipo de política ou estabelecer compromissos de redução e ou eliminação no âmbito da ALCA. Enquanto os Estados Unidos defendem sua regulação na OMC, os países do MERCOSUL defendem algum tipo de disciplina no âmbito da ALCA.
- Art 12 - trata dos impostos às exportações, havendo propostas divergentes quanto à eliminação ou não de da diferença entre os impostos à exportação aplicados sobre produtos primários e os impostos à exportação dos produtos processados.



- Art 13 - Trata das empresas estatais de comércio, propondo a eliminação (ou não) dos direitos de exclusividade de importação/exportação.

Seção C - Procedimentos e Instituições. Contém 2 artigos:

- Art 14 - Trata da aplicabilidade dos mecanismos de solução de controvérsias;
- Art 15 - Trata da criação de um Comitê de Agricultura que teria as seguintes funções: a) Supervisionar a aplicação e administração das disposições deste capítulo pelas partes; b) Avaliar qualquer proposta de modificação, emenda ou adição às disposições correspondentes a fim de aprimorar a aplicação do disposto neste capítulo, e recomendar à Comissão as mudanças pertinentes e c) Apresentar perante a Comissão relatórios periódicos de sua atuação.

Em seguida o acordo apresenta o que seria uma segunda parte ou outro capítulo (decisão controversa e ainda pendente) sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Esta parte contém 16 artigos com inúmeros itens onde redações divergentes tratam do alcance e cobertura; relação com outras disposições; implementação do acordo pertinente da OMC na ALCA; harmonização; equivalência; avaliação de risco; medidas de emergência; adaptação às condições regionais; procedimentos de controle, inspeção e aprovação; assistência técnica e cooperação; transparência; consultas; contra-notificação; solução de controvérsias, aspectos institucionais e autoridades competentes. Considerando os objetivos dessa análise, não vamos nos deter nas especificidades de cada artigo, mas apenas apresentar uma análise geral. Este é um tema também muito polêmico, onde fundamentalmente o MERCOSUL busca combater as políticas excessivamente rigorosas e distorcidas ao comércio aplicadas pelos Estados Unidos sob o manto de medidas sanitárias e fitossanitárias.

Além dos artigos e ou seções comentadas acima, a presente versão de acordo agrícola apresenta ainda 5 anexos. Considerando que a especificidade técnica expressa nesses anexos vai além dos objetivos desse texto nos limitaremos a listá-los:

- Anexo 1: Disciplinas sobre créditos à exportação de produtos agropecuários;
- Anexo 2: Disciplinas para a supervisão de concessão de ajuda alimentar na ALCA;
- Anexo 3: Lista de transações de ajuda alimentar;
- Anexo 4: Lista de desastres naturais e desastres causados pelo homem;
- Anexo 5: Programa de Trabalho inicial para o comitê MSF da ALCA estabelecido como mandato pelos Ministros.⁴

1.4 Outros capítulos da ALCA relevante para a agricultura familiar do MERCOSUL

Embora o acordo agrícola tenha relevância especial para a agricultura familiar do MERCOSUL, não podemos desprezar os potenciais impactos de outros capítulos da ALCA. Por limitações de espaço será impossível analisar aqui estes outros capítulos com a mesma profundidade. Mas buscaremos ao menos identificar outros temas e ou grupos de negociação relevantes:

⁴ Comitê MSF: Comitê sobre medidas sanitárias e fitossanitárias.

- **Acesso a Mercados:** Através desse grupo foram estabelecidas as modalidades e prazos para as negociações de acesso. A partir desse formato as ofertas dos diversos países e/ou blocos foram apresentadas, inclusive as ofertas para acesso em mercados agrícolas; segundo Montoya “O documento Acesso a Mercados constitui um manual de procedimentos e funções administrativas e aduaneiras, repleto de artigos, parágrafos, incisos, prazos, qualificações, valorações, vigências, certificações e demais detalhes, um sistema mercantil que aspira dar aos grandes consórcios facilidades plenas para garantir a uniformidade, a simplicidade e a liberdade de movimentos, ainda que, por fora das normativas, possa florescer o contrabando em sofisticadas modalidades” (Montoya 2003).
- **Serviços:** Este capítulo trata da liberalização em áreas que vão além do tradicional comércio de bens. Conforme as propostas norte-americanas, muitas delas já implementadas na NAFTA, há o risco da liberalização de setores tão diversos quanto comunicações, educação, saúde, previdência e até mesmo abastecimento/distribuição de água. Obviamente a liberalização em setores como água, educação, extensão rural e pesquisa agropecuária poderia trazer graves impactos para agricultura familiar. Cabe ainda ressaltar potenciais impactos com liberalização em áreas como seguro e crédito agrícola.
- **Investimentos:** Este capítulo é igualmente crucial para a Agricultura Familiar do MERCOSUL, uma vez que a proposta norte-americana busca a diminuição do papel do Estado Nacional em regular e direcionar os investimentos externos. De acordo com a proposta dos Estados Unidos, também já implementada na NAFTA, os investidores estrangeiros não apenas gozariam de liberdade inédita para investir como bem quiserem, como se sentissem seus “direitos” de investidores ameaçados por regulações ambientais, requisitos de performance ou outros instrumentos até então prerrogativas dos Estados soberanos, poderiam buscar compensações processando os Estados Nacionais diretamente em tribunais de arbitragem. Considerando as relações assimétricas já existentes entre a agricultura familiar com as diversas companhias multinacionais que atuam na área de insumos (sementes, biotecnologia, fertilizantes químicos, tratores, agrotóxicos) e de processamento ou varejo (laticínios e outras indústrias de alimentos, redes de supermercados, etc.), uma ampliação dos direitos dos investidores representaria uma ampliação dessa assimetria em prejuízo desses agricultores, como veremos mais à frente.
- **Compras Governamentais:** Mais uma vez há diferentes níveis de ambição nessa área, sendo a ambição norte-americana máxima, buscando a total liberalização, em todos os níveis, das compras governamentais. Isso poderia significar que pequenos produtores que hoje detêm contratos de fornecimento dos produtos para merenda escolar poderiam estar à mercê de uma competição desleal com companhias multinacionais de alimentos, muitas delas altamente beneficiadas pelos subsídios agrícolas concedidos pelos Estados Unidos.
- **Solução de Controvérsias:** Obviamente o formato do processo de solução de controvérsias é altamente relevante, pois será nesse espaço que as diversas regras seriam interpretadas e implementadas
- **Direitos de Propriedade Intelectual:** Aqui os Estados Unidos não apenas têm elevada ambição no conteúdo com também no enforcement do que venha a ser acordado. A ambição norte-americana é um acordo de propriedade intelectual OMC plus. Isto significa que as já



fracas exceções do acordo do TRIPS na OMC que permitem estabelecimento de regras sui generis para a proteção de variedades estariam ameaçadas. Enfim, propõe-se um aprofundamento do patenteamento e ou proteção de variedades agrícolas em detrimento do direito milenar dos agricultores de conservar, trocar, vender, armazenar e melhorar suas variedades agrícolas.

- Antidumping e Medidas Compensatórias: É também notória a prática abusiva de antidumping pelos Estados Unidos. Muitas de suas medidas anti-dumping funcionam como protecionismo a seu mercado agrícola. Regulações nessa área podem trazer impactos em acesso a mercados e preços de alguns produtos da agricultura familiar do MERCOSUL.

1.5 A Declaração Ministerial de Miami: “ALCA a la carte”

As profundas divergências quanto ao nível de ambição da ALCA levaram a uma nova formatação das negociações, conforme decisão da Conferência Ministerial da ALCA, realizada em Miami/Estados Unidos dia 20 de novembro de 2003, ao mesmo tempo os ministros reafirmaram seu compromisso de concluir as negociações até janeiro de 2005.

Na declaração ministerial de 20/11/2003, em sua seção sobre a visão da ALCA, os ministros dizem: “... reafirmamos nosso compromisso com a conclusão bem sucedida das negociações da ALCA até janeiro de 2005 (...) Os Ministros também reconhecem a necessidade de flexibilidade, a fim de que sejam levadas em consideração as necessidades e sensibilidades de todos os parceiros da ALCA. (...) as negociações devem a um acordo equilibrado, que considere as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias do Hemisfério, por intermédio de várias disposições e mecanismos. (...) os Ministros entendem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos. Procuraremos desenvolver um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. Além disso, as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da ALCA, acordem obrigações e benefícios adicionais. Uma das possíveis linhas de ação seria a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da ALCA, definindo obrigações nas respectivas áreas individuais.”⁵

O significado desse novo formato ainda está em disputa, uma vez que quais seriam os limites para os compromissos mínimos só será definido nas negociações futuras. Contudo, a declaração sinaliza um recuo dos Estados Unidos na sua ambição de ALCA total (exceto em agricultura). Obviamente este recuo pode ser apenas tático, com vistas a evitar outro fiasco imediatamente após Cancun. Nessa hipótese, os Estados Unidos retomariam sua agenda “máxima” na busca por definição de limites mínimos comuns nos diversos temas os mais ambiciosos possíveis. Deve-se dizer também que, da mesma maneira, o impasse pode ressurgir nesse processo.

Sabe-se, contudo, das dificuldades adicionais impostas pelo ano eleitoral norte-americano, onde a possibilidade de concessões dos Estados Unidos em temas como agricultura tornam-se improváveis. Prova disso são as emendas orçamentárias aprovadas pelo Congresso daquele país no dia 24 de novembro de 2003, ampliando o montante de subsídios.

5 Área de Livre Comércio das Américas – Declaração Ministerial. Oitava Reunião Ministerial, Miami, Estados Unidos, 20 de Novembro de 2003.

A ALCA flexível, ou “a la carte” expõe ainda os diversos países a pressões diretas para que ampliem de forma bilateral ou plurilateral seus compromissos nas diversas áreas. Obviamente nesse formato o poder de barganha dos Estados Unidos pode ser imensamente superior. Considerando conjuntamente a indisposição por concessões agrícolas nos Estados Unidos, com a assimetria de poder em negociações bilaterais e plurilaterais, poderíamos chegar a uma situação de risco em que a agricultura familiar em alguns dos países do MERCOSUL se veja exposta a concorrência desleal por produtos subsidiados na origem, conjugada com total desregulação dos investimentos de multinacionais do agribusiness, com perda de direitos sobre a biodiversidade e privatização de serviços como educação rural e abastecimento e distribuição de água. Em que pese uma ALCA flexível ser aparentemente menos prejudicial que uma ALCA total, o novo formato não afasta os riscos para a agricultura familiar.

Os limites das obrigações comuns serão definidas pelo CNC que reunirá-se três vezes antes da Nona Reunião Ministerial da ALCA. Os ministros decidiram ainda que as negociações de acesso a mercados deverão ser concluídas até 30 de setembro de 2004.

2. A ALCA e a agricultura no MERCOSUL

O MERCOSUL tem em sua produção agropecuária uma de suas maiores riquezas. Em grande medida isso deriva das excelentes condições climáticas, relevo e solo, somente encontradas em algumas regiões do mundo. Isso permite que os países que compõem o MERCOSUL estejam entre os maiores produtores mundiais de vários produtos, tais como, mandioca onde o MERCOSUL produz, segundo os dados da FAO (Food and Agriculture Organization), cerca de 15% da produção mundial, café produzindo cerca de 32% da produção mundial, tabaco produzindo cerca de 12,5% da produção mundial, feijão produzindo cerca de 18,3% da produção mundial, carne de frango, produzindo cerca de 12,7% da produção mundial, carne de vaca produzindo cerca de 18,2% da produção mundial, mel produzindo cerca de 9,3% da produção mundial, torta de soja 30,2% da produção mundial, óleo de soja, 32,4% da produção mundial, açúcar 17,9% da produção mundial, óleo de girassol 18,5% da produção mundial, frutas 9% da produção mundial, cítricos 22,4% da produção mundial, uvas 6% da produção mundial, milho 8,5% da produção mundial. Certamente que cada país que compõem o MERCOSUL se destaca na produção de alguns desses produtos, no entanto, há outros produtos, que apesar de os países do MERCOSUL não terem um peso no mercado mundial são de extrema importância quando considerada a produção nacional, como é por exemplo a produção de trigo e leite na Argentina, a produção de leite no Uruguai dentre outros, produtos estes que são importantes tanto para o abastecimento interno quanto na pauta de exportações desses países.

O setor agropecuário nos países do MERCOSUL é também de extrema importância tanto no que diz respeito à geração de riquezas como no que diz respeito a população que ocupa no campo. Segundo a FAO, cerca de 18% da população dos países do mercosul é rural, no entanto, há grandes diferenças entre os países, por exemplo, o Uruguai tem somente cerca de 8,4% de sua população no campo, enquanto esse valor fica bem abaixo dos 44% da população rural do Paraguai. Em relação a geração de riquezas a agricultura contribui com cerca de 8% do PIB total dos países do MERCOSUL que para 1999 foi de cerca de US\$ 1 trilhão, no entanto, quando considerados os países esse percentual é bem diferente. A participação da agricultura no PIB da Argentina é de 6% e do Brasil é de 9%, enquanto esse percentual é de 26% para o Paraguai e 9 % para o Uruguai. No entanto, a importância da agricultura para esses países é bem superior ao que revela esses dados de PIB de população rural à medida que não revela a importância da agricultura tanto no setor industrial e no setor de serviços. Vale ressaltar que a agroindustrialização nos países do MERCOSUL tem um peso preponderante no setor industrial. Tome-se de exemplo o caso do Brasil, o setor agroalimentar brasileiro (dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, de 1999) emprega diretamente perto de 17 milhões de trabalhadores na agricultura e quase 750 mil no setor industrial, isso significa que de quatro trabalhadores um está ocupado nesse setor. Há ainda outros milhares de trabalhadores envolvidos no setor de serviços que trabalham com alimentação, mas que não estão incluídos nessas estatísticas.

Outra informação que ressalta a importância da agricultura é a análise da balança comercial dos países do MERCOSUL, trazidas pela tabela abaixo. No caso do Brasil e da Argentina, tanto a balança comercial total como a agropecuária apresenta superávit, no entanto, a agropecuária foi superior que a total, o que significa que as divisas geradas pela agricultura serviram cobrir os déficits gerados em outros setores. Já no caso do Paraguai e Uruguai a balança comercial



total foi deficitária entretanto a balança comercial agropecuária foi positiva, o que também significa que as divisas geradas pela agricultura foram utilizadas para cobrir o déficit de outros setores, no entanto, essas divisas não foram suficientes.

Mercosul - Balança comercial total e agropecuária - 2001 (US\$ milhões)

Países	Balança comercial total*	Balança comercial agropecuária**
Argentina	7.507	9.779
Brasil	2.642	12.851
Paraguai	-532	477
Uruguai	-771	493

*Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

**Fonte: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

Por outro lado vale destacar a importância da agricultura para a segurança alimentar desses países, onde a agricultura familiar tem um papel importante por produzir produtos que em geral são destinados principalmente ao mercado interno. Vide a agricultura brasileira. A agricultura familiar, segundo os dados do Censo Agropecuário 1995/96, no Brasil responde por 85,5% dos 4.139.369 estabelecimentos agropecuários brasileiros e por 37,9% do Valor Bruto de Produção. Produzem cerca de 54% do VBP da pecuária de leite, 58% dos suínos, 40% de aves e ovos, 72% das cebolas, 67% do feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca e 58% da banana. Além da produção de batatas, tomate, uvas, sisal e amendoim que embora não haja dados em relação a participação do VBP são caracteristicamente produzidos na propriedades familiares. Mesmo na produção de produtos característicos das grandes propriedades a agricultura familiar ainda se contribui de forma significativa com 24% do VBP da pecuária de corte, 33% do algodão, 49% do milho, 32% da soja, 46% do trigo e 25% do café. Dos produtos característicos da agricultura familiar brasileira todos, exceto o fumo, são consumidos predominantemente no mercado interno, havendo casos, como do amendoim, da cebola e frangos que parte é direcionada ao mercado internacional.

Apesar da relevância da agricultura para esses países os pequenos agricultores, historicamente tem sido excluídos das políticas agrícolas, dado que essas políticas tem como objetivos fomentar principalmente a agricultura de exportação o que acaba por beneficiar, na maioria das vezes, os grandes produtores rurais.

Esse processo de exclusão, aliado a precariedade das políticas sociais e tendência a baixas dos preços dos produtos agrícolas, têm levado os agricultores familiares a pobreza, assim na Argentina 20% da população rural está em situação de pobreza, no Brasil chega a 66% e no Uruguai a 23%, segundo os dados do PNUD de 1996, não há informações disponíveis para o Paraguai, mas certamente nesse país o índice de pobreza rural também é significativo.

2.1 O Comercio internacional dos paises do MERCOSUL

A inserção dos países do MERCOSUL no comércio internacional, comparativamente a outros blocos econômicos é pouco significativamente. Em termos gerais, o MERCOSUL em 2001 foi responsável por 1,43% das exportações mundiais e por 1,3% das importações (dados da OMC). Tanto em relação às importações com em relação às exportações a ordem decrescente de participação foi Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

No entanto, quando considerado o comércio mundial de produtos agrícolas a representatividade dos países do MERCOSUL é maior. Segundo, os dados da OMC, em 2001 5,2% das exportações mundiais de produtos agrícolas provêm do MERCOSUL (não contabilizado a participação do Uruguai). Em relação às importações esse patamar é bem inferior, não há dados na OMC que digam respeito às importações dos países do mercosul no comércio mundial somente para o Brasil que foi de 0,9% que é o maior importador dentre os quatro países.

A realidade de inserção de comércio mundial é diversa dentro do MERCOSUL, apesar de todos terem em seu setor agropecuário uma importante fonte de divisas, pois essa inserção, como no caso do Brasil é muito mais diversificada e de maior valor agregado, enquanto por exemplo no Paraguai tem menor diversificação e menor agregação de valor. Assim tomando os países do bloco podemos classificá-los conforme sua posição comercial e seu nível de desenvolvimento (ver quadro abaixo). Tanto Brasil, como a Argentina e o Uruguai são predominantemente exportadores de produtos agrícolas primários processados enquanto o Paraguai é exportador de produtos agrícolas primários mas importador de produtos agrícolas processados. Por outro lado o quadro abaixo, mostra ainda a posição comercial dos demais países que formariam a ALCA. O Estados Unidos é considerado um exportador de produtos primários e importador de produtos processados enquanto o Canadá é considerado exportador de produtos agrícolas primários processados.



Nivel de Desenvolvimento

Posição Comercial	Países não desenvolvidos ou pouco desenvolvidos	Países em desenvolvimento	Países desenvolvidos
Exportadores de produtos agrícolas primários processados	Nicarágua Bolívia Guatemala Equador Costa Rica Peru	Argentina Brasil Uruguai Chile	Canadá
Exportadores de produtos agrícolas primários e importadores de processados	Haiti Honduras Paraguai Panamá Rep. Dominicana El Salvador Colombia	México	Estados Unidos
Importadores de produtos agrícolas primários e exportadores de processados	Cuba		
Importadores de produtos agrícolas primários processados	Jamaica	Venezuela Barbados Antigua Barbuda	Bermuda Aruba Ilhas Caimán

Fonte: E. Gudynas, G. Evia, Capítulo em Agricultura do ALCA: um análisis crítico.

2.2 As exportações dos países da ALCA

As exportações agrícolas mundiais movimentaram perto de US\$ 412 bilhões em 2001, segundo dados da FAO (Food and Agriculture Organization), o que representou cerca de 6,8% do comércio mundial. As exportações agrícolas totais da ALCA estão próximas de US\$ 125 bilhões, representando perto de 30% das exportações mundiais.

No que diz respeito aos principais blocos do continente, o NAFTA exportou aproximadamente US\$ 82 bilhões, 20% do total mundial e quase 55% do total regional. O MERCOSUL, mais Chile e Bolívia, exportaram juntos aproximadamente US\$ 32 bilhões, 7% mundial e 20% do bloco.

Maior exportador mundial de produtos agrícolas, os Estados Unidos exportaram US\$ 57 bilhões em 2001 (dados da FAO), mais do que o total exportado pela América Latina. O Canadá também está entre os maiores exportadores agrícolas do mundo, chegando a US\$ 17 bilhões no mesmo ano. O MERCOSUL, com Chile e Bolívia, representa quase US\$ 32 bilhões em exportações agrícolas, cerca de 20% do total das Américas. O Brasil exportou US\$ 16 bilhões e a Argentina US\$ 11 bilhões.

Com relação ao destino das exportações, no caso do NAFTA, o principal comprador é o continente asiático, com US\$ 33 bilhões, ou um terço das exportações totais. Em seguida, vem o próprio NAFTA, com US\$ 32 bilhões. Para os países da América Latina se destinam aproximadamente US\$ 13 bilhões, ou 13% do total exportado e US\$ 14 bilhões vão para a Europa Ocidental.

As exportações agrícolas têm maior peso nas economias do sul do continente. Para os latino-americanos, as exportações agrícolas correspondem a 20% do total. Esse número é menor para os países da América do Norte, cerca de 10%. Apenas 9,5% das exportações totais americanas são produtos agrícolas. Para a Argentina esse percentual ultrapassa os 50%. Para o Canadá, o peso das exportações agrícolas é de 14%, enquanto para o Brasil é de 34%.

Exportações Agrícolas na ALCA-países selecionados - US\$ bi

	Exportações	part/bloco
ALCA	200,0	100%
EUA	66,0	33%
Canadá	33,0	17%
Brasil	16,0	8%
Argentina	12,0	6%
Chile	5,6	3%

Fonte: OMC. Elaboração: Deser.

2.3 O MERCOSUL

O MERCOSUL, por sua vez, tem na Europa e na América Latina seus principais mercados, representando mais de 40% das exportações do bloco. Para o NAFTA, o bloco destina perto de 20% de suas exportações agrícolas. O comércio intrabloco também representa perto de 20% das exportações totais. Perto de 10% vai para os países da América Latina, exceto MERCOSUL, sendo o restante distribuído entre as demais regiões.

As exportações do MERCOSUL tiveram um aumento significativo, passando de US\$ 54 bilhões em 1993 para US\$ 88,5 bilhões em 2002, o que significou uma variação de 63,8% . Até 1999 o MERCOSUL foi um de grande importância para o aumento das exportações do bloco, no entanto, a partir desse, o crescimento das exportações foi ocasionado principalmente para as exportações a outros Mercados.

Em termos da composição das exportações dos países do MERCOSUL, a Argentina, concentra suas exportações em cereais, milho e óleo de soja e carne, o Brasil em café, milho de soja, soja em grãos, açúcar e carnes, o Uruguai em carnes, cereais, produtos lácteos e frutas e o Paraguai em grãos de soja, algodão e milho de soja. Em geral as relações de exportações dos países do MERCOSUL são de complementaridade e não de concorrência. Por outro lado a



pauta de exportação do MERCOSUL é diversificada exportando desde commodities, como trigo e milho, produtos beneficiados, tais como algodão e leite, produtos processados como, tortas de oleaginosas, produtos industrializados de baixo valor agregado, como molho e óleo de soja, a produtos industrializados de alto valor agregado, tais como artigos de confeitaria a partir do cacau. Vale ressaltar que apesar de diversificada a pauta exportadora o bloco ainda está centrada nas exportações de produtos de baixo valor agregado, tais como commodities e produtos beneficiados. Já a participação dos produtos de alto valor agregado ainda é reduzida.

Das exportações argentinas, entre 1996 e 2000⁶, 60,6% tiveram como destino o resto do mundo (demais países fora do continente americano), 32% a ALADI, 21,2% o MERCOSUL, 5,6% para os Estados Unidos e 0,6% para o Canadá. A ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) é um organismo intergovernamental que, promove a expansão da integração da região, objetivando garantir seu desenvolvimento econômico e social e tendo como meta final à criação de um mercado comum. Fazem parte da ALADI os principais países da América Latina, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile Colômbia, Cuba Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Os principais produtos de exportação argentinos ligados a produção agropecuária foram cereais, resíduos das indústrias alimentícias, graxa e óleos, sementes e frutos oleaginosos e carnes e restos comestíveis.

Das exportações brasileiras os principais mercados para suas exportações foram o resto do mundo responsável por 81,26% das exportações, a ALADI 8,3%, sendo 5,9% para o MERCOSUL, Estados Unidos 9,2% e Canadá 0,8%. Os principais produtos de exportações ligados à produção agropecuária foram o café e especiarias, resíduos e desperdícios das indústrias alimentícias e preparações para alimentos de animais, sementes e frutos oleaginosos, açúcares e seus produtos e carnes e restos comestíveis.

O principal mercado de destino das exportações paraguaias, entre 1996 e 2000, foram os países do MERCOSUL responsáveis por 54,2% do total exportado, seguido do resto do mundo (33,9%), e demais países da ALADI (7,2%), Estados Unidos (4,3%) e Canadá (0,01%). Vale ressaltar que a ALADI.

Na pauta de exportação de produtos ligados à produção agropecuária destacam-se os cereais, sementes e frutos oleaginosos, graxas e óleos, preparações alimentícias para animais, tabaco e algodão e fibras têxteis.

As exportações uruguaias tiveram como principal destino, entre 1996 e 2000, o MERCOSUL (47,4%), seguido do resto do mundo (35,7%), demais países da ALADI (9,2%), Estados Unidos (5%) e Canadá (1,7%). Em geral, os principais produtos de exportação do Uruguai foram às carnes, açúcar, leite e derivados e cereais.

6 Dados retirados do estudo *El impacto de ALCA en el sector agropecuario de los países del MERCOSUR*, producido pela ALADI.

2.4 Comercio intra-bloco

Os países que fazem parte do MERCOSUL souberam aproveitar as oportunidades comerciais surgidas a partir das preferências tarifárias, por outro lado os custos baixos de transporte não interferem nas exportações de baixo valor específico, tais como animais vivos, preparações a base de cereais, entre outros. Nos últimos anos esse dinamismo das exportações intra-bloco foi reduzido como resultado das crises econômicas pelas quais seus membros passaram. Dentro do comércio intra bloco a Argentina destaca-se nas exportações de leite e produtos lácteos, algodão e hortaliças, o Brasil nas exportações de hortaliças, cacau, leite e produtos lácteos, ovos e mel, o Paraguai em hortaliças e frutas, e o Uruguai em peles, café, chás, cacau e suas preparações, e preparações a base de cereais.

2.5 Expotações do MERCOSUL para a ALADI

Outro Mercado importante dentro do continente americano é o da ALADI. Nessa região a Argentina exporta principalmente animais vivos, leite e produtos lácteos, açúcares, preparações a base de cereais, couro e peles, e algodão, além de preparações de hortaliças e frutas. Já o Brasil nesse mercado exporta principalmente animais vivos, leite e produtos lácteos, hortaliças, plantas e raízes, cereais e suas preparações, cacau, lã e algodão. O Paraguai exporta para a ALADI principalmente tabaco, bebidas alcoólicas, preparações alimentícias diversas, e cereais e suas preparações. O Uruguai exporta principalmente para a ALADI preparações alimentícias, açúcares e produtos de confeitaria, café, chás, erva mate e especiarias, bebidas alcoólicas, preparações a base de cereais.

2.6 Exportações do MERCOSUL para os Estados Unidos

Para o mercado norte americano a Argentina exportou principalmente preparações e conservas de carne, suco de maçã, mel natural, suco de uva, tabaco, café, preparações de carnes, açúcares, hortaliças, tabaco e seda. O Brasil exportou mais, em importância relativa, café, suco de laranja, tabaco, açúcar, preparações de carne, cacau e tortas de soja. O Paraguai exportou açúcar, molho de soja, alimentos para animais e carnes bovinas. Já o Uruguai exportou principalmente carne bovina, cacau, extratos vegetais e hortaliças.

Dos países do MERCOSUL, somente o Brasil destina parte importante de suas exportações aos Estados Unidos. Os mercados dos Estados Unidos e principalmente do Canadá, não são importantes quando comparado aos demais, resultado das condições restritivas de acesso aos mercados tanto do Canadá como Estados Unidos.

Já o volume de exportações do MERCOSUL que tem como destino o Canadá é muito pequeno, exceto nos casos de chocolates e manteiga de cacau, provenientes principalmente da Argentina e carnes provenientes do Uruguai.



2.7 As “Potencialidades” das exportações agropecuárias com a ALCA

Com a formação da ALCA a Argentina teria potencialidade para exportar produtos lácteos, trigo, tabaco e óleos de soja e de girassol, no entanto, esses mercados no Canadá são protegidos por barreiras não tarifárias (licenças de importação, dentre outros). Para os Estados Unidos a Argentina teria potencial de exportar mel, mas as importações desse produto sofrem controles sanitários, os produtos do complexo soja (óleo e molho de soja), incluindo ainda outros óleos vegetais, como de girassol e sorgo, no entanto, os Estados Unidos são grandes produtores devido aos subsídios aplicados a produção desses produtos, além desses mercados serem fortemente protegidos pela escalada tarifária.

No caso do Brasil os produtos potenciais de entrar no mercado Canadense com a formação da ALCA seriam as aves vivas, mas se aplicam quotas tarifárias, além dos acordos de preferências tarifárias que esse país tem com outros, além de ovos sob os quais também se aplicam quotas tarifárias e controle sanitário para os produtos importados. Poderia ainda exportar óleos vegetais e animais, mas estes produtos sofrem escalada tarifária.

Para os Estados Unidos o Brasil teria potencial para exportar as aves vivas, mas, há restrições para a importação tanto de animais vivos como de carnes de aves. Outros produtos também com potencial seriam óleo e molho a base soja, mas esses produtos sofrem escalada tarifária. O Brasil poderia ainda exportar margarina, mas existem quotas tarifárias, e o tabaco, sob os quais há uma série de restrições.

No caso do Paraguai os produtos com potencial de ingresso no mercado de Estados Unidos são os óleos de soja, girassol e algodão e molho de soja, mas em ambos os casos se aplicam restrições tarifárias. No caso do Canadá o potencial de exportação seriam relativos ao molho de soja e de algodão, mas como nos Estados Unidos esses produtos sofrem escalada tarifária.

Para o Uruguai as possibilidades de ingresso no mercado americano estariam concentradas nos animais vivos, para os quais se aplicam no mercado americano medidas sanitárias. Outros produtos seria os lácteos, sob os quais os Estados Unidos aplica medidas de apoio interno e subsídios na sua produção e a carne bovina sob os quais se aplicam restrições sanitárias e restrições tarifárias. Os produtos lácteos e as carnes também seriam produtos potenciais para entrar no mercado canadense, no entanto, esses produtos dependem de licenças de importações, restrições tarifárias e outros.

A partir dessa análise, o que se percebe é o MERCOSUL tem muito pouco a ganhar com a ALCA em termos de acesso a mercados caso não haja a negociação das barreiras não-tarifárias e dos subsídios e medidas de apoio interno. Essas praticamente impedem que os produtos nos quais os países do MERCOSUL são mais competitivos penetrem no mercado norte-americano.

2.8 As importações

Em relação aos dois principais blocos do continente, o NAFTA é o maior importador, com US\$ 68 bilhões. O saldo comercial do bloco é pequeno, de aproximadamente US\$ 14 bilhões, a maior parte nos Estados Unidos. O MERCOSUL, mais Chile e Bolívia, importaram juntos perto de US\$

6 bilhões, significando um saldo comercial de aproximadamente US\$ 25 bilhões, aproximadamente 2 vezes maior que o saldo do NAFTA e um terço de todo o saldo da região.

O maior importador isolado do continente são os Estados Unidos, com US\$ 45 bilhões de gastos com importação em 2001. Em seguida aparece o Canadá, com US\$ 12 bilhões, o México, com US\$ 10,8 bilhões e o Brasil, com US\$ 3,2 bilhões, todos em 2001, conforme dados da FAO. Para o NAFTA, as importações são provenientes principalmente do interior do bloco (28%), da América Latina (28%), da Europa Ocidental (20%) e Ásia (20%).

Juntos, os países que compõem a Alca importam menos do que exportam (aproximadamente US\$ 83 bilhões), acumulando na região um expressivo superávit comercial que chegou aos US\$ 40 bilhões de dólares em 2001, ou 19% das importações mundiais, segundo dados da FAO.

2.9 MERCOSUL

As importações do MERCOSUL provem 46% dos países da ALADI, desse valor 20% vem do MERCOSUL, 21% dos Estados Unidos e 24% da União Européia. De forma geral os demais países não respondem por parcela significativa das importações dos países do MERCOSUL.

As importações do Brasil

O Brasil teve suas importações advindas, entre 1996 e 2000, principalmente do resto do mundo (25,2%), ALADI (62,3% das quais 57,6% viram do MERCOSUL), Estados Unidos (9,2%) e Canadá (3,2%). As importações do Brasil estiveram concentradas em cereais, algodão e produtos lácteos. Dos países da ALADI, o Brasil importou principalmente carnes, leite e produtos lácteos, ovos e mel, hortaliças, frutas e cereais. Dos Estados Unidos as importações foram principalmente de preparações de carnes, preparações alimentícias diversas, sementes e frutos oleaginosos e algodão. Já do MERCOSUL os principais itens de importação foram cereais, hortaliças, leite e produtos lácteos.

As importações da Argentina

A Argentina importou entre 1996 e 2000, 25,8% do resto do mundo, 58,29% da ALADI, sendo 39,4% proveniente do MERCOSUL, concentrando suas importações em carnes, sementes e frutos oleaginosos, frutas e café.

Dos países da ALADI os principais itens de importação foram carnes e cacau. Considerando os Estados Unidos os principais produtos de importação foram cereais, sementes e frutos oleaginosos, preparações alimentícias diversas, peles e couros. Já do comércio intra-MERCOSUL os principais itens de importação da Argentina foram café, preparações de carne, cacau e suas preparações, carnes, seda, açúcares e tabaco.

As importações do Paraguai

As importações do Paraguai tiveram principalmente como origem o resto do mundo (13%), a ALADI (76% sendo 73% referente ao MERCOSUL) Estados Unidos (10,6%) e Canadá (menos de 1%). O Paraguai concentrou sua importação principalmente em tabaco e suas manufaturas, bebidas alcoólicas e cereais.



Dos Estados Unidos o Paraguai importa sementes e frutos oleaginosos, bebidas alcoólicas, leite e produtos lácteos e preparações alimentícias. Da ALADI sua importações concentram-se em principalmente produtos vegetais e plantas vivas. Do MERCOSUL, o Paraguai, importa Argentina, predominantemente, leite e produtos lácteos, animais vivos, fibras têxteis, cereais, óleos vegetais e animais e preparações a base de cereais.

As importações do Uruguai

Das importações uruguaias, entre 1996 e 2000, 16,4% vieram do resto do mundo, 78,4% vieram da ALADI, sendo 71,2% do MERCOSUL, 3,7% dos Estados Unidos e 1,5% do Canadá. O Uruguai importou principalmente preparações alimentícias e de base de cereais, açúcar, café e bebidas alcoólicas. Considerando as importações dos Estados Unidos estas se concentraram em produtos de origem animal, extratos vegetais, hortaliças e animais vivos. Em relação as importações intra- MERCOSUL estas se concentraram em cereais, óleos vegetais e animais. No âmbito da ALADI, os principais produtos importados foram frutas, plantas vivas e produtos de origem vegetal.

A partir da análise dos mercados dos quais os países do MERCOSUL importam, percebe-se que esses países têm uma estrutura de importação muito diversificada, onde os Estados Unidos ocupa somente o terceiro lugar no comercio do MERCOSUL. O comercio intra-MERCOSUL é muito mais importante, ocupando o primeiro lugar. Essas conformação pode ser alterada eventualmente com a formação da ALCA, à medida que em certos produtos os países membros do MERCOSUL poderiam desviar suas importações intra-bloco ou mesmo da ALADI para outros parceiros comerciais com as mesmas preferências que existiria a partir da formação da ALCA. Esse comércio seria desviado principalmente para os Estados Unidos, fornecedor mundial de produtos agropecuários.

2.10 Conclusões

Assim analisando os dados de exportações e importações dos países do MERCOSUL, se permite acreditar que apesar do comércio intra-MERCOSUL ser significativo, no espaço da ALCA essa significância poderia ser altamente afetada, caso a integração ocorra, principalmente mediante a presença dos subsídios as exportações e as medidas de apoio interno praticadas pelo Estados Unidos e Canadá. Isso porque, haveria a tendência de importar produtos subsidiados, dados seus preços mais baixos. Os produtos subsidiados pelos Estados Unidos, tais como soja, trigo, lácteos, mel, fruta, dentre outros são também importantes na pauta de comércio intra-MERCOSUL, no entanto, um ambiente onde essas trocas comerciais estejam ocorrendo com concorrência desleal de produtos subsidiados, certamente se desviará para esses produtos subsidiados.

Assim as exportações com destino ao MERCOSUL de países como Argentina e Uruguai estariam relativamente ameaçadas a partir da inclusão dos Estados Unidos e Canadá com a ALCA. Um primeiro produto que sofreria desvio de comércio seria o que a Argentina se abastece a partir das exportações do Brasil. As exportações de frango do Canadá e dos Estados Unidos ameaçam as exportações brasileiras com destino ao mercado argentino. Isso porque ambos países subsidiam sua produção de frango ou de produtos essenciais destinados à alimentação, barateando o preço do produto final.

A mesma ameaça ocorreria no mercado brasileiro com as exportações de leite e derivados provenientes do Uruguai e da Argentina. No caso do leite em pó, os Estados Unidos dispõem de uma ampla gama de instrumentos de política que favoreceriam a produção e a exportação de produtos lácteos daquele país.

Outro exemplo seriam as exportações de trigo da Argentina direcionadas ao Brasil e Paraguai. Estas também estariam ameaçadas à medida que os Estados Unidos e Canadá possuem várias políticas de ajuda interna, que criam condições desvantajosas para a Argentina nos mercados brasileiro e paraguaio.

No caso do milho, os Estados Unidos dispõem de um amplo conjunto de políticas de ajuda interna e promoção das exportações, que prejudicaria a posição competitiva da Argentina no Brasil e Uruguai. Dentre muitos outros exemplos que poderiam ser citados.

Cabe destacar que grande parte do volume do comércio de exportação dos países do MERCOSUL está concentrada em produtos como trigo, milho, arroz, óleo e molho de soja, produtos lácteos (basicamente leite em pó) algodão e carne de frango. Outros produtos seriam, por exemplo, cigarros, cerveja e vinhos que os Estados Unidos produz e exporta esses produtos em grande volumes. A desgravação tarifária que surge como consequência da conformação da ALCA, criaria perdas de comércio ou desvio de comércio nos produtos que os sócios de ALADI importam atualmente do MERCOSUL e passariam a importar de Estados Unidos. As poucas exceções seriam produtos tais como tabaco, cacau e talvez a carne.

3. A ofertas agrícolas apresentadas nas negociações da ALCA

O processo de negociação da ALCA prevê que em vários temas a serem negociados (serviços, bens agrícolas e não agrícolas e outros) os países devem apresentar propostas de liberalização tarifária do universo de bens, item por item, segundo períodos. Na ALCA, foi negociado que os seguintes intervalos de desgravamento tarifário: Fase A= 5 desgravação imediata; Fase B= até 5 anos; Fase C = até 10 anos; Fase D = acima de 10 anos; NO = não ofertado. Assim, dentro de cada uma dessas “fases” os países colocariam seus produtos de acordo com sua fragilidade, ou seja, produtos em que a produção interna poderia ser comprometida ao se abrir os mercados. No entanto, o processo de negociação não se chegou a acordo sobre alguns elementos relevantes de métodos e modalidades, como a admissibilidade de exceções às regras de desgravação, o tratamento a ser dado a subsídios domésticos no caso da agricultura, e a definição de métodos para determinar as concessões tarifárias (listas de ofertas diferentes por países ou grupos de países beneficiados ou listas únicas de acordo com o princípio de nação mais favorecida regional). Em consequência, o processo de apresentação das ofertas iniciais de liberalização para bens industriais e agrícolas iniciou-se, sem que se tivesse chegado a acordo em relação a algumas questões relevantes para a evolução posterior das negociações. Além do que não se estabeleceu o prazo de desgravação para produtos sensíveis - mais de dez anos.

Em fevereiro desse os países ou conjunto de países apresentaram as propostas, ou lista de ofertas de bens industriais e agrícolas, para serem negociadas na ALCA. Dado os resultados da última reunião Ministerial da ALCA realizada em Miami, onde se acordou um compromisso mínimo nos diversos temas e mais abrangente somente para os países que o quiserem, não se sabe ao certo qual será o destino dessas ofertas. Mas possivelmente a lista apresentada pelo MERCOSUL e pelos Estados Unidos será a provável base para negociação do futuro acordo bilateral a ser negociado entre Estados Unidos e MERCOSUL a partir de 2004.

Os diversos países que fariam parte da ALCA apresentaram suas listas de ofertas sozinhos, como foi o caso do Canadá, México, Estados Unidos, Chile e outros, ou agrupados, segundo acordos regionais de comércio, como foi o caso do MERCOSUL e da Comunidade Andina.⁷ Até então, nos diversos acordos regionais negociados cada país (ou bloco) apresentava uma única lista de ofertas para todos os futuros participantes do bloco, no entanto dentro da ALCA os Estados Unidos veio a romper com esse padrão, apresentando listas diferenciadas segundo grupos de países. Essa prática configura-se como um desrespeito o princípio de não discriminação da OMC (Organização Mundial do Comércio), segundo o qual qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por um país signatário do tratado a qualquer produto de um país nas mesmas condições será imediata e incondicionalmente estendido a todos os demais signatários. Trata-se, como visto, de um princípio absoluto, “incondicional”, que não autoriza exceções não autorizadas, exceções estas que em zonas de livre comércio e uniões alfandegárias, diriam respeito a um regime mais benévolo do que aquele cedido aos demais parceiros comerciais, o que não é o caso da atitude dos Estados Unidos. Segundo os Estados Unidos essa diferenciação refletiria a grande disparidade em tamanho e desenvolvimento econômico entre os países da ALCA.

⁷ Fazem parte da Comunidade Andina a Bolívia, a Colômbia, o Equador o Peru e a Venezuela.



Assim a oferta norte-americana ficou da seguinte forma, para redução tarifária imediata:

	Bens Agrícolas (% das importações)	Bens Industriais (% das importações)
MERCOSUL	50	58
Comunidade Andina (CAN)	68	61
América Central	64	66
CARICOM*	85	99

* Fazem parte do CARICOM (Mercado Comum do Caribe) a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

Dessa forma, o MERCOSUL foi o grande discriminado dessa proposta, pois somente 50% de suas importações agrícolas seriam reduzidas de imediato suas tarifas de importação. Na verdade, essa estratégia dos Estados Unidos é uma tentativa de proteger seu mercado, pois, dá aos países menos competitivos tanto em relação a agricultura como a indústria maior redução tarifária.

3.1 A oferta agrícola dos Estados Unidos para o MERCOSUL na ALCA

No caso da listas de ofertas pelos países elas dizem respeito somente a questão da redução de tarifas, não dizendo respeito as barreiras não tarifárias, tais como dumping, subsídios internos, cotas, restrições fitossanitárias, picos tarifários decorrentes das tarifas específicas, entre outras. No entanto, o grande problema dos países do MERCOSUL para acesso no Mercado norte-americano são esses tipos de barreiras que atingem boa parte dos produtos agropecuários exportados, tais como açúcar, suco de laranja, trigo, leite, fumo, carnes e outros, pelos países do bloco, além da existência de uma rede de preferências que beneficia tanto países com os quais os Estados Unidos têm acordos preferenciais quanto países que são objeto de regimes preferenciais unilaterais. Quando tomada a média tarifária dos produtos em geral nos Estados Unidos ela é baixa.

Por outro lado a oferta norte-americana também é tímida pois, colocou-se boa parte dos produtos de interesse dos países do MERCOSUL no fim do período de desgravação tarifária.

Um dos pontos apresentado pela proposta dos Estados Unidos seria em relação ao setor têxtil. O setor têxtil dos Estados Unidos é extremamente protegido, no entanto, a proposta dos Estados Unidos estabelece que as tarifas de importação sobre produtos têxteis (tecidos e confecções) sejam eliminadas no prazo de cinco anos a partir da entrada em vigor do acordo de criação da Alca. Nesse caso, a intenção dos Estados Unidos é incentivar os países do MERCOSUL a fazerem o mesmo, o que não teria um efeito positivo para a produção de algodão do bloco. Segundo estudo da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), prevê que um acordo de livre comércio entre o Brasil e os Esta-

dos Unidos implicará, no setor têxtil, “aumento pouco significativo” das exportações brasileiras e “aumento” das importações. O provável impacto, segundo o estudo seria a “concentração em têxtil”. O Brasil, porém, sofreria com a entrada facilitada de produtos das companhias norte-americanas, que operam com uma escala bem maior que as brasileiras. Além da produção brasileira de algodão que seria submetida a concorrência desleal da produção norte-americana altamente subsidiada. Segundo estimativa do Comitê Assessor do Algodão, dos Estados Unidos, em 2001 os produtores norte-americanos receberam entre US\$ 1,7 bilhão e US\$ 2,0 bilhão em subsídios do governo.

3.2 A Oferta agrícola do MERCOSUL para a ALCA

A lista de oferta final apresentada pelo MERCOSUL teve como base uma lista prévia apresentada por cada país membro. Tanto a lista para produtos agrícolas como para produtos não agrícolas, não apresenta nenhum produto classificado como NO (não ofertado), o que significa que a intenção do MERCOSUL é liberalizar 100% dos produtos.

Em relação aos produtos agrícolas a proposta do MERCOSUL, foi de que a Fase A, ou de redução imediata, abrangeria 9,63% das importações realizadas pelo MERCOSUL provenientes dois países ALCA (exceto as realizadas dentro do MERCOSUL) Na Fase B, ou de redução até 5 anos, abrangeria 7,54% das importações realizadas pelo MERCOSUL provenientes dois países ALCA (exceto as realizadas dentro do MERCOSUL), na Fase C, ou até 10 anos, 34,95% das importações realizadas pelo MERCOSUL provenientes dois países ALCA (exceto as realizadas dentro do MERCOSUL), a Fase D, com redução para mais de 10 anos, abrangeria 47,88% das importações realizadas pelo MERCOSUL provenientes dois países ALCA (exceto as realizadas dentro do MERCOSUL). A respeito dessa oferta do MERCOSUL, os Estados Unidos disseram ser “tímida” tanto na agricultura como na indústria, pois a maior parte 47,8% somente teriam as tarifas reduzidas a partir de mais de 10 anos. A intenção do MERCOSUL ao apresentar essa oferta “tímida” era muito mais pressionar os Estados Unidos, para negociarem suas práticas de apoio interno, subsídios e outras medidas não tarifárias. Dessa forma o MERCOSUL, incluiu nas ofertas da fase C (até dez anos) e D (mais de 10 anos) a grande maioria dos produtos agrícolas. Produtos dos Estados Unidos que possuem vantagens artificiais, por causa dos subsídios praticados, ficaram nestas listas assim por exemplo os itens que correspondem a leite e derivados ficaram em sua grande maioria nessas duas fases, o mesmo aconteceu com cereais, algodão, óleos vegetais, frutas e carnes. Esses produtos além de serem subsidiados pelos Estados Unidos são também produtos de grande importância para os países do MERCOSUL. Estão ainda inclusos na listas C e D outros produtos importantes para a agropecuária dos países do MERCOSUL, tais como mel, açúcar, café, produtos hortícolas (batatas, tomate, legumes, feijão), fumo, cacau entre outros.

4. Ameaças e oportunidades da oferta e seus impactos sobre a agricultura familiar

As negociações sobre agricultura são vistas como uma das mais polêmicas da Área de Livre de Comércio das Américas. Grosso modo, os países em desenvolvimento das Américas adotam uma postura de exigir substancial aumento do acesso aos mercados de produtos agrícolas dos Estados Unidos e Canadá, além de buscar a redução do apoio interno e subsídios às exportações nos países desenvolvidos. Já os países desenvolvidos se recusam a negociar substancialmente agricultura, argumentando que necessitam de obter um amplo acordo na OMC de maneira a não ficar em desvantagem em relação à União Européia.

Esta divergência aparentemente simples parte do princípio de que os países em desenvolvimento, particularmente os países agro-exportadores, como os membros do MERCOSUL, teriam enormes vantagens com essa negociação. Em nossa opinião esse ponto de partida ignora as peculiaridades da agricultura no continente privilegiando os interesses apenas do agribusiness.

Contudo, a compreensão dos efeitos da ALCA sobre a segurança alimentar não pode ser feita apenas a partir da análise das negociações agrícolas. Outros temas em negociação também afetam a segurança alimentar e a agricultura familiar, a exemplo de propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais. Se levarmos em conta o conjunto das negociações, veremos que os verdadeiros beneficiários seriam as multinacionais de alimentação, para quem a ALCA é estrategicamente fundamental para ampliação de seu domínio sobre o mercado de alimentos, e por consequência para a ampliação do domínio dos países de onde se originam sobre os demais.

4.1 Liberalização comercial e agricultura

Vários países, inclusive os integrantes do MERCOSUL, vêm priorizando a liberação comercial da agricultura como elemento central nas negociações da ALCA. O argumento central é que o protecionismo dos Estados Unidos exclui os agro-exportadores brasileiros daquele mercado. Outro elemento do posicionamento brasileiro é a necessidade de redução do apoio doméstico norte-americano e a eliminação dos subsídios à exportação pois estas medidas seriam distorcivas ao comércio.

Argumentos como esses apresentam a agricultura como um setor monolítico, portador de interesses comuns. Entretanto, cabe destacar que agricultura é altamente diferenciada em vários países das Américas. Convivem, muitas vezes de forma conflituosa, a agricultura familiar e ou camponesa, a agricultura indígena, e a agricultura patronal. A agenda política de acesso a mercados e redução dos subsídios nos países desenvolvidos quase a qualquer custo corresponde ao posicionamento da agricultura patronal (fazendeiros com mais de 4 módulos rurais e que utilizam predominantemente mão de obra assalariada). No caso brasileiro, as organizações da agricultura familiar buscam primariamente a proteção do mercado doméstico. Cabe destacar que é exatamente a agricultura familiar a maior responsável por prover a segurança e sobera-



nia alimentar de nosso povo. Vejamos, portanto, uma breve caracterização destas duas agriculturas, no caso brasileiro.

Conforme o Censo de Agropecuário 1996, existem no Brasil 4.139.369 estabelecimentos rurais familiares (segundo a metodologia utilizada por INCRA/FAO), ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares. Por outro lado, há 554.501 estabelecimentos patronais, ocupando uma área de 240 milhões de hectares. Os agricultores familiares representam 85,5% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área e são responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional (VPB), apesar de receberem apenas 23,5% do financiamento destinado agricultura (INCRA/FAO 1999).

Em relação à produção de alimentos propriamente dita vejamos alguns exemplos, baseados no Censo de 1985: tanto em relação à quantidade quanto em relação ao valor, é predominantemente familiar a produção de mandioca e milho nas regiões Norte, Nordeste e Sul e também de arroz no caso do Nordeste. Pelo critério da quantidade, a agricultura familiar é também predominante na produção de leite e aves, no sul e aves no Norte, no Nordeste. Considerando-se somente o valor da produção, é predominantemente familiar a produção de feijão no Norte e no Sul. Em suma, pode-se afirmar que nas regiões Norte e Nordeste e sul a produção de base familiar, de grãos básicos e aves tende a predominar, enquanto no Sudeste e Centro Oeste a situação é mais favorável para a agricultura patronal (INCRA/FAO 1996a).

Com base no Censo de 1995/96, os agricultores familiares produzem 24% do VPB da pecuária de corte, 54% da pecuária de leite, 58% dos suínos, 40% das aves e ovos, 33% do algodão, 72% da cebola, 67% do feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja, 46% do trigo, 58% da banana e 25% do café (INCRA/FAO1996b). Segundo o estudo do INCRA/FAO “A Renda Total por hectare demonstra que a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, produzindo uma média de R\$ 104,00/ha/ano contra apenas R\$ 44,00 ha/ano pelos agricultores familiares” (INCRA/FAO1996b). Esta maior eficiência ocorre em todas as regiões.

A agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural brasileiro. Mesmo dispondo de 30 % da área, é responsável por 76,9% do pessoal ocupado (...) Entre os agricultores patronais são necessários em média 67,5 ha para ocupar uma pessoa, enquanto entre os familiares são necessários 7,8 ha para ocupar uma pessoa. (INCRA/FAO1996b)

4.2 As consequências da liberalização

Vimos portanto que não faz sentido falar em uma agricultura brasileira, como ta, bem não faria sentido falar em uma agricultura do MERCOSUL. Na realidade há diversos setores com diferentes interesses. Cabe destacar que os processos de liberalização comercial já ocorridos afetaram de maneira distinta esses setores. Durante a década de 90 o governo brasileiro promoveu uma abertura unilateral da agricultura. As tarifas sobre produtos agrícolas forma reduzidas de uma média de 50% para cerca de 11%. Este processo aliado à sobrevalorização do dólar e a política monetária prejudicou sobretudo a agricultura familiar. Homem de Melo verificou que os preços dos produtos da agricultura familiar na década de 90 tiveram uma queda de 4,74% ao ano, enquanto essa redução foi bem menor para a agricultura patronal (2,56%). Se analisarmos a

evolução dos valores de produção, a agricultura familiar teve uma redução de 0,96% ao ano, enquanto a agricultura patronal manteve seus valores (Homem de Melo 2001). O desaparecimento de cerca de 1 milhão de estabelecimentos agrícolas entre 1985 e 1996, em sua imensa maioria familiares, demonstra o impacto da abertura e demais políticas adotadas. Em resumo, o processo de liberalização comercial levou ao agravamento da desigualdade entre agricultura familiar e patronal. Considerando-se a primeira como base para a soberania alimentar e segurança alimentar pode-se perceber como o aprofundamento da liberalização como em negociação na ALCA seria danoso.

As consequências da liberalização se fazem sentir no desempenho geral da agricultura dos diferentes países. Campos destaca que durante a década de 1990 (quando houve a liberalização) as exportações agrícolas brasileiras cresceram cerca de 7% ao ano, entretanto a participação brasileira nas exportações globais caiu de 4% para 3,8%. Já no lado das importações houve um crescimento anual de 10% e a participação brasileira nas importações agrícolas aumentou de 0,6% para 1,1% (Homem de Melo 2001). Em resumo, com a liberalização passamos a importar mais alimentos, passando a depender das importações agrícolas para prover os alimentos para o país.

O caso do México é ainda mais ilustrativo. Após sua entrada no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA em sua sigla em inglês) o déficit na balança comercial agrícola multiplicou-se por quatro. O país transformou-se no terceiro maior comprador de alimentos dos Estados Unidos. Alberto Arroyo Picard resume as consequências de 7 anos do NAFTA para o campo mexicano da seguinte forma: desestruturação do padrão de cultivos e das cadeias produtivas; pobreza extrema; expulsão de um grande número de camponeses; dependência alimentar (Arroyo Picard y otros 2001).

Em síntese as experiências de liberalização da década de 90, sejam elas provenientes de abertura unilateral, acordos multilaterais (OMC) ou acordos regionais resultaram na desestruturação e empobrecimento da agricultura familiar nos países em desenvolvimento e em uma acentuada ampliação das importações agrícolas desses países. As consequências sobre a soberania alimentar são óbvias na medida em que a base dessa soberania, a agricultura familiar, foi a principal afetada. Além disso o nível de dependência alimentar causado pelo aumento das importações agrícolas revela a perda de soberania alimentar dos países em desenvolvimento.

Como já destacamos anteriormente, parece cada vez mais claro que reduções substanciais dos subsídios agrícolas não serão objeto de compromissos na ALCA. Nesse cenário os já poucos eventuais benefícios seriam reduzidos drasticamente.

Por outro lado, a ampliação do acesso norte-americano aos mercados do MERCOSUL poderia ter um efeito altamente prejudicial. Este efeito torna-se ainda mais perverso com a ampliação dos subsídios agrícolas norte-americanos que com a nova Farm Bill alcançarão a soma de 175 bilhões de dólares nos próximos 10 anos visando a sustentação dos preços de trigo, milho soja e algodão.

Como destacamos anteriormente, o MERCOSUL decidiu incluir na fases C e D de desgravação produtos como leite e derivados, cereais, algodão, óleos vegetais, frutas, carnes, mel, açúcar, café, produtos hortícolas (batatas, tomate, legumes, feijão), fumo, cacau entre outros. São



produtos importantes para a agricultura do MERCOSUL, sendo muitos deles fundamentais para Agricultura Familiar. Ao mesmo tempo são produtos que gozam de elevados níveis de apoio doméstico. Neste cenário de manutenção e ou ampliação dos subsídios norte-americanos o aprofundamento da liberalização agrícola com a ALCA seria extremamente danoso à agricultura familiar.

4.3 As multinacionais e a liberalização

Se a agricultura familiar, base da segurança alimentar, têm sido o setor mais prejudicado pela liberalização agrícola devemos agora analisar os ganhadores: as multinacionais. Grande parte do comércio internacional de alimentos é realizada por essas companhias. Montoya apresenta a dimensão destas companhias, destacando, por exemplo que em 1997 a companhia Altria (Philip Morris) dos Estados Unidos teve um comércio de 53 bilhões de dólares, seguida por Cargill (Estados Unidos) com 50 bilhões e Nestlé (Suíça) com cerca de 40 bilhões (Montoya 2003). O mesmo autor descreve em mais detalhes o gigantismo da Cargill: “que opera em 59 países, com 97.000 empregados, contando com mais de 300 elevadores de grãos mundo afora. Em suas operações no México, onde se instalou em regiões agropecuárias estratégicas, a forma de exploração agropecuária da empresa lhe permite fixar o preço do produto para o ciclo outono inverno, onde se concentram 80% dos subsídios de comercialização dos quais a empresa acesa a maior parte (...) Sua integração empresarial lhe permite processar algodão na Tanzânia, produzir quase a metade do suco de laranja de Moscou e desenvolver uma semente de milho no Paquistão para alimentar os porcos que sacrifica na Tailândia e vende no Japão” (Montoya 2003). O mesmo autor exemplifica a forma de operação dessas empresas através da queda dos preços recebidos pelos produtores e o aumento dos preços pagos pelos consumidores. Há ainda inúmeros exemplos de como as mesmas companhias pagam um preço aos produtores norte-americanos muito inferior ao preço pelo qual exportam esses mesmos produtos (2,75 USD/bushell e 3,50 USD/bushell de trigo em 2001/2002). Obviamente que o processo de liberalização é fundamental para as operações de comércio internacional de empresas como a Cargill que se intitula o supermercado do mundo!

Outro exemplo de como a liberalização comercial beneficia as multinacionais em detrimento dos agricultores e consumidores é a expansão da Parmalat no Brasil. Na esteira do processo de liberalização e desregulamentação do mercado de leite, essa companhia italiana expandiu-se rapidamente no Brasil. Além disso, a progressiva liberalização das normas para o investimento externo e a abertura comercial também favoreceram a expansão da Parmalat. Para se ter uma idéia desse processo de expansão “Somente entre 1989 e 2001, a Parmalat fez 27 aquisições de empresas brasileiras principalmente no setor de lácteos, sendo a maioria delas empresas detentoras de marcas fortes regionalmente. Somente entre 1989 e 1993, a empresa adquiriu 14 empresas” (Souza 2003). Com isso a empresa tornou-se a vice-líder no mercado brasileiro de lácteos e a líder em produtos importantes como o leite UHT. Após instalar-se no mercado, a Parmalat adotou uma série de políticas que levaram a concentração da produção de leite, com exclusão de milhares de agricultores familiares. A empresa passou a remunerar mais os produtores com maior produção, ao mesmo tempo em que exigia uma série de procedimentos para melhoria da qualidade sem oferecer condições para isso. Estes procedimentos foram também adotados por outras empresas do setor. Como consequência “entre 1996 e 2002, quatro dentre as maiores empresas do setor excluíram cerca de 70 mil produtores, obtendo um acréscimo de pro-

dução de 15%. Nesse processo, somente a empresa Parmalat excluiu 23,2 mil produtores entre 1996 e 2002, perdendo apenas para a Nestlé, que excluiu 32 mil produtores. Mesmo assim, a Parmalat obteve um aumento de produção de cerca de 19% no período mencionado” (Souza 2003). A desregulamentação dos investimentos externos e a desestruturação de políticas domésticas foram fundamentais para a expansão da Parmalat assim como para adoção impune de práticas que excluíram milhares de agricultores.

Outra expansão notável no mercado brasileiro foi a da companhia norte-americana Monsanto. Essa empresa não constava da lista das maiores empresas do mercado brasileiro de sementes de milho em 1997. Contudo, em 1999 a Monsanto já dominava 60% desse mesmo mercado. Para tanto adquiriu várias companhias sementeiras brasileiras (Wilkinson e Castelli 2000). Nesse caso, um incentivo fundamental foi a adoção pelo Brasil de uma nova lei de patentes e de uma lei de proteção de cultivares. Ambas as leis entraram em vigor em 1997 e são consequências do acordo da Organização Mundial de Comércio. No capítulo sobre propriedade intelectual, esse acordo obrigava a expansão dos direitos de propriedade intelectual para áreas como medicamentos e alimentos bem como forçava à adoção de direitos para os obtentores de variedades vegetais. Para empresas sementeiras, como a Monsanto, a garantia de que receberia royalties pela reprodução e comercialização de suas variedades, bem como o monopólio assegurado por um período de tempo, configuraram-se como um incentivo a mais para sua expansão. O domínio do mercado de sementes por multinacionais implica no domínio da própria produção alimentar, que se choca frontalmente com os conceitos de segurança e soberania alimentar.

Os três casos acima exemplificam como a liberalização comercial beneficia a expansão das multinacionais e o controle da produção e comercialização por essas empresas. A liberalização agrícola confere ampla liberdade de movimento para as empresas que atuam na exportação. A liberalização de investimentos reduz as possibilidades dos Estados em regular as atividades das multinacionais bem como de obrigá-las a cumprir requisitos de desempenho vinculados a proteção ambiental, geração de empregos, garantia de renda aos agricultores e à própria segurança alimentar. A adoção de direitos de propriedade intelectual retira o direito histórico dos agricultores de reproduzir e comercializar livremente suas sementes, relegando às multinacionais o domínio da agrobiodiversidade.

As negociações da ALCA procuram aprofundar todos esses aspectos de interesse das multinacionais. As propostas dos Estados Unidos visam um amplo acordo de investimentos e propriedade intelectual aos moldes do NAFTA. Por outro lado, as pressões de uma minoria de grandes fazendeiros e empresas vinculadas ao agri-business fazem com que países agro-exportadores tenham na liberalização agrícola sua principal pauta.

5. Propostas e oportunidades

A ALCA será formada por um grupo extremamente assimétrico de países. Agrega países desenvolvidos como os Estados Unidos e Canadá, países em desenvolvimento como Brasil, Argentina, Venezuela e países cuja situação de pobreza é ainda mais gritante pobres como Guatemala e Haiti. Este conjunto de países que possui enormes diferenças não somente em relação ao seu poder econômico, mas também disparidades sociais e políticas. Essas diferenças quando não levadas em consideração no processo de integração, resultarão em benefícios na maior parte das vezes a favor dos países desenvolvidos, já que o comércio internacional isolado tenderá a agravar essa situação.

Dessa forma o exemplo dado pela União Européia é válido. O processo de integração da União Européia pretendendo fazer frente às assimetrias existentes entre os países do bloco criou uma série de mecanismos de compensação, programas de inversão e medidas de apoio para superar os níveis de desenvolvimento, pretendendo dessa forma auxiliar os países menos desenvolvidos a criar condições para seu desenvolvimento. Nesse sentido, uma integração regional que tivesse por objetivo o desenvolvimento e a redução das desigualdades também poderia ter uma série de mecanismos que pudessem corrigir ou ao menos amenizar as diferenças existentes entre os países. Isso possibilitaria que os países com menor nível de desenvolvimento pudessem criar condições de concorrer com os mais desenvolvidos. A criação desses mecanismos dependeria certamente de recursos, na maioria dois casos a fundo perdido, e viabilizados principalmente pelos países mais desenvolvidos, destacando-se Estados Unidos e Canadá. Por outro lado, como esse processo poderia levar um tempo considerável, uma integração regional efetiva deveria ser negociada e efetivada num espaço muito maior de tempo.

A partir de uma proposta alternativa de integração a agricultura familiar dos países em desenvolvimento poderia ser beneficiada. Poderiam ser criadas transferências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento para que estes pudessem também criar um sistema de apoio interno a sua agricultura, beneficiando principalmente os agricultores familiares que até agora tem sido um dos grandes excluídos do processo de mercantilização da agricultura. Isso possibilitaria, além de criar condições para os agricultores permanecerem no campo e terem uma vida digna, aos países investir em sua segurança alimentar à medida que os agricultores familiares em geral tem sua produção voltada principalmente para abastecimento do mercado interno.

Por outro lado, dada a pouca probabilidade de haver mecanismos como os mencionados acima no espaço da ALCA outras propostas poderiam diminuir as ameaças e aproveitar oportunidades.

Nesse sentido a primeira proposta seria a criação de uma “caixa de desenvolvimento”, ou seja a criação de uma série de instrumentos que somente os países em desenvolvimento e especialmente as economias menores poderiam recorrer, com fins a proteger suas agriculturas e viabilizar sua segurança alimentar. Dessa forma esses países poderiam se utilizar de uma série de instrumentos quando a produção interna de um produto fosse ameaçada pelas importações, por outro lado poderia também incluir uma lista de produtos “socialmente importantes”, que seriam basicamente os que garantissem a segurança alimentar dos países e aqueles de produção



característica da agricultura familiar, que poderiam ter desde flexibilidade para aumento de tarifas até a proibição das importações, possibilitando dessa forma reserva o mercado interno para a produção nacional.

A sustentabilidade da agricultura passa indiscutivelmente pela preservação do meio ambiente. Em geral as oportunidades de expansão das exportações esperadas a partir dois acordos comerciais, leva em muitos países a expansão da fronteira agrícola indiscriminadamente, como por exemplo, o que aconteceu no Brasil com a produção de soja para a exportação. Dessa forma seria interessante que a proposta da ALCA incorporasse elementos que proibissem aos países exportar produtos que estivessem fora dois padrões ambientalmente responsáveis.

A atuação também de empresas multinacionais pode também colocar em risco a agricultura familiar. Parte dos agricultores familiares em muitos países estão integrados a empresas, ou seja, produzem para vender para uma determinada empresa que processará os produtos. No entanto, em muitos setores a oligopolização por empresas estrangeiras tem sido uma realidade. Dado que essas empresas, em geral, não tem preocupações sociais para com os países na qual se instalam, visando somente o lucro, passam a explorar os produtores que lhe fornecem matéria-prima, essa exploração vai desde a imposição de pacotes tecnológicos para a produção que colocam em risco a saúde dois produtores até a constante pressão para a redução do preço a ser pago ao produtor. Os produtores sem alternativas de vender sua produção a outras empresas, dada a existência de poucas empresas no setor, passa a aceitar as condições impostas pelas empresas.

A proposta da ALCA provavelmente acentuaria o nível de oligopolização do setor à medida que prevê a quase completa liberalização do setor de investimentos do continente. Dessa forma, tornam-se também importante para a agricultura os caminhos pelos quais passam o acordo de investimentos no âmbito da ALCA. Esse acordo não deveria permitir uma maior nível de oligopolização nos diversos setores, por outro lado deve, permitir que as empresas multinacionais tenham suas atividades monitoradas dentro dois países onde se instalam e que sejam passíveis de penalização segundo seus impactos sociais.

A ALCA não deveria cercear também a possibilidade dois países em apoiar os pequenos agricultores através de empresas estatais de comercialização, que podem estabelecer um importante contraponto as multinacionais.

Outra forma de incentivar a agricultura familiar seria desenvolver vínculos entre o setor exportado e economias locais. Muitas cidades de pequeno e médio porte tem na atividade agrícola o principal dinamizador da economia, seja injetando renda na economia, seja empregando na produção ou nas agroindústrias locais e mesmo utilizando para sua produção conteúdo produzido localmente. Dessa forma, seria interessante que uma integração regional dispusesse de mecanismos que incentivassem a exportação de produtos que tivessem essa interação local.

Por outro lado a um processo de integração regional também poderia contemplar mecanismos que incentivassem a exportação de produtos produzidos pelos agricultores familiares, gerando renda a essas famílias, disseminando assim os benefícios do comércio internacional.

Outra forma de combater os impactos da ALCA seria a eliminação das barreiras não tarifárias que incidem sobre grande parte dois produtos exportados pelos países em desenvolvimento para os Estados Unidos e Canadá. Essas barreiras dizem respeito a barreiras sanitárias, fitossa-

nitárias, quotas, restrições a importações. Há ainda os picos tarifários decorrentes das aplicações de tarifas específicas sobre alguns produtos e a chamada escalada tarifária (que se refere ao aumento das tarifas de acordo com o nível de agregação de valor do produto) que dificulta a exportação de produtos de maior valor agregado por parte dos países subdesenvolvidos e pobres. Todos esses instrumentos dificultam e muitas vezes inibem as exportações para os Estados Unidos dos demais países que fariam parte do acordo. Nesse sentido seria importante em um processo de integração regional que se reduzissem a níveis aceitáveis esses tipos de restrições e que permitissem o acesso ao mercado norte-americano e Canadense.

Por fim torna-se de extrema importância a eliminação de subsídios à exportação e medidas de apoio interno que distorçam o comércio, destruindo a produção agrícola de muitos países, levando a pobreza ao campo. Esses tipos de medidas representam um tratamento desigual entre os países à medida que outorgam proteção a produtores internos que são incompatíveis com um regime de integração regional.

As medidas de apoio interno fazem parte das negociações e tem uma importância crucial para os setores agropecuários, porque distorcem a produção e o comércio, fazendo crescer os excedentes de forma artificial, já que não levam em consideração os sinais reais de mercado. Assim esse excedente é colocado no mercado internacional reduzindo os preços internacionais dos produtos, inviabilizando que outros países que também produzem os mesmos tipos de produtos coloquem seus excedentes no mercado internacional de forma competitiva. Por outro lado, ao entrar nos países esses produtos subsidiados concorrem também de forma desigual com o produto nacional para o abastecimento interno.

Nesse sentido torna-se ainda indispensável reformar as políticas de apoio interno dos Estados Unidos a fim de eliminar seus efeitos de concorrência desleal injusta. E ainda eliminar como todos os tipos de subsídios à exportação que são altamente distorcivos. Por outro lado, é de extrema relevância também que dentro de uma integração regional que se estabeleça mecanismos eficientes de proteção às práticas de dumping (caracterizado como a comercialização de um produto com preço abaixo de seu custo de produção).



Referências bibliográficas

- Arroyo Picard, Alberto y otros. 2001. *Resultado del tratado de libre comercio de América del Norte em México: Lecciones para la negociación del ALCA*. Ciudad de México: RMALC.
- Campos, Arnaldo. 2002. "Negociações Agrícola na ALCA". In *Agricultura, meio ambiente e acesso ao mercado internacional: para quê e para quem*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil.
- Homem de Melo, F. 2001. "A liberalização comercial e a agricultura familiar no Brasil". In *ActionAid Brasil, Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil.
- INCRA/FAO. Ver Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) / Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) / Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). 1999. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília: INCRA/FAO.
- . 1996a. *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília: INCRA/FAO.
- . 1996b. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília INCRA/FAO.
- Montoya, Aurelio Suárez. 2003. *Crítica al ALCA. La Recolonización - Citando a Gómez Cerda*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Souza, Raquel. 2003. *As Multinacionais no setor lácteo: estudo de caso da Parmalat*. Curitiba: Convênio ActionAid-DESER.
- Wilkinson, John e Pierina Castelli. 2000. *A transnacionalização da indústria de sementes no Brasil: biotecnologias, patentes e biodiversidade*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil.

Impacto del Área de Libre Comercio de las Américas en la situación de las mujeres

Alma Espino*



(*) ALMA ESPINO – Economista, investigadora en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, y en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (CIEDUR). Dirección electrónica: <aespino@chasque.net>.

Los riesgos, amenazas y oportunidades que plantea la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se distribuyen de manera diferente entre países y regiones. Y en general, el acceso a los recursos y a las ventajas que se pueden obtener de las negociaciones y prácticas comerciales difieren no solamente entre países, sino entre distintos grupos sociales y entre hombres y mujeres. El objetivo de este documento es desarrollar elementos para analizar los posibles impactos del ALCA sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género.

Si bien la motivación para incluir esta perspectiva en el análisis de las políticas y prácticas del comercio internacional en muchos casos ha sido de naturaleza académica, puede decirse que el principal interés ha surgido del activismo político de organizaciones sociales, de mujeres y feministas. Los organismos de Naciones Unidas (UNCTAD/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; UNIFEM/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; PNUD/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y, en particular, la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995), sin duda han tenido un importante papel al promover la participación de las mujeres y de la sociedad civil en las negociaciones comerciales, como forma de garantizar la representación de sus intereses.

La acción positiva de los gobiernos en este sentido supone llevar adelante procesos y mecanismos consultivos, en conjunto con organizaciones de mujeres, incluyendo organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, que aseguren que las mujeres se informen sobre las decisiones que tanto impacto tienen en sus vidas, y se involucren en ellas. En esta línea, las redes y organizaciones de mujeres y mixtas que actúan política y/o socialmente, pese a lo novedoso del tema, han promovido de manera relativamente dinámica su discusión, así como acciones de incidencia en diferentes niveles.

En lo que sigue se presentan algunas de las principales características de la iniciativa ALCA, para posteriormente plantear reflexiones y comentarios respecto de los posibles impactos de género a que podría dar lugar. En la tercera sección se recogen análisis y posiciones de organizaciones sociales que trabajan en los temas del comercio internacional, y en particular en relación con el ALCA, en una perspectiva de género. Finalmente, se desarrollan reflexiones que incluyen algunas ideas para el trabajo de incidencia de las organizaciones sociales desde una perspectiva de género y para mejorar la participación de las mujeres en las negociaciones comerciales.

1. ¿Qué propone el Area de Libre Comercio de las Américas?

La iniciativa ALCA tuvo lugar en Miami, en 1994, cuando los Jefes de Estado de los treinta y cuatro países (miembros activos¹ de la Organización de Estados Americanos, excepto Cuba) lanzaron oficialmente las tratativas para alcanzar un acuerdo que promovía la integración económica y el libre comercio, y fijaba como meta establecer un mercado único en el ámbito continental, con un plazo para concluir las negociaciones que vencía en el año 2005.²

El ALCA abarcó así temas comerciales tradicionales, como son los vinculados a la liberalización de los intercambios de bienes, a partir de la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias. Pero, además, introdujo temas nuevos, como el comercio de servicios, las inversiones, las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual y la política de competencia. Extendió así el alcance del libre comercio a nuevos sectores, de manera compatible con el proceso de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

1.1 ¿Cuáles son los intereses de los potenciales socios en el ALCA?

México, Canadá y, sobre todo, Estados Unidos constituyen el principal mercado de exportación de muchos de los países latinoamericanos (más del 60% del intercambio comercial de la región en su conjunto). Para Estados Unidos, aun cuando el comercio representa mucho menos que el resto del mundo (15%), América Latina es el destino en el que crecen más aceleradamente sus exportaciones.

Frohmann (1999)

En la base de esta propuesta, además de la histórica significación estratégica que ha tenido América Latina para Estados Unidos en el terreno militar, político y económico, estuvo la particular coyuntura internacional de principios de los años noventa. Ésta se caracterizaba por la desaparición del mundo bipolar y la caída de los socialismos reales, mientras se expandía la Comunidad Económica Europea hacia el este, proceso que ha continuado y se ha profundizado a partir de la firma del Tratado de Maastricht (febrero de 1992).

1 Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

2 En la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile en 1998, se estableció que la conducción ejecutiva de las tratativas quedaría a cargo del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), formado por los viceministros de Comercio de cada país. Las negociaciones se dividirían en nueve grupos de trabajo: Servicios, Inversión, Adquisiciones gubernamentales, Acceso al mercado, Agricultura, Derechos de propiedad intelectual, Subsidios, Obligaciones *antidumping* y derechos compensatorios, Políticas de competencia y Solución de controversias. Se formó un Grupo Consultivo sobre "economías más pequeñas" y comités especiales, como el Comité de Representantes Gubernamentales.



Frente a esta realidad, el liderazgo de Estados Unidos en el ALCA supone una posición de mayor poder en las negociaciones con otros bloques comerciales, en especial con la Unión Europea, la cual mantiene con América Latina intereses recíprocos en términos comerciales, tecnológicos y de diversificación de mercados. Para Estados Unidos, todo indicaría que es urgente desplazar esta potencial competencia, acelerando las negociaciones para la formación de un área de libre comercio.

El interés de los países latinoamericanos en el ALCA se relaciona con la posibilidad de aumentar la captación de inversiones directas y la colocación de exportaciones de bienes, en un intento de superar la experiencia en la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde sus planes han sido constantemente relegados. Las mayores ventajas de la liberalización del comercio de bienes con Estados Unidos se relacionan con la posibilidad de disminuir o eliminar las barreras comerciales no arancelarias. Los aranceles aplicados en aquel país no son el principal obstáculo para los países de América Latina y el Caribe.³ Incluso, estimaciones realizadas señalan que la ganancia potencial de los países de la región del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), por ejemplo, con un área de libre comercio con Estados Unidos resultaría bastante modesta (Espino y Salvador 2003).

Las concesiones arancelarias benefician fundamentalmente la entrada de productos de Canadá y de Estados Unidos al mercado latinoamericano. Los costos de exportar a Estados Unidos y a Canadá se vinculan principalmente al uso de medidas como *dumping*, las salvaguardias, los derechos compensatorios, las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias, los subsidios directos e indirectos, así como las garantías de crédito a los proveedores o el crédito para infraestructura, y los programas de crédito y de préstamos preferenciales y subsidios con que Estados Unidos defiende su producción agrícola.

En definitiva, los aspectos relativos al comercio de bienes en el terreno de la desgravación arancelaria no son los de mayor interés para Estados Unidos y tampoco para los países latinoamericanos,⁴ donde tienen poco para ganar.

1.2 ¿Qué se negocia?

1.2.1 Comercio de bienes (agrícolas e industriales)

Se trata de eliminar progresivamente los aranceles y las barreras no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente, sometiendo todo el universo arancelario a negociación y a diferentes cronogramas de liberalización comercial. Los bienes importados provenientes de cualquier país miembro del acuerdo deberían ser tratados "no menos favorablemente" que los bienes nacionales; es decir, que recibirían el llamado Tratamiento Nacional.

3 De todos modos debe tenerse en cuenta que se mantiene una serie de aranceles altos (máximos arancelarios) que afectan la producción agrícola e industrial, y la llamada "progresividad arancelaria", por la cual los aranceles aumentan según las etapas de procesamiento por las que atraviesan las materias primas para convertirse en productos finales, favoreciendo la importación de insumos y materias primas "baratos", al tiempo que se frena la de productos manufacturados.

4 El arancel promedio que reciben los productos que ingresan a Estados Unidos ha bajado sostenidamente a lo largo de la década de los noventa, y gran parte de las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina y el Caribe ingresan al país sin pagar derechos (en 1999, el 76% de ellas).

Las negociaciones sobre agricultura en el ALCA (al igual que en la OMC) implican disputas importantes entre los países exportadores netos de América Latina y el Caribe, de un lado, y Estados Unidos, del otro, por los subsidios a las exportaciones que aún se mantienen. El ALCA tiene como cometido la reducción de esos subsidios, pero Estados Unidos está firme en su posición de negociar ese sector sólo en la OMC. O sea, por el momento no está dispuesto a realizar concesiones a sus socios del ALCA en esos productos.

Comercio de bienes

- Eliminar progresivamente los aranceles y las barreras no arancelarias y otras medidas de efecto equivalente.
- Someter todo el universo arancelario a negociación y a diferentes cronogramas de liberalización comercial.
- Tratamiento Nacional: los bienes importados provenientes de cualquier país miembro del acuerdo deben ser tratados “no menos favorablemente” que los bienes nacionales.

1.2.2 Comercio de servicios

El marco del tratado sobre servicios (que procura ser compatible con el GATS en la OMC⁵) establece entre sus principales puntos de acuerdo, los siguientes: cobertura sectorial; Tratamiento de Nación Más Favorecida (el acceso que un país del continente otorgue a una empresa de servicios de otro país miembro del ALCA, deberá extenderse a las empresas de todos los países socios del acuerdo); Tratamiento Nacional para todas las inversiones pertenecientes a cualquier país del acuerdo (ningún país puede discriminar a favor de proveedores de servicios nacionales); transparencia de información. Con este acuerdo, por ejemplo, quedaría prohibido a todo gobierno ofrecer financiamiento preferencial a proveedores nacionales en diversos servicios de importancia para las políticas de desarrollo, como salud, educación, servicios municipales o cultura.

Dado que la propuesta sobre servicios tiene más que ver con inversiones que con comercio propiamente dicho, las obligaciones relacionadas con la inversión -como Trato Nacional y Acceso a los Mercados- son sus pilares básicos. Estos principios buscan asegurar condiciones favorables para la inversión extranjera y para las actividades de empresas transnacionales. Si bien la definición de Trato Nacional se toma del GATS,⁶ en éste se trata de un compromiso específico que adquiere un país para ser aplicado sólo en un sector particular de servicios que se ofrece liberalizar (contemplado en la lista de compromisos). En cambio, en el ALCA se pretende incluirlo dentro de las obligaciones generales, vale decir, que es aplicado a todos los países del acuerdo y a todos los sectores (ASC 2003).

5 Las negociaciones sobre el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (General Agreement on Trade in Services, GATS) en la OMC se encaminan hacia la definición de “listas positivas” que permitan determinar qué segmentos del sector de servicios se van a liberalizar en cada país, de acuerdo con su grado de desarrollo y los intereses nacionales.

6 Trato Nacional, según artículo XVII del GATS: “Cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares”.



Comercio de servicios

- Liberalizar progresivamente el comercio de servicios (compatibilidad con OMC).
- Cobertura universal de todos los sectores de servicios.
- Tratamiento de Nación Más Favorecida.
- Tratamiento Nacional.

1.2.3 Inversiones

En lo que tiene que ver con las inversiones, se ha avanzado en los aspectos que más interesan a las grandes empresas del norte: Tratamiento de Nación Más Favorecida; Tratamiento Nacional; Expropiación e indemnización por pérdidas, que supone que un inversionista puede reclamar indemnización financiera por ganancias y negocios que se pierdan debido a la creación o implementación de reglamentos, incluidas leyes ambientales, por parte del gobierno de otro signatario del tratado; prohibición de imponer Requisitos de Desempeño, con lo que se limita o elimina el derecho de un país a exigir este tipo de requisitos con relación a inversiones extranjeras, por lo cual no es posible promover en forma soberana y democrática el desarrollo económico y social de sus pueblos.

Inversiones

- Promover la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del continente.
- Tratamiento de Nación Más Favorecida.
- Tratamiento Nacional.
- Expropiación e indemnización por pérdidas.
- Prohibición de imponer Requisitos de Desempeño

1.2.4 Compras gubernamentales

El ALCA propone abrir los contratos de servicios y bienes gubernamentales a licitaciones en las que podrán participar las empresas de los países socios. De esta forma, se verán sujetas a cuestionamientos las restricciones en materia de compras del sector público, que permiten a los gobiernos proteger a los proveedores locales. Debe notarse que compras de este tipo -esto es, sujetas a restricciones destinadas a proteger la producción local- pueden estimular el desarrollo regional y local, si actúan en el sentido de desconcentrar la producción y la riqueza, al tiempo que pueden favorecer prácticas productivas sustentables, si buscan la generación de puestos de trabajo y la viabilidad de la producción. Así, con la apertura de los contratos de bienes y servicios es posible que se pierda un instrumento soberano de promoción de las políticas públi-

cas que, usadas de manera transparente, están al servicio del bienestar social. En último término, entonces, el Tratamiento Nacional concedido a las empresas extranjeras reduce la capacidad de los estados de dirigir sus gastos para promover políticas públicas autónomas. Al gobierno comprador sólo le es factible exigir requisitos técnicos de calidad al producto final. Esto implica renunciar a utilizar las compras gubernamentales para fomentar criterios de generación de empleo, impactos ambientales, organización de la producción, y para estimular a las pequeñas y medianas empresas.

Actualmente sólo existen acuerdos internacionales sobre compras gubernamentales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (México, Estados Unidos y Canadá) y en la OMC.⁷ En esta última, el acuerdo existente sólo ha sido firmado por Canadá y Estados Unidos (de los países del continente) y está entre los temas que han sido resistidos por algunos países en desarrollo en las recientes negociaciones multilaterales (ASC 2003).

1.2.5 Derechos de propiedad intelectual.

Los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual contienen normas de protección de patentes, marcas y derechos de autor a fin de evitar falsificaciones, plagios y evasión de regalías.⁸ Pese a que los objetivos del ALCA consisten en promover prácticas competitivas y de libre comercio, los acuerdos sobre propiedad intelectual tienden más bien a proteger los derechos de propiedad; esto es, protección internacionalmente aceptable y garantizada a las patentes de nuevas invenciones en todas las áreas tecnológicas.

Estos acuerdos suponen que se extienda la cobertura de la protección de los derechos a todas las áreas: a la tecnología aplicada a procesos productivos, a la medicina, a la innovación en los métodos y técnicas de explotación de los recursos naturales. Las ventajas de estos acuerdos son básicamente para los países del norte, y sobre todo para las transnacionales que allí tienen origen. La obligatoriedad de la patentación y el pago de derechos de uso sobre los productos recae principalmente sobre nuestros países, debido a la débil expansión de sus sistemas de innovación.

Se señala que estos acuerdos facilitarían la “biopiratería” (patentamiento de formas de vida, incluyendo plantas y sus funciones, que son de dominio público) e impondrían obstáculos a la transferencia y actualización tecnológica, debido al monopolio de la tecnología por parte de los que ostentan los derechos de propiedad intelectual. Por su parte, facilita la promoción de prácticas y estructuras monopolistas y anti-competencia, e incrementa los precios y transferencias de rentas desde los países más pobres y subdesarrollados a las grandes corporaciones de los países ricos, especialmente en el sector farmacéutico (Espino y Salvador 2003).

Derechos de propiedad intelectual

- Reconocer los derechos sobre lo producido por la mente humana: invenciones científicas, artesanías, música, libros, incluso sobre productos derivados de la explotación de los recursos naturales de los pueblos.

⁷ Costa Rica y Chile también han firmado acuerdos bilaterales sobre compras gubernamentales con Canadá (ambos basados en el TLCAN)

⁸ Los países pertenecientes a la OMC se encuentran obligados para con todos los derechos de autor, marcas comerciales, diseños industriales, patentes, secretos comerciales, registrados en uno de los países miembro; comprometidos a la aplicación del principio de Tratamiento Nacional, por el cual los bienes importados no deben estar sujetos a impuestos diferentes, estándares técnicos distintos según origen o a cualquier otra regulación discriminatoria y la cláusula de Nación Más Favorecida para los derechos de propiedad intelectual extranjeros.



- Las corporaciones asumen el derecho de patentar productos que tradicionalmente han sido considerados de propiedad común de comunidades locales.
- La definición de los Acuerdos sobre Comercio y Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS, por su sigla en inglés⁹) en el ALCA promueve privilegios para las corporaciones transnacionales y bloquea la posibilidad de que los países en desarrollo puedan poner en práctica su propio potencial intelectual.

1.3 A seis años de las negociaciones

A casi seis años de comenzadas las negociaciones, Estados Unidos continúa promoviendo la iniciativa original, pese a que ha abierto negociaciones bilaterales con todos los países del continente, con la excepción de los miembros del MERCOSUR.

En vista de los fracasos de las negociaciones en el ámbito de la OMC, en particular en la última Reunión Ministerial de Cancún (octubre de 2003), el gobierno de Estados Unidos ha mostrado su firme disposición a avanzar en instancias de integración comercial con los países latinoamericanos, ya sea a través del ALCA o de acuerdos bilaterales o subregionales. El Representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, a pocos días de finalizada la reunión de Cancún, realizó una gira centroamericana para adelantar un acuerdo de libre comercio con la región; avanzó hacia negociaciones similares con Colombia, Perú y Ecuador, y pasó a tener una posición más enérgica en el último encuentro del ALCA en Trinidad y Tobago en octubre de 2003 (Espino y Salvador 2003). En esta última reunión quedó en evidencia la variedad de posturas políticas en las negociaciones: mientras Brasil y Estados Unidos no pudieron llegar a acuerdos en temas cruciales, trece países¹⁰ se identificaron con la visión del gobierno de Estados Unidos, país con el cual cada uno de los trece está comprometido en negociaciones comerciales bilaterales o subregionales (RIGC 2003).

El ALCA podría terminar siendo, al menos en el corto plazo, una sumatoria de acuerdos bilaterales con eje en Estados Unidos. Tussie et al. (2003) fundamentan esta opinión en dos cuestiones: una, que el “*plato de spaghetti*” de acuerdos de libre comercio existentes regionalmente dificulta la factibilidad del ALCA como una “gran zona de libre comercio” en sentido estricto; y otra, que la propia estrategia de Estados Unidos se orienta al desarrollo del bilateralismo.

¿Significa esto que los costos de exclusión aumentan para los países que aún no han sido invitados a la negociación bilateral y, por tanto, tarde o temprano el ALCA se consolidará de acuerdo con la propuesta original? Cada día parece más difícil que esto último pudiera ocurrir. Por una parte, debido a las divergencias presentadas por Brasil; y por otra, a la coyuntura actual, signada por el estancamiento de las negociaciones.

Brasil solamente está dispuesto a apoyar un ALCA “light”, “de mínima”, que reduzca considerablemente el alcance de los acuerdos. Propone negociar las reglas de inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual en la OMC, mientras que el acceso a mercados seguiría

9 TRIPS: Trade-related aspects of intellectual property rights.

10 Chile, Canadá, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia.

formando parte de los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y los países del MERCOSUR. En lo que respecta a la última reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, celebrada en febrero de 2004 en Puebla (México), que tenía por objetivo precisar algunos aspectos que quedaron pendientes en el encuentro ministerial de Miami (noviembre de 2003), ella finalizó sin acuerdos concretos, y tampoco se logró pactar instrucciones precisas para los grupos negociadores. Por lo tanto, el ALCA está en suspenso mientras continúan las fuertes divergencias entre Estados Unidos y su estrecho grupo de aliados, frente al Mercosur y otras naciones.¹¹ Tampoco se logró un consenso sobre el mecanismo de diferentes vías de negociación establecido en Miami, según el cual unos países podrían seguir un camino más rápido y abarcador de apertura comercial, mientras que otros podrían restringir temas y avanzar más lentamente. Ello supone un *impasse* que pone en duda acuerdos logrados en Miami (Gudynas 2004).

¹¹ El MERCOSUR está acompañado por un grupo de países que incluye a Venezuela, Bolivia, y el apoyo en varios temas de la comunidad de países del Caribe (CARICOM). Estados Unidos cuenta con el sólido respaldo de Canadá, México y Chile, que insisten en avanzar hacia un ALCA más ambiciosa, acompañados por otros diez países (centroamericanos y casi todos los andinos).

2. Los impactos de género del ALCA

La posible consolidación del ALCA plantea nuevos riesgos y amenazas para los países de la región, dependiendo en cada caso de sus posibilidades de acceso a los recursos económicos, humanos, financieros, tecnológicos, etc.

El objetivo de analizar los posibles impactos del ALCA considerando una perspectiva de género, es explorar en qué medida la distribución entre perdedores y ganadores se da de manera diferente entre hombres y mujeres, y cómo ello impacta sobre las relaciones de género.

2.1 ¿Por qué impactos diferenciales de género?

La hipótesis acerca de impactos distintos para hombres y mujeres se basa en las diferencias en su posición en la sociedad, reflejadas en desiguales oportunidades y resultados en las diversas esferas de la vida de las personas.

Al hablar de género se alude a la construcción social de lo femenino y lo masculino, pero es importante señalar que su uso como categoría analítica no solamente se refiere a los atributos de las personas. Es preciso destacar que la perspectiva de género en el análisis da cuenta de la existencia de un conjunto de normas y convenciones, concepciones y mentalidades que inciden tanto en las percepciones que hombres y mujeres tienen de sí mismos, como en sus aspiraciones. El concepto de género se refiere a hombres y mujeres como grupo social, no sólo como individuos, y las relaciones de género son relaciones sociales, que condicionan el acceso a oportunidades y limitan el campo posible de las elecciones de los individuos. Y si bien la división sexual del trabajo y las normas y reglas sociales están en la base de las relaciones de género vigentes, este sistema de relaciones también se construye en el ámbito simbólico; se nutre, se sustenta y reproduce en las concepciones, mentalidades e imaginarios colectivos (Guzmán 2003).

La mayor parte de las sociedades se organiza económicamente a partir de la división sexual del trabajo. El trabajo se divide, pues, entre aquel remunerado, orientado al mercado, y el no remunerado, que se ocupa del conjunto de aspectos relacionados con la reproducción biológica y social y del cual son básicamente responsables las mujeres. Los valores culturales y la ideología predominantes sostienen, justifican y promueven de diversas maneras esta forma de organización. Tal división no es de carácter solamente complementaria, sino que supone relaciones jerárquicas entre personas y tipos de trabajos. Las relaciones de género, esto es, las relaciones sociales que se dan entre hombres y mujeres, son relaciones de poder que implican desigualdades injustas y, en muchos casos, ineficiencias en el plano económico.

Las mujeres presentan respecto a los hombres...

- una ubicación prevaleciente en la esfera reproductiva;
- desigualdades en la participación política;
- desigualdades en las remuneraciones laborales;
- segregación laboral y bajos salarios.



2.1.1 Género y economía

El concepto de género ha sido relativamente ignorado tanto por la teoría económica como (en consecuencia) por la política económica. Su incorporación en la investigación económica se ha dado principalmente en el análisis de los orígenes y la persistencia de distintos factores de discriminación vinculados al mercado laboral, y en el marco de la llamada “nueva economía del hogar” (Woolley 1993; Nelson 1992; England 1989; Hewitson 2001). Por otro lado, las mujeres han estado prácticamente al margen de la construcción social de la ciencia, y los temas directamente relacionados con los intereses de las mujeres no han estado presentes en la labor de investigación.

El desarrollo de una corriente de economistas feministas ha insistido en que el hecho de no asignar importancia a ciertos aspectos de las relaciones de género, como el trabajo reproductivo no pago de las mujeres y la distribución del trabajo dentro del hogar, lleva a una inadecuada evaluación de los impactos de la liberalización económica sobre las mujeres, tanto dentro como fuera del mercado de trabajo (Cagatay et al. 1995). Las políticas económicas que continúan desconociendo las diferencias en la condición y posición social y económica de hombres y mujeres, no tienen efectos neutrales desde el punto de vista de género. Por el contrario, tienden a reforzar los sesgos de género, los resultados injustos para las mujeres, y contribuyen muchas veces a ocultar las ineficiencias en el funcionamiento económico que perjudican al conjunto de la sociedad. Algunas de las diferencias que actúan en contra del bienestar de las mujeres y, por tanto, de una parte significativa de la población, incidiendo incluso en la vida y el desarrollo de las futuras generaciones, pueden ser favorables para ciertos intereses o modelos económicos. Por ejemplo, tales diferencias están entre las condicionantes para el crecimiento de las exportaciones, en la medida en que los salarios son una de las bases de la competitividad internacional, y el de las mujeres ha sido históricamente inferior al de los hombres, en igualdad de condiciones.

2.2 Políticas comerciales y equidad de género¹²

Las políticas comerciales y los acuerdos en los que ellas se plasman, por lo regular no consideran formalmente (en los textos de los acuerdos), o lo hacen de manera retórica, la equidad social. Tampoco en la institucionalidad que se construye se garantiza la participación de ciudadanos y ciudadanas y sus intereses en las negociaciones, o bien se abren espacios formales vacíos de contenido. Las cláusulas sociales, las propuestas para el diálogo político o las menciones a los derechos humanos, sociales y políticos suelen quedar en la letra de los textos, sin consecuencias efectivas. Menos aún aparecen menciones explícitas a la equidad de género o se realizan esfuerzos para asegurar que los intereses de género sean contemplados. Anderson (2002) señala las deficiencias del ALCA en materia de consideraciones de género, puntualizando que no hay ninguna referencia en el borrador oficial sobre el impacto de género que el acuerdo originaría. La declaración de la Tercera Cumbre de las Américas proclama que, pese a que los gobiernos están comprometidos con la promoción de la equidad de género, no hay detalles específicos sobre la manera en que se va a lograr esta pretensión.

¹² Elaborado sobre la base de Espino y Amarante (2003).

La igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debaten y deciden las políticas, difícilmente serán considerados sus diferentes valores y necesidades, o se les reconocerá el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público. Las mujeres tienen que ganar fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresar en los debates articulando sus intereses de género (Guzmán 2003).

2.2.1 Producción y trabajo remunerado

En América Latina se ha verificado la tendencia a la feminización de la fuerza de trabajo, a la par que la mejora en los niveles educativos de las mujeres. Pese a ello, las mayores tasas de desempleo son femeninas, y persisten altos niveles de segregación ocupacional de género. Asimismo, las mujeres se hallan sobrerrepresentadas en los sectores de baja productividad, con menores salarios y escasas ganancias, y subrepresentadas en los de media y alta, donde además se constatan diferencias salariales y de ganancias empresariales (Gálvez 2001; Daeren 2000). Incluso, pese a que en muchos casos el ingreso de las mujeres al mercado laboral ha sido a través de puestos de trabajo en sectores dinámicos, como el de la exportación agroindustrial, han accedido mayoritariamente a empleos de baja calificación y mal pagados, con escasas posibilidades de organización o de negociar mejores condiciones laborales.

Las diferencias de ingresos por sexo se dan tanto entre los asalariados como entre los perceptores de rentas o de ingresos de la propiedad. Las mujeres empresarias se sitúan en mayor proporción en los sectores de baja productividad, existe una división sexual de los rubros en los cuales se ubican las empleadoras respecto a los administrados por hombres, y se encuentran en peores posiciones en lo tocante a la propiedad del capital y la actividad empresarial. Estas diferencias se explican por factores económicos que limitan el ahorro y la acumulación debido a los menores niveles de ingresos femeninos, y también a factores culturales que determinan las leyes, normas y funcionamiento de las instituciones (menor acceso al crédito y las barreras para el acceso legal a propiedades y herencias) (Gálvez 2001).

Desarrollo exportador

El aumento de la mano de obra femenina se ha dado simultáneamente con los procesos de liberalización comercial y apertura de la economía. En un contexto marcado por una baja en los niveles históricos de protección social, una mayor dispersión de las remuneraciones por trabajo, un debilitado papel de los sindicatos en general, se ha dado un proceso de desregulación de las relaciones laborales, por la vía de los hechos o por la modificación de las legislaciones.

Las expectativas acerca de que la nueva inserción internacional mejoraría los niveles de empleo, no se han vuelto realidad. Incluso, no ha sido evidente la expansión de un cierto tipo de producción en que el empleo femenino pudiera mejorar, al menos para todos los países de la región. En la última década no creció como se esperaba el comercio intraindustrial en la mayoría de los países, mientras se reforzó el patrón de comercio sectorial complementario. Por tanto, en países como Uruguay o Argentina, por ejemplo, si bien aumentó el empleo femenino durante la década pasada, en su mayor parte ello no ocurrió como resultado directo del (escaso) dinamismo exportador.



De acuerdo con los estudios realizados para diversas regiones del mundo en desarrollo, en muchos países las modificaciones en el empleo femenino han estado relacionadas con el aumento de la actividad exportadora (Paul-Majumder y Begum 2000; Jomo 2001). El empleo de las mujeres aumenta porque lo hacen los puestos de trabajo de menor calificación o por razones de segregación laboral asociada al tipo de ocupaciones. De hecho, buena parte de las industrias orientadas a la exportación que se expandieron han empleado principalmente mujeres o se fueron creando como femeninas; es el caso, por ejemplo, de la industria maquiladora de productos electrónicos o de confecciones en México y en países del Caribe.

Diversos trabajos de investigación han señalado que el empleo femenino podría incrementar su participación en el sector exportador, si las mujeres se emplean en empresas que requieren baja calificación, con bajos salarios, realizan un uso poco intensivo del capital y son de tamaño reducido. A ello se agrega la idea de que el cambio tecnológico podría producir una desfeminización de la fuerza de trabajo (Ozler 2000).

Un acuerdo de las características del ALCA, con las marcadas asimetrías entre países y regiones que supone, podría tener incluso mayores impactos en las estructuras productivas que los que ya se han producido, incrementando las pérdidas de puestos de trabajo y deteriorando aún más la calidad del empleo.

Inversiones directas

El interés de las economías en desarrollo por atraer inversiones extranjeras, y de las empresas transnacionales por ampliar su producción maximizando beneficios, ha fomentado la instalación de zonas francas (o de procesamiento de exportaciones) o la producción en régimen de maquila. En estos casos, el objetivo de reducir costos laborales ha llevado a que predominen malas condiciones de trabajo, quedando éste en muchos casos fuera del alcance de los controles laborales nacionales. Allí, las mujeres (componente central de la fuerza laboral en este tipo de régimen) están sometidas a trabajos inseguros, bajos salarios, incomodidades y malas condiciones sanitarias, entre otras dificultades (Benería y Lind 1995).

Este tipo de inversiones directas a que nos referimos, las provenientes del exterior, tiene efectos múltiples, por ejemplo, sobre el sector informal de la economía.¹³ Tratándose éste de un sector sensible, por su característica de concentrador de empleo femenino, los efectos sobre el mismo pueden ser contradictorios y no es sencillo determinarlos a *priori*, por lo cual se hacen necesarios estudios detallados. Una vía de expansión del sector informal se da si el comercio entre grandes empresas con ventajas comparativas lleva a subcontratar a pequeñas firmas en busca de menores costos de producción.

Las zonas de libre comercio representan un área de especial interés, en la medida en que las mujeres suelen constituir la mayoría de los trabajadores en las mismas. En estas circunstancias, uno de los temores de los países donde tales zonas resultan importantes, es que la liberalización comercial las vuelva obsoletas, si se pierden los privilegios que hasta el momento se les garantizaba solamente a ellas. Es el caso, hoy en día, de la maquila mexicana: por un lado, se pierden puestos de trabajo por un efecto de desfeminización; por otro, se produce un traslado

¹³ Carr & Tate (2000) analizan el "trabajo a domicilio" tanto de productores independientes como subcontratados que forman parte de las cadenas de valor de las industrias orientadas a la exportación.

de las empresas maquiladoras hacia países de Asia, con el objetivo de reducir aún más los costos laborales.

Discriminación

La liberalización de las economías ha sido percibida en tanto fuente de eliminación de distorsiones del mercado, como las originadas en factores de discriminación. Teóricamente, el incremento de la competencia que genera el comercio internacional reduciría el incentivo de los empleadores para discriminar contra la mujer (al igual que otro tipo de discriminaciones); y ese efecto sería mayor en los sectores más concentrados de la economía, donde los empleadores previamente a la apertura utilizan sus mayores beneficios para cubrir los costos de la discriminación.¹⁴ Sin embargo, a pesar de la drástica apertura verificada en nuestras economías, las brechas salariales entre hombres y mujeres se mantienen, e incluso llegan a ser mayores cuanto mayores son los niveles de educación formal de ambos.

2.2.2 Reproducción social y trabajo no remunerado

En lo que se refiere al área del trabajo vinculado a la reproducción social, si bien existen diversos indicios para suponer que la liberalización comercial puede afectar el bienestar de las mujeres, su falta de visibilidad en términos económicos, su no inclusión en el análisis macroeconómico convencional, y el hecho de carecer de estadísticas adecuadas, restringen las posibilidades de análisis y la realización de trabajos empíricos.¹⁵

En la discusión acerca de la liberalización de los servicios, es evidente la ausencia total de la reproducción social vinculada a la política de mercado. El costo de la reproducción social de la familia humana y de la comunidad se transfiere a las funciones del cuidado, no pagadas, realizadas por las mujeres en sus casas.¹⁶

2.3 Posibles impactos de género del ALCA

2.3.1 Sector agrícola

El capítulo de agricultura del ALCA tiende a incrementar las inequidades en el comercio agrícola, al favorecer la producción de alimentos de las corporaciones agroindustriales en detrimento de la supervivencia de pequeños productores agrícolas y comunidades indígenas. Ello reforzaría las migraciones desde el medio rural hacia las ciudades, con efectos sobre el empleo así como el encarecimiento de determinados productos básicos.

¹⁴ Black y Brainerd (2002) encuentran que bajo los impactos de la liberalización comercial en las industrias concentradas se redujo el componente de la brecha salarial atribuible a la discriminación de género, en comparación con las industrias competitivas. En el caso de Taiwán, indican que a mayor competencia, las industrias más concentradas incrementan aún más la brecha salarial entre hombres y mujeres. Para Corea, la reducción de la apertura comercial y su estructura industrial menos competitiva se asocian con una gradual reducción de la brecha salarial en este sector. Berik et al. (2002) explican los resultados en Taiwán por la segregación laboral: los sectores más exitosos en las exportaciones son los que utilizan tecnología más avanzada y emplean a hombres con salarios altos, mientras que los sectores que enfrentan la competencia de importaciones son aquellos con mayor ocupación femenina, que sufren la pérdida de empleo y la baja de salarios.

¹⁵ Fontana y Wood (2000) analizan los posibles efectos de la apertura comercial sobre el trabajo productivo, el trabajo reproductivo y el ocio de las mujeres para los casos de Zambia y Bangladesh.

¹⁶ En el caso de Ecuador, un estudio sobre el impacto del incremento del empleo de las mujeres en la industria exportadora de flores sobre la distribución de las tareas del hogar entre ambos sexos, concluye que contribuyó a aumentar la participación de los hombres en las tareas del hogar, lo cual se explica en parte por la similitud de salarios entre hombres y mujeres (Newman 2001).



Estados Unidos estableció reiteradamente que no habría en el ALCA concesiones para el apoyo a la agricultura y medidas *antidumping* que pudieran ir más allá de las que se acordaron en la OMC. Éstos son los temas más controversiales entre Estados Unidos y otros países del ALCA, que acusan al primero de proteccionista y tolerante en su política comercial referente a la agricultura, a raíz de sus subsidios a la exportación, mecanismos de apoyo y políticas de *dumping*.

Benería (1995) destaca que, en la agricultura, las mujeres muchas veces desempeñan un rol crucial tanto en la producción para el mercado como en la de subsistencia. El desmantelamiento de las medidas protectoras puede estimular la producción agrícola que resulte competitiva internacionalmente, incrementando el empleo femenino. Por su parte, la producción de subsistencia corre riesgos de ser desplazada por importaciones competitivas a mejores precios.

En México, uno de los sectores más afectados con la apertura comercial ha sido el agrícola. Los productores de granos básicos fueron inundados por las importaciones subsidiadas en sus países de origen, y experimentaron una fuerte baja de los subsidios internos y del precio real de su producto. En particular, dos y medio millones de productores de maíz, que ocupan el 57% de la superficie agrícola, vieron caer el precio real de su producto en 45% entre 1993 y 1999, mientras aumentaban las importaciones de este producto básico en 3,4%.

Los mercados no son entidades abstractas ni neutrales y, en particular, las políticas de liberalización del mercado agrícola no van a actuar en forma neutral sobre hombres y mujeres, ya que este mercado se caracteriza por sus relaciones diferenciales de género. La experiencia en algunos países en desarrollo ha mostrado que los beneficios de la liberalización del mercado agrícola se han concentrado en los hombres, porque éstos ostentan el poder de las empresas de mayor tamaño, que son las que han recibido los beneficios de la liberalización. Las mujeres están insertas en las empresas de menor tamaño, con lo cual el proceso de liberalización en sí no les ha dado la oportunidad de captar sus potenciales beneficios (Baden 1998).

De todas formas, las limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a los beneficios de la liberalización no se deben sólo al tamaño de sus empresas, sino también a que están en desventaja, porque tanto el Estado como las instituciones del mercado poseen un sesgo de género que impide la expansión de la escala de sus operaciones y la diversificación de sus actividades (Elson 1994). Además, debido a las inequidades existentes al interior del hogar, las mujeres frecuentemente no controlan el fruto de su trabajo, ya que no son ellas quienes administran su propio ingreso.

El Estado, las corporaciones transnacionales y las elites locales muchas veces recurren a la fuerza y la violencia para despojar a los campesinos pobres y las comunidades indígenas del control de su medio y sus recursos, tales como la tierra o los minerales, en una transferencia sistemática a favor de los sectores privilegiados, la agroindustria transnacional y las corporaciones mineras. Para muchos pueblos rurales, el trabajo es el único medio con el que cuentan para tener derecho a la alimentación (RIGC 2003). Y esta pérdida del patrimonio provoca una corriente migratoria de mujeres jóvenes de las áreas rurales, que pasan a formar parte del reservorio de mano de obra barata para las fábricas, la agroindustria y el sector informal.

2.3.2 Comercio de servicios

- La mayoría de las mujeres trabajadoras en las Américas está localizada en el sector servicios.
- El comercio de servicios afecta a las mujeres como trabajadoras, consumidoras y proveedoras en el mercado.
- Tanto en el sector formal como informal, las mujeres terminan haciéndose cargo de una porción inaceptable de la carga del ajuste resultante de la liberalización de los servicios.

Desde los años ochenta y noventa -según los países- los Programas de Ajuste Estructural han promovido la privatización de los servicios públicos, la apertura de las economías a la inversión extranjera directa y la flexibilización de las relaciones laborales. El objetivo de estos programas es aumentar la eficiencia en la producción de los servicios y su calidad. Se suponía que la liberalización de los mercados promovería la competencia entre los agentes (empresas), estimulando la reducción de costos por la mejora en la eficiencia y el incremento en la calidad de los servicios para captar clientes. Por su parte, la inversión extranjera en el sector de los servicios podría contar con suficientes conocimientos y experiencia acumulada para mejorar su calidad, así como recursos, para realizar las inversiones que sean necesarias.

No obstante, la liberalización de los mercados no garantiza el acceso universal a los servicios y, menos aún, la equidad en dicho acceso (si tal fuera un propósito de las políticas públicas). Para garantizar esos objetivos, es imprescindible un adecuado marco regulatorio y un efectivo control de su aplicación. Pero, en la región, los estados han ido perdiendo capacidad reguladora y de control.

Un mayor grado de privatización de los servicios a través de la liberalización que propone el ALCA podría reforzar los efectos asimétricos de género. Los proveedores de servicios públicos y privados tienen prioridades diferentes: solamente los primeros tienen el objetivo de asegurar que los servicios de educación, salud y saneamiento estén al alcance de todos los ciudadanos. El riesgo nuevamente recae con mayor peso sobre la condición de las mujeres, que representan un porcentaje mayoritario de la población objetivo de las políticas de desarrollo y de acceso a la infraestructura básica.

A modo de ejemplo, en Chile, las mujeres en edad de concebir pagan entre tres y cuatro veces más por la prima de seguro de salud que los hombres de la misma edad. Por lo tanto, la lógica de mercado castiga a las mujeres. En Colombia, la reforma del sector salud se basó en la apertura del mercado a aseguradoras privadas, lo que redujo significativamente el porcentaje total de personas con cobertura y discriminó contra las mujeres. Éstas son una leve mayoría del total de la población y sólo representan el 39% de los asegurados (Espino y Salvador 2003).

Las propuestas de comercio de servicios pretenden la apertura de las economías nacionales al ingreso de inversión extranjera directa para la provisión de servicios básicos o esenciales que generalmente provee el Estado (como salud, educación, electricidad, gas y agua). En esa medida, es fundamental que, dadas las implicaciones que pueden tener tales medidas en las condiciones de vida de las personas, se realicen las evaluaciones necesarias sobre sus posibles impactos, atendiendo tanto a la equidad social como a la equidad de género.



Los consumidores pueden ver afectadas sus posibilidades de acceso (costo y disponibilidad del servicio) y la calidad de los servicios, siendo estos efectos más perjudiciales para quienes se encargan de las tareas de la reproducción social (generalmente son las mujeres). El aumento en el costo de las tarifas de los servicios puede implicar un mayor trabajo fuera del hogar para cubrir el costo, o si las familias no pueden pagarlo, mayor carga de trabajo en el hogar. Por ejemplo, en el sector de la salud, medidas de aumento de la eficiencia pueden significar la reducción del tiempo de estadía de los pacientes en el hospital, lo que implicará una mayor tarea para quienes se encargan de cuidar a los enfermos en el hogar (generalmente las mujeres).

Las dificultades para el acceso a los servicios esenciales deterioran la calidad de vida de las personas. La falta de acceso al agua y a los servicios de salud adecuados tiene consecuencias dramáticas en la salud de las mujeres, por su mayor dependencia de estos servicios, dada su función biológica en la sociedad. El menor acceso a la educación, si ésta se privatiza, genera una caída en el nivel de educación de las mujeres (si los padres deben elegir entre educar al hijo o a la hija, situación en que tradicionalmente se ha optado por el primero) y, con ello, empeoran sus posibilidades de inserción laboral, así como su calidad de vida en general.

A su vez, el impacto puede darse sobre el empleo, los salarios y las condiciones laborales del sector servicios. Para considerar los impactos de género, habría que evaluar la evolución de la brecha salarial por sexo y la segregación ocupacional por categoría de ocupación y por sector de actividad. De este modo, se podría identificar impactos positivos o negativos a través de indicadores de discriminación de género. La competencia internacional estimula la reducción de costos. Esto puede alentar la contratación de mujeres para aprovechar sus menores salarios y su inserción en puestos de trabajo de menor calidad (informalidad), así como su más bajo grado de sindicalización. El empleo de mano de obra femenina aumenta, porque es más barata. Por lo tanto, la liberalización puede favorecer a las mujeres al ofrecerles una mayor cantidad de puestos de trabajo, pero no con una mejor calidad en los mismos (en cuanto a condiciones de empleo y remuneraciones).

En las últimas décadas se ha incrementado el empleo femenino en el área de las telecomunicaciones, el procesamiento de datos y los servicios financieros, donde los puestos de trabajo son altamente productivos y la discriminación por género puede ser menor (se menciona que las mujeres en esos puestos de trabajo altamente feminizados, se ubican en toda la escala jerárquica). Pero ello sólo beneficia a una parte de las mujeres, ya que excluye a las trabajadoras más pobres y a aquellas con menores niveles de calificación.

Williams (2002) engloba los posibles efectos macroeconómicos, socioeconómicos y sobre el mercado de trabajo, del comercio internacional de servicios, y analiza en particular el turismo. Esta actividad constituye una fuente dinámica de ingresos y un sector estratégico para muchos países en desarrollo. El descenso en los precios del transporte es, en principio, una ventaja para los países del sur, pero el desarrollo tecnológico favorece fundamentalmente a los del norte, que tienen mayores posibilidades de explotar los nuevos mecanismos de comercio electrónico y fortalecer su primacía en el sector.¹⁷ Por su parte, se señala que la internacionalización del turismo se financia con inversión extranjera, que muchas veces lleva a la pérdida de poder local y al agotamiento de recursos naturales. Sin embargo, la visión tradicional concibe el turismo co-

17 Los Sistemas Globales de Distribución y los Sistemas de Reservas Computarizadas son en su mayoría propiedad de las aerolíneas internacionales.

mo una fuente generadora de divisas y empleo y un impulso para el desarrollo de la infraestructura, y resalta sus efectos positivos de arrastre sobre otros sectores. Pero si los recursos que se destinan al sector turismo se desvían de otros sectores estratégicos, como el agro o la industria, o si el ingreso de divisas financia importaciones de comida y bebida, sus efectos pueden no ser tan claramente favorables. Finalmente, el turismo es intensivo en mano de obra barata, muchas veces constituida -también en este ámbito- principalmente por mujeres. La segregación ocupacional femenina es una característica del empleo en turismo en el sector formal, así como la concentración de mujeres en el sector informal relacionado con la actividad turística (lavado de ropa, cocina, cuidado de niños, etc.). Por otra parte, en forma creciente las mujeres son sexualmente explotadas, debido al boom del llamado turismo sexual. Si consideramos la vida comunitaria y familiar, el turismo puede brindar mayor acceso a los servicios básicos (carreteras, agua, electricidad, etc.), pero también podría tener el efecto contrario, si los servicios son desviados a hoteles y complejos turísticos (Espino y Amarante 2003).

Es necesario señalar también las potencialidades positivas que representa el turismo para las mujeres, ya que el empleo en este sector puede brindarles mayor autonomía financiera y económica. La concreción de estas potencialidades positivas depende en buena medida de la habilidad y voluntad de los gobiernos para asegurar el desarrollo social vinculado al del turismo. Esto, a su vez, dependerá de la participación activa de las mujeres en el diseño de las políticas vinculadas al sector.

En la obra citada, Williams señala, además, que la fusión de empresas extranjeras y locales o la adquisición de estas últimas constituye una amenaza para los pequeños operadores locales: no se establecen límites para que los gobiernos puedan revertir el impacto de la repatriación de ganancias de la inversión extranjera directa, ni cláusulas que garanticen el desarrollo sustentable del sector. La autora señala la necesidad de alguna intervención estratégica para promover resultados balanceados en términos de equidad social y de género. La provisión de un pie de igualdad entre las grandes firmas extranjeras y las pequeñas empresas de capitales nacionales puede someter a las mujeres a la competencia de grandes oferentes de servicios internacionales, competencia en la que tienen pocas posibilidades de salir favorecidas.

2.3.3 Derechos de propiedad intelectual

Las características de estos acuerdos dan cuenta de su sesgo hacia la protección y compensación de las instituciones privadas, y no de los individuos más creativos de la sociedad. Las mujeres que realizan tareas agrícolas a pequeña escala con el objetivo principal de subsistencia se ven negativamente afectadas, ya que se les niegan sus derechos como propietarias de las semillas o depositarias de los conocimientos indígenas sobre plantas y especies medicinales. Las mujeres rurales carecen del conocimiento del sistema internacional y de los recursos financieros para asegurar sus patentes, que terminan en manos de las compañías farmacéuticas.

3. El ALCA y la acción política de las mujeres¹⁸

Diversas organizaciones de mujeres y feministas, redes regionales e internacionales, han orientado su trabajo en los últimos años al análisis y evaluación de los impactos de las políticas económicas y, más en particular, de las políticas comerciales sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género. La revisión de documentos de distinto tipo producidos por estas organizaciones muestra una vastedad de esfuerzos realizados de manera creativa, para incursionar en un tema novedoso y difícil debido a los escasos soportes tanto teóricos como metodológicos con que se contaba.

Los análisis han enfatizado la importancia de mejorar el conocimiento acerca de los impactos de las políticas de liberalización comercial con relación al trabajo productivo y reproductivo, a los factores de discriminación de género presentes en distintas esferas de lo público (social, económico, político), y a la jerarquización cultural establecida entre lo masculino y lo femenino. Al mismo tiempo, se ha considerado que tanto en la acción como en la incidencia política, la participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones y negociaciones es fundamental, en tanto portavoces de los intereses de género. En esta línea, se considera un requisito indispensable el acceso a la información y el conocimiento que permitan hacer planteos alternativos, para lo cual se hace necesario contar con sistemas estadísticos que brinden información desagregada por sexo de las variables consideradas clave (Espino y Amarante 2003).

Los obstáculos al desarrollo del análisis de género y a una mayor participación en el debate en torno a los temas relacionados, no surgen solamente de las limitaciones propias de las áreas nuevas. La incorporación de la perspectiva de género en el caso del MERCOSUR o del TLCAN, por ejemplo, ha tenido dificultades tanto por las características de los procesos, alejados de lo social, como por las de los actores que han tenido mayor incidencia en lo social, que en muchos casos no representan intereses de género.¹⁹

Al respecto, algunas organizaciones han contribuido tanto a partir de la investigación como de la capacitación y la incidencia en estos temas. Así, la Red Internacional de Género y Comercio,²⁰ en particular su capítulo latinoamericano,²¹ ha realizado diversas actividades vinculadas al proceso del ALCA, tales como talleres,²² seminarios,²³ publicaciones y otras actividades.²⁴ En su Declaración dirigida a los ministros de Economía de las Américas participantes de la Sexta Reunión Ministerial de Comercio, Buenos Aires, abril de 2001, señalaba la necesidad de:

18 Parte de la revisión que se realiza en este apartado se basa en Espino y Amarante (2003).

19 Por ejemplo, la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC) tiene un vasto análisis sobre comercio en que se considera diversos tratados; no obstante, la cuestión de género se incorpora de manera marginal, a través de estudios o propuestas separadas del conjunto.

20 La Red Internacional de Género y Comercio (International Gender and Trade Network, IGTN) se constituyó en diciembre de 1999, como un espacio plural y democrático, integrado por organizaciones de mujeres o mixtas con perspectiva de género, que buscan alternativas justas y equitativas de integración económica frente a la liberalización comercial y la desregulación financiera predominante en las diversas regiones del mundo. La IGTN mantiene articulaciones en África, Asia y Pacífico, América del Norte, Europa, el Caribe y Latinoamérica, coordinando áreas específicas de trabajo: investigación y alfabetización económica, sensibilización y cabildeo.

21 Se articula a través de la iniciativa conjunta de diversas entidades: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR); Equipo de Seguimiento, Investigación y Propuestas de Políticas (ESIPP), Argentina; Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM), México; Red Nacional de Género y Comercio (RNGC), Chile; y Equid, Brasil.

22 "El ALCA, ¿interesa a las mujeres?", Foro Social Mundial con la Articulación Feminista Marco Sur (Porto Alegre, Brasil, enero de 2001).

23 "Libre Comercio y Género: los impactos del ALCA sobre las mujeres", en oportunidad de la Reunión Ministerial del ALCA en Buenos Aires (abril 2001).

24 Participación en la organización del Foro de Mujeres con apoyo de la Fédération des Femmes de Québec (FFQ) en la Segunda Cumbre de los Pueblos en Quebec, en paralelo a la Cumbre de Jefes de Estado, 20 al 22 de abril de 2001.



- Desarrollar e implementar procesos y estructuras formales para asegurar que las mujeres y sus organizaciones representativas sean incluidas e involucradas en el debate sobre el comercio.
- Desarrollar un grupo de trabajo en el ALCA que examine de qué manera los acuerdos afectarán a las mujeres, al desarrollo social y los derechos humanos, teniendo entre sus cometidos relacionar e informar al resto de los grupos de trabajo.²⁵
- Evaluar el impacto sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género disponiendo de los instrumentos necesarios, tales como el relevamiento y procesamiento de información económica y sociodemográfica desagregada por sexo, su difusión y disponibilidad, de manera de permitir futuros análisis en un plazo razonable.
- Establecer políticas y programas que permitan que el cuidado de la familia sea accesible y seguro para las mujeres con niños que trabajan fuera del hogar.
- Desarrollar y reforzar políticas y regulaciones para asegurar que las mujeres disfruten de total protección de sus derechos civiles, laborales, reproductivos, sexuales y humanos.
- Incluir entre los acuerdos del ALCA la Cláusula de “Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores” en los acuerdos internacionales de comercio, que obligue a los empleadores y los gobiernos a encarar las frecuentes violaciones de los derechos fundamentales laborales consagrados en los Convenios de OIT y a respetarlos: abolición del trabajo forzoso (Convenios 29 y 10); libre asociación, negociación colectiva, actividad sindical, elección de representantes sindicales sin la intervención de empleadores o el gobierno, derecho a huelga (Convenios 87 y 98); igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, prevención de discriminación en el empleo (Convenios 100 y 111); edad mínima de admisión al empleo (prevención del trabajo infantil) (Convenio 138).

La Alianza Social Continental (ASC) y su Comité de Género, por su parte, han realizado diversos aportes en el análisis de género de los impactos del ALCA. La situación de las mujeres con relación a dicha iniciativa se aborda principalmente en el marco de los derechos humanos, incluyendo no sólo los civiles y políticos o las garantías individuales, sino los colectivos: económicos y sociales, culturales, ambientales y de los pueblos y comunidades, con especial atención a los mecanismos para asegurar la erradicación de todas las formas de discriminación y opresión sobre la mujer. Entre los principios rectores de los derechos humanos se destaca el respeto a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés).

El documento “Alternativas para las Américas” (ASC 2002) considera la situación particular de las mujeres en diversos capítulos, tanto en relación con la necesidad de implementar iniciativas especiales para asegurar su acceso al debate, como respecto al objetivo de reducir desigualdades. La sustentabilidad se discute ampliamente, incluyendo la sustentabilidad social, la protec-

²⁵ Durante la fase preparatoria de las negociaciones del ALCA, se crearon doce grupos de trabajo. Los programas de trabajo de los grupos incluían la identificación y el examen de medidas relacionadas con el comercio existentes en cada área: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; economías más pequeñas; compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios; y política de competencia; solución de controversias.

ción del bienestar de niñas y niños, como también de grupos familiares, y los derechos de las minorías.

También se menciona a las mujeres en el capítulo relativo a medio ambiente, donde se hace referencia a la necesidad de restringir inversiones que pudieran agravar problemas sociales y ambientales, de manera de evitar sus impactos desproporcionados sobre los sectores más vulnerables de la sociedad, como las mujeres y los pueblos indígenas.

En lo que hace a los derechos laborales, se destaca la necesidad de una Cláusula de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores que obligue a respetar, en particular, los Convenios 100 y 111 sobre la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y sobre la prevención de discriminación en el empleo.

Con relación al desarrollo de la agricultura, se plantea la reforma agraria como mecanismo para legitimar los derechos de propiedad de los pequeños productores, incluidas las mujeres y los trabajadores rurales sin tierra; y el reconocimiento al trabajo asalariado y no asalariado de la mujer, tomando en consideración las responsabilidades desiguales asignadas a la mayoría de las mujeres en la crianza de los niños, el cuidado de la familia y el trabajo doméstico en el medio rural.

La Red de Mujeres Transformando la Economía (RMTE) también ha convocado y desarrollado diversas acciones contra el ALCA, incluyendo la perspectiva de género en su argumentación. Su participación ha sido especialmente destacada en ocasión de la Séptima Reunión Ministerial de Comercio realizada en Quito, Ecuador, en noviembre de 2002, donde, además de las reuniones específicas, editaron un libro con distintos artículos en los que se analiza el ALCA y la situación de las mujeres. Sus reflexiones tienen como punto de partida la discriminación originada en los diferentes roles sociales y expectativas de hombres y mujeres y, como consecuencia, la existencia de diferencias en el acceso a los recursos. Esto lleva a que los individuos de distinto sexo vivan de manera diferente los impactos de este nuevo contexto (León y León 2002).

En este sentido, se señala que los acuerdos comerciales deberían internalizar el valor del trabajo no remunerado de las mujeres, esto es, aquel relacionado con la reproducción social y biológica, que no se valora económicamente, y reconocer su papel como parte fundamental del mantenimiento de la economía. La liberalización y la desregulación que promueve el acuerdo amenazan con debilitar sistemas como los de salud, educación, seguridad social, lo que tiende a perjudicar en mayor medida a las mujeres, por su mayor vulnerabilidad relativa y la sobrecarga que tales medidas pueden originar en el área de la reproducción (las mujeres son quienes terminan tomando a su cargo las tareas de cuidado de los niños, los enfermos, los ancianos, cuando el Estado o las instituciones no lo hacen). La reestructuración del aparato productivo de los países involucrados en el ALCA pone en juego el rol femenino tanto en la producción como en la reproducción social.

Se considera que el género es transversal al conjunto de aspectos que deben ser incorporados en los acuerdos comerciales, tales como los derechos humanos, las migraciones, los derechos de propiedad intelectual, los aspectos laborales y sindicales. Se recomienda incorporar un análisis sobre la forma en que el ALCA podría afectar a las mujeres y a los hombres de manera diferenciada, para que no se incremente la carga del trabajo de las mujeres, se profundice su indigencia y se desestime el impacto de severas transformaciones en la esfera económica y social.



En octubre de 2001, el Consejo Hemisférico de la Alianza Social Continental (ASC) acordó lanzar la idea de un “Plebiscito Continental” en contra de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. En México, el 4 de julio de 2002 se constituyó el Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA y se resolvió la realización de una consulta.²⁶ Ésta se estructuró sobre la base de cinco preguntas,²⁷ que resultaron de un proceso de discusión, especialmente la quinta, propuesta por las organizaciones de mujeres: “¿Considera usted que la condición de vida de las mujeres mejora con los tratados de libre comercio?” Pese a que varios grupos se opusieron drásticamente a incorporarla, finalmente fue aceptada.²⁸ El 86% de la población consultada consideró que la condición de vida de las mujeres no mejora con los tratados de libre comercio.

Para la Octava Reunión Ministerial en Miami, Florida, en noviembre de 2003, la IGTN elaboró un documento de incidencia donde, además de analizar la coyuntura, sistematiza los posibles impactos de género del ALCA, considerando los diferentes temas que abarcan las negociaciones (agricultura, derechos de propiedad intelectual, servicios e inversiones). El documento sintetiza otros estudios realizados por la Red y los presenta de una manera adecuada al objetivo político concreto de difusión y propaganda (IGTN 2003).²⁹

Los análisis realizados en torno al ALCA son numerosos, aunque no suficientemente rigurosos en términos del análisis de género, debido a la escasez de investigaciones que prueben de manera empírica las hipótesis planteadas sobre los efectos de la apertura comercial. En el documento “Alternativas para las Américas” se parte de la hipótesis general de la mayor vulnerabilidad relativa de las mujeres frente a la liberalización y la desregulación de los sistemas de salud, educación, seguridad social, y a la reestructuración del aparato productivo. Se toma la situación de distintos conglomerados de mujeres (trabajadoras urbanas, indígenas, mujeres rurales), sus intereses y necesidades prácticas; y a partir de los aspectos que se negocian, se plantean los posibles impactos. En el marco de análisis destaca la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Se tratan diversos aspectos, tales como la sustentabilidad social, el medio ambiente, los derechos laborales, el desarrollo de la agricultura. Se revisan los aspectos institucionales del tratado (normas internacionales de derechos de las trabajadoras, trabajo remunerado y no remunerado), las formas de negociación y participación de la sociedad civil.

En síntesis, puede decirse que las recomendaciones que surgen de los distintos documentos revisados que tienen origen en organizaciones de mujeres tales como la RIGC (IGTN) y Red de Mujeres Transformando la Economía (RMTE),³⁰ subrayan que el análisis de género contribuye al mayor conocimiento de los efectos económicos y sociales de los acuerdos, a garantizar la equidad social y la eficiencia en la asignación de los recursos; y señalan la prioridad de incorporar mujeres en los espacios de negociación y en las delegaciones comerciales, así como de

26 El proceso de consulta comenzó el 12 de octubre del 2002.

27 Las cuatro primeras preguntas fueron: (1) ¿Está usted de acuerdo con que México continúe bajo el Tratado de Libre Comercio (TCL) con Estados Unidos y Canadá? (2) ¿Ha sido usted informado(a) y consultado(a) por el gobierno sobre las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? (3) ¿Está usted de acuerdo con que el gobierno suscriba el Tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? (4) ¿Está usted de acuerdo con que el gobierno mexicano continúe impulsando el Plan Puebla-Panamá?

28 Leonor Aída Concha, “Por qué una quinta pregunta, la de las mujeres, en la Consulta [Popular Continental] ‘NO al ALCA’ ” (Red Nacional Género y Economía, REDGE, y Marcha Mundial de las Mujeres. México, DF, 19 de septiembre de 2002, documento circulado ante el Comité). En relación con la Campaña Continental contra el ALCA, véase <<http://www.noalca.org/>>.

29 Véase también trabajos de Spielfoch (2003).

30 León & León (2002); International Gender and Trade Network (2001, 2003); Espino & Azar (2002); Red Internacional de Género y Comercio (2003); Red Latinoamericana de Mujeres (2002); Sanchís (2001); Spielfoch (2003).

evaluar el impacto sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género, relevando y procesando información económica y sociodemográfica desagregada por sexo.

Aún quedan varios asuntos pendientes: nueva teorización feminista sobre género y comercio; investigación básica acerca del comercio que contemple el género de manera específica, ya que buena parte de la investigación existente ha consistido en popularizar análisis pasados o ha extrapolado aspectos de otros trabajos; investigación que examine los efectos del comercio sobre diferentes grupos de mujeres; relación entre comercio y medio ambiente e impactos sobre las mujeres; mayor conocimiento acerca de los temas de seguridad alimentaria y comercio de servicios.

En términos de incidencia y propuestas, los resultados son diferentes si se comparan las diferentes iniciativas de liberalización comercial. Si consideramos el caso del MERCOSUR, por ejemplo, las sociedades civiles pertenecientes a los países que se integraron no tuvieron una postura radical contra el proceso, sino que éste se vio más bien como una alternativa frente al proceso de globalización. En ese sentido, la posición de las organizaciones sociales que lograron participar en grupos de trabajo de integración tripartita (Estado, trabajadores y empleadores), así como de otros organismos de más amplia participación de la sociedad civil (Foro Económico y Social del MERCOSUR), estimularon las iniciativas para la incidencia a lo largo del proceso y se orientaron a intentar transformar y modificar el proceso atendiendo a los objetivos generales compartidos y -en principio- alcanzables, dependiendo de la voluntad de los gobiernos. En el caso del ALCA, la resistencia desde diversos grupos de la sociedad civil ha sido muy grande; se han conformado distintos grupos que critican la propuesta y proponen alternativas, y están siendo muy activos en su rol de opositores.

4. A modo de conclusión

La iniciativa ALCA, en el marco de las grandes asimetrías que presentan las economías de la región, no parece ser una apuesta adecuada; las negociaciones continúan haciéndose sin participación de la sociedad civil y, en general, ni siquiera de los parlamentos. A su vez, el proceso continúa siendo ignorado por la opinión pública debido a las graves carencias de información oficial. Tampoco existen evaluaciones acerca de los posibles impactos que tendrían, de concretarse, las diferentes propuestas. Incluso si esta iniciativa no prospera, es necesario tomar en cuenta que otros acuerdos bilaterales y subregionales se están negociando aceleradamente, impulsados por Estados Unidos, que reproducen el mismo marco de reglas.

Dadas las evidentes disparidades entre las economías involucradas, las negociaciones comerciales deberían considerar las diferencias en términos de desarrollo y tamaño. Es necesario estudiar los casos particulares, establecer plazos diferenciales, instrumentar regímenes de transición y analizar en particular la problemática de cada sector y producto.

Una agenda de negociaciones requiere ser lo suficientemente amplia como para permitir un avance equilibrado, que refleje los intereses de los socios y que tienda a reducir las asimetrías iniciales. Por su parte, existen procesos en marcha que han supuesto una serie de esfuerzos de las economías para avanzar en términos de integración comercial y económica, que generan resistencias al cambio de estrategia. Ello se agudiza en casos como el MERCOSUR, que es relativamente reciente y está en proceso de maduración.

Las políticas comerciales deberían contribuir al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión. Si bien la región encara problemas de cohesión social, la vigencia de las instituciones democráticas en la mayor parte de los países podría crear las condiciones para articular los intereses de los diversos grupos sociales, en una verdadera agenda de interés nacional. Las características que vayan asumiendo los acuerdos dependen críticamente de la posición que adopten los gobiernos latinoamericanos.

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido movilizaciones y foros de debate acerca de la proyección del ALCA y sus consecuencias. Se ha señalado que la participación ciudadana, de mujeres y hombres desde su diversidad de intereses, presionando para la democratización y transparencia de las negociaciones, es la única garantía de que éstas aseguren un camino hacia el desarrollo sustentable.

La cuestión de género debe cruzar los diferentes aspectos incorporados por los acuerdos comerciales, tales como los derechos humanos, las migraciones, los derechos de propiedad intelectual, los aspectos laborales y sindicales. Ello no solamente podría contribuir al mayor conocimiento de los efectos económicos y sociales de los acuerdos; también permitiría garantizar la igualdad de oportunidades para ambos sexos como una condición de la equidad social y de la eficiencia en la asignación de los recursos (Espino y Amarante 2003).

Pero la igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres, que es necesaria para que sus diferentes necesidades y valores sean reconocidos. Por tanto, se ha reivindicado la necesidad de incorporar mujeres en los espacios



de negociación y en las delegaciones comerciales, como forma de garantizar los puntos de vista defendidos por el movimiento de mujeres y sus organizaciones. A la vez, tendrían que desarrollarse e implementarse procesos y estructuras formales para asegurar que las mujeres y sus organizaciones representativas sean incluidas e involucradas en el debate sobre el comercio. Su presencia en instancias formales en ese debate, les permitiría relacionarse con los Grupos de Negociación del ALCA, y examinar de qué manera los acuerdos afectarán a las mujeres, al desarrollo social y los derechos humanos. Esto requiere evaluar el impacto sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género por medio del relevamiento y procesamiento de información económica y sociodemográfica desagregada por sexo, su difusión y disponibilidad, de manera de permitir futuros análisis en un plazo razonable.

Bibliografía

- Alianza Social Continental (ASC). 2002. "Alternativas para las Américas". ASC, diciembre.
- . 2003. "El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Area de Libre Comercio de las Américas de noviembre de 2002". ASC, enero.
- Anderson, S. 2002. "Otra integración es posible: Soberanía sí, ALCA no". En M. León & I. León, coords. *Mujeres contra el ALCA: razones y alternativas*. Quito: Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE-Ecuador) / Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), pp. 27–57.
- ASC. Véase Alianza Social Continental [www.asc-hsa.org].
- Baden, S. 1998. "Gender issues in agricultural liberalisation". *Bridge Report 4*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Benería, L.; A. Lind. 1995. "Engendering International Trade: Concepts, Policy, and Action". GSD *Working Paper Series* 5. The Gender, Science and Development Programme and the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Berik, G.; Y. van der Meulen; J. E. Zveglic, Jr. 2002. "Does Trade Promote Gender Wage Equity? Evidence from East Asia". *Working Paper* 14. Center for Economic Policy Analysis (CEPA), New School University, New York.
- Black, S.; E. Brainerd. 2002. "Importing Equality? The impact of globalization on gender discrimination", *Working Paper* 9110. National Bureau of Economic Research.
- Cagatay, N.; D. Elson; C. Grown. 1995. "Introduction: Gender, Adjustment and Macroeconomics". *World Development* 23 (11), pp. 1827–1836.
- Canadian Gender & Trade Consultation Coordinating Committee. 2002. "Canadian Gender and Trade Consultation December 7–9, 2001", en Gender & Trade: <http://www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/gender_trade.pdf> (Consultado 26/04/2004).
- Carr, M.; M. Alter Chen. 2001. "Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor". Women in Informal Employment Globalizing & Organizing (WIEGO) <www.wiego.org/papers/carrchenglobalization.pdf> (Consultado 26/04/2004).
- ; J. Tate. 2000. "Globalization and Home-Based Workers". *Feminist Economics* (United Kingdom) 6 (3), pp.123–142.
- Coyle, A. 1999. "A Uniao Européia e as oportunidades equitativas para as mulheres". En A. Fausto, coord. *Mujer y Mercosur*, Vol. 1. Brasilia: FLACSO, BID, UNIFEM, UNESCO.



- Daeren, L. 2000. "Mujeres empresarias en América Latina: el difícil equilibrio entre dos mundos de trabajo. Desafíos para el futuro". Presentado en el Primer Seminario Internacional de la Mujer Empresaria, "SIME 2000", organizado por el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (APYME), de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, el 25 de agosto de 2000 en Santiago de Chile.
- Elson, D. 1994. "Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform". En I. Bakker, ed. *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Books.
- ; N. Cagatay. 2000. "The social content of macroeconomic policies". *World Development* 28 (7), pp. 1347–1364.
- England, P. 1989. "A Feminist Critique of Rational-Choice Theories: Implications for Sociology". *American Sociologist* 20, 1: 14–28. Also presented at annual meetings of American Sociological Association, 1988. Reprinted in *Gender and Economics*, edited by Jane Humphries. Cheltenham, England: Edward Elgar, 1995.
- Espino, A. 2002. "¿A quien le conviene el ALCA?". En I. León; M. León, coords. *Mujeres contra el ALCA: razones y alternativas*, Quito: Área de Mujeres de la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), capítulo Ecuador, Fundación Ecuatoriana de Acción y Promoción de la Salud (FE-DAEPS), pp.10–26.
- ; P. Azar. 2002. *Comercio Internacional y Equidad de Género*. Fascículos 1, 2 y 3. Montevideo: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) / International Gender and Trade Network (IGTN).
- ; S. Salvador. 2003. *Cancún y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC*. Montevideo: FESUR (Friedrich Ebert Stiftung–Uruguay).
- ; V. Amarante. 2003. "Los impactos de género de las políticas comerciales: avances y desafíos para la investigación y la acción". Programa Economía y Género 2002–2004. Fundación Böll, Oficina Regional Centroamérica, México y Cuba, marzo.
- Fontana, M. 2001. "Modelling the effects of trade on women: a closer look at Bangladesh". *Working Paper* 139. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- . 2002. "Modelling the effects of trade on women: the case of Zambia". *Working Paper* 155. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- ; A. Wood. 2000. "Modelling the effects of trade on women, at work and at home". *World Development* (Montreal, Quebec: Elsevier) 28 (7), pp. 1173–190.
- Frohmann, A. 1999. "El Área de Libre Comercio de las América (ALCA). Evaluación y balance de la primera etapa de la negociación comercial hemisférica". En Varios autores. *Inserción económica internacional de América Latina*. Santiago: Editorial Nueva Mayoría – FLACSO Chile.

- Fussell, E. 2000. "Making Labor Flexible: The Recomposition of Ti Juana's Maquiladora Female Labor Force". *Feminist Economics* 6 (3), pp. 59–79.
- Gálvez, T. 2001. "Aspectos económicos de la equidad de género". Serie Mujer y Desarrollo 35. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Goodson Foerde, J. 1999. "Current concerns on the interrelationship between trade, sustainable development and gender". In United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), ed. *Trade, Sustainable Development and Gender*. New York and Geneva: UNCTAD, pp. 61–79.
- Gudynas, E. 2004. "El ALCA, con las manos vacías en Puebla".
<http://www.lainsignia.org/2004/febrero/econ_014.htm>
- Guzmán, V. 2003. "Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible". Serie Mujer y Desarrollo 48. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- ; R. Todaro. 2001. "Apuntes sobre género en la economía global". En Rosalba Todaro y Regina Rodríguez, eds. *El género de la economía*. Ediciones de las Mujeres 32. Santiago: Isis Internacional; Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Hewitson, G. 2001. "A survey of feminist economics", School of Business *Discussion Paper* 01.01. Bundoora, Australia: La Trobe University.
- IGTN. Véase International Gender and Trade Network.
- International Gender and Trade Network (IGTN). 2001. "The Free Trade Area of the Americas (FTAA / ALCA)". *Monthly Bulletin* 01 (01). <www.genderandtrade.net>.
- . 2003. "Advocacy Position – International Gender And Trade Network At Miami". November.
- Joekes, S. 1999. "A Gender-Analytical Perspective on Trade and Sustainable Development". In United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), ed. *Trade, Sustainable Development and Gender*. New York and Geneva: UNCTAD, pp. 33–59.
- Jomo, K.S. 2001. "Globalization, Export-Oriented Industrialization, Female Employment and Equity in East Asia". Paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Project on Globalization, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy.
- Kucera, D. 2001. "Foreign Trade of Manufactures and Men and Women's Employment and Earnings in Germany and Japan". *International Review of Applied Economics* 15 (2), pp. 129–149.
- Lazo, P. 2002. "El Área de Libre Comercio de las América y las normas laborales". En <www.observatoriosocial.org.br/almanaque/docplazo.pdf>. Consultado 05/05/2004.



- ; W. Milberg. 1999. "Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the 'Wood Asymmetry' ". *Working Paper* 9. Working Paper Series II. New York, NY: Center for Economic Policy Analysis (CEPA), New School University.
- León, I.; M. León. 2002. "Mujeres contra el ALCA: razones y alternativas". Quito: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI-Mujeres), Red de Mujeres Transformando la Economía (RMTE-México) y Fundación Ecuatoriana de Acción, Estudios y Participación Social (FE-DAEPS).
- Nelson, J. 1992. "Thinking About Gender". *Hypatia: A Journal of Feminist Philosophy* 7(3) (Summer), pp. 138–154.
- Network Women in Development Europe (WIDE). 1997. "Trade Traps & Gender Gaps: Women unveiling the market". Informe sobre la Conferencia Anual de WIDE de 1997. *WIDE Bulletin*, November.
- Newman, C. 2001. "Gender, Time Use, and Change: Impacts of Agricultural Export Employment in Ecuador". *Working Paper* Series 18. Policy Research Report on Gender and Development. The World Bank, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Ozler, S. 2000. "Export Orientation and Female Share of Employment: Evidence from Turkey". *World Development* 28 (7), pp. 1239–1248.
- Paul-Majumder, P.; A. Begun. 2000. "The Gender Imbalances in the Export Oriented Garment Industry in Bangladesh". *Working Paper* Series 12. Policy Research Report on Gender and Development. The World Bank, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Red Internacional de Género y Comercio (RIGC). 2003. "Frente a la VII Reunión Ministerial". Red Internacional de Género y Comercio, Miami, 20–21 noviembre.
- Red Latinoamericana de Mujeres. 2002. "Carta Abierta a los Presidentes de América del Sur con ocasión de la II Cumbre Presidencial de Guayaquil. <[http:// colombia.indymedia.org](http://colombia.indymedia.org)>
- Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC). 1998. "Alternativas para las Américas: hacia la construcción de un acuerdo hemisférico de los pueblos". México DF: RMALC.
- RIGC. Véase Red Internacional de Género y Comercio.
- RMALC. Véase Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio.
- Sanchís, N. 2001. "El ALCA en debate: Una perspectiva desde las mujeres". Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Spieldoch, A. 2003. "The 8th FTAA Ministers' Meeting in Miami: Shrink, Sink, or Swim". Center of Concern, United States Gender and Trade Network (USGTN). Center Focus Issue 162, December.

- . 2003. "What is the Free Trade Area of the Americas?" Center of Concern <<http://www.genderandtrade.net/FTAA/bbll.pdf>>
- ; M. White. 2003. "Analysis of FTAA text from a Gender perspective". United States Gender and Trade Network (USGTN), January.
- Thorin, M. 2001) "The gender dimension of globalization: a survey of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean". Serie Comercio Internacional 17. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tussie, D., M. Botto, V. Delich. 2003. "Las negociaciones comerciales internacionales: contexto para la estrategia argentina". Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- UNIFEM. Véase United Nations Development Fund for Women.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 1999. "El impacto del TLC en la mano de obra femenina en México". Ciudad de México: UNIFEM.
- Whitehead, J. 2000. "Women and Trade Policies in the Caribbean". In L. De Pauli, ed. *Women's Empowerment and Economic Justice. Reflecting on Experience in Latin America and the Caribbean*. New York, NY: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), pp. 27–38.
- WIDE. Véase Network Women in Development Europe.
- Williams, M. 2000. "Mobilizing International Resources for Development – Foreign Direct Investment and other private flow, and trade". International Gender and Trade Network – Center of Concern and DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) – Caribbean and DAWN <<http://www.genderandtrade.net>> (Consultado 26/04/2004).
- . 2001. "The TRIPS and Public Health Debate: An Overview". International Gender and Trade Network (IGTN) <www.genderandtrade.net/WTO/TRIPS_PublicHealth.pdf> (Consultado 26/04/2004).
- . 2002. "Globalisation of the World Economy: Challenges and Responses". Public Hearing on the Issues of Globalisation and Gender < <http://e-education.uni-muenster.de/enquete/>>
- . 2002. "The Political Economy of Tourism: Liberalization, Gender and the GATS". Occasional Paper Series on Gender, Trade and Development. Center of Concern and International Gender and Trade Network (IGTN).

La sociedad civil mexicana y los mecanismos de consulta en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas

Norma Castañeda Bustamante*



(*) NORMA CASTAÑEDA BUSTAMANTE – Responsable de la Línea de Investigación sobre Libre Comercio y editora de *La Otra Cara de México* en DECA (Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios), Equipo Pueblo A.C. Dirección electrónica: <ncastaneda@equipopueblo.org.mx>.

1. Contexto económico-social de México y apertura comercial

El modelo económico que promueve el gobierno de México desde hace sexenios responde a la dinámica de un comercio globalizado, en el cual los principales organismos rectores de la política económica internacional son tanto las instituciones financieras internacionales -Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional- como la Organización Mundial de Comercio (OMC), que respectivamente dictan a los países en desarrollo, a través de políticas de ajuste estructural y acuerdos arancelarios, abrir los mercados al costo que sea.

Sin duda, el paso más importante con que México consolidó su entrada a esta economía global fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), presentado por las autoridades nacionales como el instrumento conducente al crecimiento económico y social que el país necesitaba. No obstante, a casi diez años de la entrada en vigor del TLCAN, ese crecimiento no ha beneficiado a la mayoría de la población; por el contrario, diversos estudios demuestran los impactos negativos que la apertura comercial indiscriminada ha tenido sobre diversos sectores, sobre todo el agropecuario. Asimismo, un estudio del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza reveló que el 53,7% de la población mexicana vive en condiciones de pobreza; es decir, más de 52 millones de personas no tienen para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte.

En términos comparativos, se destaca que en 1976, cuando el salario mínimo alcanzó el poder de compra más alto, era de 96,7 pesos diarios, mientras la canasta básica costaba 50,61 pesos; hoy en día, el salario mínimo más alto es de 42,15 pesos al día, contra 164 pesos que cuesta adquirir la canasta básica. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación refiere que por lo menos 12 millones 800 mil trabajadores perciben ingresos que oscilan entre menos de uno y hasta un salario mínimo.¹

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México forma parte, reconoció que nuestro país aún enfrenta problemas socioeconómicos difíciles de solucionar y que la nueva política no ha beneficiado por igual a todos los segmentos de la población. En el informe "Planeación participativa y procesos de desarrollo en México", de la OCDE, se destaca que "las tasas oficiales de desempleo en México en general son muy bajas y no reflejan la realidad del campo"; además, que "las estimaciones sobre el número de personas que viven en situación de pobreza en México también varían considerablemente, dependiendo de cómo se defina el concepto y la manera de recabar los datos".² Por otra parte, el sector agropecuario también ha disminuido su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), profundizando con ello la pobreza en el campo. De los 7,2 millones de mexicanos que padecen desnutrición grave, 66% habita en localidades rurales menores a 2.500 habitantes. Las mujeres de este sector siguen al margen de los recursos económicos y productivos. A decir de las especialistas en género, la inclusión de México en un modelo económico basado en la competitividad y la productividad pone a las mujeres en una situación de mayor precariedad.³ A ello se suma el

1 Periódico El Financiero, 15 de julio de 2002, p. 25.

2 Periódico Reforma, p. 27, 7 de julio de 2003.

3 Coordinación Nacional de Mujeres de Organizaciones Civiles por un Milenio Feminista., *Las mujeres mexicanas en el tercer milenio* (Morelia, Michoacán, mayo de 2000), p. 21.



impacto que ha tenido el TLCAN y las políticas de ajuste estructural en el aumento de la mano de obra femenina, principalmente en el sector manufacturero, pero en condiciones laborales deplorables: sueldos bajos, jornadas extensas y escasas prestaciones.

La nueva elite gobernante del país (Partido Acción Nacional) legitima el discurso del anterior partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional), al afirmar que las causas estructurales de la pobreza se encuentran en la exclusión social, la marginación, la vulnerabilidad y la falta de oportunidades, cuando esto es el propio resultado de los programas de ajuste y de la errónea forma de integración al mercado mundial llevada a cabo por México.

En este contexto se inscribe el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que es una ampliación del TLCAN y que el presidente mexicano Vicente Fox, liderado por Estados Unidos, impulsa en el marco del modelo de libre mercado que pretende abarcar a casi todo el continente americano (excluyendo a Cuba). La intención, según las autoridades de cada país, es crear una Gran Comunidad Comercial en toda América. Sin embargo, las desventajas para México, así como para la mayoría de los países que conformarían el ALCA, son muchas, ya que Estados Unidos predomina y somete a sus asociados a las reglas que más lo favorecen.

No se trata de negar la importancia de participar en un orden mundial de liberalización comercial, pero es necesario luchar por reglas justas de regulación comercial. Toda integración será positiva, siempre y cuando no sea una fortaleza de las grandes naciones. Cabe preguntar si existe realmente la voluntad de dar un giro a la política económica, y si vale la pena continuar bajo los parámetros de un sistema internacional de comercio en que las reglas están hechas para favorecer a los países más poderosos. Por eso el gobierno, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, debe poner en la balanza las ventajas y desventajas de su política económica y replantear su integración al Área de Libre Comercio de las Américas. No hay señales, sin embargo, de que las negociaciones para firmar el ALCA den un giro por parte del gobierno mexicano que garantice a la población mejores condiciones de vida.

2. Mecanismos de consulta en procesos de libre comercio: un reto para México⁴

México ha suscrito once Tratados de Libre Comercio (TLC) con treinta y dos países de tres continentes, y diecinueve Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRI). Entre los TLC destacan el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994) y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (Acuerdo Global, 2000).

A pesar de que nuestro país es considerado como la octava potencia exportadora en el mundo, el gobierno mexicano aún no ha logrado consolidar mecanismos de consulta reales en este proceso de apertura comercial, que tomen en cuenta la opinión de toda la población, incluidos -por supuesto- los grupos más afectados. Desde 1992, año en que México firmó su primer TLC con Chile, a la fecha, los mecanismos instrumentados por el gobierno en los procesos de negociación frente a los tratados y acuerdos de libre comercio han sido poco fundamentados en las demandas y necesidades más sentidas de la población, incrementando con ello la falta de credibilidad en las instituciones políticas del Estado, y generando descontentos que en ocasiones han devenido en conflictos.

En función de una gobernabilidad democrática, es necesario que las instituciones políticas que se encuentran al frente de la toma de decisiones recuperen legitimidad en los procesos de globalización de la economía y el mercado y, por lo tanto, de la sociedad y la cultura. Y con mayor urgencia aún se necesita involucrar a la población en la creación de mecanismos que incluyan a los grupos que se han visto menos favorecidos con los tratados comerciales ya en vigor. La cultura democrática en el país se encuentra en un proceso de consolidación fuerte al cual debemos apelar todos los actores, tanto gobernantes como gobernados; la cultura democrática implica no sólo exigir transparencia, sino vivirla; implica, además, crear procesos de consenso reales entre los diversos actores.

Para desarrollar las ideas anteriores, conviene recordar brevemente los procesos de participación que se dieron en el caso del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y en el del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (Acuerdo Global).

2.1 Proceso de negociación desde México frente al TLCAN. La participación del sector privado

En un México altamente comprometido con la Banca Multilateral de Desarrollo y marcado por una relación poco afortunada entre el sector empresarial y el gobierno, Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República en 1988 con el firme proyecto de consolidar la

⁴ Esta sección está basada en el documento del mismo nombre, "Mecanismos de consulta en procesos de libre comercio: un reto para México", elaborado por Susana Cruickshank, responsable de la Línea de Banca Multilateral de DECA, Equipo Pueblo, presentado en el Seminario "América del Norte: lecciones para una agenda positiva y proactiva sobre comercio, inversiones y medio ambiente", realizado en el Colegio de México el 15 y 16 de agosto de 2002.



apertura comercial en el país. Fue la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), al mando de Jaime Serra Puche, la encargada de hacer un llamado a las grandes cámaras de la industria mexicana para comenzar a preparar el terreno de apoyo y consenso ante la firma del TLCAN.

A partir de este llamado, se estableció la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Externo (COECE), con la participación de la mayor parte de las cámaras de comercio, exportadores e importadores, y otros grupos que aglutinaban a los diferentes sectores de la industria nacional, a excepción de la micro y la pequeña empresa. Más tarde, en 1990, a instancias del Senado de la República, se conformó el Consejo Asesor del TLCAN, integrado por miembros de la COECE, por expertos de gabinetes jurídicos, rectores de las principales universidades públicas y privadas, líderes de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de la Confederación de Trabajadores de México (CTM),⁵ así como por funcionarios de la SECOFI y legisladores. Desde luego, no se incluyó a las organizaciones ciudadanas y a los académicos que habían manifestado puntos divergentes sobre las negociaciones en Washington.

Cuando comenzaron las negociaciones en Washington antes de la firma en 1992, la COECE conformó 170 grupos de trabajo, uno por cada sector de la industria, con el fin de contar con diagnósticos amplios y certeros; se hizo un estudio previo acerca de los mecanismos de consulta en Canadá y Estados Unidos, y se estableció en Washington el mecanismo de la Cámara de al Lado.⁶ A pesar del esfuerzo de participación, el TLCAN se firmó sin que la sociedad mexicana hubiera alcanzado un conocimiento real de las implicaciones del mismo. Ello no obstante que el Consejo Asesor tenía el mandato de dar a conocer ampliamente los procesos de negociación que no se consideraban confidenciales, los acuerdos y las implicaciones; y aunque instrumentó numerosos foros de información, finalmente el objetivo de éstos no se cumplió.

También la sociedad civil divergente logró tener una oficina en Washington, y reuniones de redes ciudadanas internacionales paralelas a las reuniones oficiales. Indudablemente, con mucho menos recursos de los que contaba el sector empresarial. Los grupos que manifestaron abiertamente su descontento respecto de la falta de transparencia de las negociaciones y la forma en que se negoció el Tratado, obtuvieron de los gobiernos estadounidense y canadiense un reconocimiento que no fue dado por el gobierno mexicano. Así, desde la Asociación Nacional de la Industria de la Transformación, algunos de los integrantes de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), como el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Equipo Pueblo y muchos otros grupos ambientalistas, y coaliciones de sindicatos de Estados Unidos y Canadá, como la Alianza para el Comercio Responsable, llevaron a cabo procesos intensos de cabildeo que lograron, en la medida de sus posibilidades, la inclusión de una cláusula laboral y una ambiental, cuyo funcionamiento es bastante cuestionado, ya que no son incluidas dentro del propio Tratado sino en Acuerdos Paralelos que carecen de sustento jurídico; tan es así que las denuncias que se han presentado por violaciones laborales y ambientales no han procedido en su mayoría.

5 Cabe mencionar que la CTM y la CNC han sido y funcionan como confederaciones corporativas del gobierno federal, y en ningún momento representaban la opinión de la mayoría de los trabajadores y campesinos del país; a la par existían y existen sindicatos autónomos y unión de campesinos que tampoco fueron tomados en cuenta. Asimismo, el 1 de enero, fecha en que entró en vigor el TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional irrumpió en Chiapas con la consigna "Ya basta", generando gran simpatía entre la población no sólo nacional, sino también internacional.

6 La Cámara de al Lado consistió que mientras se llevaban a cabo las reuniones entre los equipo negociadores de los tres países, en un cuarto junto, los empresarios de dichas naciones se encontraban reunidos para ser consultados por los funcionarios. En el caso de México había representantes de la COECE, y se dice que no hicieron un buen papel al lado de los estadounidenses y canadienses.

Las consecuencias de la entrada en vigor del TLCAN han sido controversiales. Por un lado, se habla de un México moderno con una economía pujante; y por otro, según algunos analistas, hasta el 70% de la micro y pequeña industria en México ha desaparecido a partir de la entrada del TLCAN, con las consecuencias laborales y económicas que esto implica. Se habla de un sector primario a punto de ser devastado completamente por la apertura total en el año 2003, con una cada vez menor capacidad de producción de granos básicos, un mercado interno reducido y una migración creciente de población rural a las zonas urbanas.

Aparentemente, sólo los indicadores macroeconómicos y la clase político-empresarial se han visto favorecidos a partir de la liberalización comercial. En este sentido, las instituciones políticas tienen mucho que hacer en materia de democratización interna e inclusión de las diferentes demandas de grupos diversos. Los mecanismos de inserción de un amplio grupo de la población en estos procesos de modernización no están siendo exitosos, y un Estado-nación que no es capaz de incluir las demandas económicas y sociales de su población y de canalizarlas de manera adecuada, necesariamente paga facturas, y no exclusivamente de carácter político, sino algunas que son dolorosas para el resto de la sociedad.

2.2 Mecanismos de participación en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (Acuerdo Global)

Es importante destacar que el acuerdo con la Unión Europea se encuentra enmarcado en lo que se ha denominado acuerdos de cuarta generación; es decir, es un acuerdo global, que contempla el diálogo político, la cooperación al desarrollo y una cláusula democrática. Sin embargo, a pesar de que retóricamente aparece como mejor que el TLCAN, hasta ahora no se han cumplido muchas de las formas de consulta que contempla la Comisión Europea en la firma de los acuerdos.

En el caso de las negociaciones con la Unión Europea, los procesos de consulta desde México fueron similares, ya que hasta julio del 2000, la COECE sesionaba una vez por mes de manera ordinaria.

El proceso de cabildeo desde la sociedad civil fue también intenso en este caso, con la ventaja del interés mostrado por la Comisión Europea y varios parlamentarios de la Unión de escuchar lo que decía al respecto la sociedad mexicana. Así, la ratificación del tratado fue condicionada por el Parlamento alemán y el italiano al cumplimiento de los derechos humanos integrales por parte del gobierno mexicano, específicamente considerando el caso de Chiapas.

En general, hubo buena recepción por parte de la Comisión y de algunos parlamentarios de la Unión Europea. El Comisionado para Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, manifestó la importancia de evidenciar sólidamente los impactos reales que el acuerdo pudiera tener y revisar los mecanismos de diálogo y consulta. El impulso de mecanismos de diálogo y participación de los sectores afectados, así como de la ciudadanía organizada, fue uno de los objetivos fundamentales del cabildeo ante el acuerdo.



2.3 Estado del debate

En el ámbito internacional, la participación de la sociedad civil ha sido cada vez más reconocida por las instituciones. Al respecto, ha encontrado un respaldo serio en Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio, e incluso en el Banco Mundial y el Foro Económico de Davos. La lucha por lograr estos espacios ha sido diversa, y en ella han participado desde quienes se encuentran en la calle hasta los que han optado por el diálogo. Pero el objetivo es el mismo: lograr que la voz de quienes han sido excluidos de la toma de decisiones económicas sea tomada en cuenta.

De ninguna manera la denominada sociedad civil se opone a los procesos de globalización económica: somos parte de ellos. No queremos regresar al modelo de desarrollo anterior, que no es un referente, pero tampoco queremos este nuevo modelo en donde se está excluyendo las demandas y la voz de la sociedad civil. Cada grupo afectado, ya sean mujeres, micro y pequeños empresarios, pequeños productores, indígenas, ciudadanas y ciudadanos informados, académicos y organizaciones no gubernamentales, han presentado propuestas diversas y concretas ante este modelo de liberalización comercial.

Algunos de los criterios que ciertas organizaciones de la sociedad civil han planteado como idóneos, no sólo para el acuerdo con la Unión Europea sino también para nuevas negociaciones globales como la del ALCA, son:

- a) *Existencia de una cláusula democrática.* Este es un requisito fundamental en los acuerdos globales, es decir, aquellos que van más allá de meros acuerdos comerciales; sin embargo, la sola existencia de una tal cláusula, sin una vinculación a instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, no garantiza el cumplimiento de los derechos humanos básicos por los estados parte.
- b) *Estudios de factibilidad técnica con participación de los grupos involucrados.* En el caso del acuerdo con la Unión Europea, la Comisión Europea contempla estos estudios en todos los acuerdos que firma; sin embargo, en el caso de México no se realizaron estos estudios. Ésa es una de las principales demandas de la sociedad civil aceptada por funcionarios de la Comisión Europea, que están dispuestos a la instrumentación de estudios de factibilidad con base en una buena propuesta metodológica.
- c) *Evaluación de impacto.* Diferentes grupos de la sociedad civil y grupos de base (campesinos y trabajadores industriales) han propuesto la formación de un observatorio social que no sólo contemple la evaluación de impacto técnica (producción, comercialización, importación y exportación), sino una evaluación de impacto integral que abarque los derechos económicos, sociales y culturales que se violan o se cumplen con la inversión extranjera. Este observatorio social debería estar integrado por académicos; micro, pequeños, medianos y grandes empresarios; funcionarios y organizaciones sociales y civiles.
- d) *Participación en las renegociaciones.* En la toma de decisiones no sólo debe incluirse a los integrantes del órgano máximo de decisión -en el caso del Acuerdo Global, el Consejo Conjunto integrado por ministros-, sino que deben contemplarse las recomendaciones de los Congresos Nacionales.

- e) *Diálogo social*. Esta propuesta contempla la participación de la sociedad civil de las partes firmantes en consultas, con mecanismos concretos de interlocución, sea dentro de lo que se conoce como Comité Conjunto -instancia que decide la agenda para el Consejo Conjunto- o a partir de otras instancias, como el Comité Económico y Social y Consultivo Mixto, como mecanismo de participación social.

En el caso del Acuerdo Global, existe ya el compromiso por parte del Senado de impulsar la formación de un Consejo Consultor con participación de legisladores, funcionarios del Ejecutivo y sociedad civil que sesione de forma periódica, para la revisión de impactos.⁷

2.4 Primer foro de diálogo con la sociedad civil entre Unión Europea y México⁸

El 26 de noviembre del 2002 se celebró en Bruselas, Bélgica, el “Primer Foro de Diálogo Social México - Unión Europea” en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (Acuerdo Global). La realización de este foro es producto de más cinco años de reclamos de distintos sectores sociales y civiles de México y de Europa, y en particular generados desde las redes RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio) y CIFCA (Iniciativa de Copenhague para América Central y México), que reúnen a más de cien organizaciones, con el objetivo de generar espacios de participación social desde las negociaciones hasta el seguimiento de la implementación del Acuerdo Global. Contar con mecanismos de participación de la sociedad civil organizada resulta indispensable no sólo para el monitoreo y evaluación de los impactos del acuerdo, sino, además, para incidir efectivamente en la formulación de políticas públicas que favorezcan la aplicación positiva de la cláusula democrática y, en particular, el respeto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en ambas regiones.

La respuesta formal del gobierno mexicano nunca llegó, a pesar de que casi un año antes de celebrarse el foro, las redes habíamos presentado una propuesta al gobierno mexicano y a la Comisión Europea para que se determinara desde entonces, en forma conjunta con la sociedad civil, el formato y alcance del diálogo. Sin embargo, la Comisión Europea decidió desde un principio el formato, y el gobierno mexicano aceptó que, al ser éste un foro convocado por dicha Comisión, sus miembros eran quienes decidían las formas, tiempos y modos de participación. A pesar de que juzgamos insuficientes y limitados los espacios de debate que se diseñaron para dicho foro (para un verdadero debate en torno a todos los asuntos referentes al Acuerdo Global), decidimos participar con el objetivo de hacer presente a los gobiernos planeamientos que de tiempo atrás habíamos venido acordando, y dejar constancia de nuestra capacidad de análisis y propuesta. Conviene recordar que, en noviembre del 2001, se realizó en la Ciudad de México un encuentro de organizaciones sociales y civiles de México y la Unión Europea, en el

7 Estos criterios han sido establecidos por un grupo de organizaciones sociales y civiles en México y Europa a partir de un foro de encuentro realizado en noviembre de 2001 en la Ciudad de México. La sistematización y el cabildeo son llevados a cabo por un comité coordinador en el que participan, desde México: Equipo Pueblo, la RMALC y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; y en Europa, la Red de ONG CIFCA (Iniciativa de Copenhague para América Latina y México), la antena de ALOP en Bruselas y el Centro Nacional para la Cooperación al Desarrollo (CNCD), Bélgica.

8 Tomado del capítulo “La participación de la sociedad civil” de la investigación “Estudios nacionales sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea con América Latina”, Capítulo México-Unión Europea”; ALOP, DECA, Equipo Pueblo A.C. (2003). Responsable de la investigación, Laura Becerra Pozos.

En: <<http://www.alop.or.cr/foro2004/docs/04.doc>> (Consultado 23/04/2004).



cual se decidió comenzar a elaborar conjuntamente las propuestas que llevamos al Foro de Diálogo Social en Bruselas.

Además de que en México no recibimos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni de la de Economía, una respuesta oficial a nuestra propuesta de diseño y metodología para el Foro de Diálogo Social, el gobierno mexicano, en voz del embajador Porfirio Muñoz Ledo, anunció durante la inauguración de dicho foro que éste sería sólo para que se diera un “diálogo de la sociedad civil con la sociedad civil” -es decir, para que las organizaciones dialogaran entre sí- y expresó: “Los gobiernos no somos parte del debate”. Este cambio sobre el alcance del encuentro nos obligó a exigir que se respetara cuando menos el que su naturaleza era debatir con los gobiernos de México y la Unión Europea, ya que, por lo demás, los diálogos entre las organizaciones de la sociedad civil de México y de la Unión Europea se han venido dando constantemente, y que, de hecho, en días previos ya se habían realizado en la misma ciudad de Bruselas, así como en Florencia, Italia, durante el Foro Social Europeo. Ante este reclamo, los funcionarios de la Embajada de México decidieron permanecer en el foro y participar en las mesas de trabajo en las cuales presentamos nuestras propuestas.

Recapitulando, diríamos que la receptividad y voluntad de la Comunidad Europea, al final, ha sido mayor que la del gobierno mexicano, que si bien escuchó nuestras posiciones y propuestas, se negó a formalizar la apertura de un diálogo con la sociedad civil, el cual debiera aceptarse sin ninguna restricción, pues sólo así se estarían dando pasos para el diálogo social y para irle dando contenido a la cláusula democrática.

En la plenaria de conclusiones, Francisco Da Câmara, Director para América Latina de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, y Porfirio Muñoz Ledo, representando al gobierno mexicano, asumieron los siguientes compromisos:

- a) Las distintas propuestas serán estudiadas por los ejecutivos de ambas partes, que transmitirán a las instancias correspondientes los resultados de este Primer Foro.
- b) El formato del Segundo Foro Social, por celebrarse en México, será discutido con anterioridad con la sociedad civil.
- c) La propuesta sobre el Observatorio Social será estudiada; se pidió precisar su composición, funcionamiento, competencia y financiación.
- d) Estudiar el estatuto que pudiera tener la iniciativa de un Comité Consultivo Mixto, recibida con interés.
- e) Examinar con interés los estudios de impacto de sustentabilidad sugeridos.

Al Primer Foro de Diálogo Social México - Unión Europea asistieron más de doscientas personas, la mayoría de ellas representativas del mundo sindical, asociativo, ONG de derechos humanos y de desarrollo, de sectores académicos, así como de organizaciones de campesinos y pueblos indígenas. Hubo una amplia repercusión en la prensa mexicana y la europea, que resaltaron las propuestas de CIFCA-RMALC, las cuales se seguirán impulsando, de común acuerdo con otras expresiones del movimiento sindical, popular, cooperativo, redes y ONG de derechos humanos, tanto en México como en Europa.

3. La sociedad civil mexicana en el proceso de negociación del ALCA

En octubre de 2001, el Consejo Hemisférico de la Alianza Social Continental (ASC) se reunió en Florianópolis, Italia, para plantear a toda América Latina de la necesidad de un “Plebiscito Continental” en contra de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Esta iniciativa se ratificó en la Segunda Cumbre de los Pueblos en Quebec. La idea era realizar el plebiscito en los treinta y cuatro países que están negociando el ALCA, pero partiendo de varias consideraciones, como que no podía ser realizado en una sola fecha y bajo una misma fórmula en toda la región, y que necesariamente este esfuerzo debía ir acompañado de una campaña de difusión y educación. Para ello, las distintas organizaciones que conforman la ASC acordaron lanzar “lo que sería una gran Campaña Continental de la Lucha contra el ALCA, que concentrara una diversidad de iniciativas y acciones, teniendo como horizonte inmediato la Cumbre de las Américas de abril de 2003 en Buenos Aires”.⁹ No obstante, la cumbre se pospuso para 2004, lo que ha permitido continuar en diversos países de América Latina con la consulta, a fin de obtener el mayor número de pronunciamientos posibles en contra del ALCA por parte de la población del continente.

3.1 Conformación del Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA

En México, este proceso de participación de la sociedad civil se inició el 4 de julio de 2002, fecha en que se constituyó formalmente el Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA. Diversas organizaciones hicimos un llamado a grupos sociales y de la sociedad civil; a organizaciones no gubernamentales, políticas, locales y nacionales, así como a intelectuales, académicos, artistas, jóvenes y demás interesados, a unirse a este esfuerzo. La respuesta y la capacidad de convocatoria fueron amplias, sumándose a esta lucha organizaciones de diversos estados del país.¹⁰

El Comité trazó un plan de acción e implementó una metodología de trabajo para iniciar el proceso de consulta, difusión y educación en torno a los impactos del ALCA en la población mexicana. Para ello se establecieron comisiones de trabajo: metodología, educación, comunicación, finanzas y de organización. Para cada una se definieron objetivos inmediatos, pero bajo la lógica de vinculación y objetivos medulares de la campaña.

Como objetivo principal estaba la elaboración metodológica de las interrogantes que se plantearían en la consulta, sin perder de vista la pregunta que se debía hacer a escala continental:

⁹ Plan de Acción para la Campaña Continental de la Lucha contra el ALCA. En relación con esta Campaña, véase <<http://www.noalca.org/>>.

¹⁰ Por citar a algunas: Red de Derechos Humanos Cualli Nemistli, Puebla; ANEC; Sindicato de Trabajadores del Transporte de Pasajeros del DF; CILAS; PRD; Frente Nacional de Resistencia contra la Privatización de la Industria Eléctrica; RMALC; CNPA; Sección 9 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; Bloque del Poder Popular; Unidad Obrera Socialista-Frente del Pueblo; PT; Red de Género y Economía; Sindicato Mexicano de Electricistas; Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras; Sindicato de Trabajadores y Empleados de Empresas del Comercio en General del DF; PRT; COCOAC; Equipo Pueblo; CTD; Centro Interdisciplinario de Apoyo y Reorganización Social (CIARS), SLP; Consejo Cívico Comunitario Lucio Cabañas Barrientos; Convergencia Socialista; Comisión Promotora Michoacana de la Consulta Contra el ALCA; Alianza Democrática Nacional; entre otras.



“¿Está usted de acuerdo con que el gobierno mexicano suscriba el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas?” De ahí, cada país tenía la opción de realizar otras interrogantes a la población, si se consideraba conveniente.

En total se conformó una boleta con cinco preguntas, resultado de un arduo proceso de discusión y de consenso al interior del Comité, especialmente en torno a la que fue propuesta por las organizaciones de mujeres: “¿Considera usted que la condición de vida de las mujeres mejora con los tratados de libre comercio?” Al respecto hubo algunos grupos que se opusieron de manera tajante a incorporar este cuestionamiento, argumentando que en todo caso se incluyera una pregunta para cada sector de la población, y no sólo relativa a las mujeres.

La respuesta de las organizaciones feministas fue sólida y convincente para todos, al afirmar que “es un hecho reconocido mundialmente que el 70% de los pobres del mundo son del género femenino; asimismo, la pobreza afecta de manera distinta a mujeres y hombres. Así, el 35% de los hogares en México está encabezado por mujeres, que tienen que sostener a los hijos e hijas”.¹¹ Según las estadísticas, en su mayoría ellas se sitúan en el trabajo informal, el cual es el peor pagado, y es generalizada la discriminación en el mercado laboral hacia la fuerza femenina. Se dejó claro, además, que las mujeres no son un sector más, sino que constituyen el 50% de cada uno de los sectores sociales. Asimismo, al incluir esta interrogante se despertaría el interés de las mismas tanto respecto del tema en cuestión, “al que suelen ver lejano, porque la economía es asunto de hombres, como por participar en una lucha que las reconoce”.¹²

Finalmente, la mayoría de las organizaciones aceptaron casi de manera unánime incluir la pregunta cuestionada inicialmente. Las otras interrogantes no fueron tan polémicas, y se logró un consenso para conformar una boleta que se resume así:

- a) ¿Está usted de acuerdo con que México continúe bajo el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá?
- b) ¿Ha sido usted informado(a) y consultado(a) por el gobierno sobre las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)?
- c) ¿Está usted de acuerdo con que el gobierno suscriba el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)?
- d) ¿Está usted de acuerdo con que el gobierno mexicano continúe impulsando el Plan Puebla-Panamá?
- e) ¿Considera usted que la condición de vida de las mujeres mejora con los tratados de libre comercio?

Una vez conformada la boleta que se aplicaría en la población, se estableció que el proceso de consulta sería amplio y no se realizaría en un sólo día, a fin de permitir a las organizaciones y comunidades de base tener su propia dinámica de trabajo. Se consideró que era importante lle-

¹¹ Leonor Aída Concha, "Por qué una quinta pregunta, la de las mujeres, en la Consulta [Popular Continental] 'NO al ALCA' " (Red Nacional Género y Economía, REDGE, y Marcha Mundial de las Mujeres. México, DF, 19 de septiembre de 2002, documento circulado ante el Comité).

¹² Ídem.

var a cabo primero una campaña de difusión y educación, así como talleres, proceso que se desarrolló en la medida de lo posible, ya que uno de los principales obstáculos de la campaña fue siempre la insuficiencia de recursos financieros.

Lo que sí se estableció es que el proceso de consulta arrancarían el 12 de octubre de 2002, “Día de la Raza”, por considerarla una fecha histórica para América Latina, para concluir el 18 de marzo, fecha en que se conmemora en México la expropiación petrolera. La idea era contar con el mayor número de resultados posibles y entregarlos en la Cumbre de Ministros de Comercio, en noviembre de 2003 en Miami, Estados Unidos.

3.2 Evaluación de la consulta y sus resultados

Conforme a estas previsiones, la consulta dio inicio. El número de opiniones que se obtuvo fue de 1.184.283. De éstos, un millón de votos se obtuvieron en el marco de una consulta más amplia realizada por el Partido de la Revolución Democrática en convenio con organizaciones sociales de nivel nacional, denominada Prioridades Nacionales, y en la cual se incluyó solamente la pregunta continental sobre el ALCA. Ese millón de participantes se manifestó en contra de que se negocie un Área de Libre Comercio para las Américas.

Los demás resultados de la consulta (184, 283) nos revelan que el 93% de la población mexicana participante denuncia que el gobierno mexicano no le ha informado ni consultado sobre el ALCA; el 84% lo rechaza; el 85% se manifiesta también en contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el 82% no está de acuerdo en que el gobierno siga impulsando el Plan Puebla-Panamá; y el 86% consideró que la condición de vida de las mujeres no mejora con los tratados de libre comercio.

Llama la atención que de las 184.283 personas consultadas, 15.267 contestaran “No sé” a la pregunta tres: “¿Está usted de acuerdo con que el gobierno suscriba el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)?”; en ese mismo sentido contestaron 19.147 personas a la pregunta 4: “¿Está usted de acuerdo con que el gobierno mexicano continúe impulsando el Plan Puebla Panamá?”

Lo anterior demostró la inexistencia de una clara y real información por parte de las autoridades gubernamentales hacia la población respecto de los procesos de integración que actualmente está negociando. El tema no ha sido aún posicionado en la opinión pública, a pesar de que estamos a menos de dos años de que concluyan las negociaciones del ALCA.

En estas circunstancias, el Comité ha promovido campañas informativas y educativas destinadas a hacerle llegar a la población toda la información suficiente sobre este proceso de negociación, y ha luchado contra un aparato de Estado que cuenta con innumerables recursos. Suponemos que en la medida en que se vayan cerrando las negociaciones, el gobierno hará el ALCA del conocimiento público desde su visión neoliberal.

Por su parte, entre las entidades federativas que más participaron en el proceso de consulta destaca sin duda Chiapas, superando incluso al Distrito Federal; y las que menos votación registraron fueron Puebla, Yucatán y Quintana Roo, en parte porque en esos lugares no se logró plenamente la conformación de comités estatales que se hicieran responsables de la consulta.



No se menosprecia el trabajo realizado por las organizaciones que integramos el Comité; por el contrario, pensamos que la labor realizada ha sido buena en la medida en que poco a poco hemos podido posicionar el tema del ALCA en la opinión pública. Desde distintos espacios hemos denunciado la intención -una vez más- del gobierno mexicano de negociar procesos de integración comercial sin tomar en cuenta a la población, y también hemos exigido al gobierno que informe qué es lo que está negociando en nuestro nombre.

3.3 Proceso de cabildeo con las autoridades mexicanas en el marco del ALCA

El proceso de la transparencia en las negociaciones de los acuerdos comerciales ha avanzado poco en nuestro país. En el caso de las negociaciones del ALCA, la mayoría de los treinta y cuatro gobiernos que participan sólo han hecho públicas las declaraciones ministeriales, que no dejan de ser sólo declaraciones, y los borradores del ALCA, los cuales están encorchetados y no permiten identificar cuál es la postura de negociación de cada gobierno en los diferentes capítulos que lo conforman.

Si no hay una entrega oportuna de la información relativa a lo que las autoridades nacionales están negociando en torno al ALCA, no puede haber una discusión ni consulta a fondo a la sociedad civil. Considérese que el proceso de negociación por parte de los gobiernos está sumamente avanzado; las ofertas -por ejemplo, en cuanto a servicios y agricultura- ya fueron presentadas en marzo de este año y están en su fase de discusión, y hasta el momento no sabemos cuáles productos agropecuarios y cuáles servicios fueron incluidos en las ofertas mexicanas. Preocupados por ello, hemos mantenido un contacto permanente con el gobierno de la República a través de la Secretaría de Economía, pero de ninguna manera este contacto se ha constituido en una consulta oficial, pues el acercamiento fue provocado por las organizaciones del Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA para exigir que se nos informara cuál es la postura del gobierno mexicano en las negociaciones del Área del Libre Comercio de las Américas.

En este sentido, se entregó con anticipación a la Secretaría de Economía un primer listado de demandas generales y preguntas específicas sobre las negociaciones en curso entre los gobiernos del continente para conformar el ALCA. Este listado también fue entregado a los presidentes de las Comisiones del Senado de la República para que asumieran un papel activo en el proceso de negociación y que, en su calidad de representantes de la sociedad civil, nos informaran de todo el proceso.

Entre las veinticuatro interrogantes planteadas a los responsables de las negociaciones comerciales internacionales de México se les preguntó principalmente cuáles fueron las ofertas mexicanas en el sector agropecuario que se entregaron antes del 15 de febrero, y si se había excluido del acuerdo el maíz y el frijol. Además, qué organizaciones de productores o campesinos se consultaron para presentar dichas ofertas; cuál es la postura mexicana sobre el tema de subsidios o ayudas internas en el ALCA y la Organización Mundial de Comercio; cómo está pensando el gobierno incorporar transversalmente la realidad de las asimetrías en las negociaciones; cuáles fueron las ofertas que presentó México antes del 15 de febrero en las negociaciones del

ALCA en materia de servicios y si se excluyó explícitamente salud, educación y el servicio público de energía eléctrica; entre otras.

Hasta el momento, las autoridades de la Secretaría no han podido responder ninguna pregunta. En un comienzo argumentaron que no podían darnos a conocer las ofertas presentadas, porque “existe un pacto de confidencialidad entre las treinta y cuatro naciones” que impide se hagan públicas las ofertas. Se les demostró que países como Estados Unidos, Canadá y Brasil las han hecho públicas, e incluso se las podía consultar en la página oficial del ALCA.

A pesar de ello, el gobierno mexicano se niega categóricamente a decir qué está negociando, y sólo ha presentado gráficas que, desde su punto de vista, demuestran los éxitos del libre comercio, en particular del TLCAN. Su principal argumento para defender el ALCA es que “gracias a la apertura comercial” hay un aumento importante de las exportaciones y de la inversión extranjera directa.

Sin embargo, los hechos y las estadísticas demuestran que la situación en el país es otra, ya que durante más de nueve años de vigencia del TLCAN, el crecimiento de la economía ha sido en promedio de sólo 9%. El costo total del agotamiento y la degradación ambiental equivale al 10% del Producto Interno Bruto anual. El contenido nacional de la producción manufacturera es cada vez menos nacional, habiendo pasado del 91% en 1983 a 37% en 1996 en el sector no maquilador. Todo ello ha conducido a la desintegración de las cadenas productivas. Al respecto, uno de los sectores más afectados con la apertura comercial ha sido el agrícola. Los productores de granos básicos fueron inundados por las importaciones subsidiadas en sus países de origen, vieron caer los subsidios internos y el precio real de su producto. En particular, dos y medio millones de productores de maíz, que ocupan el 57% de la superficie agrícola, vieron caer el precio real de su producto en 45% entre 1993 y 1999, mientras aumentaban las importaciones de este producto básico en 3.353%.

Con diversas reacciones, el gobierno mexicano ha dejado claro que no está dispuesto a discutir la orientación del acuerdo ni a modificar lo sustancial de él, a pesar de las propuestas que como sociedad civil hemos presentado.¹³

El balance es que, por el momento, a las autoridades nacionales no les interesa mantener una política de información ni implementar nuevos mecanismos de participación que involucren a la sociedad civil y, sobre todo, que tomen en cuenta las opiniones, demandas y alternativas de los grupos que se han visto ya afectados con otros procesos de liberalización en nuestro país.

Es evidente que la negociación del ALCA es ya un proceso maduro y avanzado entre los países, y aunque últimamente se han implementado “Foros de consulta a la sociedad civil” por parte del Comité Oficial de Representantes No Gubernamentales del ALCA, no se ve claro en qué se puede modificar de manera sustancial el documento. Resulta alarmante que los mecanismos de consulta, no sólo del gobierno sino por el órgano oficial de negociación del ALCA, se reduzcan al envío de propuestas por correo electrónico, las cuales por cierto no han sido recogidas en los borradores.

13 Las propuestas se basan en el documento “Alternativa para las Américas”, 2003, realizado por la Alianza Social Continental, de la cual el Equipo Pueblo forma parte.



Pensar que una comunidad aislada en el norte o sur del país puede acceder a este tipo de consultas electrónicas resulta una burla; y, peor aún, pensar que nuestro gobierno ha buscado acercarse a los grupos más afectados por los procesos de libre mercado, resulta una conclusión inocente. Es claro que al gobierno federal sólo le interesa escuchar a los grandes empresarios, que finalmente han avalado este modelo comercial.¹⁴

La falta de transparencia y de información ha impedido que la sociedad civil del continente pueda debatir abiertamente con los gobiernos. No sólo aquí en México hemos demandado información en el proceso de negociación del ALCA; y si bien algunos países se han mostrado más accesibles a dar a conocer sus ofertas, esto no demuestra aún la posición que mantiene cada gobierno en cuanto a temas como servicios, agricultura y economías pequeñas.

3.4 Diálogo con los parlamentarios en el proceso de negociación del ALCA

En otro orden, también es indispensable sostener un diálogo abierto con los parlamentarios mexicanos, en especial con el Senado de la República, ya que es ahí donde recae la responsabilidad de ratificar los tratados comerciales. Hay, por ello, todo un proceso de cabildeo con diferentes parlamentarios, pues se espera que el Senado, en su calidad de autoridad, se involucre en el proceso de negociación, exija al gobierno información sobre lo que se está negociando y sea, además, un facilitador de la participación de la sociedad civil. No obstante, la respuesta por parte de algunos de ellos ha sido en el sentido de que “formalmente lo que sabe el Senado de la negociación del ALCA es nada, porque no debe saber, pues los acuerdos son responsabilidad del Ejecutivo y el Senado sólo debe ratificar”.¹⁵

Pensamos que el Senado no debe tener miedo de no ratificar el ALCA, pues no se puede aprobar algo que no se conoce. Es necesario que el propio Parlamento promueva modificaciones a la Constitución Mexicana que le permitan no sólo ratificar acuerdos comerciales, sino también participar en los procesos de negociación, así como tener la capacidad de modificarlos.

Urge un compromiso real por parte de los parlamentarios en cuanto a representar a la sociedad civil y no al Ejecutivo. Ratificar algo que ellos mismos dicen desconocer los hará corresponsables de los posibles impactos negativos que traerá consigo la firma del ALCA, como sucedió con el TLCAN.

En ese sentido, se ha logrado, como sociedad civil, que el Senado organice una serie de foros y talleres dirigidos a la población para dar a conocer las distintas posturas que existen en torno al ALCA; asimismo, se logró la creación de una comisión por parte de los legisladores que dará seguimiento puntual al proceso de negociación.

14 Desde 1996, cada reunión ministerial ha sido antecedida por una reunión del Foro Empresarial de las Américas, y mediante éste se entregan propuestas formales a los gobiernos; asimismo, los empresarios juegan un papel activo en el Comité Conjunto de Expertos Gubernamentales y del Sector Privado sobre el Comercio Electrónico.

15 Palabras pronunciadas por la senadora del Partido Acción Nacional y presidenta de la Comisión de América Latina y el Caribe, Cecilia Romero, en una reunión celebrada con integrantes del Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA, el 11 de marzo de 2003.

4. Consideraciones finales

El Área de Libre Comercio de las Américas, iniciativa lanzada por Estados Unidos en 1994 en la denominada Primera Cumbre de las Américas, va más allá de ser un tratado comercial, ya que los treinta y cuatro países que la conforman no sólo adquieren compromisos comerciales, sino también políticos que los obligan a cambiar su orientación en las políticas sociales internas, sujetándolas a la regulación de los capitales trasnacionales. “El objetivo final del ALCA es que cada aspecto de la vida de los habitantes de un país quede bajo el dominio del mercado, y que se cuente con las regulaciones que garanticen que toda la población se someterá a tales condiciones”.¹⁶

Bajo el interés de la economía mayor, el ALCA está impregnado de la visión política y económica de Estados Unidos. Desde esta perspectiva, sin duda el tema más sensible en los procesos de negociación ha sido la agricultura, ya que el socio mayor pugna por que la postura sea la misma que prevalece en la Organización Mundial de Comercio; es decir, se resiste a eliminar subsidios en ese rubro, lo que significa que un ALCA definido bajo esas condiciones aumentará las asimetrías entre los países.

Es un hecho muy obvio para cualquier ciudadano que las condiciones económicas y sociales en cada uno de los países que pretenden conformar el Área no son iguales. Sin embargo, se nos ha querido vender la idea de que con la consolidación del ALCA, cada país logrará alcanzar el máximo desarrollo económico, pero poco se habla de lo social.

Por ello, el ALCA no debe ser considerado como una estrategia integral de desarrollo latinoamericano, ni creer que con tal acuerdo se logrará impulsar una política frente a la desigualdad. Tampoco es la mejor propuesta de integración de América Latina, pues con el ALCA no se va a lograr una complementación de los países de la región; ni es el instrumento que va a resolver los enormes rezagos sociales del hemisferio. Sin embargo, el ALCA sí es un puente jurídico de normatividad de inversiones en el cual se dará preferencia a los grandes capitales, para facilitar el dominio del país más fuerte sobre las naciones más débiles.

¹⁶ Una introducción al ALCA: "Las negociaciones por un tratado de libre comercio de las Américas", publicado en la página web de la Organización No Gubernamental Acción Internacional por los Recursos Genéticos. En <www.grain.org> (Consultado el 16/01/02).

Esta publicación de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) recoge distintos artículos de profesionales y activistas vinculados al quehacer de la Asociación, y busca contribuir modestamente al debate en curso en la región sobre el ALCA. Lo hacemos convencidos de que la integración regional –que nos parece un imperativo– supone una dimensión política central, que es la que establece sus alcances, objetivos y límites, así como una clara dimensión económica, que debe establecer la coordinación de las políticas, la esfera industrial regional y los planos comerciales y financieros, entre otras cosas. Para ALOP esta dimensión económica debe ser la parte operativa de lo que constituye, en sentido estricto, un proyecto político con todo lo que ello implica en términos de soberanía y de márgenes de política económica y social para nuestros pueblos.



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION