

Estudios sobre el ALCA

Santiago, Octubre de 2002

El proyecto del ALCA visto desde Europa

*Susanne Gratius**

Mientras que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) será decisivo para el futuro del hemisferio americano, el proyecto pasa prácticamente inadvertido en Europa. Cuando el Congreso de EE UU aprobó en agosto de 2002 el *Trade Promotion Authority* (TPA) –que le permite al ejecutivo (entre otros) negociar el ALCA–, el Comisario de Comercio, Pascal Lamy, se limitó a acoger positivamente la concesión del mandato de negociación. No se mencionó al ALCA.

Independientemente y sin ningún tipo de coordinación, la UE y EE UU siguen sus propias políticas hacia América Latina. En la práctica no existe una “triangulación” de las relaciones. Tampoco se percibe una competencia directa entre EE UU y la UE por el mercado latinoamericano, sino que, hasta ahora, las esferas de influencia han sido claramente divididas: EE UU ejerce el poder hegemónico en el área del Gran Caribe, la UE en Sudamérica. También los objetivos de su respectiva política hacia la región divergen. Aunque ambos socios buscan establecer acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos, su contenido y enfoque es tan diferente como los instrumentos para llegar a este propósito.

Situación y estructura de las negociaciones

Similar al proyecto de integración en toda Europa, el ALCA se ha situado en el centro del debate en el continente americano. La iniciativa fue lanzada en 1994, en la Primera Cumbre de las Américas en Miami, cuando 34 países del hemisferio –con la única excepción de Cuba– acordaron establecer un acuerdo de libre comercio, con un claro liderazgo de EE UU. A nivel técnico, las negociaciones sobre el ALCA ya están bastante avanzadas:

- En la sexta reunión ministerial, celebrada en abril de 2001 en Buenos Aires, se presentó un primer borrador del futuro acuerdo. Diseñado en base al complejo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, EE UU y México, el acuerdo tendrá más de mil páginas de texto y numerosos anexos.

• En mayo de 2002 empezó el debate sobre un tema difícil y esencial para los intereses latinoamericanos: el acceso al mercado –el desmantelamiento de las barreras arancelarias, en general, y la liberalización del comercio en el sector agrícola, en particular.

Europa no se preocupa por el ALCA, no hay estudios sobre su impacto en las relaciones con América Latina ni sobre sus posibles consecuencias económicas y sociales.

FES Chile

Darío Urzúa 1763,
Providencia,
Santiago, Chile
Fono: (2) 341 4040
Fax: (2) 223 2474
feschile@fes.cl
www.fes.cl

* Susanne Gratius es politóloga e investigadora en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) en Hamburgo. Áreas de trabajo: relaciones europeo-latinoamericanas, integración, democratización.

En noviembre de 2002, cuando EE UU y Brasil asuman la co-presidencia del proceso, las negociaciones entrarán en su fase final. Las condiciones políticas para llegar a un acuerdo son buenas: “conmovido” por el fuerte compromiso personal del Presidente George W. Bush, el Congreso de EE UU aprobó en agosto –antes de las elecciones legislativas en noviembre– la tan deseada *trade promotion authority*¹ que abre el camino para concluir un acuerdo hemisférico.

Quedan pendientes dos temas que, ante todo desde la perspectiva de Brasil, son imprescindibles para poder finalizar las negociaciones, tal como está previsto, en enero de 2005: los subsidios a las exportaciones agrícolas y una reforma de los derechos antidumping. Es altamente probable que ambos aspectos serán negociados en la OMC y posteriormente incorporados al ALCA, lo cual podría retrasar el proceso y lo hará dependiente de un factor externo difícilmente controlable.

La estructura de las negociaciones sobre el ALCA es sumamente compleja, equilibrada y muy técnica. El liderazgo lo tienen los Ministros de Comercio que se reúnen cada año para definir las orientaciones generales, en segundo nivel está el Comité de Negociaciones Comerciales (integrado por los Viceministros de Comercio) que dirige los trabajos de nueve grupos de negociación, y cuatro comités especiales. Una Secretaría Administrativa da seguimiento al proceso. Las presidencias de ésta y de los demás foros intergubernamentales son rotativas. A nivel técnico, los grupos y comités son apoyados por un Comité Tripartito integrado por la CEPAL, el BID y la OEA.

Integración a la americana

Al igual que el MERCOSUR y el TLCAN, el ALCA pertenece a los denominados acuerdos de integración de segunda generación que surgieron

en un nuevo contexto internacional caracterizado por la globalización y el “regionalismo abierto”. Siguen un modelo económico dominado por el consenso de Washington y los elementos de la política neoliberal, cuyo objetivo principal es la inserción competitiva en la economía internacional. Por otra parte, la calificación de segunda generación se refiere a acuerdos que, como el ALCA, no se limitan al libre comercio, sino que incluyen temas como solución de controversias, compras gubernamentales o propiedad intelectual.

Un proceso asimétrico dominado por EE UU

El ALCA es preeminentemente una iniciativa de EE UU para mantener su competitividad económica e influencia política en el mundo. Con 800 millones de personas, el 38% del PIB mundial y una participación de más del 25% en el comercio global, EE UU lideraría lo que sería el segundo bloque económico más importante tras la UE ampliada. El ALCA –lanzada inicialmente en 1990 por el padre del actual Presidente y concretada por Bill Clinton en la primera Cumbre de las Américas– es la pieza clave de las proyecciones de libre comercio de la Administración Bush.

Finalizar el ALCA sería una prueba más del poder del Presidente Bush para implementar su visión del libre comercio con un escaso compromiso político, institucional y social

El ALCA estará dominado por el enorme peso del TLCAN, que aporta un 87% del PIB del bloque y casi un 90% del comercio. Al MERCOSUR le corresponderá sólo el 9% del PIB

hemisférico y cerca de un 6% de los flujos comerciales totales, mientras que el porcentaje restante se distribuye entre el Caribe, los países andinos y centroamericanos (FIESP/CIESP 2002). Conforme a su peso en el proyecto, el ALCA se inspira en el TLCAN.

Algunas de las lecciones del TLCAN, más de ocho años después de su entrada en vigor, podrían aplicarse al futuro ALCA. Mucho más obvio que en el TLCAN, también el futuro ALCA enfrentará el problema de las asimetrías en cuanto al tamaño entre los países miembros, sus resultados económicos, los desniveles de desarrollo y, consecuentemente, su diferente capacidad de negociación política en el futuro espacio comercial. Aunque existe un Comité Especial sobre Economías Pequeñas, el ALCA no prevé incluir una dimensión social o regional en beneficio de los participantes más débiles. La única concesión a las asimetrías existentes entre los futuros países miembros serán –como en el caso de México en el TLCAN– plazos más largos de liberalización comercial para las economías menos fuertes.

¿Integración norte-sur sin instituciones ni cláusulas laborales y medioambientales?

El tema de las asimetrías y el hecho de que no se prevén mecanismos de compensación marca la diferencia más visible con el modelo de integración europeo, que ha creado fondos estructurales y de cohesión (que conjuntamente representan un 37% del presupuesto comunitario) para nivelar el desarrollo económico entre sus miembros en aras de crear una comunidad entre “iguales”. Esta idea también se refleja en sus acuerdos con países “del sur” que incluyen fondos de desarrollo. Otra diferencia sustancial son los objetivos mismos de la integración y su funcionamiento.



El ALCA sigue un método diferente a la fórmula europea: se negocia una sola vez un amplísimo tratado –y no progresivamente como en el caso de la UE– cuya finalidad es fijar las condiciones para liberalizar el consorcio comercial sin ningún tipo de dimensión política ni instituciones compartidas. Por ello, el sector privado y particularmente las empresas transnacionales de EE UU están estrechamente vinculadas al proceso ALCA a través del Foro Empresarial de las Américas. Aunque la cuestión de un secretariado permanente del ALCA está todavía abierta, debido a la resistencia de EE UU y el concepto de soberanía nacional latinoamericana, no es de esperar ningún tipo de liderazgo institucional similar a la experiencia europea.

El borrador del acuerdo revela que el ALCA está muy inspirado (más bien, copiado) en el TLCAN. En este sentido ofrece pocas innovaciones internacionales en cuanto a mecanismos de solución de controversias –son inferiores al TLCAN al basarse en comisiones de conciliación ad-hoc “grupos neutrales”–, normas y estándares. Sin embargo, hay dos diferencias con el TLCAN. Primero, en el ALCA existe un compromiso democrático. Cabe recordar que el ALCA, al excluir Cuba y firmar en la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001 en Quebec una declaración al respecto, incluye una cláusula democrática. Segundo, conforme al borrador disponible en internet (www.ftaa-alca.org), hasta ahora, el futuro ALCA no prevé ningún tipo de imposición laboral y medioambiental más allá de las exigencias multilaterales. Aunque es de suponer que este tema será tratado en la fase final de las negociaciones, no incluir cláusulas medioambientales y laborales sería una clara desventaja para México y Canadá, que tendrían que respetar los compromisos más exigentes asumidos en los dos acuerdos paralelos del TLCAN.

Las posiciones del triángulo EE UU, Brasil y México

La característica principal del ALCA es el poder hegemónico de EE UU como ancla de estabilidad y potencial factor de control político. Al aportar cerca de dos tercios del PIB y la mitad del comercio, EE UU será el incuestionable líder del ALCA, únicamente desafiado –al menos retóricamente– por Brasil.

Las condiciones y el diseño del ALCA son claramente dictados por EE UU. Ningún país estará en condiciones de proponer una perspectiva latinoamericana del ALCA

Conscientes de la hegemonía de EE UU, el ALCA divide el continente americano en adeptos y opositores. Por ello, será interesante observar cómo concluirá la fase final del proceso del ALCA, que será definida por el triángulo más poderoso del continente americano: Estados Unidos y Brasil compartirán la co-presidencia del ALCA, mientras que México será desde marzo de 2003 anfitrión de la Secretaría Administrativa hasta finalizar las negociaciones². Estos tres países concentran el 85% del PIB y dos tercios de la población en el hemisferio americano.

Se percibe una cierta polarización entre Brasil y EE UU. A diferencia del Gobierno brasileño, George W. Bush se ha pronunciado en varias ocasiones a favor de una rápida conclusión del ALCA, incluso antes de la fecha prevista de enero del 2005. Así, un ALCA requeriría pocas modificaciones de las reglas de comercio en EE UU, pero cambios estructurales en los países latinoamericanos para abrir sus mercados a la competencia de las empresas (transnacionales) de EE UU (Schott 2001: 91). Consciente de esta apertura

asimétrica, Brasil tiene una posición mucho más escéptica frente al ALCA. Estudios de la Fundación Getulio Vargas, la ALADI y la FIESP comprueban que un ALCA sería mucho más beneficioso para EE UU y Canadá que para Brasil, que tendría que abrir su economía (relativamente protegida) para empresas estadounidenses, asumiendo el riesgo de una “reprimarización de las exportaciones” y una balanza comercial negativa (véase Valls Pereira 2001 y FIESP 2002). Aunque Brasil no se autoexcluirá del futuro acuerdo, tampoco es precisamente un defensor de la iniciativa³, máxime cuando –a diferencia de un acuerdo UE-Mercosur– éste tampoco le concederá un acceso privilegiado al mercado de EE UU con el cual, además, sólo desarrolla un 20% de su comercio. Por ello, Brasil busca retrasar las negociaciones para ganar tiempo.

La posición de México frente al ALCA también es ambigua: México fue el primero y hasta ahora el único socio latinoamericano que a través del TLCAN había establecido un acuerdo de libre comercio con EE UU. Actualmente es el segundo socio comercial más importante de EE UU. Por tanto, México tiene un escaso interés en extender sus propios privilegios y preferencias de mercado a otros países latinoamericanos que percibe como potenciales competidores, particularmente a Brasil.

La perspectiva europea de libre comercio e integración

La estrategia de la UE en América Latina se diferencia del “*catch-all approach*” de EE UU, de llegar a un único acuerdo entre 34 países, independientemente de sus características y particularidades. Aunque algunos lo defiendan⁴, a mediano plazo no habrá un acuerdo de libre comercio

europeo-latinoamericano. El enfoque de la UE es otro: paralelamente al inicio del proceso ALCA en 1994, Europa decidió establecer acuerdos individuales de asociación o "libre comercio plus" con tres selectos socios de América Latina: el Mercosur, Chile y México. Con los demás países y subregiones prevalece el aspecto asistencial de las relaciones. Esto corresponde a sus propios intereses y prioridades en la región: Chile y el Mercosur son los principales socios políticos y económicos de la UE, México es la puerta de entrada al mercado norteamericano.

El sello europeo: semejanzas y diferencias con el ALCA

Desde la perspectiva actual, esta estrategia de "diferentes velocidades" ha sido un enfoque pragmático y realista, restando quizás la viabilidad del tan aludido diálogo entre grupos de países tradicionalmente favorecido por los europeos. Así, Chile y México ya suscribieron exitosamente acuerdos de asociación con la UE incluyendo la liberalización comercial, mientras que las negociaciones con el MERCOSUR se retrasarán, probablemente hasta el 2005. Recientemente, la Comisión Europea ha descartado la suscripción de este tipo de acuerdos con Centroamérica y la Comunidad Andina, afirmando que el diálogo con el Mercosur será el último proceso de negociación fuera del marco de la OMC (*O Estado de Sao Paulo*, 12.7.2002).

A pesar del incuestionable dominio de EE UU en las Américas desde la Segunda Guerra Mundial, se observa también una cierta influencia europea en los instrumentos de la política estadounidense. Consciente de las dificultades que plantea un proceso de negociación entre 34 países e inspirado en el enfoque europeo, el Gobierno de Bush ha optado por una estrategia doble: por un lado la vía multilateral del ALCA, por el otro la negociación de acuerdos de libre comercio con algunos socios latinoamericanos, por el

momento Chile y próximamente Centroamérica. Es probable que, junto con el TLCAN, el futuro acuerdo bilateral EE UU-Chile servirá de modelo para el ALCA.

Pese a su influencia en el método de liberalización comercial, Europa no ha sido demasiado exitoso a la hora de "exportar" su modelo sui generis de integración. Si la UE influyó y promovió durante mucho tiempo los procesos de regionalización y subregionalización en América Latina, el peso europeo se ha perdido con el ALCA y ya previamente con el TLCAN. Estos dos mecanismos son claros reflejos de la convicción de EE UU de que "integración sea una equivalente a libre comercio" con un fuerte liderazgo del sector privado. De este modo, tanto el TLCAN como el futuro ALCA carecen de una dimensión política-institucional y social que sigue caracterizando a la integración "a la europea" y a sus acuerdos con socios extrarregionales.

El modelo de integración norte-sur basado en el fundamentalismo del mercado es rechazado por la UE, que propone un modelo más equilibrado.

Esto no sólo es la consecuencia de la inquebrantable fe de los apoloílogos pro aperturistas y adeptos de las fuerzas regulativas del mercado en EE UU –casi en el sentido de una doctrina religiosa. Esta diferencia radica por un lado en la "cultura anglosajona" reacia a la creación de instituciones y, por el otro, en las raíces de los respectivos procesos de integración (véase Sberro 2002). Tanto el TLCAN como el ALCA nacieron en un contexto internacional muy diferente a la integración europea, dominado por las ideas del regionalismo abierto y la globalización en un contexto marcado por la post-guerra-fría y la unipolaridad de EE UU.

Los acuerdos de asociación con Chile, México y, próximamente, con el Mercosur no se limitan al libre comercio, sino prevén también asistencia financiera y técnica por parte de la UE, así como un diálogo político entre socios iguales sobre diferentes temas de la agenda internacional. Más allá de beneficios económicos palpables, este tipo de acuerdos de libre comercio plus se insertan en la estrategia de la UE de fortalecer el multilateralismo y el regionalismo con equilibrio social y coordinación política. Aunque esto no significa que las empresas europeas no tengan intereses propios en América Latina y que la UE –igual que EE UU– proteja sus mercados de la competencia del exterior, es una visión completamente diferente a la integración a la americana.

Posibles consecuencias del ALCA para las relaciones europeo-latinoamericanas

Hasta 2005 es difícil especular qué impacto tendría el ALCA para Europa. Teniendo en cuenta que las negociaciones sobre el ALCA todavía no han concluido y que una zona de libre comercio no será implementada antes del año 2015, su efecto en las relaciones europeo-latinoamericanas no será inmediato. Desde la perspectiva actual, sus consecuencias económicas serán moderadas.

Ante la escasa importancia del mercado latinoamericano para la UE, es de esperar que el ALCA tendrá un impacto económico limitado para los intereses europeos en la región.

Con las excepciones del MERCOSUR, Chile y Cuba, EE UU ya es el principal inversor y socio comercial de la región: su participación en las importaciones y exportaciones latinoamericanas superó en el año 2000 el 50% del total, frente al modesto aporte europeo de poco más del 14% y el 11%, respectivamente. Comparado con 1990, la UE ha perdido diez puntos como destino para las ventas latinoamericanas y más de seis puntos como suministrador de bienes. En el continente americano se produjo una desviación de comercio hacia la propia región: si la UE desarrolla un 60% del comercio con sus Estados miembros, un 61% de los bienes circulan dentro del hemisferio americano –concentrándose cerca de un 46% de los flujos comerciales en Canadá y EE UU.

Paulatina retirada europea del mercado latinoamericano del Norte

De este modo, incluso sin ALCA está teniendo lugar una continentalización o regionalización de los intercambios comerciales como consecuencia de la red de acuerdos de libre comercio en las Américas. Esta tendencia será reforzada por el futuro ALCA.

Una vez eliminadas las barreras comerciales, EE UU tendrá una clara ventaja competitiva en el hemisferio frente a la UE.

El caso del TLCAN comprueba que esto constituye una cierta amenaza para los intereses europeos: Entre 1995 y 1999 (después del TLCAN), el posicionamiento de la UE en el comercio mexicano se había reducido dramáticamente, superando pérdidas de siete puntos. También en el ámbito de las inversiones se redujo la participación europea. Esto indica que la creación de acuerdos de libre comercio tiene

efectos de desviación de exportaciones y flujos de inversión. Consciente de estos perjuicios, la UE estableció en un tiempo récord de dos años un acuerdo de asociación con México, hasta ahora el único país latinoamericano con un acceso privilegiado al mercado europeo y estadounidense. En este sentido, es un caso paradigmático para analizar las posibles consecuencias de un ALCA. No obstante, todavía es temprano para evaluar el impacto de sus acuerdos paralelos con la UE y con EE UU.

Si España ha incrementado su compromiso en América Latina, su segundo socio económico clave en Europa, Alemania, tiende a retirarse cada vez más de la región.

La tendencia hacia una desviación de intereses económicos hacia Norteamérica no se refleja en la procedencia de inversiones extranjeras directas (IED). Debido al “redescubrimiento” de América Latina por España, la UE en su conjunto es desde 1997 el principal inversor de la región. Por las olas de privatización de empresas públicas latinoamericanas, España se perfiló en 1999 y 2000 incluso como principal inversor extranjero de América Latina, por delante de EE UU. No obstante, es altamente probable que el balde de agua fría que representaron las enormes pérdidas que sufrieron compañías españolas en Argentina frenen el entusiasmo de los españoles por invertir en América Latina⁵.

Aunque Alemania mantiene su posición como principal potencia europea en los intercambios comerciales con la región, en cuanto al flujo de IED, el país ocupa solamente el cuarto rango dentro de la UE.

Especulaciones sobre el impacto del ALCA para Europa

¿Cuáles serían las expectativas para la inversión y el comercio europeo en América Latina después del ALCA? Cabe recordar que muchas empresas europeas transnacionales ya producen o están situadas en el mercado latinoamericano, particularmente en Brasil, Argentina, Chile y México. Por ello, las empresas europeas radicadas en estos países se beneficiarían de un futuro ALCA al abrirse el mercado de América del Norte y del Sur para sus bienes. Además, cabe recordar que, en marzo del 2000, la UE estableció un primer acuerdo de libre comercio plus con México y dos años después con Chile. Las negociaciones con el Mercosur concluirán probablemente paralelo al ALCA. Con Chile, un tradicional socio político y económico de la UE en América Latina, Europa ya lleva una ventaja comparativa frente a EE UU, que todavía no ha concluido un acuerdo de libre comercio con ese país (las negociaciones empezaron en diciembre de 2000 y podrían terminar a fines del 2002).

Tampoco está decidida la “lucha” por el MERCOSUR: si la UE lograra un acuerdo de asociación antes del 2005 con amplias concesiones en el sector agrícola, el MERCOSUR seguiría siendo un proyecto marcadamente europeo de integración con relaciones comerciales privilegiadas con la UE. Un prerrequisito para ello sería un mayor compromiso europeo en Sudamérica, siguiendo el lema de Pascal Lamy (formulado durante la II Cumbre Europeo-Latinoamericana en Madrid), de que “para nosotros, el Mercosur no es una opción, sino un destino”.

A diferencia de la política de EE UU, la futura alianza inter-regional incluiría también un apoyo destacado de la UE

al proceso de integración subregional y un fortalecimiento de la posición de Brasil en Sudamérica.

Dado que el MERCOSUR y Chile son los socios latinoamericanos con los cuales la UE mantiene relaciones más estrechas que EE UU, mientras que los países andinos, caribeños y centroamericanos están mucho más inclinados hacia el mercado estadounidense, es altamente probable que las consecuencias del ALCA para el comercio y la inversión europea sean mínimas. Tanto más cuando –al tener un peso mínimo en el hemisferio frente al TLCAN– las ganancias del MERCOSUR y Chile en el futuro ALCA serían escasas comparadas con los beneficios de acuerdos con la UE, su principal mercado agrícola. Para este grupo de países, desde una perspectiva política y económica, la opción europea parece más atractiva que la norteamericana.

Una alianza de la UE con el Mercosur sería una decisión estratégica para seguir manteniendo la destacada posición de Europa en el Sur del continente americano, hasta ahora menos dependiente de EE UU.

Sin embargo, no se trata de estrategias excluyentes. El ALCA no será una unión aduanera con aranceles externos comunes como el MERCOSUR, sino que tendrá solamente reglas de origen. Esta fórmula le permite a cada socio mantener su propia política comercial hacia terceros, incluyendo la negociación de acuerdos de libre comercio independientes. De hecho, esto ha pasado en el TLCAN en el caso de México y su acuerdo de asociación con la UE. Siempre y cuando el TLCAN no sea una unión aduanera, los productos europeos pueden llegar libres de

aranceles a México; las reglas de origen impiden (al menos en teoría) su entrada a EE UU.

No obstante, esta política conlleva una serie de problemas secundarios: surgen conflictos de tipo técnico que finalmente podrían tener también consecuencias políticas. Las empresas mexicanas o norteamericanas radicadas en México tendrán que adoptar normas y estándares diferentes para poder exportar al mercado europeo. Otro ejemplo concreto sería la producción de vinos chilenos, orientada hacia el mercado europeo, el cumplimiento de sus normas y estándares. Si Chile define un acuerdo individual de libre comercio con EE UU o participa en el ALCA, tendrá que adoptar otros estándares vigentes en la zona de producción hemisférica. Estos obstáculos serán también planteados y negociados en la agenda de la OMC, donde la UE y EE UU tienen un papel clave.

El ALCA, UE-MERCOSUR y la agenda de la OMC

Tanto el ALCA como las negociaciones UE-MERCOSUR se desarrollarán paralelamente y dependen de los avances que se lograrán en el marco de la OMC. La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001, dio inicio a negociaciones multilaterales en una amplia gama de sectores. La Quinta Conferencia Ministerial, donde ya se discutirán plazos y propuestas concretas de desmantelamiento de barreras comerciales, tendrá lugar en marzo del 2003 en México. La meta definida por la OMC es lograr hasta el 1 de enero de 2005 –paralelo a la agenda del ALCA– un paquete único de liberalización comercial en determinados sectores incluyendo la agricultura. Asimismo –cumpliendo con la exigencia de la UE–, se ha incorporado la cuestión del medio ambiente en la agenda de la OMC, mientras que los

estándares laborales se seguirán definiendo en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Aunque las negociaciones en la OMC deberían concluir en dos años y medio, hasta entonces quedan por superar fuertes obstáculos en el sector agrícola de EE UU y la UE que son, respectivamente, los líderes del proceso ALCA y de las negociaciones con el MERCOSUR:

- 1) *EE UU aprobó en mayo de 2002 una nueva ley agrícola (farm bill) que en los próximos seis años prevé un sucesivo incremento de las subvenciones estatales a la exportación. En los dos últimos años de la Ley (2006 y 2007) tan sólo en el Programa de Acceso a Mercados están presupuestados fondos adicionales de 200 millones de dólares para los agricultores estadounidenses. Difícilmente, y pensando en un futuro ALCA, los países latinoamericanos puedan competir con esta política que amenaza a su sector agrícola.*
- 2) *Paralelamente a la OMC, la Unión Europea está reformando su Política Agrícola Común (PAC) que todavía representa casi la mitad del presupuesto comunitario. Ante el polémico y complejo debate interno en este sector altamente sensible y políticamente importante, no es de esperar que la UE esté en condiciones de reducir sus subvenciones de forma sustancial hasta el 2005. Asimismo, bajo el lema comunitario de “la multifuncionalidad de la agricultura” se esconden también nacionalismos y la tradicional idea de que un país no puede depender de las importaciones de alimentos de terceros.*

El dilema proteccionismo versus libre comercio

Estas últimas convicciones influyen tanto en el debate europeo sobre el sector agrícola como en el de EE UU. Washington envía señales contradictorias a América Latina y al mundo:

por un lado, fortalece el proteccionismo en sectores clave como el acero y la agricultura, por el otro, consiguió el TPA, lo cual fue una victoria un tanto inesperada del Presidente Bush sobre aquellos sectores (sindicatos y medioambientalistas) más reacios a abrir la economía. El TPA le permite a EE UU una mayor participación en el proceso global de liberalización y regionalización. Hasta ahora, el país tan sólo forma parte de tres de los 150 acuerdos de libre comercio creados a nivel mundial.

Sin embargo, el precio del TPA ha sido la subida de aranceles para la importación de acero y la aprobación del *farm bill*. Según cifras de su Ministerio de Agricultura, hasta ahora, EE UU subvencionaba su industria agrícola cada año con cerca de 19.000 millones de dólares. Con la nueva ley podría llegar casi al mismo nivel que Japón, que apoya su sector agrícola con 30.000 millones de dólares anuales, todavía mucho menos que la UE que gasta unos 60.000 millones. Teniendo en cuenta el alto nivel de proteccionismo de EE UU y la UE en el ámbito agrícola –que sobre todo para el MERCOSUR es un sector clave de negociación, en este momento las perspectivas para concluir el proceso del ALCA o el acuerdo UE-MERCOSUR no son demasiado buenas.

Conclusiones preliminares

Las cifras comprueban claramente que el ALCA es ante todo un proyecto de EE UU para ajustarse a las nuevas exigencias del entorno internacional marcado por la coexistencia de la globalización y regionalización. Teniendo en cuenta que Canadá y México son los socios comerciales más importantes de EE UU, que conjuntamente representan el 37% del total de sus intercambios, el resto del hemisferio no tiene un peso demasiado importante para la economía estadounidense, debido a que partici-

pa apenas con el 8% en el comercio de la potencia mundial. De este modo, el ALCA es primordialmente un proyecto de liderazgo político de EE UU y sólo en segundo lugar una aspiración económica.

Por razones técnicas y políticas es poco probable que las negociaciones sobre el ALCA concluyan exitosamente el 1 de enero del 2005.

El ALCA enfrenta dos obstáculos técnicos con un trasfondo de *lobbying* político: el debate sobre las subvenciones agrícolas en EE UU y los derechos anti-dumping fomentado sobre todo por Brasil. A nivel político también se destacan algunas divergencias, principalmente entre EE UU y Brasil. Retrasar el proceso siempre ha sido un interés principal del *Itamaraty*, y es altamente probable que lo seguirá siendo también bajo el nuevo Gobierno que asumirá el poder en enero del 2003. Hasta entonces no cabe esperar grandes avances. Sin embargo, esta misma conclusión puede sacarse también de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, cuyo desenlace favorable depende de los progresos en el sector agrícola y del –en este momento incierto– futuro del MERCOSUR.

En este contexto inseguro se pueden prever dos posibles escenarios:

- *primero, la realización del ALCA y el creciente liderazgo de EE UU en el hemisferio en detrimento de los intereses europeos en las Américas;*
- *segundo, la consolidación de los intereses europeos en Sudamérica por la exitosa conclusión del acuerdo con el MERCOSUR, independientemente de un futuro ALCA.*

La proyección de los intereses y visiones de EE UU y Europa en América Latina –tradicionalmente considera-

do el tercer pilar de Occidente– tendrá consecuencias a nivel global. Primero, la realización del ALCA como modelo de integración americano y tipo de relacionamiento norte-sur sin mecanismos de equilibrio ni dimensión institucional crearía un precedente para otros acuerdos futuros, ya que, tras la aprobación del TPA, EE UU tendrá la capacidad de negociarlos. Segundo, con el ALCA se fortalecería la imposición de normas y estándares vigentes en EE UU en el ámbito social, laboral, sanitario o medioambiental. Esto podría chocar con las (por regla general más exigentes) cláusulas y normas europeas en materia laboral y medioambiental, perjudicando su reconocimiento en el sistema internacional de comercio en el sentido de un *“race to the bottom”*. Aún sin ALCA se percibe una cierta alianza entre EE UU y los países latinoamericanos en la OMC contra el supuesto “eco-proteccionismo” impuesto por los europeos. Más allá de los lamentos sobre la pérdida de influencia europea en las Américas, por estas razones y para preservar la tradicional influencia europea hacia la creación de “mecanismos de integración plus”, el debate sobre el ALCA tiene un alcance no sólo regional y debería extenderse también a Europa.

Notas:

¹ El antes denominado *fast-track* que por primera vez le fue negado a Bill Clinton (1994-2000).

² El deseo del Gobierno de Fox es crear una Secretaría Administrativa permanente con sede en Puebla/México.

³ Según una encuesta realizada por la FIESP en abril de 2002, sólo un 9% de los empresarios brasileños está a favor de una rápida adhesión al ALCA, más del 50% prefiere condicionarla a reformas internas y retrasar el ALCA.

⁴ En su resolución de octubre de 2001, el Parlamento Europeo se pronuncia a favor de una zona de libre comercio UE-América Latina (PE, A5-0336/2001, 11.10.2001, Ponente: José Ignacio Salafranca).

⁵ Tan sólo la empresa *Telefónica* perdió más de 1.000 millones de dólares en Argentina (El País, 14.8.2002).

Literatura reciente:

- Comisión Europea 2002: Informe estratégico regional sobre América Latina (programación 2002-2006). Bruselas, Abril 2002.
- FIESP/CIESP 2002: Area de Projetos. Projeto Benchmarking: Módulo Análise do Comércio Internacional. Sao Paulo, Agosto 2002 (borrador).
- Sangmeister, Hartmut/Fuentes, Raquel 2002: "ALCA versus ALCSA?", en: Desarrollo & Cooperación 1 (enero-febrero), Bonn, p. 27-29.
- Sberro, Stephan 2002: TLCAN. Una convergencia inesperada con el modelo de la UE. Arbeitspapier 3, Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), Hamburgo.
- Schott, Jeffrey J. 2001: Prospects for Free Trade in the Americas. Washington DC: IIE.
- Schulze Zunkley, Georg 2002: "Das Projekt einer panamerikanischen Freihandelszone ALCA/FTAA", en: Verfassung und Recht in Übersee vol. 35, Baden-Baden, p. 108-119.
- Valls Pereira, Lia 2001: "Mercosur y ALCA: principales temas de debate", en: Contribuciones 4 (octubre-diciembre), Buenos Aires, p. 69-89