

Lula y Lagos
Los Estados Interrelacionados en
APEC Y MERCOSUR

**Este documento se publicó en la Web de ORIT/CIOSL, de la CIOSL y del GURN.
También se distribuyó a la RSAP.**

Preparado por Hilda Sánchez M., ORIT/CIOSL, Noviembre 2004

A fines de agosto, los Presidentes de Chile y Brasil, Ricardo Lagos y Luis Ignacio Lula da Silva, suscribieron en Santiago de Chile, varios acuerdos que amplían el acceso de Chile al mercado agrícola y agroindustrial brasileño y un memorando de entendimiento sobre promoción comercial y de inversiones (el intercambio comercial entre las dos economías ronda en 2 mil 700 millones de dólares). Asimismo, coordinaron posiciones en materia de política exterior como, el apoyo de Chile a Brasil para ocupar un lugar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Chile integra desde enero del 2003 dicho organismo, como miembro no permanente, al igual que Brasil lo hace desde enero de este año), examinaron además la actual situación de Haití (donde ambos países tienen desplegadas fuerzas militares) y avanzaron sobre detalles de la propuesta de Brasil para impulsar la lucha contra el hambre y la pobreza mundial (proposición que será presentada en septiembre en Nueva York)¹. En camino a Ecuador, el presidente de Brasil consideró fundamental la aproximación del Mercosur y de la Comunidad Andina para formar una "Comunidad Sudamericana de Naciones" que fortalezca y mejore la presencia de los países en desarrollo en un mundo crecientemente globalizado².

En un escenario internacional donde la globalización ha profundizado las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y se ha hecho patente las dificultades para el establecimiento de una nueva arquitectura del orden internacional, debemos prestar atención a este nuevo contexto de relaciones entre los países del Cono Sur que ha favorecido una nueva capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros, y hacer frente en forma conjunta, mediante coaliciones o acciones interrelacionadas, a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras.

Su antecedente inmediato se proyectó en el escenario del multilateralismo establecido por la 5ª Reunión Ministerial de la OMC, realizada en Cancún en 2003, donde China coincidió con las posiciones asumidas por Brasil y otros 11 países latinoamericanos ante la agenda agrícola y los temas de Singapur. Brasil asumió el liderazgo y la vocería de una coalición de países en desarrollo, bautizado como Grupo 20 plus, la cual estimó que la propuesta conjunta de la Unión Europea y los Estados Unidos reducían significativamente las ambiciones del mandato de Doha y comprometía negativamente al conjunto de las negociaciones. Frente a ello propusieron un proyecto alternativo para las negociaciones agrícolas que contemplaba una ambiciosa eliminación de los subsidios y una fórmula para el

¹ El 30 de enero de este año, los Presidentes de Brasil, Chile y Francia, junto con el Secretario General de las Naciones Unidas, suscribieron en Ginebra una Declaración contra el Hambre y la Pobreza, orientada a estudiar mecanismos innovadores de financiamiento que, en esos objetivos, permitan cumplir con las Metas del Milenio de las Naciones Unidas. A esta iniciativa se sumó posteriormente España, luego del cambio de gobierno. En este contexto, se creó un Grupo de Expertos de Alto Nivel, a objeto de estudiar tales mecanismos innovadores. Este Grupo Técnico se ha reunido ya en tres oportunidades y ha preparado un borrador final para presentarlo a las autoridades de los cuatro gobiernos y definir el documento final que será presentado el 20 de septiembre en el Período de Sesiones de las Naciones Unidas. Aprovechando la visita del Presidente Lagos a la ONU, se llevó a cabo un diálogo con los Embajadores Permanentes ante la ONU sobre esta iniciativa, en el que participaron además representantes de ONG's, así como del FMI y del Banco Mundial.

² Las frases que Lula ha reiterado en su discurso central en Chile han sido el abogar por la integración regional, a partir del Mercosur "...podemos continuar una relación fuerte en América Latina y, a partir de allí, una relación fortalecida con el resto del mundo". El Mercosur está integrado por Argentina Brasil, Uruguay y Paraguay, como miembros plenos, y por Chile, Bolivia y Perú, como socios. Gestionan su ingreso México y Venezuela. Lula ha insistido en la necesidad de que los países de la región se ayuden entre sí, y puso el ejemplo de Brasil respecto a Bolivia: precisó que con el Gobierno de La Paz se está discutiendo la construcción de un polo gasífero "porque necesitamos construir el crecimiento económico en Bolivia". También tuvo críticas para los países de la región que no han sido capaces de reparar o construir nuevas carreteras, ampliar y modernizar los aeropuertos y tener los puertos necesarios para hacer frente a la globalización y "especialmente a la integración".

acceso a mercados diferenciada entre los países desarrollados y los países en desarrollo³. La creación y permanencia de este grupo, a pesar de la deserción de varios de los 12 países latinoamericanos miembros, que con posterioridad han preferido no comprometer las posibilidades de TLCs con los Estados Unidos, ha sido interpretada en Brasilia y Beijing como un triunfo de los países en desarrollo

La visión neoliberal al plantear una reducción creciente de la autonomía estatal ha venido acotando las capacidades de los Estados dentro de la estructura de poder global. Sin embargo, la creciente interacción, negociación y activa participación de Brasil, Argentina y Chile en la elaboración de normas y reglas internacionales que faciliten la gobernabilidad global resulta ser, al parecer, la estrategia más eficaz para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas mediante una participación activa, comprometida y responsable de los Estados en los asuntos mundiales, sin renunciar a la estrategia regional como un instrumento de política para fortalecer su poder de negociación frente a Estados Unidos, o la Unión Europea. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos es un proceso que puede ser moldeado cuando se asumen decisiones explícitas de política.

Algunos enfoques plantean hoy que el éxito de la integración debe trascender la liberalización comercial, apuntando a la definición de un nuevo paradigma de desarrollo regional a través de políticas consistentes, compartidas por los países participantes en dicho proceso. El consenso social y la voluntad política que requeriría dicha iniciativa se ve acotada por la actual evolución del MERCOSUR en materia de coordinación o disminución de sus asimetrías estructurales, que no son sólo macroeconómicas y sociales sino también de carácter político a partir de los distintos patrones de intervención de los Estados en la economía. Sin embargo, la acción regional de los Estados puede favorecer la construcción de políticas que estimulen el crecimiento y el desarrollo regional de una manera más orgánica, sustentable y viable.

En este escenario Chile debe retener nuestra atención durante los próximos meses, en el marco de las reuniones preparatorias a la 12^a Reunión de los Líderes del Acuerdo de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC)⁴ por varios motivos:

- por realizarse en Chile (por segunda vez en América Latina, luego de la Cumbre en México en el 2002), que es la economía miembro de la región americana con más vinculación a los países asiáticos, ya que sus exportaciones a los países de APEC representan un 57% de sus exportaciones totales. Mediante la apertura unilateral (aplicada desde hace dos décadas), negociaciones multilaterales y la intensa apertura negociada a nivel bilateral y regional desde inicios de los noventa⁵, Chile

³ El ex-G-22, liderado por Brasil, incluía desde países proteccionistas a defensores del libre comercio: Brasil, China, India, Sudáfrica, la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Venezuela México, Chile, Paraguay, Perú, Malasia, Indonesia, Filipinas, Tailandia, Cuba, Egipto y Pakistán. Este grupo representa más del 70% de la población rural mundial y más del 50% de la producción mundial de alimentos

⁴ APEC fue creado en 1989 y representa más de un tercio de la población mundial, aproximadamente 60% del PIB, y al menos la mitad del comercio mundial. Justamente, allí se reúnen China, Japón y los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (Singapur, Malasia, Tailandia, Filipinas, Indonesia) (ASEAN), junto a EEUU, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Rusia y los tres miembros latinoamericanos (México y Perú, además de Chile).

⁵ Actualmente, además están en plena vigencia los Tratados de Libre Comercio, TLC, con Canadá, México, Centroamérica, y Unión Europea. En negociación se encuentra el acuerdo de libre comercio con Bolivia, y está anunciado el inicio de negociaciones con Nueva Zelanda y Singapur. Además, Chile participa en Mercosur, APEC, ALCA, y en la OCDE. Considerando los acuerdos comerciales vigentes-según fuentes oficiales-, el mercado potencial para las exportaciones chilenas llega a 858 millones de personas. Una vez los acuerdos con la EE.UU., Corea del Sur, y EFTA concluyan sus respectivos trámites de ratificación y estén vigentes, esta cifra ascenderá a

se ubica actualmente en el 11º lugar en el ranking de apertura al comercio internacional, superando a economías como Estados Unidos, Nueva Zelandia, Taiwán y España (Instituto Cato, Washington D.C).

- porque a lo largo del año, APEC se ha constituido en un activo foro para la consideración de diferentes estrategias en el plano multilateral: 1) la Declaración de los Ministros de Comercio de APEC en apoyo a la reanudación de la Ronda de Doha y el fortalecimiento del multilateralismo (reiterando el compromiso a eliminar todas las formas de subsidios a la exportación en el ámbito agrícola, tal como los Líderes lo manifestaran en Bangkok en octubre del 2003 y de encontrar una fórmula de acceso al mercado agrícola que sea ambiciosa y que permita que todos los socios puedan resguardar rubros sensibles); 2) la reunión APEC /OCDE, donde se exploraron futuras formas de cooperación entre los dos foros y la adopción de previsiones en materia de inversión ya que la mayoría de acuerdos comerciales que se vienen firmando contienen importantes reglas en inversión; 3) la próxima reunión de Ministros de Finanzas a la que asistirá el Director General del FMI, De Rato y en la que se abordarán temas como la disciplina fiscal y el desarrollo de instituciones que permitan enfrentar la volatilidad de los flujos de capitales: El objetivo es poder contar con sistemas financieros internos bien regulados y líquidos, con un tema sensible en “los límites entre las acciones reguladoras que un Estado puede desarrollar con respecto a cualquier sector económico, y las actividades del Estado que pueden considerarse como una expropiación indirecta”. Piezas centrales de este escenario lo son también por un lado, la misión de Rato por Uruguay, Brasil y Argentina donde, en este último, el tema del default de su deuda privada y la posibilidad de lograr un nuevo acuerdo con el FMI es observado por potenciales inversores españoles (después del anuncio del aplazamiento de la aprobación de la tercera revisión del acuerdo crediticio a tres años que el FMI tiene con este país, por valor de 13.300 millones de dólares). A pesar de la dura posición del G-7 y del Tesoro Norteamericano, y del mismo FMI que reclama a Argentina los ajustes pendientes, un reciente informe del FMI ha señalado que las crisis bancarias que golpearon a varios países de América Latina en la década pasada condujeron a "una reducción total tanto del ingreso como de la riqueza" de los habitantes de la región y su costo para superarlas ha sido mayor al de sucesos similares ocurridos en naciones desarrolladas. La frecuencia, severidad y magnitud de estas crisis llevan al FMI- según el informe- ha mantener una preocupación sobre el desempeño de la zona y a justificar la firmeza de sus políticas.
- porque al incorporar este año Chile a la agenda de APEC, el tema de la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y su efecto en el avance internacional hacia el libre comercio destacó la compleja superposición de mecanismos que articulan el comercio y la inversión global. El presidente Lagos ha señalado que: “hoy, muchas economías están usando los TLC para liberalizar su comercio, y dependiendo de las características de dichos acuerdos, esto puede tener efectos positivos o negativos para la ronda de

1.189 millones de eventuales compradores de los productos chilenos (Unión Europea: 378 millones; Corea del Sur : 47 millones; EE.UU. : 272 millones; EFTA : 12 millones).

Doha, así como para el cumplimiento de las Metas de Bogor de APEC”. La respuesta política de APEC a la eventual distorsión de comercio que provoca la existencia de reglas de origen en los distintos acuerdos comerciales se concretará en un acuerdo de “Buenas Prácticas”, que pondrá en sintonía los TLC haciéndolos consistentes con la OMC: siendo amplios, no discriminatorios, con mecanismos de solución de controversias y de cooperación.⁶ La visión del Consejo Consultivo Empresarial de APEC (ABAC) considera la posibilidad de que los 40 acuerdos comerciales bilaterales existentes entre las economías miembros de APEC, sean reflejo de una fragmentación del carácter bipolar de APEC: “cada lado del Pacífico está siguiendo su propio camino...las naciones del norte de Asia conformando un grupo regional basado en el ASEAN más China, Japón y Corea, mientras que el Norte y Sud América estarían explorando un acuerdo de libre comercio entre ellas”⁷.

- Finalmente, porque APEC se dinamizará incorporando nuevos actores y problemáticas. En las reuniones de la llamada comunidad académica del Foro, se analizó la moratoria para la incorporación de nuevos miembros que impera actualmente en APEC, considerándose indispensable que, en un plazo de 3 o 4 años y con el fin de fortalecer el foro, se considere la integración de otras economías de América Latina y del Asia Pacífico. A lo largo de las diferentes conferencias, se escucharon fuertes y fundamentadas ponencias a favor de la incorporación de India.

La CIOSL ha señalado que si bien los Líderes de APEC han expresado su preocupación de que APEC debería reorientarse para dar mayor prioridad a las preocupaciones sociales, no obstante, éste sigue estando dominado por los intereses de las grandes empresas, muchas de las cuales piensan que un mercado libre y abierto es la única manera de fomentar un mayor crecimiento de sus economías. Así pues, subraya CIOSL, sigue siendo esencial que los sindicatos en APEC continúen trabajando para reforzar su dimensión social y conseguir que sean consultados en los procesos relacionados con APEC. Particularmente, se necesita el establecimiento de un Foro Laboral, es decir un mecanismo consultivo formal en APEC con las centrales sindicales de las economías miembros, equiparable con las modalidades de acceso a ABAC. En noviembre se realizará la 10ª Conferencia de la Red Sindical Asia Pacífico(RSAP) de la CIOSL, para preparar la presentación de la Declaración Sindical a los Líderes de APEC, la cual ya se encuentra en el sitio de la web de CIOSL.

⁶ El Director General de la Direcon de Chile, O. Rosales, explicó que los TLCs pueden ser un aporte a la liberalización comercial regional y multilateral, ya que la experiencia demuestra que los países embarcados en acuerdos comerciales bilaterales no reducen su compromiso con el nivel multilateral. “En primer lugar, los Acuerdos de Libre Comercio están adquiriendo una importancia creciente como un medio para liberalizar y facilitar el comercio, tanto en la zona APEC como a nivel multilateral. Segundo, en algunas economías, los Acuerdos de Libre Comercio están siendo utilizados como un medio para alcanzar las Metas de Bogor, por lo que hay una vinculación. Tercero, hay una serie de “nuevos temas” que debido al lento avance de las negociaciones en la OMC, están siendo discutidos, negociados y regulados en los Acuerdos de Libre Comercio. Cuarto, el número de los Acuerdos de Libre Comercio va a continuar creciendo sólo por el hecho de que las economías desean moverse con mayor velocidad y así evitar ser discriminadas por terceros mercados. Debemos movernos más lejos de las largas discusiones académicas acerca de si los Acuerdos de Libre Comercio son piedras de tope o de avance o conceptos como “spaghetti bowl” (Simposio Internacional APEC 2004 sobre TLCs en la Región APEC). Las Metas de Bogor consideran el libre intercambio de bienes, servicios e inversiones para el 2010 entre Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos, economías que se comprometieron con esta meta en 1994. Chile, Singapur, Hong Kong, y Taipei Chino optaron posteriormente también por el 2010, en tanto que los otros integrantes de APEC acordaron iguales desafíos para el 2020.

⁷ Sr Somerville Presidente de ABAC en “Call for APEC trade deal as WTO struggles” by David Uren, August 25, 2004 en Forum on Trade and ILS (Esther Busser)