

2003: Contradicciones del ALCA y los escenarios alternos

*Jaime Preciado y Jorge Hernández**

Introducción

La dinámica política de la integración latinoamericana durante el 2003 hizo evidente una contradicción de fondo entre la aparente debilidad negociadora de la región frente a los intereses de Estados Unidos en el ALCA y la aparición del tercer borrador de este acuerdo, calificado como el del "ALCA Light" por las distancias que guarda respecto de la propuesta original estadounidense. La explicación es que estas "distancias" han resultado, en gran parte, el fruto de la influencia que ha logrado consolidar la sociedad civil a través de esa "dinámica paralela" que hemos destacado en los anuarios anteriores. Y es que algunos de los gobiernos latinoamericanos han sabido utilizar las amplias capacidades de difusión y movilización, así como de análisis y propuesta de este sector, para apuntalar posiciones más críticas frente al proceso negociador a través de un apego implícito al juego de dos niveles. Del otro lado, ante esta situación, Estados Unidos ha venido insistiendo y acelerando el avance de un escenario alterno, también ya citado en las ediciones anteriores: el de los acuerdos multilaterales, escenario al cual hemos denominado ALCA de segundo piso. Ya sea frente al ALCA Light o al ALCA de segundo piso, los diferentes actores regionales están desarrollando estrategias que definirán la nueva configuración interamericana, por lo que revisar los contenidos geopolíticos de los procesos de negociación comercial durante el 2003 resulta especialmente significativo para esta edición.

¿ALCA Light o de segundo piso?

Si bien en la I Cumbre de las Américas, celebrada en 1994, Estados Unidos lanzó la iniciativa que hoy conocemos como Área de Libre Comercio de las Américas, fue a partir de la II Cumbre (1998) que comenzó el proceso negociador. Por eso no deja de ser significativo que la llamada Cumbre de los Pueblos o Cumbre Paralela, también haya surgido en 1998, para después converger en un amplio movimiento aglutinador denominado Alianza Social Continental. Resulta impresionante cómo ha crecido la organización de la sociedad civil en los años recientes: se han multiplicado enormemente las organizaciones locales, nacionales, regionales e internacionales que participan en los diferentes foros y convocatorias; se han constituido redes solidarias especializadas o genéricas desde el nivel local hasta el internacional; se han agilizado las comunicaciones y

* Profesores-investigadores de la Universidad de Guadalajara, México.

ampliado las capacidades de movilización en las diferentes escalas a través del uso de la Internet, y se han ganado espacios institucionalizados de participación en la discusión de temas sensibles para la sociedad civil en general y los sectores en lo particular.

De esta forma, la presencia e influencia conquistadas por la sociedad civil organizada le han permitido ser un contrapeso en las negociaciones de algunos acuerdos como los del ALCA, los cuales, por lo general, se habían tomado de espaldas a la sociedad civil por parte de la elite económica y política. El ALCA incorporó un mecanismo institucional de "contacto" con la sociedad civil, con el objetivo de dar a conocer el contenido de los acuerdos y recoger las impresiones y preocupaciones de los sectores involucrados, pero otorgándoles un papel demasiado secundario que más bien revelaba un intento utilitario de legitimar los acuerdos a través de la "participación" social. No obstante, las movilizaciones y la difusión de los puntos de vista de las organizaciones sociales fuera del aparato institucional, no dejaron de tener eco, y la demanda particular de abrir el proceso, de darse a conocer a la sociedad civil el contenido de los acuerdos que se estaban negociando, rindió frutos con la publicación paulatina de los borradores del ALCA. A través de estos borradores, organizaciones como Alianza Social Continental pudieron realizar propuestas alternativas más puntuales en cada uno de los temas. De esta forma, las críticas sistemáticas de la elite acerca de la irreflexibilidad de estos movimientos quedaron rebasadas; la participación de connotados académicos dentro de las filas sociales fortaleció ampliamente las capacidades de análisis y propuesta de base, acercando este movimiento a lo que se ha denominado como alterglobalización.¹ En la actualidad, gran parte de los documentos difundidos por estas organizaciones a través de distintos foros y vía electrónica, tienen una base académica seria y se han concentrado en la movilización pacífica y la propuesta puntual, diferenciándose así de la corriente conocida como antiglobalización y de los denominados "globalifóbicos".

Pero la alterglobalización no es el único movimiento crítico frente al ALCA, sino que hay algunas posturas que desde el gobierno mismo han intentado impulsar proyectos alternativos. Destacan, por ejemplo, la conocida propuesta de Brasil de crear el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), la cual se ha venido concretando a través de la fórmula conocida como MERCOSUR + CAN, o la propuesta venezolana de un proyecto de carácter bolivariano, conocido como Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Otros gobiernos no plantean iniciativas alternas, pero han insistido en que el ALCA modifique puntos particulares sensibles para sus economías; es el caso de casi la mayoría, en la cual destacan casos como el de Brasil, Argentina, Bolivia y Venezuela. Lo interesante radica en que algunos gobiernos han sabido utilizar las fortalezas del movimiento social organizado para apuntalar sus propias posturas y conseguir que el ALCA vaya perdiendo su perfil original a lo largo de las

¹ "Ramonet plantea que a finales de los años 90, el movimiento que se llamaba entonces "antiglobalización" había atravesado ya dos etapas: una fase principalmente intelectual de estudio y comprensión del fenómeno de la globalización y la conocida oposición vía movilizaciones. Una tercera fase sería la actual, consagrada más en particular a las proposiciones, las alternativas, los programas de cambio para una globalización más humana y solidaria que se empezó a llamar "alterglobalización".

negociaciones. Esto puede verse si se comparan la iniciativa original del ALCA, calificada por varios analistas como la iniciativa del TLCAN continental por su semejanza con el acuerdo norteamericano, y la propuesta contenida en el tercer borrador aparecido en el 2003, a la cual se le ha denominado ALCA Light.

Lo más relevante en este tercer borrador es que no se ha llegado a los acuerdos fundamentales que consoliden el acuerdo, debido, sobre todo, a que existen temas sensibles en los cuales las partes no han decidido ceder. Por ejemplo, Estados Unidos sigue restringiendo su mercado a los productos más competitivos de países como Brasil, por lo que productos como el jugo de naranja, el azúcar, la soya y el trigo se mantienen fuera de la negociación. Por otra parte, Estados Unidos mantiene los millonarios subsidios a sus agricultores, que en la práctica constituyen una práctica desleal y hacen imposible la competencia, además de que no están dispuestos a modificar su estricta legislación *antidumping*, lo cual le deja manos libres para aplicar barreras neoproteccionistas al comercio de manera ampliamente discrecional. Los intereses estadounidenses están en que se liberalicen aquellos sectores en los cuales tiene ventaja competitiva como los de servicios y mantener la protección de sectores como el agrícola. Esta falta de acuerdos llevó a que se aceptara una propuesta brasileña en el sentido de que las partes podrían firmar los apartados del acuerdo que crean convenientes y desechar aquellos que crean inconvenientes.

Estos simples hechos plantean escenarios posibles como la firma de un acuerdo en el cual sectores como el agrícola podrían quedar fuera inicialmente o la posibilidad de que Brasil no se adhiera al acuerdo, o lo haga en parte, tal y como quizá podrían hacerlo algunos de los países más pequeños, que enfrentan serias dificultades ante la desgravación comercial, porque los impuestos al comercio exterior resultan parte fundamental de su captación impositiva, y que piden una desgravación escalonada o, incluso, de manera excesivamente optimista o ingenua han planteado la posibilidad de la creación de un fondo de compensación para sus economías, al estilo de la Unión Europea. Otro factor que apunta hacia el ALCA Light es el hecho de que México, si bien no ha sido un país crítico frente al ALCA, ha desempeñado un papel de estratégico disimulo, pues es quizá el país que tiene menos incentivos o intereses para impulsar el avance del acuerdo hemisférico, dado que cuenta con acceso preferencial al mercado estadounidense desde hace diez años y mantiene acuerdos o negociaciones ya sean bilaterales o regionales con la mayoría de los países latinoamericanos.

Podría pensarse que la posición hegemónica de Estados Unidos y la amplia dependencia del mercado estadounidense por parte de la amplia mayoría de países del continente, le darían a este país carta abierta para imponer condiciones a pesar de la oposición, pero como se ha hecho evidente, esto no ha resultado así. Y a nuestro entender, una buena parte de esta explicación está relacionada con la fortaleza de las posturas de la sociedad civil organizada, que se ha consolidado como el principal vehículo de información y concientización acerca de las implicaciones de los acuerdos, para ampliar su base de resistencia. Y precisamente, esta base de resistencia ha apoyado o fortalecido las posturas negociadoras de

algunos de los países. A través de las amplias redes de solidaridad, las posiciones que afectan a sectores particulares en determinados países, se vuelven posturas que enfrentan la resistencia y la presión de amplios sectores sociales en escalas más allá del ámbito nacional. De esta forma, los gobiernos pueden utilizar esta oposición como un factor de apoyo en las negociaciones. Recordemos que en el juego de dos niveles, la oposición en uno de ellos puede fortalecer la postura negociadora en el otro frente, dado que podía argumentarse esta oposición para hacer menos concesiones.

Desde cualquier punto de vista, el tercer borrador y la falta de acuerdos dentro de él en torno a temas sensibles disminuye los alcances planteados inicialmente en el ALCA por parte de Estados Unidos. Ante lo cual, este país ha venido impulsando de forma paralela procesos negociadores de carácter multilateral, como una forma de ir construyendo el ALCA desde escalas menores, un esfuerzo que denominamos el ALCA de segundo piso. Esta estrategia es simple y se trata de la negociación bilateral con países o regiones particulares para alcanzar acuerdos comerciales. Para finales del 2003, Estados Unidos había concretado o iniciado al menos negociaciones con Chile, Colombia y los países andinos, Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y República Dominicana. Igualmente tuvieron acercamientos iniciales con Brasil como cabeza del MERCOSUR y ya tenía desde 1994 un acuerdo con México. La ventaja para Estados Unidos de estas negociaciones consiste en que ya no se trataría de negociaciones a la carta, sino de acuerdos más amplios en un mayor número de sectores.

Pero, ¿cómo ha podido Estados Unidos desarrollar estos procesos de negociación comercial con un umbral más cierto que el del ALCA? Bueno, en primer lugar, porque cuenta de inicio con un elemento que en el caso del ALCA tardó mucho en llegar, la *Trade Promotion Authority*, que otorga la certeza de que lo negociado por las partes no se modificará por el Congreso estadounidense. En segundo lugar, porque Estados Unidos ha utilizado el tema de la seguridad y las políticas geoestratégicas vinculadas a éste para apuntalar sus objetivos de carácter económico; entre ellos, el comercial. Y para esto realizó movimientos que podrían pasar inadvertidos, pero que, desde nuestro particular punto de vista, tienen una relevancia considerable; por tanto, son tema de discusión del siguiente apartado.

La nueva configuración interamericana y sus contenidos geopolíticos

Una de las críticas más puntuales a la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina había sido, sin duda, el hecho de que por años la representación más importante dentro del Departamento de Estado para la región se mantuvo sin cabeza. Recordemos que en política la forma es fondo. Otto Reich, una figura altamente controversial, se mantuvo como enviado especial para la región, pero se trataba de una figura inexistente en términos formales y, por ende, carecía tanto de representatividad como de presupuesto. El problema había estado en que Reich nunca fue

ratificado por el Congreso estadounidense para ocupar la representación del Departamento de Estado debido a su oscuro perfil. Para la Casa Blanca, Reich era la figura ideal para entrelazar las estrategias antiterrorista y conspirativa con los objetivos geoeconómicos estadounidenses, pero, para el Congreso, Reich constituía una figura más bien sospechosa que no aportaría mucho a las relaciones con América Latina. Como sea, lo relevante es que al final Reich pasó a ocupar otra posición con incidencia en la región como enviado especial para iniciativas en el Hemisferio Occidental,² un puesto creado para él, bajo la supervisión de la asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice. Pero también se designó una cabeza para la representación del Departamento de Estado en América Latina, se trata de Roger Noriega.

A la llegada de Noriega y la no desaparición total de Reich del escenario latinoamericano se suma la continuidad de Robert Zoellick como representante comercial de Estados Unidos en América Latina, para completar una interesante división del trabajo "diplomático" hacia la región. Zoellick, el más reconocido de los tres, ha dinamizado las iniciativas estadounidenses en materia comercial prácticamente en toda la región, en tanto que Noriega se ha concentrado en el manejo de los focos rojos en materia económico-comercial de Argentina y Brasil, así como de ahondar la relación estratégica con Chile. Reich, por su parte, mantiene seguimiento de las amenazas de seguridad, en particular, los problemas de desestabilización más conocidos en Colombia, Haití y Venezuela, pero muy probablemente también en Bolivia y Ecuador.

De esta forma, temas como la ampliación del MERCOSUR y el cambio de negociador brasileño en el proceso del ALCA por uno menos conciliador, resultarían áreas de competencia de Zoellick; la influencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la configuración de la geopolítica comercial y el aumento de la visibilidad de los altermundistas por la intensidad y constancia de sus manifestaciones y propuestas alternativas, así como la diplomacia y el papel de la OEA en las relaciones, serían áreas de competencia de Noriega. Por su parte, Reich se ocuparía de temas como las continuidades y rupturas de las geoestrategias vinculadas con el Plan Colombia (PC), la Iniciativa Regional Andina (IRA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP), la reapertura de la Escuela de las Américas en Honduras, la negativa para el establecimiento de una base militar de Estados Unidos en Brasil, la ampliación de la base militar estadounidense en la Isla de Manta en Ecuador, la intensificación de patrullajes estadounidenses en oleoductos vitales en Colombia y el permiso para la "persecución aérea en caliente" por parte de la Fuerza Aérea estadounidense tanto en Colombia como en México, así como los diferendos fronterizos entre Colombia y Venezuela en torno a la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Evidentemente, los temas de especialización de cada uno de estos enviados estadounidenses se entrelazan o se tocan en varios puntos, por lo cual trataremos de establecer estas relaciones como parte de los contenidos geopolíticos de la agenda interamericana.

² Posición que ocupó hasta junio del 2004, cuando el polémico personaje dimitió para dedicarse a actividades personales dentro del sector privado.

• La ampliación del MERCOSUR y el cambio de negociador brasileño en el proceso del ALCA. Para Zoellick, la tarea en la región no es sencilla, pues la ampliación del MERCOSUR deviene quizá la principal amenaza para las pretensiones geoeconómicas estadounidenses. Brasil ha impulsado, desde el MERCOSUR, la construcción de un liderazgo regional que aumente sus capacidades negociadoras frente al ALCA, y la estrategia ha sido la ampliación de este esquema de integración con los países vecinos, tanto a través de la incorporación de éstos al acuerdo sudamericano, como mediante una integración de infraestructura de vías (puentes, carreteras, líneas eléctricas) con países como Bolivia, Perú y Venezuela. Con la administración de Lula ha sido más claro que Brasil ha privilegiado el fortalecimiento sudamericano no sólo frente al ALCA, sino frente a los intereses de México, que también reclama el liderazgo latinoamericano. En este sentido, el presidente Lula ha declarado: "América del Sur es mi casa (...) México y América Central ya tienen otros intereses; creo que América del Sur está más próxima a convertir en realidad el sueño de la integración". Por otra parte, con el impulso del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM), un gran proyecto de monitoreo de la zona amazónica, que permite obtener información pormenorizada de las extensiones de aguas, tierras y espacio aéreo de la región, Brasil ha despertado el interés de Colombia y Perú por aumentar los niveles de cooperación bajo la égida del coloso del sur. De esta forma, la conjunción de estas iniciativas en un macroproyecto sudamericano, con iniciativas similares a las de América del Norte, se ha reflejado en la mesa de negociaciones del ALCA, en la cual Brasil ha colocado un nuevo negociador, más firme y menos consecuyente.

• La influencia del BID en la configuración de la geopolítica comercial y el aumento de la visibilidad de los altermundistas, así como la diplomacia y el papel de la OEA en las relaciones interamericanas. En el punto anterior sugerimos que el macroproyecto impulsado por Brasil contenía iniciativas similares a las de América del Norte, en particular, si revisamos el alcance real de la ampliación del MERCOSUR, sujeta a acuerdos de libre comercio con los nuevos integrantes (más parecido a los objetivos del TLCAN que a los del MERCOSUR) y al énfasis brasileño en el desarrollo de infraestructura regional, financiada parcialmente (como la iniciativa del PPP) por préstamos del BID, así como el carácter estratégico del SIVAM de cara a la seguridad nacional y la lucha contra el narcotráfico (más parecido al PC). Enfocándonos en el segundo punto, resulta relevante destacar que la estrategia del BID ha influenciado tanto las iniciativas de América del Norte como las de América del Sur. El énfasis en los corredores comerciales y la interconexión energética está orientando los esfuerzos de integración en las regiones tanto del PPP como del ALCSA, de forma que de concretarse la iniciativa del ALCA o si se consolida la vía del "segundo piso", ambas regiones cuenten con logística que facilite el intercambio comercial. Frente a estas tendencias, la sociedad civil organizada ha realizado un activismo paralelo al que ha venido desarrollando frente al ALCA, el PPP y el PC, por lo cual su implementación, como la de las otras iniciativas, enfrenta una gran oposición que, al menos en teoría, habría de conjurarse por las labores diplomáticas de

Noriega. Por su parte, la compleja agenda interamericana también está depositada en sus manos, aunque la transversalidad del tema de la seguridad hemisférica, que ha impuesto Estados Unidos sobre los demás asuntos de la agenda, hace que su labor resulte más la de un "apagafuegos", que busca suavizar las reacciones frente a las políticas impulsadas por Reich.

• El polémico Otto Reich, al ser el más débil en términos institucionales, mantenía bajo su responsabilidad una amplia gama de temas relacionados con la geoestrategia estadounidense. El característico perfil oscuro, subversivo y calculador de Reich lo colocó como un actor central en la articulación de políticas de seguridad reforzadoras de objetivos de diversa índole para Estados Unidos. Por ejemplo, el Plan Colombia combina terrorismo, guerrilla y narcotráfico. Con este plan, Colombia sustituye a Panamá como centro operativo y de inteligencia de la zona. La devolución del canal a soberanía panameña y la salida de tropas de ese país se sustituye por el envío de tropas a Colombia para apoyar el PC, que originalmente buscaba combatir al narcotráfico, pero dado que el involucramiento de las FARC en el tráfico de drogas y su identificación como grupo terrorista, se ha desplazado hacia objetivos más elevados de combate al terrorismo. No obstante, las tropas estadounidenses en Colombia han estado desarrollando actividades ligadas a la protección de oleoductos petroleros. Colombia se vuelve central dado que la incursión de las FARC en territorios de países como Venezuela y Panamá justifica la presencia estadounidense para controlar la zona del canal y garantizar su operatividad, además de que la vecindad con Venezuela sitúa a las tropas estadounidenses cerca de una zona de gran riesgo por la inestabilidad política interna y sus repercusiones sobre el precio internacional del petróleo. Además, el Plan Colombia se amplía a una Iniciativa Regional Andina Antidroga, que no sólo incluye a los países andinos sino también a Panamá y a Brasil. Al mismo tiempo, se anuncia que el SIVAM podría reforzar los esfuerzos del PC, a través del intercambio de información que el gobierno colombiano ha solicitado al de Brasil. Aún más reforzando la estrategia estadounidense de articular las relaciones interamericanas en torno al tema de la seguridad, las presiones de Reich lograron colocar en la agenda la reapertura de la tristemente célebre Escuela de las Américas en Honduras, la ampliación de la base militar estadounidense en la isla de Manta en Ecuador y la propuesta (aunque negada) del establecimiento de una base militar estadounidense en Brasil, además de contener los intentos por hacer del enfoque de seguridad multidimensional, adoptado en la OEA, un elemento para redefinir el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Conclusiones

El año 2003 puede leerse como un año en el cual la aparición del tercer borrador del ALCA, con las modificaciones impuestas tanto por las presiones de la sociedad civil, como por las posturas más fuertes de Brasil, Argentina y Venezuela, entre otras, resaltan la importancia de estos actores, pero, al mismo tiempo, sitúan en el centro de la estrategia estadounidense

las iniciativas de negociación multilateral y regional, reforzadas por los mecanismos transversales de las políticas de seguridad, que buscan redefinir la agenda interamericana.

De la misma forma en que las políticas "estratégicas" de Estados Unidos presentan muchas dimensiones, a veces poco claras, las políticas económico-comerciales de este país tienen más de un as bajo la manga y no sería nada extraño que de no concretarse en términos favorables ni el ALCA Light ni el de segundo piso, los estadounidenses dejarán ver sus cartas comerciales en el ámbito multilateral como una última instancia. Mientras tanto América Latina no termina de ponerse de acuerdo sobre la conveniencia de hacer estrategia conjunta; en particular, entre los países que se disputan el liderazgo de la región: Brasil y México. En este sentido, el funcionamiento de las redes internacionales articuladas de la sociedad civil, como la Alianza Social Continental, podría resultar un ejemplo ilustrativo de cómo trabajar en torno a los intereses comunes que nuestros líderes deberían analizar más a fondo, y las propuestas alternativas de estas organizaciones deberían discutirse con mayor seriedad, para no sólo utilizarse de manera instrumental en las posturas negociadoras.