

Hacia el renacimiento del ALCA: el fenómeno “spaghetti bowl”

Por Eloísa B. Raya de Vera¹

Introducción

La década del 90 ha asistido al triunfo del paradigma globalizador, entendido desde un enfoque económico sobre cuatro bases: la liberación de los mercados comerciales, la desregulación, movilidad e innovación financiera, la homogeneización del pensamiento que conduce al “pensamiento único” y el cambio tecnológico, sobre todo en materia de comunicaciones, muy particularmente en telecomunicaciones y tecnología de la información en general.

Sin embargo, preferimos utilizar el término “globalización” para designar al complejo de ideas que se integran en una particular “concepción del mundo” y circunscribir una parte de esta, al proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista², denominada “mundialización”.

La mundialización de la economía capitalista supone que hay una profundización de la interrelación de las economías, por vía de las corrientes de comercio, bienes y servicios, flujos de capital e inversión extranjera directa, en un marco de creciente predominio de las corporaciones transnacionales en el control de estas operatorias. En tanto, la globalización, como perspectiva ideológica, impulsa la aplicación de políticas, por parte de los países en desarrollo, tendientes a que sus políticas económicas se ajusten a estas realidades de la mundialización, cuestión que se traduce en demandas por la apertura, desregulación y eliminación de trabas al ingreso de bienes, servicios, los movimientos de capitales y las transferencias de tecnología, asociados a profundos cambios en la naturaleza y las relaciones entre sociedad y Estado.

¹ Profesora adjunta concursada de Derecho Internacional Privado y comparado en la Universidad Abierta Interamericana, Profesora adjunta a cargo de la misma asignatura en la Universidad Católica de Salta, Subsede San Miguel Arcángel, Directora del Instituto de Derecho Internacional del Colegio de Abogados de San Martín, Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Especialista en Propiedad Intelectual de la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España, Maestranda en Relaciones Internacionales de FLACSO- San Andrés-Universidad Autónoma de Barcelona, España, investigador4a de la Universidad Abierta Interamericana.

² Bernal Meza, Raúl, Sistema Mundial y MERCOSUR, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

Dentro de este proceso se produjo un resurgimiento del interés por la integración regional³, especialmente por su grado más precario (las zonas de libre comercio). El motivo esencial parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva.

La globalización y la regionalización son los elementos estructurales constitutivos de la sustitución de un orden en el cual predominaban los objetivos de seguridad de la guerra fría por los de un "nuevo orden" dominado por la economía capitalista.

La regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la mundialización. **La formación de bloques regionales pasó a ser un instrumento, un recurso de economía política en el camino hacia la inserción en una economía mundializada⁴.**

Sin embargo, debe reconocerse que es posible que el impacto político-social y económico de la regionalización sea mayor en los espacios integrados por acuerdos institucionales formales que en aquellos más informales (ejemplo Asia-Pacífico), en la medida que la coordinación/regulación económica, la formulación de políticas públicas supranacionales comunes y la aplicación de aranceles externos comunes, tienden a fortalecer las interacciones dentro del espacio regional, vis-a-vis las interacciones globales.

El Acuerdo de Libre Comercio para las Américas

En este marco de regionalización-globalización⁵ se lanzó la iniciativa de conformar un área de libre comercio de las Américas (ALCA).

El ALCA ha sido la iniciativa de política exterior más ambiciosa que se ha emprendido en la región en las últimas décadas. Hay diversos factores que hacen de la negociación del ALCA una iniciativa singular: 1) lo ambicioso de la agenda de negociación; 2) el elevado número de países participantes, que aumenta exponencialmente la proliferación de productos sensibles a la liberalización comercial; 3) la diversidad de tamaño y estructura productiva de los países involucrados; 4) la

³ La noción de integración es multívoca. Podría definirse como la interpenetración, armonización y unificación de las diversas políticas económicas, sociales, etc (Stella, Maris Biocca, Claves Político-Jurídicas para la Integración Latinoamericana, Editorial Zavalía, 2001)

⁴ Sato, Eiti, 40 años de política externa brasileña, en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, año 41 de 1998, pag. 8-28.

⁵ Como procesos complementarios y no contrapuestos.

coexistencia del futuro ALCA con otros tratados de libre comercio vigentes en el continente; 5) un entorno político poco proclive a la liberalización comercial en los EEUU⁶.

Actualmente el proceso de conformación de una zona de libre comercio americana se encuentra frenado. Las causas son muchas y variadas pero pueden resumirse en: 1) la intención de obtener acceso de los productos agrícolas sudamericanos al mercado de EEUU; 2) la negativa de los EEUU a eliminar diversas medidas de protección y de apoyo a su sector agrícola⁷; 3) la exigencia de parte de los negociadores americanos para que sudamérica liberalice unilateralmente sus regímenes de inversión y modifique su sistema normativo⁸; 4) la demanda de parte de los EEUU para que los países de la región adopten políticas de competencia incluyendo mecanismos a fin que las empresas del Estado, los monopolios públicos, los monopolios designados por el Estado y los monopolios privados, no adopten medidas discriminatorias sin contrapartida alguna de su parte; 5) la exigencia de los EEUU para que Latinoamérica internalice el Acuerdo sobre Medidas de Propiedad Intelectual Relacionadas con el Comercio (TRIPS) y consagre protección durante el proceso de gestación de la patente (pipeline) especialmente en los sectores de la industria farmacéutica y de químicos agrícolas, sancione debidamente la falsificación y pirateo de marcas, software, video casetes y la operación ilegal de transmisiones de televisión y señales de satélite; 6) la intención de los países parte del MERCOSUR y de los países andinos para que se reconozca que el germoplasma es propiedad de los Estados que tienen estos recursos naturales y se autorice las importaciones paralelas y la producción de medicamentos genéricos para hacer frente a problemas de salud pública⁹.

⁶ Es de destacar que la autoridad negociadora, o lo que se denominó "fase track" y que ahora se denomina "Trade Promotion Authority" fue otorgado por el Congreso americano después de un prolongado y controvertido proceso de análisis y discusión.

⁷ Los Estados Unidos destinan aproximadamente U\$S 33.000 millones de su presupuesto a ayudas al productor (AP), además de destinar alrededor de US\$ 16.000 millones para el sostén de precios agrícolas (Fuente: Indices del Centro de Economía Internacional dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, en documento de trabajo "Los desafíos del ALCA para la Argentina", Octubre de 2002).

⁸ A través de la adopción de los llamados acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) e incorporando definiciones amplias de inversión que incluyan no sólo la inversión directa sino también la indirecta, que contenga el principio de libertad de movimientos de pagos y transferencias, la delimitación del sistema de expropiación y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias inversionista-estado basado en la elección del foro y la ley aplicable.

⁹ Blanco Herminio y Zabludovsky Jaime, Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, INTAL, BID, Documento de Trabajo IECI-01, 2003.

El ALCA en jaque

El potencial integrador de todo proceso integrativo está sometido a cuatro condiciones¹⁰: 1) Simetría o igualdad económica de las unidades: hay relación entre el comercio, la integración y el nivel de desarrollo, medido por el ingreso per cápita. 2) Valor de la complementariedad de la elite: es de considerable importancia que los grupos de elite dentro de las entidades que se integran piensen igual. 3) Existencia de pluralismo: cuanto mayor es el pluralismo en todos los Estados miembros, mejores son las condiciones para una respuesta integrativa a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso. 4) Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder: cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor.

Resulta claro que varias de estas condiciones no se daban en América al momento de lanzarse la iniciativa del ALCA. El ingreso per cápita en los EEUU era exponencialmente mayor que el de los países latinoamericanos. Las elites americanas se encontraban divididas y confundidas a cerca de los costos y beneficios de la liberación comercial.

El proceso ALCA había nacido con graves “deficiencias” desde su inicio. La existencia de realidades disímiles y de intereses contrapuestos puso al proceso en jaque. La disparidad de la dimensión económica, del dinamismo tecnológico, de la fuerza empresarial y de la actuación de las empresas multinacionales entre los países que conforman el NAFTA¹¹ y los países sudamericanos ha sido determinante de la parálisis del proceso de negociación.

Siguiendo a Nye, existen a su vez ciertas condiciones preceptuales que se ven afectadas por el proceso integrativo: 1) equidad de distribución de beneficios-cuanto más elevada sea la distribución equitativa en todos los países, mejores serán las condiciones para una ulterior integración; 2) bajos o exportables costos visibles – que la integración sea percibida como libre de costos¹².

Gran parte de la clase dirigente y el sector académico latinoamericano consideró que el proceso ALCA planteaba a toda Latinoamérica una realidad inequitativa. Consideró que llevar a buen término las negociaciones del ALCA sería

¹⁰ Nye, Joseph, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown, 1971.

¹¹ Bloque regional integrado por los EEUU, Canadá y México.

¹² Dougheerty James y Pfaltzgraff Robert, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor latinoamericano, 1993.

precipitarnos en un camino sin retorno y cuyo resultado final podría ser catastrófico¹³, especialmente teniendo en cuenta que los EEUU pretenden la liberalización comercial absoluta mientras que se niegan a dismantelar su sistema de subsidios al sector agrícola, tiende a agravar la brecha entre clases, el desempleo y la pobreza¹⁴.

Estas expresiones no eran caprichosas. Según un informe del BID (2001) en los años noventa¹⁵ la productividad de los factores de América Latina se redujo a una tasa anual del 0,6%, debido esencialmente a los bajos niveles de educación de la región y a la fragilidad de las instituciones públicas¹⁶ a pesar de una mayor liberación comercial. Pensar en eliminar absolutamente la protección a todos los sectores de la economía latinoamericana, bajo las características de un elevado endeudamiento, un sector incipiente en manufacturas pesadas, un grado elevado de analfabetismo y una pésima distribución de la riqueza, no hacían más que refrendar lo inequitativo de la distribución de los beneficios de la liberación comercial en la iniciativa ALCA.

El fenómeno "spaghetti bowl"

El gran paradigma lanzado por la mundialización reside esencialmente en la liberalización comercial. Se han creado a lo largo de la historia diversas instituciones y foros para obtener la eliminación de los aranceles a la exportación e importación de mercaderías. En el ámbito multilateral, las Rondas de Negociación Comercial de la Organización Mundial del Comercio¹⁷ y en el ámbito regional, las distintas propuestas de conformación de zonas de libre comercio. En los últimos tiempos, ambos sistemas han probado ser insuficientes para cumplir con el paradigma de la mundialización.

Sin embargo, se ha ideado un nuevo sistema para lograr la reflatación del ALCA y todo principio liberalizador. Este nuevo sistema se ha llamado spaghetti bowl.

El fenómeno "spaghetti bowl" consiste en la proliferación de acuerdos bilaterales de liberación con aquellos Estados que han puesto obstáculos, ya sea en el proceso de negociación del ALCA, ya sea con el intento de aplicación de políticas proteccionistas en el ámbito nacional.

¹³ Guimaraes Samuel Pinheiro, ALCA, ¿Cómo evitarlo?, <http://www.global121.com.br/entrev/>

¹⁴ Biocca, Stella Maris, Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana, Editorial Zavalía, 2001.

¹⁵ Década en que casi todos los países de América Latina abrazaron la integración.

¹⁶ BID, Más allá de las fronteras, El nuevo regionalismo en América Latina, Informe 2002.

¹⁷ Las Rondas de Negociación han demostrado su fracaso a partir de Seattle, revelando algunas fallas serias en términos de transparencia, interacción con la sociedad civil y capacidad de los países en desarrollo para participar en forma plena.

EEUU pretende constituir un sistema radial en América¹⁸ y de esa manera conformar una zona de libre comercio en toda la región. Es decir, **el proceso de negociaciones bilaterales que se ha iniciado en la presente década puede estimular a largo plazo la conformación del ALCA.**

Se subraya que la proliferación de acuerdos bilaterales “hub and spoke” plantea riesgos potenciales: a) el poder negociador del país eje se multiplica en el contexto de acuerdos bilaterales, por lo que le resulta más fácil imponer sus objetivos; b) se genera desvío de comercio a favor del país eje; c) se reduce la transparencia y se elevan los costos administrativos.

EEUU ha iniciado la constitución del sistema radial en Latinoamérica con la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Chile. Actualmente se encuentra en negociación con Uruguay y con Brasil.

Esta proliferación de acuerdos a su vez puede llevar al “gang effect” (efecto de pandilla) que deja con pocas opciones a los países de la región que no han firmado acuerdos con el país eje, obligándolos a adherirse por temor a una desviación del comercio y la inversión¹⁹.

La adhesión de México al TLCAN respondió en parte al efecto pandilla, es decir, respondió a las demandas de Centroamérica para la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

Conclusiones

Si bien coincidimos con los operadores económicos que la conformación de esquemas integrativos generan más comercio entre los países miembros, también es cierto que estos acuerdos impactan en forma asimétrica en el desarrollo de los países implicados.

Esto ha ocurrido en México, donde la influencia del TLCAN se ha concentrado sobre todo en los estados del norte, agravando la brecha del desarrollo entre el norte y el sur de este país²⁰. El Plan Puebla-Panamá lanzado en 2001 se inspiró en parte en el deseo del gobierno mexicano de impulsar fuerzas que ejercieran un efecto compensador para el desarrollo de los estados del sur.

¹⁸ El sistema radial es aquel en el que el país eje celebra tratados de libre comercio con varios países que no tienen acuerdo entre sí (hub and spoke).

¹⁹ Winters, L.A., Regionalism and Multilateralism in the Twenty First Century. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, DC, BID, 2000.

²⁰ Perry, G., MERCOSUR Competitiveness: are the rankings informative?, Washington DC, Banco Mundial, 2001.

El caso chileno ofrece otros ejemplos interesantes sobre la inequidad del sistema. Como consecuencia de la firma del TLCCE, Chile liberó el comercio de su nomenclador en casi un 90% mientras que los EEUU conservan las barreras arancelarias en la imposición de 2.105 medidas, es decir, en un 37% del total del comercio bilateral²¹.

La reducción arancelaria que el TLCCE estableció, dio lugar a un aumento de la desigualdad salarial en Chile con respecto a los salarios en EEUU. El resultado final es que el acuerdo aumentó la brecha entre ricos y pobres.

El sistema coercitivo "efecto pandilla" que imponen los países ejes ó la utilización del fenómeno "spaghetti bowl" para revitalizar el ALCA de parte de los EEUU, debe tener alguna contrapartida desde Latinoamérica, a través de políticas claras que fomenten el desarrollo de los pueblos, el acceso a la justicia y la educación de las masas.

En suma, una vez más reiteramos nuestra propuesta de apoyar la generación de acuerdos de integración del tipo simétricos, con contenido social e institucional, que busque la distribución equitativa de los beneficios²².

²¹ Fuente: Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2004.

²² Raya de Vera Eloísa y Vallejos María Eva del Rosario, El Nuevo desafío, los acuerdos bilaterales de negociación comercial, presentado en las II Jornadas Internacionales de Integración, MERCOSUR-ALCA, Interrogantes en el Reracionamiento Continental, 2005.