

**LOS TLC EN LA PERSPECTIVA
DE LA ACUMULACIÓN
ESTADOUNIDENSE**

**LOURDES MARÍA
REGUEIRO BELLO**

La colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la promoción y difusión de los trabajos de los/las investigadores/as de América Latina y el Caribe que CLACSO impulsa a través del Programa Regional de Becas.

Este libro presenta la investigación que la autora realizó en el marco del Concurso de Proyectos para Investigadores Senior *ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional* del Programa Regional de Becas CLACSO-Asdi de Promoción de la Investigación Social que se viene desarrollando gracias al patrocinio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Regueiro Bello, Lourdes María

Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA . - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.
352 p. ; 23x16 cm. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1183-97-5

1. Comercio Exterior. 2. ALCA. 3. Mercosur. I. Título
CDD 382

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Alca, TLC, Mercosur, Alba, Patentes, Recursos naturales, Propiedad intelectual, Empresas transnacionales, América Latina, Estados Unidos.

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

**LOS TLC EN LA PERSPECTIVA
DE LA ACUMULACIÓN
ESTADOUNIDENSE**

**VISIONES DESDE EL
MERCOSUR Y EL ALBA**

**LOURDES MARÍA
REGUEIRO BELLO**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor responsable: Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador académico: Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Colección Becas de Investigación

Directora de la Colección Bettina Levy, Coordinadora del Programa Regional de Becas

Asistentes Natalia Gianatelli – Luciana Lartigue – Magdalena Rauch

Revisión técnica de textos Lucas Sablich

Área de difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Fotografía de Tapa: Miguel A. Santángelo

Arte de Tapa: Miguel A. Santángelo

Producción Fluxus Estudio

Impresión Buenosaires print

Primera Edición

Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA.

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2008)

ISBN 978-987-1183-97-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

CEA

Centro de Estudios sobre América

Calle 18, No. 316, entre 3ra y 5ta ave. Miramar, Playa | Zona postal 13, La Habana, Cuba.

Teléfonos: 202 38 13 Fax (537) 204 27 16 | Email: cea@cea.org.cu | editorial@cea.org.cu



CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN		9
CAPÍTULO I		
ACUERDOS COMERCIALES EN LA ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN		15
UN MARCO PARA EL ANÁLISIS		15
ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN – ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS		24
RECURSOS ESTRATÉGICOS EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS		31
PETRÓLEO: BUSCANDO LA PRIVATIZACIÓN A TODA COSTA		33
AGUA: DE BIEN COMÚN A RECURSO ESTRATÉGICO		45
BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ESTRATÉGICO: DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y TLC		62
LA PRIVATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA A FAVOR DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LOS MODERNOS TLC		70

IMPACTO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ACCESO A MEDICAMENTOS	133
CAPÍTULO II	
INTERESES ASIMÉTRICOS Y RESISTENCIAS VARIABLES	141
HETEROGENEIDAD ECONÓMICA Y REACCIONES DIFERENCIADAS	143
MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS NO COMPARTIDAS. LAS DIFERENTES VISIONES DEL ALCA	165
ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA Y LAS PERSPECTIVAS DE LOS NEGOCIADORES LATINOAMERICANOS	173
LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA	195
CAPÍTULO III	
MERCOSUR EN LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS	213
MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: ENTRE EL PRAGMATISMO, LA TOLERANCIA Y EL CONFLICTO	218
MERCOSUR EN LA MIRA DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LAS FIRMAS ESTADOUNIDENSES	229
VALORACIÓN DE LA POSICIÓN BRASILEÑA FRENTE AL ALCA	245
CAPÍTULO IV	
RECONFIGURACIÓN DE LOS ESPACIOS DE INTEGRACIÓN	261
EJES DE INTEGRACIÓN (1990-2003)	262
EJES DE INTEGRACIÓN 2003...	269
DESAFÍOS DEL LIDERAZGO BRASILEÑO	287
ALBA, UNA ALTERNATIVA EN CONSTRUCCIÓN	293
CONCLUSIONES	315
BIBLIOGRAFÍA	329

INTRODUCCIÓN

LAS PALABRAS INTRODUCTORIAS de este trabajo se escriben bajo la impronta de una cadena de acontecimientos que se han producido en el momento de poner fin a este proyecto y que empiezan a impactar de forma más definida y evidente en el proceso en curso de reconfiguración de los espacios de integración en América Latina.

Desde noviembre de 2002, cuando concluyó la séptima reunión ministerial de comercio en Quito, las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) han mostrado una persistente tendencia al estancamiento. La única señal de cambio en este escenario fue la reunión de Miami en noviembre de 2003, cuando mediante una hábil maniobra política se alcanzó la imagen de que las negociaciones habían sido salvadas. En efecto, la reunión de Miami cubrió las apariencias de cohesión, más allá de las diferencias, al ratificarse el compromiso de los treinta y cuatro países con el proyecto hemisférico (aun con la reserva explícita de Venezuela). Por otra parte, sirvió a los Estados Unidos para lanzar la readecuación de su proyecto estratégico a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales.

En torno de esta evolución se generaron dos corrientes fundamentales de interpretación. La primera plantea que el ALCA ha sido superado por sus contradicciones internas y la emergencia de una nueva propuesta: la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA). La otra

corriente reconoce con la primera el papel que han jugado las contradicciones entre los países de la región exportadores netos de alimentos y los Estados Unidos en el estancamiento prolongado del proyecto, aunque no prevé su abandono en un plazo más largo; interpreta los TLC como una vía para preservar y perfeccionar la agenda del ALCA y, en consecuencia, alerta sobre la posibilidad de que en un momento más propicio los Estados Unidos retomen su propuesta original y relancen el ALCA.

La IV Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata, República Argentina, en noviembre de 2005, fertilizó ambas lecturas. Por un lado, se evidenció la persistencia estadounidense en el proyecto ALCA y la búsqueda de apoyo para su relanzamiento al plantear, con el objeto de examinar las dificultades y avanzar en las negociaciones, la reanudación de las reuniones durante el primer semestre de 2006. Por el otro, la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela hicieron explícita su consideración de que “todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Cuarta Cumbre de las Américas, 2005:5). Lo ocurrido en Mar del Plata fue inédito en estos eventos: por primera vez se reconoció de manera explícita la fractura del compromiso en torno del ALCA.

Esta expresión de fractura también ha sugerido diversas interpretaciones sobre la naturaleza de la escisión del consenso.

En el escenario actual de las negociaciones con el país del norte se identifica un grupo de países que apoyan la continuidad del proceso que lleve a la conclusión del ALCA. Muchos de ellos ya han firmado, hacia la conclusión de este trabajo, un TLC con ese país, o están negociándolo. Otros, aun cuando no han iniciado las negociaciones, han declarado su voluntad de hacerlo. Tal es el caso de México, Chile y El Salvador; para los que el acuerdo ha entrado en vigor; de Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde está aprobado pero no en vigor; de Costa Rica, cuyo parlamento no ha ratificado el acuerdo firmado por los centroamericanos y aprobado por el Congreso estadounidense; de Perú y Colombia, con un acuerdo firmado en la primera fase; de Ecuador, que espera firmar en el primer cuatrimestre de 2006; y de Panamá, que lleva iniciadas varias rondas de negociación. Por su parte, la Comunidad del Caribe (Caricom), si bien no ha iniciado negociaciones, ha ratificado su voluntad de adherir al proyecto hemisférico. De todos modos, no tiene la presión de los países andinos ante el vencimiento de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) en 2006, ya que la *Caribbean Basin Trade Partnership*

Act (CBTPA) no vence hasta el año 2008 y las preferencias de acceso al mercado estadounidense de sus exportaciones no están comprometidas de inmediato. Los restantes –los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), Bolivia (que había participado como observador en las negociaciones del TLC Andino) y Venezuela– no están en la agenda inmediata de negociación con los Estados Unidos.

El Mercosur, bajo el liderazgo brasileño, ha ocupado el lugar beligerante frente a los Estados Unidos en el proceso negociador. Sin embargo, existen evidencias que apuntan a que, de resolverse el tema de los subsidios agrícolas, importantes sectores del empresariado brasileño, especialmente el de los agronegocios, apoyarían un relanzamiento del ALCA.

Por su lado, Venezuela y Cuba, con la reciente incorporación de Bolivia, se levantan con una propuesta diferente.

De esta forma, el panorama actual de integración se conforma, a grandes rasgos, por la interrelación de tres procesos: el de los TLC, la propuesta del Mercosur –que intenta irradiar su protagonismo a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones y el ALBA–, y los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP). Lo más relevante en el desarrollo reciente de estas fases sucesivas es una cierta tendencia al alineamiento en torno de estos ejes.

Tales desempeños han sido interpretados de diferentes maneras. La más frecuente es la idea de que el ALCA está sepultado. Esa interpretación podría llevar a una lectura equivocada de las posibles acciones de los Estados Unidos; la propia Cumbre de Mar del Plata mostró que la idea está latente. Si se revisan los informes periódicos al Congreso estadounidense por parte del *Congressional Research Service*, se podrá apreciar que la misma sólo ha sido pospuesta hasta el momento propicio para relanzarla. Recientemente, se perciben señales de que será difícil que la actual Legislatura de los Estados Unidos apruebe otros TLC¹; los firmados hasta ahora pero no ratificados por el Congreso constituyen un instrumento para presionar una prórroga de la ATPDEA –como fuera solicitada por Colombia– mientras se produce el proceso de aprobación. Incluso se plantea que probablemente, dada la cantidad de acuerdos firmados en los últimos años, el de Colombia sea el último en un largo tiempo.

La posibilidad del relanzamiento del ALCA se asocia con la solución del tema de los subsidios en el marco de la OMC y a que la región crezca a

1 Durante las dos administraciones de George W. Bush, los Estados Unidos han firmado más acuerdos comerciales que en los veinte años precedentes. Se firmaron acuerdos con Chile, Singapur, Marruecos, Jordania, Bahrein, países centroamericanos y República Dominicana, Perú y Colombia. Fueron suspendidas las negociaciones con Ecuador. Están en proceso de terminación las de Panamá.

ritmos del 6% o 7% para que los Estados Unidos recobren su interés en la región, según plantea Peter Hakim, director de Diálogo Interamericano.

No obstante, el “desinterés” de los Estados Unidos durará mientras no vean amenazados sus intereses estratégicos en la región. La emergencia de proyectos alternativos viables es un escenario propicio para que el país del norte se replantee el relanzamiento del ALCA.

Sólo en el caso del Mercosur, las relaciones con China podrían ofrecer un espacio equivalente al de los Estados Unidos, y el papel de su demanda como dinamizadora de las economías se limita a la Argentina y Brasil.

El ALCA es, para los Estados Unidos, un proyecto estratégico vinculado con la capacidad de acumulación de su sistema económico y a la preservación de su hegemonía. Por tal razón, podrá modificar la forma en que lo impone, pero no renunciar a su contenido. Para ellos, el ALCA no ha dejado de ser una opción válida.

El presente trabajo se propone contribuir a los estudios del ALCA, poniendo de relieve cómo este proyecto se inserta en la estrategia de acumulación de las empresas transnacionales de los Estados Unidos. Para ello, toma como referente el papel de los recursos estratégicos en el proceso de acumulación, busca explicar cómo a través del ALCA y los TLC se materializa el proceso de expropiación de los recursos ubicados fuera de las fronteras de ese país, y enfatiza el papel del Mercosur en tal estrategia, indagando las razones, naturaleza y límites de su resistencia. Finalmente, identifica los rasgos del proceso de reconfiguración de los espacios de integración y participa del debate en torno de esas propuestas.

El primer capítulo es la médula de esta investigación, cuyo propósito es mostrar cómo los acuerdos comerciales del formato ALCA devienen un instrumento del proceso de acumulación. Para demostrarlo, se toman los casos del petróleo, el agua y la biodiversidad, y se identifica a través de qué formas concretas se ejecuta la privatización de los recursos mediante estos acuerdos. Se concede particular importancia al desarrollo de este proceso en los recursos de la biodiversidad, por ser una forma novedosa en la que las patentes juegan un papel esencial como instrumento de apropiación de los resultados económicos de recursos ajenos. Se estudia pormenorizadamente cómo las transnacionales farmacéuticas influyen en la proyección de la política comercial de los Estados Unidos y se devela, utilizando fuentes primarias de información, la manera en que estos acuerdos apoyan el proceso de su reproducción ampliada. También se analiza cómo actuaron esas firmas en el proceso de negociación del ALCA. Por la importancia que comporta para los países latinoamericanos, se analizan los resultados de estudios que determinan el impacto de la entrada en

vigor de los TLC en el acceso a los medicamentos en Perú y Colombia. A lo largo del capítulo, se apunta a mostrar cómo el Mercosur retiene recursos estratégicos a los que aspiran los Estados Unidos.

El segundo capítulo aporta los elementos que explican por qué, partiendo de una perspectiva comercial, resulta ilógico esperar la resistencia al proyecto hemisférico desde un bloque latinoamericano. Se brindan elementos concretos acerca de cómo las estructuras económicas –de exportación y financieras– y el diferente peso económico de los países latinoamericanos condicionan las capacidades de negociación y resistencia. Se reconstruye el proceso de desencuentros entre Mercosur y los Estados Unidos frente al proyecto hemisférico, hasta llegar al estancamiento de las negociaciones. Se intenta una revisión de las estrategias negociadoras de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos, enfocando particularmente en las pautas de liberalización competitiva utilizadas por el país del norte y su efecto desarticulador sobre cualquier intento de construcción de alianzas de resistencia. Este capítulo analiza las zonas grises de la negociación, y revela las inconsecuencias explícitas entre las exigencias de los Estados Unidos y lo que puede conceder sobre la base de sus propias regulaciones federales.

En el tercer capítulo se analiza la relevancia de los países del Mercosur para la economía de los Estados Unidos a partir de fuentes de información de este último.

En el cuarto capítulo se recoge la reconfiguración de los espacios de integración resultante de las contradicciones del proceso negociador y de los cambios políticos en la región. Se analizan las opciones en torno de las que estos procesos se alinean. Se examina el papel de China como dinamizador de las exportaciones de la Argentina y Brasil, y los desafíos del liderazgo brasileño frente al ALBA.

En las conclusiones se erigen las reflexiones e interrogantes a partir de los resultados obtenidos.

El objeto de estudio de este trabajo es el ALCA en su relación con los proyectos de integración latinoamericanos, en especial con el Mercosur, y su foco de atención es la interrelación entre ambos. No se profundiza la dinámica interna del proceso latinoamericano sino sólo en aquellos aspectos que afectan la dinámica bilateral mencionada.

Las principales dificultades durante la investigación se encontraron en el acceso a la información de fuentes primarias sobre el proceso negociador, y sólo una búsqueda prolongada en el tiempo permitió rastrearla. Sorprendentemente, muchos detalles del proceso negociador se hallan en sitios oficiales, pero la actualización de los datos es lenta y no permite seguir el proceso, sino reconstruirlo históricamente.

Lamentablemente, al término de este trabajo no están publicadas las estadísticas oficiales de comercio entre Mercosur y Venezuela para

el año 2005, que servirían para determinar el impacto comercial de los acuerdos de Venezuela con la Argentina y Brasil.

Este trabajo no puede considerarse conclusivo, pero sí una primera aproximación al estudio del ALCA y los TLC desde la perspectiva del proceso de acumulación. El seguimiento y profundización de este proceso podría revelar nuevos mecanismos de realización económica impulsados a través de este tipo de acuerdos. La centralidad de las relaciones de propiedad y sus formas de realización económica reclaman mayor atención en los análisis. Hasta el momento, el foco se ha ubicado en los impactos de los TLC en las economías latinoamericanas y en las asimetrías manifiestas tanto en los diferentes niveles de desarrollo y poder económico como en el proceso negociador. El reconocimiento de la centralidad de las relaciones de propiedad coloca el debate de las alternativas en el ámbito de lo político y de las relaciones de producción, y no en la distribución de los costos y beneficios del acuerdo. Si bien éste es un buen análisis dentro del sistema, no lo es desde la perspectiva anticapitalista.

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, la prioridad conferida en el ALBA a la propiedad estatal y las más recientes propuestas de nacionalización en Venezuela marcan la recuperación de la centralidad de las relaciones de propiedad en la construcción de alternativas.

La comparación del diagnóstico del escenario de integración latinoamericana al inicio de este estudio con el escenario de cierre permitió constatar cambios cualitativos relevantes que apuntan a la diversificación de los espacios de integración y su naturaleza. En ellos se reflejan los cambios políticos regionales en marcha. Frente a la aplastante visión de que no existen alternativas (*There Is Not Alternative*, TINA) con la que cerró el siglo pasado, estos cambios son alentadores. Las señales de que un mundo mejor es posible iluminan el camino del ALBA en América Latina.

CAPÍTULO I

ACUERDOS COMERCIALES EN LA ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN

LA POLÍTICA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES responden a los requerimientos del modelo económico; estos últimos establecen normas sobre el movimiento de los bienes hasta que llegan a manos del consumidor. Tradicionalmente, han operado sobre la esfera del cambio y la distribución. Lo novedoso de los acuerdos comerciales más recientes es que intentan regular no sólo el movimiento de los bienes, servicios y capitales, sino que pretenden erigirse en modelos de apropiación/expropiación, ya no sólo de la renta sino también de los recursos. *Su esencia no reside en la regulación del movimiento de los bienes, sino en facilitar y regular el proceso de apropiación capitalista transnacional.*

UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

Los fundamentos teóricos del ALCA parecen más cercanos a las concepciones geopolíticas y geoeconómicas que a una disposición económica definida. Como proyecto, propone un marco regulatorio de carácter hemisférico que norma de manera amplia, explícita y abarcadora las relaciones entre los países del hemisferio occidental en la lógica del interés de los Estados Unidos de recomponer su hegemonía a través de un criterio panregional. El ALCA es una

vía relativamente consensuada para consolidar e institucionalizar a América Latina y el Caribe como área de influencia. Ello en un contexto internacional en el que la expansión de la Unión Europea hacia los países de Europa del Este –con el consecuente control por parte de ese *global player* sobre recursos estratégicos (petróleo y gas) localizados en aquella región– y la emergencia de la zona Asia-Pacífico (especialmente China) como competidor global podrían alterar las condiciones de ejercicio de la hegemonía de los Estados Unidos.

El rediseño hegemónico en el marco de la globalización supone un modelo de funcionamiento del capitalismo que garantice a las corporaciones estadounidenses la preservación de un papel dominante en la economía mundial que les otorgue “una capacidad diferenciada para disponer de los recursos mundiales” (Ceceña y Porrás, 1995a:145), y a sus productos acceso irrestricto a los mercados. Entre los rasgos de este rediseño, merece destacarse su orientación hacia la creación de un reordenamiento jurídico transnacional que confiera a las corporaciones transnacionales un lugar como sujeto del derecho internacional. La reestructuración de las relaciones con el llamado Tercer Mundo constituye una de las direcciones a través de las que se avanza en ese nuevo ordenamiento. En este sentido, los modernos acuerdos comerciales se erigen en un instrumento ideal, en tanto proyectan las relaciones de subordinación hegemónica como parte del proceso de liberalización. Con los países desarrollados restantes se trata de un proceso de conciliación y concertación, no exento de condicionamientos.

El rediseño hegemónico no significa un retiro del Estado, que continúa siendo el sujeto de la hegemonía, sino el crecimiento del papel de las corporaciones en la concertación internacional. Vale aclarar que el rediseño hegemónico a través de acuerdos comerciales del tipo ALCA o TLC avanzados es una constatación de esta realidad a través de un acuerdo internacional.

Recientemente, un factor que identifica este proceso es la readecuación de los espacios de integración en función del rediseño hegemónico y de la búsqueda del acceso a mercados. De esta manera, las modernas teorías del libre comercio dan soporte teórico y analítico a las propuestas de liberalización comercial. El proceso de liberalización se hace ostensible en tres niveles: unilateral, regional y global.

La liberalización unilateral es la más sencilla de instrumentar. Elimina las barreras al comercio con otros países por iniciativa propia, asumiendo que la apertura es beneficiosa con independencia del dictamen de la política comercial de los países restantes.

Los procesos de liberalización regionales abarcan un grupo más reducido de países, generalmente vecinos, que toman acuerdos de diferente profundidad.

En un proceso de liberalización multilateral global participan muchos países, y se lleva a cabo en foros e instituciones internacionales creadas para ese fin. Éste es el espacio más agreste para implantar una agenda amplia de cambios en el *statu quo*, ya que la heterogeneidad estructural y de intereses hace más complicada la conciliación. En ese ámbito, las modificaciones más claras en el marco regulatorio se han producido en las reducciones arancelarias, mientras las referidas a los movimientos de capitales han avanzado mayormente a través de acuerdos bilaterales y plurilaterales (Estay, 2004).

Los procesos de liberalización, tanto en el ámbito regional como en el global multilateral, suponen un camino de apertura coordinada entre los países participantes, lo que tiene lugar sobre la base de la percepción de concesiones de ventajas mutuas (concesiones hechas/ventajas recibidas).

De ello se infiere que este proceso no avanza a igual ritmo en las tres instancias. La liberalización de carácter unilateral es una decisión de cada país, y aun cuando ocurra bajo presiones externas tiene la desventaja de que generalmente no es recíproca. Los procesos de liberalización más abarcadores –que promueven tanto la desgravación arancelaria como la eliminación de otras barreras no arancelarias, el libre movimiento de los capitales, y que definen marcos regulatorios que den garantías y amplíen la capacidad y las fuentes de acumulación del capital– se dan en el espacio bilateral y regional. De ahí la importancia que reviste para los Estados Unidos haber producido la readecuación de su estrategia hemisférica del ALCA hacia los TLC cuando se estancaron las negociaciones de la primera. Así, no es ocioso precisar que *la readecuación no significa la redefinición del contenido del proyecto. Las estrategias establecen los objetivos estructurales de largo plazo y los medios para lograrlos, pero su viabilidad depende de la capacidad de sus gestores para generar respuestas (adaptación) que combinen adecuadamente las cuestiones estructurales de más largo alcance, con los imperativos de coyunturas específicas.* La complejidad del proceso requiere tanto capacidad de respuesta a los cambios de escenario como la identificación del entramado de intereses de los actores domésticos y externos.

En el rediseño de la hegemonía de los Estados Unidos hacia la región a través del ALCA, es importante considerar que las estrategias de los actores económicos y de los actores políticos no son del todo coincidentes, ni en el contenido ni en los tiempos esperados para su ejecución. En tal sentido, es importante considerar dos factores: la

heterogeneidad de intereses de los actores económicos –como se verá más adelante– y su capacidad diferenciada para influir en las decisiones de los *policy makers*, por un lado; y los aspectos que influyen en los patrones de la toma de decisiones de los actores políticos, en tanto obligados a tomar decisiones que reflejen al menos un mínimo de conciliación, por el otro.

Los actores políticos gubernamentales actúan bajo la presión de los imperativos del proceso de acumulación y de la diversidad de intereses de los actores económicos en relación con:

- La generación y el transcurso del proceso;
- El modo en que los afecta económicamente;
- Su capacidad diferenciada para incidir en el curso de la política y en los resultados electorales.

Lo dicho hasta aquí transmite una visión unilateral del proceso, pues la materialización y viabilidad del ALCA no dependen únicamente de la capacidad de construir un consenso, aunque asimétrico, en los Estados Unidos. La reacción latinoamericana es un factor decisivo en la forma y amplitud que finalmente asuma este proyecto.

Desde la perspectiva de los Estados Unidos existe la tendencia a subestimar el papel de la región, lo que puede tener varias lecturas. El ALCA es el instrumento idóneo para lograr sus intereses estratégicos, pero sólo es un aspecto dentro de un menú de opciones. De modo que, más allá de la resistencia latinoamericana, su contenido se impondrá por una u otra vía. La variedad de opciones “alternativas” pasa por la imposición de iniciativas de intervención del tipo de la Iniciativa Regional Andina, Plan Puebla Panamá, el mecanismo de diálogo 3+1 en la Triple Frontera o el uso de la fuerza, como recogen las experiencias de Afganistán e Irak, apoyadas en una desmedida presencia militar norteamericana *in situ*, que forma un “cordón” en torno de los recursos estratégicos de la región. El escenario resultante de esta lectura no parece ser la variante a seleccionar en un plazo más o menos inmediato.

Otra interpretación se acerca más al escenario actual de estos procesos. La intervención de Jeffrey Schott, investigador del Instituto de Economía Internacional de Washington DC, en un testimonio ante el Comité de Medios y Arbitrios sobre los intereses y objetivos de los Estados Unidos en el ALCA, reconocía el interés de ese país por impulsar las relaciones con la región atendiendo a su crecimiento después de las reformas, lo que la convirtió en un mercado para los exportadores del norte y en un destino para las inversiones. En

segundo lugar, señalaba que la negociación del ALCA no requería cambios sustanciales en las leyes y prácticas comerciales de los Estados Unidos, aunque podría exigir numerosas modificaciones por parte de sus socios latinoamericanos en términos de liberalización comercial y reformas regulatorias. Si bien por la vía unilateral, por los acuerdos subregionales o los de la OMC habían reducido significativamente sus barreras al comercio, aún quedaba mucho por remover. El ALCA entrañaría una nueva liberalización a cambio de garantías para acceder al mercado de los Estados Unidos de manera permanente, y quedarían unas pocas barreras significativas que no se removerían hasta después de un largo período de transición tras culminar las conversaciones. Por último, concluyó que América Latina tendría que aceptar una liberalización asimétrica por la sencilla razón de tener muy pocas opciones de anhelar competir en los mercados globales y regionales (Schott, 1997).

Los Estados Unidos apuestan al avance de su propuesta en la percepción de que no habrá resistencia por parte de una región que, en el marco de sus actuales estructuras, no cuenta con otras salidas.

Desde la Alianza para el Progreso, a principios de los años sesenta, los Estados Unidos no habían planteado una iniciativa que abarcara la región en su conjunto. Un rasgo novedoso de su propuesta es el hecho de que ésta llegue bajo una fórmula de integración.

ALCA, EXPRESIÓN DEL LLAMADO NUEVO REGIONALISMO

Desde la teoría económica, debe tenerse en cuenta que los procesos integracionistas son funcionales al modelo de acumulación, por lo que no puede hablarse de ellos como procesos únicos, sino de diferentes caminos y estilos en correspondencia con ese paradigma. Visto así, el proyecto ALCA se vincula con dos aspectos: los cambios en el patrón de acumulación del capital por un lado, y la necesidad de adecuación y reestructuración de la hegemonía de los Estados Unidos después del derrumbe del campo socialista, por el otro.

La teoría de la integración tradicional es el resultado de la sistematización de los pasos y experiencias seguidos por la Unión Europea, donde el proceso económico fue determinado e impulsado por uno de concertación política que condujo a un temprano reconocimiento de la necesidad de crear una institucionalidad supranacional, con la consiguiente pérdida de soberanía individual, en una dinámica de soberanía compartida.

La integración europea se erigió en referente, más allá de las disímiles ejecutorias del patrón de acumulación del capital en diferentes regiones. A las teorizaciones acerca de la experiencia europea se les atribuyó validez general.

Como parte de la sistematización teórica de esa práctica se asumieron como regularidad, válida para todos los espacios, las etapas por las que transitó la integración europea. El tránsito por cada una de las fases fue interpretado como un avance del proceso, y éstas funcionaron para medir el nivel de desarrollo de los procesos de integración. Si se considera que estos procesos tienen un altísimo componente de voluntad política, a los que tuvieron lugar en América Latina a partir de la década del sesenta se les aplicó el diseño europeo de etapas o fases de integración, mediante el que se evaluaban sus avances. Las fases principales de la integración recogidas en la literatura económica son las zonas de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión monetaria, la unión económica y la unión política.

A las diferentes etapas les corresponden una serie de instrumentos que pueden estar presentes en cualquiera de sus contextos, a saber: en las áreas de libre comercio, las reducciones arancelarias –que pueden ser graduales o aceleradas, automáticas o negociadas, y que dependerán del modelo económico en el que se apliquen–; la utilización de listas positivas o negativas, dependientes de la amplitud de la liberalización; la eliminación de las barreras para-arancelarias, etc. En las uniones aduaneras, el arancel externo común; en los mercados comunes, la libre movilidad de los factores; en la unión económica, la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas; y en las uniones monetarias, el establecimiento de una moneda común.

A pesar de la comunidad de instrumentos en patrones de acumulación diferentes, el papel de las etapas y de los propios instrumentos debe ser diferenciado. Esto quiere decir que para evaluar o calificar un tipo o estilo de integración históricamente determinado se requiere un enfoque sistémico de la interacción entre la concepción del desarrollo, el patrón de especialización productiva y el de inserción internacional; de los instrumentos, etapas, sujetos, agentes, etc., y de los objetivos de la integración. También debe considerarse la forma de articulación con los centros de poder en el contexto de un patrón hegemónico y/o de dominación.

Los procesos de integración de América Latina bajo la luz del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) lo hicieron sobre la base del formato europeo. Asimismo, con el cambio hacia el patrón de acumulación orientado a las exportaciones –que se produce durante los años ochenta–, los esquemas de integración históricos en la región (Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Comunidad del Caribe y ALALC-ALADI) no renunciaron a su formato, aunque se produjo una readecuación de sus objetivos.

A diferencia del modelo europeo, el ALCA y los que siguen el patrón inaugurado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN) implican una vasta homologación en el funcionamiento de las eco-

nomías, aunque sin instituciones supranacionales mediadoras. Éstos suponen, además, la cesión asimétrica de soberanía, por lo que la propuesta del ALCA es identificable como un proceso de integración-absorción.

Los Estados Unidos no necesitan instituciones supranacionales para la consumación de su proyecto. Por el contrario, éstas le disparían esfuerzos en un proceso innecesario de concertación, dada su capacidad para definir las estrategias, los instrumentos, los plazos y las flexibilidades sin resistencias significativas de los países restantes involucrados en el proyecto.

Se trata de una integración diferente de la que sistematiza la teoría convencional del referente europeo. El ALCA, formalmente concebido como área de libre comercio, supone una cobertura de temas que trascienden en profundidad y extensión los instrumentos involucrados en la construcción de una zona de libre comercio tradicional, según estipula el formato europeo. Esto es así porque va más allá de lo estrictamente comercial, pone énfasis en la parte normativa y excluye deliberadamente el tema del movimiento de la fuerza de trabajo y lo referido a la esfera monetaria.

El formato de los acuerdos orientados a la liberalización mediante la construcción de zonas de libre comercio tipo TLCAN se ha extendido a aquéllos que no involucran a los Estados Unidos, lo que señala la tendencia a que éste sea el “acuerdo tipo” de integración funcional al nuevo patrón de acumulación.

En el caso de América Latina, la proliferación de acuerdos bilaterales entre países que incorporaban la filosofía del TLCAN no significó la ruptura con los esquemas tradicionales. Se produjo una superposición de estructuras que no obstaculizó el avance de los acuerdos modernos, cuyas dinámicas establecieron, en la práctica, el nuevo rumbo de la integración.

Las uniones aduaneras en ámbitos territoriales limitados que discriminan a otros países o subregiones no son acogidas con beneplácito, pero el ALCA no se plantea formalmente una confrontación directa con ellas. Incluso, los documentos oficiales del acuerdo estipulan:

Este Acuerdo coexistirá con acuerdos bilaterales y subregionales y no afecta los derechos y obligaciones que una o más partes puedan tener en el marco de estos acuerdos, en la medida en que tales derechos y obligaciones impliquen un mayor grado de integración que el previsto bajo las normas de este Acuerdo (ALCA, 2003a).

Si bien la forma funcional de integración adecuada a esta propuesta son las zonas de libre comercio de amplio espectro, no se plantea desplazar las uniones aduaneras imperfectas alcanzadas por la mayor parte de los esquemas de integración de la región, porque las mismas son muy vulnerables

y frecuentemente el arancel externo común, su principal instrumento, es perforado. Teniendo en cuenta el interés prioritario de alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos, para la mayor parte de los países de América Latina es posible suponer que el arancel externo común de sus respectivos esquemas no se convertirá en un obstáculo para la liberalización que demanda el ALCA, con el presumible debilitamiento de los acuerdos regionales.

Atendiendo a los sujetos, el TLCAN, la propuesta del ALCA y los TLC son acuerdos para la regionalización funcional y operativa de la empresa transnacional, y responden al desarrollo de las cadenas globales del valor como forma económico-organizativa del funcionamiento del capitalismo contemporáneo. En ese sentido, podría hablarse de una integración de carácter corporativo que, aunque formalmente mantiene el carácter intergubernamental de los modelos precedentes y no se plantea en el corto plazo la institucionalización de órganos supranacionales regionales, supone una cesión asimétrica de soberanía y convierte en sujeto de derecho internacional a la empresa transnacional, en tanto los Estados se refuncionalizan y devienen facilitadores del proceso.

Desde el punto de vista teórico, el ALCA constituiría una de las expresiones globales más acabadas del “nuevo regionalismo”, término que cubija tanto las iniciativas regionales de nueva factura, surgidas durante los años noventa (BID, 2002), como los esquemas de integración del viejo regionalismo, refuncionalizados. Según la definición del BID: “El nuevo regionalismo es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el mercado, que operan en un ambiente democrático” (BID, 2002: 4).

Como sostiene el BID, las motivaciones del “nuevo regionalismo” son:

- Reforzar la apertura del mercado que se ha producido a nivel unilateral y multilateral;
- Crear un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora y ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo a nivel internacional;
- La integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional y promover la cooperación con los países vecinos (BID, 2002:4).

Las principales características del nuevo regionalismo recogidas por el BID son:

- Liberalización comercial más abarcadora y acelerada, más allá de lo factible o deseable a nivel unilateral o multilateral;

- Política comercial basada en la reciprocidad;
- Propensión a vincularse con países industrializados.

El BID señala: “El creciente interés suscitado en América Latina por acuerdos regionales con países industrializados es de alguna manera la mejor expresión del nuevo regionalismo” (BID, 2002:49).

Cuadro 1
Comparación del Viejo y Nuevo Regionalismo

	Viejo Regionalismo	Nuevo Regionalismo
Objetivo	Lograr economías de escala con la creación de mercados regionales mayores.	Complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral.
Estrategia económica dominante	ISI Mercado interno como articulador del modelo.	Orientación hacia las exportaciones. Mercado externo como articulador de las relaciones económicas. Fundamentalismo exportador.
Política comercial	Proteccionista	Aperturista
Ritmo de la apertura	Gradual, selectiva y negociada. Basada en listas positivas.	Acelerada, general y automática. Basada en listas negativas.
Instrumentos predominantes de la apertura	Preferencias arancelarias	Arancelarios +desregulación comercial y financiera
Meta	Mercado Común	Zona de Libre Comercio de amplio espectro
Papel del Estado	Proactivo	Facilitador
Países participantes	Sur-Sur/Norte-Norte. Negocian países con similares niveles de desarrollo.	Sur-Sur y Norte-Sur (que constituyen el centro).
Cobertura	Sólo bienes.	Bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, etcétera.
Mecanismo de relación	Complementariedad	Competencia
Mecanismos de monitoreo	Laxos, poco eficientes y tolerantes con el incumplimiento.	Aún incipientes, pero más rígidos.
Trato especial	Preferencialidad	Reciprocidad

Fuente: elaboración de la autora.

El cuadro (1) recoge un conjunto de criterios seleccionados que permiten comparar el viejo y el nuevo regionalismo.

El citado informe del BID asocia la determinación del ALCA con una forma concreta del “nuevo regionalismo”. Esta identificación reduce la determinación del proyecto y omite su vinculación con la geoconomía y geopolítica de los Estados Unidos.

ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN – ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS

No es una novedad que los Estados Unidos utilicen políticas comerciales diseñadas en función de sus intereses estratégicos como herramientas de política exterior concebidas para consolidar y ampliar su hegemonía en América Latina.

Históricamente, los cambios y patrones de comportamiento de los Estados Unidos hacia la región han estado determinados por cuatro factores (Smith, 1996:325):

- La relativa importancia de América Latina *vis-à-vis* con otras regiones del mundo;
- La percepción de la existencia de rivales extra-hemisféricos;
- La definición de los intereses de seguridad nacional;
- La relación entre los actores estatales y los grupos sociales en la estructura política.

Los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos han constituido, a través del tiempo, el pilar fundamental de su política exterior, y de ello han dependido las diferentes estrategias definidas hacia la región. Así, entre 1790 y los años treinta, cuando la región latinoamericana era de una altísima prioridad para los Estados Unidos y la influencia de Europa era percibida como una amenaza, el factor territorial y comercial tuvo la mayor prioridad en su accionar general hacia la región. Durante la llamada Guerra Fría, la penetración política se erigió en el principal instrumento de preservación de sus intereses frente a la amenaza de la Unión Soviética. Al término de la Guerra Fría, fue en cambio la integración económica la que devino la principal herramienta de su política en el lugar (Smith, 1996:328) para satisfacer sus objetivos económicos y políticos.

La identificación de la integración como estrategia general hacia la región después de la Guerra Fría significa un viraje en la forma de pensar la integración y las relaciones interregionales que, ante la mirada del ciudadano medio latinoamericano, es presentada como la sustitución de las antiguas relaciones verticales por una relación entre socios.

El tránsito de la ISI al patrón de acumulación orientado a la exportación estuvo vinculado con el *slogan* de: “Comercio sí, ayuda, no”. Este enfoque enmascara la relación de dominación y dependencia a través de formas comerciales.

Desde el Informe Rockefeller en el año 1969 quedaba planteado que, por sus costos, la ayuda no era la vía idónea para desarrollar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina: “El tipo de relación paternalista que los Estados Unidos han mantenido en el pasado

con otras naciones del hemisferio será crecientemente costoso y contraproducente en los años próximos” (Rockefeller, 1969).

La concepción de una forma de integración con América Latina funcional a su estrategia de acumulación requiere un proyecto de largo plazo que permita cubrir necesidades del proceso de reproducción ampliada del sistema (economía y relaciones sociales), tanto desde el punto de vista material (entendiendo por tal las condiciones y requerimientos materiales para este proceso bajo una estructura cualitativa adecuada), como financiero.

Su concepción como estrategia supone dotar ese proyecto de los instrumentos y mecanismos que permitan crear bases seguras en el largo plazo y prever los posibles obstáculos que impidan su consecución.

¿Qué integración es funcional? Una integración que remueva las trabas para el comercio y brinde plenas garantías y libertades al capital; que regule el movimiento de personas y que consagre estos propósitos en instrumentos jurídicos permanentes y con validez internacional.

La reproducción ampliada del sistema supone la reproducción de las relaciones sociales que le son inherentes. Por lo tanto, implica su reproducción como sistema hegemónico y de dominación.

En tal sentido, la hegemonía económica deberá entenderse como

la capacidad para determinar el paradigma tecnológico sobre el cual se asienta la reproducción material global y establecer los modos de su implantación generalizada, así como [...] la posibilidad creada desde la propia tecnología para apropiarse el plusvalor generado en la sociedad mundial (Ceceña, 1995b:31).

Si bien los intereses de la seguridad nacional son una determinante permanente de la política exterior de los Estados Unidos, su peso explícito en las definiciones de la misma depende de la percepción de amenaza real o construida, por lo que se produce una suerte de alternancia en la colocación de los temas de seguridad en el centro de la agenda. Si los años noventa ubicaron la cuestión económica como eje de la programación de actividades, los dramáticos sucesos del 11 de septiembre de 2001 alentaron el retorno a una agenda centrada en los temas de seguridad nacional.

De esta manera, los principales documentos normativos y programáticos de la política comercial aprobados a partir de esa fecha establecen como articuladores los asuntos inherentes a la seguridad nacional.

Es importante aclarar que, como se argumentará más adelante, este enfoque siempre está presente, pero la colocación explícita de los asuntos económicos comerciales como arista de la seguridad nacional determina también el instrumental de políticas para su cumplimiento. La recomposición hegemónica no se procesa solamente a

través de mecanismos económicos. En ello tiene un peso importante la utilización de la fuerza militar, lo que para América Latina es una posibilidad de inmediata ejecución, dado el número de bases militares y el despliegue de efectivos bajo el supuesto de la lucha contra el narcotráfico. La guerra, en las actuales circunstancias, es un instrumento más para lograr determinados objetivos estratégicos. Es una opción sustituta aplicable a países en los que la privatización y la transnacionalización no son viables o se obstaculizan para lograr el control sobre los recursos.

De forma explícita, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1996, titulada “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” (“Estrategia de Seguridad Nacional de Compromiso y Expansión”), plantea la existencia de tres categorías básicas de intereses que pueden motivar el uso de las fuerzas armadas.

La segunda categoría incluye los casos en los que se ven amenazados los intereses de los Estados Unidos, importantes pero no vitales. Esto es, aquellos que estando bajo riesgo no afectan nuestra supervivencia nacional, pero sí menoscaban de modo importante nuestro bienestar y el carácter del mundo donde vivimos (ESN, 1996; Navarro, 2004:62-63).

Desde esta perspectiva, el ALCA es un instrumento para conseguir los objetivos esenciales de una estrategia de acumulación, aunque no el único. Tanto el ALCA como los TLC tienen la ventaja de poder legitimarse jurídicamente con el consenso de las élites empresariales y gubernamentales de la región.

La percepción de amenaza generada a raíz de los ataques a las Torres Gemelas dio una “nueva razón” al Ejecutivo de los Estados Unidos para presionar al Congreso a favor de una legislación que incorporara la retórica del libre comercio como parte de la lucha contra el terrorismo.

En la parte referida a la autoridad de promoción comercial de la “Ley de Comercio de 2002”, firmada por Bush el 6 de agosto del mismo año, se señala: “La ampliación del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos y para su liderazgo en el mundo”. Más adelante, dice: “La seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, la que a su vez se sustenta en una base industrial vibrante y creciente”, y concluye alegando:

Los acuerdos comerciales acrecientan las oportunidades para los sectores críticos y los escalones constitutivos de la economía de los Estados Unidos tales como la tecnología de la información, las telecomunicaciones y otras tecnologías de punta, las industrias básicas, los equipos de capital, los equipos médicos, los servicios, la agricultura, la

tecnología del medio ambiente y la propiedad intelectual. El comercio generará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará su fortaleza sin paralelos en asuntos económicos, políticos y militares. Los Estados Unidos, asegurados gracias a mayores oportunidades comerciales y económicas, podrán enfrentar los desafíos del siglo XXI (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002a).

En la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN, 2002) se evidencia la naturaleza de la política global de este país:

Éste es también un momento de oportunidad para los Estados Unidos. Actuaremos para convertir esta situación de influencia en décadas de paz, prosperidad y libertad. La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente norteamericano, que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. La meta de esta estrategia es ayudar a que el mundo no sea solamente más seguro, sino también mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros países y respeto a la dignidad humana (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

También declara la funcionalidad de los acuerdos bilaterales al servicio del mismo propósito:

Avanzar con los acuerdos comerciales bilaterales. Basándose en el acuerdo de libre comercio con Jordania aprobado en 2001, la administración trabajará este año para completar acuerdos de libre comercio con Chile y Singapur. Nuestro objetivo es llegar a acuerdos de libre comercio con una combinación de países desarrollados y en desarrollo de todas las regiones del mundo. En un comienzo, América Central, África del Sur, Marruecos y Australia serán nuestros puntos de atención principales [...] Presionaremos en favor de las iniciativas regionales. Los Estados Unidos y otras democracias del Hemisferio Occidental han acordado crear el Área de Libre Comercio de las Américas, programada para completarse en 2005. Este año, los Estados Unidos apoyarán negociaciones de acceso al mercado con sus socios, dirigidas a la agricultura, los bienes industriales, los servicios, la inversión y las compras gubernamentales (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

Y en la quinta y última parte de la mencionada estrategia se plantea:

En último término, el fundamento de la fuerza norteamericana está en nuestro país. Consiste en las destrezas de nuestro pueblo, en el dinamismo de nuestra economía y en la capacidad de recuperación de nuestras instituciones. Una sociedad diversa y moderna tiene de modo inherente energía ambiciosa y de empresa. Nuestra fuerza proviene de lo que ha-

ce mos con esa energía. Es allí donde comienza nuestra seguridad nacional (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

De este modo, la seguridad económica del país del norte como componente básico de la seguridad nacional también implica la imposición, en determinadas partes del mundo, de un patrón de acumulación del capital que garantice el acceso de los mercados de otros países a los productos estadounidenses, así como el control de recursos estratégicos como el petróleo, el agua y la biodiversidad.

Sería erróneo, sin embargo, pensar que la concepción que vincula la seguridad nacional con el desempeño político y económico de otras regiones tiene lugar a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

El triunfo de la Revolución Cubana, unido al auge de los movimientos de liberación nacional y los procesos de independencia en África y el Caribe, plantearon la posibilidad de que otros países pudieran salirse de la órbita del sistema. A ello se sumó el hecho de que una importante cantidad de recursos estratégicos se localizaba de manera muy concentrada en los territorios de la ex Unión Soviética y de antiguos países del campo socialista. Estos elementos fertilizaron una percepción de riesgo estructural y el tema del acceso a esos recursos se tornó recurrente.

El acceso garantizado a este tipo de recursos es decisivo para la preservación y la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, así como en la competencia por desplazar a sus rivales extra-hemisféricos. La cuestión ha tenido un tratamiento especial en las estrategias de seguridad nacional del país del norte, que no sólo analiza el acceso a los recursos, sino los factores indirectos de los cuales depende. El llamado Informe Kissinger (*“National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for US Security and Overseas Interests”*) de abril de 1974 está dedicado, en lo fundamental, al impacto del crecimiento de la población en el acceso a los recursos necesarios para desarrollar el proceso de producción en los Estados Unidos. El estudio evalúa la incidencia de este indicador en la demanda de alimentos y los problemas que pudieran afrontar respecto de la disponibilidad de recursos, resultantes de las tensiones sociales y económicas derivadas del crecimiento poblacional.

En sus páginas se señala, además, que el vínculo entre el rápido crecimiento de la población y la disponibilidad de minerales es indirecto, más que directo. Se refiere que la localización de las mayores reservas conocidas de minerales favorece la creciente dependencia de las zonas industrializadas de las importaciones de países menos desarrollados. El problema real de la oferta de minerales no es su escasez

física, sino las condiciones políticas y económicas para su acceso, los términos para su exploración y explotación y la división de los beneficios entre los productores, consumidores y los gobiernos de los países poseedores de estos recursos (Kissinger, 1974).

De tal forma, fueron realizados importantes relevamientos del *stock* de recursos en el ámbito global –más adelante se hará referencia a uno de los más significativos, el “*Strategic Materials: Technologies to Reduce U.S. Import Vulnerability*”–. En casi todas las ediciones previas a 2002 del documento de Estrategia de Seguridad Nacional existían referencias a la relación entre el control sobre recursos externos, su reproducción y la estrategia de seguridad nacional.

En “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” de 1996 se plantea entre los tres componentes básicos de dicha estrategia el trabajo para abrir mercados extranjeros y estimular el crecimiento global. Y es precisamente bajo la “Doctrina Clinton”² que la integración se ubica, de manera más abierta, como uno de los lineamientos estratégicos de la política estadounidense.

En el texto de las estrategias de seguridad se presta especial atención a la seguridad energética, debido a la preocupación que generaba el agotamiento del combustible en su territorio. Los Estados Unidos dependen, para más del 40% de sus necesidades primarias, de energía del petróleo; aproximadamente el 50% de la satisfacción de las demandas del crudo depende de las importaciones. A ello se suma que su dependencia en el acceso a fuentes de petróleo extranjeras aumentará, mientras sus reservas disminuyen (Navarro, 2004).

El estudio de cómo los intereses económicos estadounidenses aparecen reflejados en las diferentes ediciones de las estrategias de seguridad nacional es importante. A través de las sistemáticas formulaciones dirigidas a asegurar el control de los recursos estratégicos, se pueden deducir los niveles y las formas de las políticas comprometidas para su logro. Estos documentos tienen, además, la relevancia que les otorga su condición de constituir un reflejo bastante exacto de hasta adónde pueden llegar para resolver las “amenazas” al proceso

2 “Doctrina Clinton”: en el marco de este trabajo entenderemos por este término los principales lineamientos de la política internacional de los Estados Unidos bajo esa administración. La política internacional de Clinton mantuvo la tendencia de administraciones precedentes de favorecer la “militarización de la política exterior estadounidense” (Navarro, 2004: 57), un rasgo común en varios gobiernos de ese país. Esto se manifiesta en el hecho real de que las Estrategias de Seguridad Nacional devienen documentos rectores de su política exterior. Lo peculiar de la política del gobierno de Clinton es la búsqueda de nuevos mercados y de amplias garantías para el funcionamiento de los capitales, a través de propuestas de integración dirigidas a reforzar la apertura, la desregulación y la promoción de la democracia “a la americana” (Navarro, 2004).

de acumulación. Sin embargo, tales proyecciones pueden ser mucho más amplias en documentos no presentados oficialmente, pero que ejercen influencia en determinados gobiernos. Tal es el caso de las tres versiones públicas de los llamados documentos de Santa Fe I (1980), Santa Fe II (1988) y Santa Fe IV (2001). Los documentos de Santa Fe fueron redactados por los equipos de asesores de Ronald Reagan, de George Bush (padre), y de George W. Bush.

Por ser el más reciente, se toma el documento Santa Fe IV como ilustración del pensamiento de corrientes más conservadoras con incidencia en el diseño de la política exterior en la actual administración.

Uno de los puntos centrales del documento Santa Fe IV es el tema de la amenaza china: “China es el problema estratégico más enojoso que enfrentan los Estados Unidos. Combina todas las múltiples dimensiones que cualquier observador estratégico serio debe considerar” (Balvé et al., 2001:33-34).

Sobre la presencia china en lugares geoestratégicos para la política estadounidense, como en Panamá, donde el país del norte no perdona la “debilidad” de la administración demócrata bajo la cual se firmaron los documentos del traspaso del canal al gobierno panameño, el documento señala:

Volviendo a este hemisferio, ante todo es preciso darse cuenta de que el problema debe ser examinado en términos del Anillo del Pacífico y no sólo en relación con el eje norte-sur. Los comunistas chinos están avanzando en un ancho frente a través del Anillo del Pacífico. Están sondeando debilidades y vacíos y, cuando los encuentran, sacan ventaja agresivamente de la situación. No es éste el lugar para un inventario completo de sus actividades y éxitos hasta la fecha, pero la lista es impresionante. Tal vez lo más impresionante sea su penetración en Panamá y las formas en que llenaron el vacío creado por los Estados Unidos. Ahora, en todo sentido, no sólo controlan el “punto de estrangulación” estratégico más importante del hemisferio occidental, sino del mundo (Balvé et al., 2001).

Queda, pues, muy clara la importancia que reviste el canal de Panamá en la geoestrategia de los Estados Unidos. El documento señala cuáles son las localizaciones geográficas sensibles para el proyecto del país:

A continuación se plantean los principales elementos geoestratégicos que siguen siendo importantes para la seguridad nacional de los Estados Unidos:

1. El control de los estrechos Atlánticos;
2. El uso del canal de Panamá;
3. Una ruta sureña segura alrededor del Cabo de Hornos;

Estos tres puntos están dentro del escenario estratégico naval. Por último:

4. La seguridad de que los países del hemisferio no son hostiles a nuestras preocupaciones de seguridad nacional. Además, que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a nuestras prioridades nacionales. Una “doctrina Monroe”, si quieren (Balvé et al., 2001:33).

La identificación de estos elementos quizá permita explicar las motivaciones del país del norte para negociar un TLC con Panamá de manera aislada, cuya agenda es la menos divulgada en los medios, a pesar de que las negociaciones están casi cerradas.

La desembozada alusión a la “Doctrina Monroe” para disponer de los recursos naturales de la región no resiste comentario alguno.

RECURSOS ESTRATÉGICOS EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

En el caso de la región latinoamericana y caribeña, el ALCA es el instrumento que cumple la doble función de, por una parte, compulsar a los países a aceptar un patrón de desarrollo subordinado y en función de los intereses del gran capital transnacional de los Estados Unidos –como si los saqueados fueran los principales beneficiarios– y, por otra, de evitar que los capitales europeos y asiáticos obtengan en esta región posiciones que vulneren su capacidad de control e influencia.

Para los Estados Unidos, la preservación de su hegemonía es una condición de seguridad nacional y ésta, a su vez, tiene estrecha relación con su seguridad económica. Convertir esa hegemonía en algo permanente explica la necesidad de prever la emergencia de potenciales coaliciones que la pongan en peligro (Ceceña, 2001). Por lo tanto, se trata de un país cuya seguridad nacional se garantiza fuera de sus fronteras nacionales, y una de las condiciones es la subordinación a ella del resto del mundo. Tal hegemonía tiene varias dimensiones: militar, cultural, política y económica.

El documento mencionado anteriormente deja en claro que la seguridad nacional de ese país depende de su seguridad económica, la que depende de su capacidad de mantener la hegemonía en ese campo. Todo ello, según Ceceña (2003), supone alcanzar:

- La superioridad tecnológica en casi todos los campos estratégicos de la competencia;
- La capacidad para imponer el paradigma tecnológico universal;
- La superioridad en el control de fuentes naturales de recursos estratégicos;
- El control de la red productiva de mayor amplitud y densidad del mundo;

- El manejo del mercado de trabajo más amplio y diversificado cultural y geográficamente, con diferentes niveles y tipos de conocimientos;
- El control de instituciones económicas internacionales que dicten políticas y establezcan regulaciones funcionales a sus intereses, como el FMI, el BM y la OMC.

De los rasgos que definen la hegemonía en el plano económico enunciados por Ana Esther Ceceña (2003) se hará énfasis, a los efectos de este trabajo, en el referido a la superioridad en el control de fuentes naturales de recursos estratégicos, en especial del petróleo, el agua y la biodiversidad.

De manera muy general, la identificación de un recurso como estratégico o no depende de factores como los requerimientos del patrón tecnológico, la relación entre sus existencias y las demandas, las condiciones de accesibilidad, etc. Los rasgos enumerados dan cuenta de los recursos relevantes para efectuar el proceso de reproducción ampliada en condiciones normales en cualquier país.

El desarrollo de la ciencia y la técnica, con la consecuente emergencia de nuevas industrias y ramas de producción, incorpora demandas de recursos que anteriormente existían en la naturaleza, pero que no eran objeto de explotación intensiva por el capital. Un ejemplo sugerente sobre el particular es el papel económico de la biodiversidad en el actual patrón tecnológico respecto de la biotecnología, la genética y, en general, de las llamadas ciencias de la vida, para cuyo desarrollo la biodiversidad es un recurso estratégico que, además, tiene la característica de estar desigualmente distribuido.

Para los Estados Unidos, la realización de su reproducción ampliada supone la reproducción de su papel hegemónico. Al mismo tiempo, implica la reproducción de las condiciones de exclusión de otros.

Durante las décadas del setenta y ochenta, los Estados Unidos construyeron una definición de “recursos estratégicos”. En aquella oportunidad, la motivación para esa elaboración fue la evaluación de la dependencia de la producción civil y militar estadounidense de minerales no combustibles localizados fuera de sus fronteras. No obstante, esta concepción trasciende la especificidad de la vulnerabilidad del abastecimiento en esos renglones y, con los debidos matices, es aplicable a otros materiales.

La concepción de los Estados Unidos de “materiales estratégicos” combina dos criterios: el uso crítico y la vulnerabilidad. El primero es medido por la utilidad en aplicaciones esenciales a la producción civil o militar; la segunda, por el riesgo de que la oferta de ese material se interrumpa. En 1981, un informe elaborado por el Servicio de Investi-

gaciones del Congreso enumeró cuatro criterios para distinguir entre vulnerabilidad y dependencia de las importaciones. Atendiendo a ello, se consideraba material estratégico el que cumplía los siguientes parámetros: necesidad crítica; insuficiencia o carencia total de recursos domésticos adecuados; limitado potencial para su sustitución; y falta de fuentes alternativas de suministro políticamente estables y geográficamente cercanas. El primer y el tercer elemento se asocian con el uso crítico; el segundo y el cuarto se refieren a la vulnerabilidad. Estos criterios se han perfeccionado y/o desagregado en vistas a su cuantificación, pero la esencia es la referida anteriormente. Sólo restaría agregar la atención que, en las posteriores precisiones, se concede a la cantidad de proveedores extranjeros, su ubicación e ideología (*Office of Technology Assessment*, 1985).

En la medida en que la producción se amplía y diversifica impulsada por el descubrimiento de nuevos materiales y elementos y sus aplicaciones, el listado de los recursos que adquieren la connotación de críticos también se extiende. En unos casos, porque el constante crecimiento de la producción conlleva un incremento de los gastos de determinados recursos no renovables y para los que no se ha encontrado sustituto; en otros, los avances de la ciencia y la técnica descubren materiales, productos, elementos o aplicaciones, cuyos portadores son únicos y se localizan en zonas geográficas determinadas, por lo que su explotación requiere las garantías de acceso que permitan la reproducción ampliada del proceso.

Las bases en que se asienta el poder están determinadas históricamente, de manera que ellas varían de una época a otra, aunque regularmente tienen que ver con el control sobre determinados recursos y con la capacidad de apropiarse los excedentes producidos por ellos. Los objetos de propiedad que constituyen la base del poder varían de una estrategia de acumulación a otra. En la actual, los bienes (tangibles e intangibles) que forman parte de la base del poder son el conocimiento, el petróleo, la biodiversidad y el agua, en tanto recursos críticos para el desarrollo del actual patrón de acumulación. Sin embargo, la propiedad jurídica sobre ellos no implica detentar el poder.

La propiedad puede favorecer la capacidad de negociación, pero lo decisivo es la apropiación del excedente, que es resultado de un acumulado histórico, formado por un conjunto de relaciones intencionalmente construidas que permiten la apropiación de recursos ajenos.

PETRÓLEO: BUSCANDO LA PRIVATIZACIÓN A TODA COSTA

El petróleo es un recurso no renovable cuyas reservas empiezan a agotarse, de manera que el mundo se encuentra abocado al problema de su disponibilidad frente a la creciente demanda. En el período 1981-

1991, las reservas mundiales crecieron un 45,5%, mientras entre 1991 y 2001 se incrementaron sólo en un 4,9% (BP, 2002).

La declinación de las reservas mundiales de petróleo, incluidas las de los Estados Unidos, y las dificultades impuestas para acceder libremente a ese bien por la todavía relevante presencia estatal en el sector, especialmente en América Latina, hacen de la seguridad energética uno de los mayores desafíos para la economía del país del norte que, desde los años cincuenta, se convirtió en importador neto de energéticos. Uno de los mayores riesgos que hoy enfrenta esa economía es el incremento de los precios del petróleo. Ello no sólo compromete su crecimiento, sino que también desata la amenaza de la inflación. El efecto combinado del peligro del decrecimiento en años de la reserva y el incremento de los precios del petróleo, que a diferencia de los pasados *shocks* petroleros no parece ser coyuntural, pone el tema energético en un lugar jerarquizado en la agenda comercial y de seguridad de los Estados Unidos.

El petróleo es un recurso indispensable para todo el desempeño productivo y de los servicios. La tabla 1 muestra el consumo de energéticos por su uso final y da cuenta de las afectaciones que podrían producirse en diferentes sectores si el aprovisionamiento fallara.

En el año 2005, los Estados Unidos elaboraron el 8% de la producción mundial de petróleo, pero absorbieron el 24,6% del consumo mundial y sólo tienen el 2,4% de las reservas mundiales (BP, 2006). La tabla 2 muestra la distribución de la reserva petrolera, de la producción y del consumo en el mundo.

Como puede apreciarse, al igual que otros recursos, el petróleo está desigualmente distribuido en el planeta, con la particularidad de que los grandes consumidores no son los mayores productores. El 75,2% de las reservas de petróleo está en manos de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); mientras sólo el 6,7% en poder de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, sin embargo, responden por el 59,2% del consumo.

En los Estados Unidos existe una tendencia a la reducción de la producción (ver tabla 2), por una parte, y al incremento del consumo por la otra, de modo que el país se hace cada vez más dependiente de las importaciones de crudo. Su dependencia de fuentes de aprovisionamiento externo está encareciendo los procesos productivos y los servicios vinculados con esa fuente de energía debido a los altos precios que enfrenta el producto en el mercado internacional.

Los precios del petróleo comenzaron a crecer desde el primer trimestre de 1999 hasta la fecha, según muestra el gráfico 1.

Tabla 1
Consumo de Energía por Sector Económico (% del consumo total)

	Consumo(e) (100 metric toe)		Industria		Hierro & Acero		Total Tpte		Aéreo		Terrestre		Agricultura		Comercial y Sector Público		Residencial	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Norteamérica	1.467.764	1.656.163	27,3	25,7	1,5	1,9	37,2	40	5,5	5,4	29,0	31,8	1,2	1,1	12,3	12,5	16,3	17,1
Canadá	161.321	186.732	35,8	35,9	2,4	2,6	27,4	29	2,7	2,9	20,5	21,2	2,0	2,2	13,5	13,4	17,9	15,8
Estados Unidos	1.306.443	1.469.431	26,2	24,2	1,4	1,8	38,4	41	5,9	5,7	30,0	33,1	1,1	0,9	12,2	12,4	16,1	17,3
Centroamérica & Caribe	125.055	134.897	39,7	36,6	4,1	4,6	30,8	35	2,2	2,9	27,6	31,1	2,3	2,5	2,6	3,8	20,5	21,6
Belize	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	1.857	2.296	27,0	21,4	0,0	0,0	30,8	51	2,4	5,2	11,1	44,3	0,6	4,4	5,9	7,7	35,3	13,2
Cuba	1.203	9.630	62,4	65,6	0,9	0,3	14,7	11	2,6	3,1	12,0	7,9	3,5	3,2	1,8	2,8	9,2	7,5
Dominicana	13.261	5.323	20,8	18,3	0,0	0,0	34,2	39	1,4	1,3	31,6	35,8	1,0	1,5	0,0	0,0	42,9	38,2
El Salvador	2.737	2.990	21,9	23,6	0,0	0,0	23,2	31	1,8	2,4	21,4	28,9	0,0	0,0	2,7	2,9	51,1	44,0
Guatemala	1.963	6.052	11,0	11,7	0,0	0,0	15,4	21	1,1	0,8	14,3	20,5	0,6	0,7	2,7	3,3	67,8	49,5
Haití	4.107	1.653	11,2	17,2	0,0	0,0	13,2	15	1,9	1,8	5,1	6,0	0,0	0,0	3,5	3,0	71,6	70,6
Honduras	1.259	2.649	25,0	22,2	0,0	0,0	14,9	25	1,3	1,2	13,6	24,0	0,1	0,1	4,9	6,0	55,1	59,3
Jamaica	2.357	2.229	9,6	25,6	0,0	0,0	23,8	41	7,5	11,3	11,9	21,4	0,0	11,2	3,8	6,2	8,5	13,9
México	2.101	91.968	39,4	36,4	5,1	6,1	35,5	40	2,1	3,0	32,6	35,9	2,6	2,8	2,5	4,0	16,8	18,2
Nicaragua	88.467	2.159	21,6	17,3	0,0	0,0	16,8	23	1,8	1,2	14,5	20,6	2,1	0,8	3,1	4,2	55,5	53,2

(continúa)

LOS-TLC EN LA PERSPECTIVA DE LA ACUMULACIÓN ESTADOUNIDENSE

	Total																	
	Consumo(a) (100 metric toe)		Industria		Hierro & Acero		Total Tpte		Aéreo		Terrestre		Agricultura		Comercial y Sector Público		Residencial	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Panamá	1.624	1.907	19,2	19,6	0,0	0,0	33,5	35	0,2	0,3	32,9	34,3	0,0	0,0	9,5	11,4	36,2	28,8
Trinidad-Tobago	3.456	5.153	80,1	85,3	6,5	9,6	15,1	12	1,9	1,4	12,8	10,3	0,0	0,0	0,8	1,4	3,7	2,5
Sudamérica	221.815	301.163	37,8	38,0	6,7	5,4	30,8	32	2,0	2,3	27,5	28,7	4,7	4,4	4,6	5,2	19,9	17,3
Argentina	30.207	45.477	32,7	30,8	0,8	0,3	31,7	31	2,3	3,2	29,3	27,7	5,0	5,8	8,2	6,9	20,9	20,3
Bolivia	2.240	3.032	19,9	26,0	0,0	0,0	32,4	40	4,2	4,9	26,8	33,4	0,6	0,5	1,3	2,1	38,0	32,5
Brasil	112.385	153.365	42,0	41,9	9,2	7,1	29,1	31	1,8	2,0	25,9	28,4	5,3	4,9	4,2	5,1	16,1	13,3
Chile	10.392	17.553	35,3	41,9	3,6	1,9	30,4	34	2,9	3,7	24,6	28,1	1,1	0,9	2,4	3,3	29,0	26,1
Colombia	19.762	23.278	26,9	36,0	1,5	2,7	30,8	31	2,8	3,2	27,3	27,0	8,1	7,4	3,6	4,7	28,0	19,2
Ecuador	5.444	5.995	24,0	29,6	0,0	0,0	41,9	41	3,6	2,8	30,6	31,1	4,2	5,6	5,0	7,2	25,7	31,7
Guyana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay	2.945	3.891	32,5	34,7	0,0	0,0	18,9	30	0,1	0,4	18,1	29,1	0,0	0,0	1,2	1,9	47,1	33,1
Perú	8.875	11.121	18,6	28,2	0,5	9,5	29,9	31	3,2	3,7	25,4	26,5	9,1	4,5	3,0	3,6	48,5	44,9
Surinam	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uruguay	1.931	2.667	28,4	21,0	0,0	0,0	26,2	34	0,6	0,3	25,0	33,8	7,0	7,8	5,7	7,0	30,9	26,8
Venezuela	27.784	34.784	46,3	45,1	13,1	8,7	36,3	34	1,2	0,9	34,9	32,3	0,0	0,5	4,8	5,7	9,3	10,3
Desarrollados	X	4.016.346	X	30,2	X	3,7	X	31	X	4,1	X	24,4	X	22	X	10,42	X	21
Subdesarrollados	1.547.759	2.638.742	43,3	34,0	6,0	4,5	20,3	18	2,0	1,7	16,3	15,0	3,7	2,9	3,2	3,4111	22,0	35,8

Fuente: World Resources Institute 2003 "Earth Trends Data Tables: Energy and Resources".

Tabla 2
Petróleo: Reservas probadas, Producción y Consumo

	Fines 1985	Fines 2005	Participación del total	Producción de petróleo				Consumo de petróleo			
	Miles millones barriles			2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	Petróleo Reservas Probadas										
Estados Unidos	36,4	29,3	2,4%	7.626	7.400	7.228	6.830	19.761	20.033	20.732	20.655
Canadá	9,6	16,5	1,4%	2.858	3.004	3.085	3.047	2.067	2.132	2.248	2.241
México	55,6	13,7	1,1%	3.585	3.789	3.824	3.759	1.837	1.885	1.898	1.978
Total Norteamérica	101,5	59,5	5,0%	14.069	14.193	14.137	13.636	23.665	24.050	24.877	24.875
Argentina	2,2	2,3	0,2%	818	806	754	725	364	372	394	421
Brasil	2,2	11,8	1,0%	1.499	1.555	1.542	1.718	1.853	1.785	1.776	1.819
Colombia	1,2	1,5	0,1%	601	564	551	549	228	229	244	257
Ecuador	1,1	5,1	0,4%	401	427	535	541	222	222	223	230
Perú	0,6	1,1	0,1%	98	92	94	111	131	137	144	148
Trinidad y Tobago	0,6	0,8	0,1%	155	164	152	171	147	140	152	139
Venezuela	54,5	79,7	6,6%	2.916	2.607	2.972	3.007	594	479	525	553
Otros de S y Centro América	0,5	1,3	0,1%	152	153	144	142	1149	1173	1188	1208
Total S. y Centroamérica	62,9	103,5	8,6%	6.640	6.367	6.745	6.964	4.688	4.537	4.647	4.776
Total Europa y Eurasia	78,6	140,5	11,7%	16.281	16.965	17.572	17.534	19.726	19.903	20.195	20.350
Irán	59,0	137,5	11,5%	3.414	3.999	4.081	4.049	1.429	1.513	1.575	1.659
Iraq	65,0	115,0	9,6%	2.035	1.339	2.010	1.820				
Kuwait	92,5	101,5	8,5%	1.995	2.329	2.481	2.643	222	238	266	280
Omán	4,1	5,6	0,5%	900	823	785	780				
Qatar	4,5	15,2	1,3%	783	917	990	1097	79	77	84	98
Arabia Saudita	171,5	264,2	22,0%	8.970	10.222	10.588	11.035	1.572	1.684	1.805	1.891
Siría	1,5	3,0	0,2%	545	562	529	469				
Emiratos Árabes Unidos	33,0	97,8	8,1%	2.324	2.611	2.656	2.751	320	333	355	376
Yemen	0,1	2,9	0,2%	457	448	420	426				
Otros Medio Oriente	0,2	0,1	w	48	48	48	48	1.425	1.394	1.407	1.436
Total Medio Oriente	431,3	742,7	61,9%	21.471	23.296	24.588	25.119	5.047	5.238	5.492	5.739
China	17,1	16,0	1,3%	3.346	3.401	3.481	3.627	5.288	5.803	6.772	6.988
India	3,8	5,9	0,5%	801	798	816	784	2.374	2.420	2.573	2.485
Total Asia Pacífico	39,1	40,2	3,4%	7.899	7.832	7.890	8.000	21.644	22.359	23.586	23.957
TOTAL Mundo	770,4	1200,7	100,0%	74.382	77.091	80.198	81.088	77.280	78.655	81.444	82.459
De los cuales OECD	118,6	80,6	6,7%	21.422	21.156	20.716	19.763	14.471	14.546	14.687	14.772
OPEP	535,8	902,4	75,2%	28.882	30.806	32.985	33.836	47.687	48.289	49.082	49.254
No OPEP	172,0	175,4	14,6%	35.968	35.787	35.805	35.408	3.667	3.752	3.861	3.936
Antigua URSS	62,7	122,9	10,2%	9.533	10.499	11.409	11.844	25.926	26.614	28.501	29.270

Fuente: BP 2006 "BP Statistical Review of World Energy 2006" en <<http://www.bp.com/statisticalreview>>.

Gráfico 1
Precios del petróleo 1985-2005



Fuente: BP (2006).

El petróleo es probablemente el único *commodity* cuyos precios no son fijados por los países desarrollados, ya que tanto éstos como la oferta global de petróleo los estipula la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Ello coloca a los países industrializados en la desventajosa posición de tomadores de precio y, en consecuencia, como receptores de su volatilidad.

Todas las señales apuntan a los altos precios del petróleo como una tendencia de largo plazo, convirtiéndola en un factor estructural más que coyuntural –como había ocurrido anteriormente–, lo que afectaría negativamente a todos los países importadores, entre los cuales se encuentran los Estados Unidos.

La dinámica de los conflictos bélicos en el Medio Oriente, en cuya base se advierte la apropiación de importantes yacimientos de petróleo, no ha operado para estimular la baja de los precios. Al terminar la Guerra del Golfo, los precios disminuyeron. No obstante, una vez declarado el fin de las hostilidades, los precios continuaron creciendo en las proporciones que refleja la tabla 3.

Según cálculos del Departamento de Energía de los Estados Unidos, para el año 2020 la producción de petróleo en ese país debería

caer de 5,8 a 5,1 millones de barriles por día (bpd), mientras que el consumo debería aumentar a 25,8 millones.

Tabla 3
Cambio en los precios mundiales de crudo después de la Guerra del Golfo y de Irak

	Guerra Golfo	Guerra Irak
Precio al inicio de las hostilidades (dólares por barril)	30,17	24,49
Precio al término de las hostilidades (dólares por barril)	20,11	26,27
Porcentaje de cambio seguido al término de las hostilidades		
3 meses después	-7,2	11,4
6 meses después	2,9	7,9
9 meses después	-5,8	28,3
12 meses después	-13,2	36,1
15 meses después	3,8	56,0

Fuente: Verleger, Philip (2005:210).

Estas cifras adquieren otra connotación cuando se plantean los retos que significan para el crecimiento. Una tasa de crecimiento promedio anual del PIB del 3% para 2020 generará una demanda adicional de entre 20 y 28 millones de barriles diarios en el mismo período, por lo que las importaciones de petróleo podrían crecer del 53% al 70% (Spencer, 2004). De continuar o mantenerse la escalada de precios, el impacto en la ya deficitaria balanza comercial de los Estados Unidos contribuiría a agudizar los problemas del déficit de cuenta corriente.

Otro estudio, cuyo objetivo es también cuantificar el impacto de los precios del petróleo en el crecimiento, se plantea tres escenarios macroeconómicos. Comienza con una situación señalada como base de proyección del PIB a lo largo del año 2006, que supone un precio del petróleo bajo, de treinta dólares. El cálculo asume que *West Texas Intermediate* (WTI) bajó los precios del crudo a veintitrés dólares por barril el 1º de enero de 2004 y mantuvo ese nivel hasta 2006. A continuación, supone que WTI incrementó los precios de treinta y ocho dólares por barril en el año 2004 a cuarenta y ocho dólares en el año 2005, y a cincuenta y cinco dólares en 2006. (Ver tabla 4).

Por último, el *Economic Outlook* del 24 de agosto de 2004 calcula que cada incremento del precio de diez dólares por barril podría reducir las tasas de crecimiento esperadas del PIB en 0,3% (Verleger Jr., 2005).

Es posible decir, entonces, que utilizando metodologías de cálculo diferentes, tres estudios llegan a cuantificar sensibles disminucio-

nes de la tasa de crecimiento del PIB como resultado del incremento de los precios del crudo.

Tabla 4
Impacto en el crecimiento de la economía estadounidense
bajo tres escenarios de precios del petróleo, 2004-2006

Escenario	2004	2005	2006
Tasa anual de variación del PIB (%)			
Caso base	4,7	4,1	3,7
Bajos precios	5,6	4,7	4,3
Altos precios	4,7	3,2	2,0
Cuarto Trimestre a Cuarto Trimestre Crecimiento del PIB (%)			
Caso base	4,4	3,9	3,6
Bajos precios	5,3	4,5	4,3
Altos precios	4,4	3,0	1,9
Supuestos de WTI (dólares por barril)			
Caso base	36,9	33,2	31,0
Bajos precios	23,0	23,0	23,0
Altos precios	38,8	45,3	55,0

Fuente: Verleger, Philip (2005:227).

En el año 2000, cerca del 55% de las importaciones brutas de petróleo de los Estados Unidos provenía de cuatro países: Canadá (15%), Arabia Saudita (14%), Venezuela (14%) y México (12%). La contribución de América Latina a la satisfacción de la factura petrolera del país del norte no puede subestimarse, lo que explica el interés que se le concede en las negociaciones. En el caso del petróleo, tanto como en el de otros renglones críticos para la producción estadounidense, las incertidumbres en la provisión crean una percepción de riesgo ante cambios que están fuera de su control. Por esta razón, el centro del debate se desplaza de la distribución a la propiedad.

Previo a los años noventa, la presencia de corporaciones transnacionales petroleras en América Latina y el Caribe era marginal, especialmente en las actividades de exploración, explotación y desarrollo. Sólo tenía cierta importancia en pequeños o medianos productores como en la Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Trinidad y

Tobago, cuya legislación permitía la inversión privada en el sector; no así en México, Brasil y Venezuela (CEPAL, 2002:151), donde la inversión era privativa de las empresas estatales.

Durante la década del noventa se produjo un amplio proceso de privatizaciones en América Latina, que asumió diversas formas: privatización/capitalización o ambos; fusiones o adquisiciones de empresas privadas nacionales por empresas extranjeras; asociaciones con nacionales estatales; inversiones a riesgo en exploración sin asociación con empresas estatales; integración vertical en petróleo; inversiones en gas mediante actividades “aguas abajo”. Esto ha facilitado una mayor participación y acceso a la producción de petróleo en mejores condiciones para las empresas privadas en Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago (CEPAL, 2002:152). Sin embargo, en el sector petrolero se produjeron –y aún se mantienen– fuertes resistencias, aunque no uniformemente en toda la región. Por tal motivo, en América Latina y a diferencia de otras regiones, el sector estatal continúa manteniendo un peso considerable, pues sólo en la Argentina, Perú y Bolivia se desarrollaron procesos de privatización profundos. Brasil y Venezuela han abierto a la inversión extranjera las actividades “aguas arriba”, pero manteniendo el papel preponderante de la empresa estatal (CEPAL, 2002:152). En el caso de Petrobrás, el Estado Federal es el accionista principal, con 32,5%, y detenta el 55% de las acciones de voto. Y si bien ello le asegura el control político de la empresa y le permite colocar sus objetivos, también debe considerar los objetivos de rentabilidad de los accionistas privados (CEPAL, 2002:143). Por su parte, PDVSA preserva una capacidad de refinación que cubre la casi totalidad de su producción (CEPAL, 2002:144).

Por las peculiaridades de la estructura de propiedad de la industria petrolera, las empresas transnacionales tienen una mayor capacidad de refinación que de producción, pues muchas de ellas no son propietarias de los yacimientos, aunque monopolizan el proceso en las actividades “aguas abajo”, como la refinación (CEPAL, 2002:144). En este sentido, el objetivo de las corporaciones es hacerse de reservas petroleras y producción (CEPAL, 2002:146).

Sólo en México se mantiene formalmente el monopolio del Estado. Allí no se ha modificado lo que estipula la Constitución en relación con el monopolio de Petróleos Mexicanos (PEMEX) respecto de la exploración y producción (CEPAL, 2002:152). No obstante, se han aplicado subterfugios privatizadores al cambiar producciones primarias a secundarias, en las que es posible la participación del capital extranjero. Es decir que se ha producido una privatización *de facto*.

Por este motivo, una de las recomendaciones que realiza el *National Energy Policy Development Group* (NEPDG) de los Estados Unidos

en su último informe de mayo de 2001 es el apoyo a las iniciativas que promuevan la apertura del sector energético a la inversión extranjera (NEPDG, 2001). Alan Larson, ex subsecretario para Asuntos Económicos Empresariales y Agrícolas del Departamento de Estado, hace énfasis en el mismo tema: “Nuestra política se dirige a apoyar el desarrollo de recursos energéticos encabezado por el sector privado”. Y más adelante señala que “más importante que la geografía son el estado de derecho y las condiciones de inversión predecibles creadas por el TLCAN” (Larson, 2004).

Con este propósito, el Banco Mundial ha jugado el papel de comodín de los intereses de las corporaciones transnacionales, “asesorando” el proceso de privatización.

En su libro *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina*, John Saxe Fernández y Gian Carlo Delgado revelan cómo se ha desarrollado el silencioso proceso de privatización del gigante PEMEX:

La estrategia del BM se centra en cinco medidas concebidas por la tecnocracia de esa institución en sus *Country Strategy Papers México* como el *roadmap* o mapa de ruta que debe seguir el gobierno mexicano:

1. Permitir contratos de riesgo para la exploración y el desarrollo petrolero;
2. Permitir que exista inversión extranjera mayoritaria en petroquímica;
3. Dividir PEMEX en empresas separadas y en competencia;
4. Permitir la competencia interna e internacional frente a PEMEX;
5. Privatizar PEMEX (Saxe Fernández y Delgado, 2004:24).

Las corporaciones transnacionales tienen su foco en la petroquímica mexicana, pero PEMEX se levanta como un obstáculo para la desregulación del sector. Por esto, y como señalan los autores, el Banco Mundial ha desarrollado para esa rama un mapa de ruta que contempla los siguientes puntos:

1. Limitar el papel de PEMEX como único productor de petroquímicos básicos (los ex presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas cumplieron de manera estricta con esa condición por medio de una estrategia elaborada por el BM para ‘reclasificar’ los petroquímicos básicos colocándolos en la lista de ‘secundarios’). Además, el BM exigió –y logró– la flexibilización de la política de precios sobre petroquímicos básicos” (Saxe Fernández y Delgado, 2004:25-26).
2. Permitir al sector privado la importación de petroquímicos básicos y promover incentivos fiscales para que aprovecharan más dicho negocio” (Saxe Fernández y Delgado, 2004:26).

El esquema privatizador en América Latina se ve impulsado por el proceso de “desfinanciamiento”. Con frecuencia, los medios de comunicación aluden a que las industrias petroleras estatales no pueden aprovechar las ventajas de coyunturas favorables, pues no son competitivas a causa de la falta de inversión, o a que el Estado no puede asumir sin incumplimiento los compromisos macroeconómicos de reducción del déficit. Ante esta situación, la alternativa de privatizar se presenta como viable para financiar con capitales privados el proceso de modernización de esa industria. La propaganda dirigida a criticar la presencia estatal en el sector se ha redoblado en la coyuntura actual de precios altos de los hidrocarburos, pues se argumenta que la industria petrolera en esos países no aprovecha los beneficios de la situación.

De manera explícita, en sus recomendaciones del informe de mayo de 2001, el *National Energy Policy Development Group* de los Estados Unidos plantea utilizar los acuerdos comerciales para promover reglas y procedimientos transparentes a fin de nivelar el campo de juego a favor de las firmas estadounidenses y fomentar fuentes confiables de abastecimiento dentro de la región. Para alcanzar estos objetivos, recomienda concluir las negociaciones de un Tratado Bilateral de Inversiones con Brasil y Venezuela (NEPDG, 2001:8-19).

Los acuerdos de libre comercio en su nuevo formato constituyen un eficiente vehículo para promover la desregulación y la privatización del sector. En un recurso como el petróleo, el capital no parece contentarse con obtener el monopolio de la explotación; discute el monopolio de la propiedad por razones de certidumbre y para evitar pagar las concesiones de explotación sujetas a imposiciones fiscales, que constituyen un gasto más para las corporaciones. (Ver tabla 5). El interés de las corporaciones de los Estados Unidos en la privatización del petróleo se sustenta además en un criterio de costos. Los más bajos de la industria petrolera son los reportados por los países de la OPEP, principalmente los del Golfo Pérsico y Venezuela. Los costos de Arabia Saudita, Irak y Kuwait están aproximadamente entre 1,5 y 2,0 dólares el barril –al igual que los de Petróleos de Venezuela SA–, frente a los de los Estados Unidos, que están en 3,05 dólares el barril (CEPAL, 2002:142).

Las exportaciones de las empresas estatales petroleras latinoamericanas alcanzaron los 48 mil millones de dólares en el año 2000, lo que representa el 14% del total de exportaciones de bienes de la región en ese año (CEPAL, 2002:156). Esta contribución en divisas resulta muy significativa para las economías de estos países, tanto desde el punto de vista de la balanza de pagos como del fiscal (CEPAL, 2002:153).

Con la diferencia entre los costos y el precio internacional se obtiene la renta petrolera. Su apropiación ha sido un factor decisivo para que muchos países en desarrollo, como Brasil, Colombia, México, Ecuador

y Venezuela, no hayan privatizado las empresas petroleras del Estado (CEPAL, 2002:142). Para las corporaciones transnacionales, la apropiación de la renta es también el motivo fundamental para presionar en favor de la privatización de las estatales latinoamericanas.

Tabla 5
Características de los regímenes fiscales del petróleo

País	Regalías	Tasa del impuesto a la renta	Impuesto sobre el retiro de dividendos (no residentes)	Incentivos a la inversión
Bolivia	18%	25%	12,5%	Sí
Chile	28%-45%	15%	35%	Sí
Colombia	5%-25%	35%	7%	No
Ecuador	12,5%-18,5%	25%	25%	
Guatemala	5%-20%	30%	No	Sí
Guyana	No	35%	10%	Sí
México	No	35%	7,7	Sí
Trinidad y Tobago	12,5%	50%		Sí
Venezuela	30%	50%	No	Sí

Fuente: CEPAL (2004a: 41).

Los costos totales incluyen la exploración, el desarrollo y la producción. La región con menores costos totales de oferta es Medio Oriente, donde éstos llegan a cuatro dólares por barril. En América Latina, los costos se sitúan entre 4 y 7 dólares, mientras que en los Estados Unidos es de 9,7 dólares el barril (CEPAL, 2002:142).

Los datos brindados explican el interés en la privatización latinoamericana y apuntan a las verdaderas causas de la escalada beligerante desatada en Medio Oriente.

Esta proyección política encaminada a la privatización del petróleo refleja tres cuestiones medulares. En primer lugar, *la actual estrategia de acumulación del capital convierte la propiedad privada capitalista transnacional (con base nacional) en forma dominante y soporte de la toma de decisiones transfronterizas de carácter económico y político. Ello supone la expropiación de otras formas de propiedad, incluida la capitalista o la de asociación con ellas.* Las naciones devienen así sujeto de expropiación, en tanto se trate de recursos estratégicos ubicados en su territorio, aunque la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas los refrenda como propiedad de la nación.

Tabla 6
Renta petrolera

País	Costo producción	Precios promedio		Renta diferencial (1)		Producción (2)		Renta petrolera = (1)*(2)	
		Dólares por barril				Millones de barriles		Millones de USD	
		1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Argentina	2,6	10,0	24,0	7,4	21,4	309	281	2.288	6.012
Colombia	3,2	12,5	28,6	9,3	25,4	270	251	2.521	6.012
Ecuador	2,5	9,2	24,9	6,6	22,4	137	146	906	3.276
México	2,0	8,6	22,1	6,6	20,1	1.121	1.120	7.352	22.466
Venezuela	1,5	9,9	22,0	8,4	20,5	1.197	1.105	10.099	22.657

Fuente: CEPAL (2001:154).

En segundo término, *cada estrategia de acumulación requiere formas de propiedad adecuadas para su realización*. Por lo tanto, son temas que no pueden eludirse. A ello se debe agregar que también la estrategia de acumulación tiene que estar respaldada por formas precisas de regulación.

El acceso garantizado a recursos estratégicos es un elemento clave en la preservación y consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, y la competencia de rivales extra-hemisféricos por estos recursos se erige en desafío. La incursión china en la región como demandante de recursos energéticos y minerales³ puede constituir un acelerador de acuerdos comerciales o de Tratados Bilaterales de Inversión.

Pero los retos al abastecimiento petrolero de los Estados Unidos no provienen únicamente de la competencia por el crudo con otras potencias como China. La implementación de políticas de desarrollo e industrialización en los países latinoamericanos también podría percibirse como una amenaza a la seguridad energética estadounidense. Esta filosofía ya estaba inscripta en el “Informe Kissinger”, al que se hizo referencia. Del mismo modo, las iniciativas latinoamericanas en materia de integración energética que impliquen un control regional de los hidrocarburos podrían chocar con los intereses de los Estados Unidos en cualquier momento.

AGUA: DE BIEN COMÚN A RECURSO ESTRATÉGICO

Como es lógico, el agua es estratégica en cualquier circunstancia debido a su insoluble relación con la vida. Sin embargo, su conversión

³ El 70% de las importaciones chinas de petróleo provienen del Medio Oriente. La guerra de Irak pone en riesgo esa fuente.

en recurso estratégico no está relacionada directamente con factores de carácter natural, sino con aquéllos de carácter socioeconómico.

La escasez de agua, al igual que de petróleo, tanto en cantidad como en calidad, hace de este recurso una suerte de manzana de la discordia. La consumación del agua como “bien económico” se realiza a través de la privatización. De hecho, este proceso se lleva a cabo de manera acelerada desde los años noventa, especialmente en lo relativo a los servicios de distribución. Lo peculiar de la cruzada más reciente por la privatización es la inclusión de las cuencas hidrográficas en ese proceso. Ello se relaciona con la cuestión de la brecha previsible entre la oferta y la demanda para el año 2025, y también con los requerimientos de agua que cumplan con determinados parámetros de calidad para industrias como la electrónica y de instrumentos de precisión.

LA CRISIS QUE SE AVECINA

Aunque el agua es el recurso más abundante en el planeta, pues cubre el 70% de la superficie de la tierra, el 97,5% es salada. De la porción restante, el 2,24% es agua dulce congelada en casquetes polares y glaciares o se trata de aguas subterráneas profundas. Sólo el 0,26% del agua dulce se encuentra en ríos, lagos y en acuíferos a poca profundidad del suelo y es fácilmente accesible para el consumo.

En el mundo se dispone de 14 mil millones de m³ de agua (equivalentes a 14 mil kilómetros cúbicos), lo que da un promedio por persona de 7.400 m³ por año. Para 2025, se calcula que la disponibilidad *per cápita* se haya reducido a 5.100 m³.

A la demanda creciente, se añade el deterioro de estos recursos debido a la contaminación y a los 2 millones de toneladas de desechos (residuos industriales y químicos, vertidos humanos y desechos agrícolas, fertilizantes, pesticidas y residuos de pesticidas) que son arrojados diariamente al agua. El estimado de aguas residuales vertidas es de 1.500 km³ (UNESCO, 2003).

Entre 1995 y 2025, el consumo de agua para uso doméstico, de industria y ganadería –excluyendo la actividad de riego, que gasta el 70% del total del consumo (UNESCO, 2003)– crecerá en un 62% (Rosegrant et al., 2002). Solamente el consumo *per cápita* de agua para uso doméstico debe crecer en un 71%, cuyo 90% tendrá lugar en países subdesarrollados (Rosegrant et al., 2002). Esto se explica por la dinámica del crecimiento demográfico, cuyos mayores incrementos se deben producir en esos países.

Se calcula que a mediados de este siglo, 7 mil millones de personas en sesenta países sufrirán escasez de agua. Otros problemas asociados con la distribución de este recurso se reflejan en los 1.100 millones de

personas que carecen de instalaciones para abastecerse y en los 2.400 millones que no tienen acceso a sistemas de saneamiento.

Durante el siglo XX, el uso no sustentable de este recurso determinó la pérdida del 50% de los humedales en drenaje para la agricultura.

Teniendo en cuenta que la principal fuente de alimentos es la agricultura y el nivel de consumo de agua en esa rama es muy alto, la incidencia de la utilización irracional del agua no puede subestimarse. El riego consume el 70% del insumo total de agua. De noventa y tres países estudiados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), diez utilizan un 40% del agua consumida para ese fin (UNESCO, 2003). A pesar de que la utilización de aguas más profundas para el regadío es la práctica más frecuente, la extracción excesiva provoca impactos muy negativos, ya que se extrae a velocidades superiores a las de la recarga.

En el año 2003, 1.100 millones de personas carecían de las instalaciones necesarias para la obtención del agua y 2.400 millones de sistemas de saneamiento. Esto significa que las demandas de distribución crecerán en estos países. Si bien es cierto que la ampliación de las redes de suministro se perfila como una fuente de ganancias para el capital, en relación con este servicio no operan las mismas consideraciones sociales que con otros.

Tabla 7
Recursos mundiales de agua por región (%)

Región	% recursos mundiales de agua
Norteamérica	15,0
Centroamérica y Caribe	1,8
Sudamérica	28,3
Europa Central y Occidental	5,0
Europa del Este	10,2
África	9,0
Cercano Oriente	1,1
Asia Central	0,6
Sudeste y Este de Asia	26,6
Oceanía	2,1

Fuente: FAO (2003).

Por otro lado, la distribución de las reservas de agua determina regiones cuya situación es crítica; otras que disponen de cantidades superiores al promedio y otras que, sin llegar al llamado “estrés hídrico”, muestran niveles de consumo y de contaminación de fuentes que los hacen demandantes del bien.

Los datos de la tabla muestran la región sudamericana como la de mayor concentración de recursos mundiales de agua. Esto la posiciona como centro de interés, tanto de las empresas transnacionales como del gobierno de los Estados Unidos, para controlar una fuente de abasto segura que permita la satisfacción de sus demandas más perentorias y también para producir gradualmente un saneamiento y recuperación de las fuentes propias. América del Norte, en comparación con otros países y regiones del mundo, no padece una situación grave. No obstante, el suministro de agua de los Estados Unidos está afectado por la desigual distribución territorial del recurso hídrico, por la contaminación y por el hecho de que el 95% de su agua potable es subterránea. En ese país, las mayores reservas se localizan en la costa este, mientras que la oeste es árida, factor natural que agudiza los efectos de la sobreexplotación y la contaminación.

Los investigadores Elsa Bruzzone, del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA) y Gian Carlo Delgado, de la Universidad Nacional de México (UNAM), precisan el creciente deterioro de las reservas de agua en los Estados Unidos, donde el 40% de los lagos y ríos se encuentra muy contaminado. El acuífero Ogallala, uno de los más importantes del país, se ha reducido hasta 30 m en algunas zonas, a causa de la sobreexplotación y la contaminación. El consumo del 50% de la población depende de aguas subterráneas y éstas son extraídas a mayor ritmo que el sistema de recarga natural, produciendo una disminución del nivel de aguas. Una consecuencia ya evidente de estos procesos es la compactación del sedimento del manto acuífero, con lo que se reduce de manera irreversible la capacidad de almacenamiento. El déficit de agua subterránea se calcula en 13.600 millones de m³ (1 m³ equivale a 1.000 litros). La severidad de esta situación ya se siente en Kansas, y se calcula que en diez o veinte años la escasez de agua se haría notoria incluso en territorios lluviosos como los de Seattle y Washington. En El Paso, Texas, se prevé el agotamiento de todas las fuentes de agua para el año 2030 (Bruzzone, 2004a y Delgado, 2005).

En las periódicas estrategias de seguridad nacional de los Estados Unidos se aprecia una creciente presencia de la cuestión de garantizar los recursos críticos internamente. Si bien ese país tiene disponibilidad de reservas de agua en los Grandes Lagos, éstas no son suficientes para garantizar, sin daño permanente de la cuenca, el abastecimiento de la costa oeste, bastante desprovista de ese recurso –además de que esa in-

mensa reserva, como señala Elsa Bruzzone (2004a), presenta niveles de contaminación no deseables-. Frente a esta situación, los Estados Unidos buscan, a través de diversos mecanismos, el trasvase de agua, incluso subterráneo, desde otras regiones. Canadá, Centroamérica y Sudamérica serían ideales para esta pretensión, especialmente Sudamérica, que cuenta con una de las cuencas más codiciadas: el Acuífero del Guaraní.

En Canadá, el proyecto para concretar el desvío de aguas hacia los Estados Unidos está programado para realizarse con la *North American Water and Power Alliance* (NAWAPA). El objetivo es desviar agua fresca del oeste montañoso de Canadá y Alaska, donde es abundante, mediante acueductos, túneles y estaciones de bombeo, hacia el oeste de los Estados Unidos. Esta agua se almacenaría en un embalse de 308 km de largo, con una capacidad de almacenaje de 3.500 km³ en las montañas Rocallosas (Ruíz, 2004).

En Centroamérica y Sudamérica, el saqueo tiene su cobertura formal adicional al TLC con el Plan Puebla Panamá (PPP) y con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIIRSA).

En los debates del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos (TLCEU-CA-RD, o CAF-TA-DR, por sus siglas en inglés) se cuenta con informes de presión del gobierno estadounidense para privatizar la distribución de agua potable.

FORMAS DE PRIVATIZACIÓN

La ubicación de tales cuencas en territorios cuya posesión física no es viable políticamente pone en juego toda una serie de instrumentos jurídicos y económicos con resultados similares a los de la expropiación del recurso, en los cuales participan el Estado, las empresas transnacionales, empresas públicas extranjeras, el capital local, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Los cuatro primeros son los agentes o sujetos del proceso de privatización: entre ellos tiene lugar la transferencia de la propiedad y/o de la gestión, y los dos últimos son intermediarios temporales del proceso.

La gestión del agua como recurso económico se remonta al establecimiento de las redes de abasto de agua, que generalmente eran públicas, pero que a partir de los años noventa fueron objeto de privatización.

El proceso de privatización de servicios como la distribución de agua, electricidad y gas fue más gradual y tardío en relación con otros sectores como el de la industria, en atención a la naturaleza del servicio, a su consideración como estratégicos y a los costos políticos y sociales, lo que les confiere una sensibilidad especial.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica distintas formas bajo las que tienen lugar los procesos de privatización.

Aunque éstas se refieren fundamentalmente a los servicios, no son aplicables sólo a ellos. El informe "La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad)" de 1999 recoge formas que van desde una retirada mínima a una retirada total del Estado. Frecuentemente, la privatización es precedida por procesos de reestructuración, cuyo objetivo es hacer a las empresas involucradas más atractivas a los ojos de los inversionistas (sean compradores u operadores). En el caso de la reestructuración, el Estado conserva la propiedad y explotación del servicio, pero pone en práctica modificaciones de estructura, organización del trabajo y estrategia de recursos humanos adaptados a los modelos de gestión de la empresa privada. En el caso de retiro mínimo del Estado, el proceso tiene lugar mediante la transformación de las empresas públicas en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades; también se caracterizan por la descentralización a nivel provincial y local. Otros sistemas incorporan la contratación externa de todas o algunas actividades, en las que el gobierno conserva atribuciones en la gestión de la empresa, mientras los contratos y concesiones confieren a los promotores privados la total responsabilidad de la gestión y la inversión. Una forma extendida es la privatización del financiamiento mediante el sistema de construcción-propiedad-operación-transparencia (CPOT) y construcción-propiedad-operación (CPO), (OIT, 1999).

La reestructuración de empresas estatales tiene lugar bajo la forma de sociedad por acciones, encargo de comercialización, la desmonopolización o la desagregación (OIT, 1999).

En los casos de transferencia parcial o total de la propiedad, mediante la venta parcial o total de acciones al sector privado doméstico o a empresas internacionales públicas⁴, la transferencia tiene lugar bajo las siguientes formas: la restitución (por reprivatización o indemnización); las subastas; o la enajenación (venta privada o comercial, oferta pública de acciones en la bolsa, liquidación o quiebra, compra de acciones de una empresa por parte de ejecutivos o trabajadores de la misma y distribución gratuita o a bajo costo de títulos de propiedad), (OIT, 1999).

La transferencia de la gestión se produce a través de la contratación externa (contratos de servicios, de gestión y arrendamiento); de la asociación pública y privada (empresas mixtas, acuerdos de construcción-operación-transferencia, inversiones conjuntas y cooperación entre entidades públicas y privadas); o las garantías o incentivos estatales (OIT, 1999).

4 Es interesante que en el proceso de transferencia de la propiedad estatal de los países latinoamericanos hacia otras entidades, el sector público europeo tuvo una participación relevante, especialmente en el Cono Sur.

Otra forma de retracción del Estado de la gestión de los bienes públicos en favor del capital privado nacional o extranjero y del capital público extranjero es la delegación de responsabilidades (exigencias públicas legales o reglamentarias, instalaciones y servicios comerciales, prestaciones o financiación a cargo de promotores inmobiliarios e inversiones del sector privado), (OIT, 1999).

La experiencia de estos procesos arroja que los mismos no tienen iguales resultados en todas partes, lo que explica la retirada de algunas transnacionales de los servicios de distribución de agua en América Latina.

La privatización de los servicios de distribución de agua ha sido la que menos ha avanzado y la que mayor resistencia ha cosechado.

En América Latina, la mayor parte de los textos constitucionales definen los servicios de suministro de agua, electricidad y gas como servicios públicos que deben ser prestados por el Estado o los concesionarios (OIT, 1999).

En Brasil, el agua es reconocida como recurso natural limitado con valor económico y bien público. La Ley Federal 9.433 establece además que, en situaciones de escasez, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y el abrevadero de animales, que la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para implementar la Política Nacional de Recursos Hídricos y la actuación del Sistema Nacional de Administración de Recursos Hídricos, con lo que queda clara la potestad nacional sobre las cuencas. En cuanto a la gestión de carácter técnico, establece procurar el uso múltiple de las aguas, en tanto reconoce la posibilidad de la descentralización de la gestión, pero con participación del poder público, los usuarios y las comunidades.

En el Programa Nacional Hídrico de México se plantea la explotación del agua en condiciones de sustentabilidad. Se reconoce el agua como recurso estratégico y de seguridad nacional, se señala la administración de la cuenca hidrológica como la unidad básica del proceso, y que las decisiones deben ser tomadas con la participación de los usuarios al nivel local.

En la Argentina, se reconoce el agua como bien de uso público y el derecho del Estado a las reservas.

Los textos constitucionales y las legislaciones han sido interpretados, no obstante, flexible o discrecionalmente o, incluso, sencillamente reformulados. Los teóricamente reconocidos como documentos rectores no siempre han actuado como tales frente a la avalancha privatizadora, verdadero eje en torno del que han girado los procesos económicos de la reforma para satisfacer las exigencias de los organismos financieros internacionales que han utilizado el

mecanismo de la deuda para la apropiación de los activos económicos y naturales –función que bajo otro esquema también cumplen el ALCA y los TLC–.

En esa lógica, se desarrolla la tendencia a la transferencia de la gestión de los recursos hídricos hacia la gestión privada. El usufructo privado se ha consolidado mediante concesiones parciales o totales a empresas transnacionales (ETN) como Monsanto, Wells, Bechtel co., Suez, Vivendi, Aguas de Valencia, Unión FENOSA ACEX, Thames Water, etc. (Delgado, 2002). No sólo las ETN directamente relacionadas con la gestión del recurso, conocidas como los “Barones del Agua” están interesadas en el proceso de privatización; otras, como General Motors, Ford e Intel, buscan hacerse de tierras ricas en ese recurso (Delgado, 2002). Intel escogió Costa Rica para su inversión en microelectrónica, no sólo por la seguridad y calificación de la fuerza de trabajo, sino porque tenía acceso a aguas subterráneas profundas y desionizadas, necesarias para la producción de microchips.

PRIVATIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA. RESULTADOS INDESEADOS

La República Argentina fue el país donde la privatización del agua tuvo mayor alcance y donde posteriormente ha tenido mayores problemas, lo que determinó el retiro gradual de algunas transnacionales. Pero en la mayor parte de los países el tema se plantea con una gran resistencia social. El caso emblemático fue el de la población de Cochabamba, Bolivia, en el año 2000, cuando la movilización popular exigió la modificación de la ley de privatización del agua potable y alcantarillado sanitario (ley 2.029), por una parte, y la ruptura del contrato que meses atrás se había firmado con el consorcio Aguas del Tunari para la privatización de la empresa municipal de agua potable de la tercera ciudad boliviana, por la otra.

Ambas medidas se tomaban para satisfacer las exigencias de la renegociación de la deuda externa con el Banco Mundial, el FMI y el BID, según estipulaba el plan de ajuste estructural reforzado de 1998 (Solón, 2003:9).

Como resultado de estas dos medidas, cada familia debía pagar la cuarta parte de sus ingresos por agua y, adicionalmente, los sistemas y redes de agua y alcantarillado construidos con el esfuerzo de cooperativas y asociaciones de vecinos de barrios pobres debían pasar, junto con las fuentes de agua y los sistemas de riego, a manos de la transnacional que se aseguraba ganancias del 16% anual. (Olivera, 2004).

Cuando se anunció la sustitución de la ley 2.029 y la ruptura del contrato con Aguas del Tunari como resultado de la movilización, se pensó que ése era el desenlace del proceso, pero no fue así. La empresa estadounidense *Bechtel Corporation*, principal accionista de Aguas

del Tunari, presentó una demanda pidiendo una indemnización de 25 millones de dólares contra el Estado boliviano. Tal cantidad resultaba irrisoria, porque la compañía sólo había tenido siete meses de operaciones en el país y no había realizado ninguna inversión visible: un cálculo generoso arrojaría medio millón de dólares invertidos. La gerencia de la empresa municipalizada aclaró que todas las inversiones realizadas por Aguas del Tunari habían sido financiadas por la empresa municipal, que factura mensualmente 700 mil dólares (Solón, 2003).

A pesar de todo ello, la demanda no fue interpuesta ante el Estado boliviano, sino ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI). Esto es un derecho que se reconoce a los inversionistas en los actuales TLC y en los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). Los 25 millones de indemnización exigidos por la *Bechtel Co.* no se cuentan por lo que invirtió, sino por lo que dejó de ganar, según el concepto de expropiación indirecta o efectos similares a la nacionalización reivindicados por los TLC.

En la Argentina, la privatización del sistema de agua y saneamiento ambiental trajo como consecuencia que entre mayo de 1993 y enero de 2002 la tarifa del servicio se incrementara en un 88%, cuando el marco regulatorio del proceso de privatización establecía que las tarifas no podrían incrementarse por un período de diez años (Schorr, 2004:81). Por su parte, Aguas Argentinas SA (AASA) –en cuya composición accionaria participan *Suez Lyonnaise des Eaux* con el 39,9%; Sociedad General de Aguas de Barcelona con el 25%; Banco de Galicia y Buenos Aires con el 8,3%; Vivendi con el 7,6%; Corporación Financiera Internacional⁵ con el 5%; *Anglian Water Plc.* con el 4,2%; y Programa de Propiedad Participada con el 10%– obtuvo una tasa de beneficio del 13% sobre la facturación, muy por encima de la tasa media de beneficio del conjunto de las doscientas mayores empresas argentinas, que fue del 3,5% (Schorr, 2004:82).

Por lo demás, la empresa no cumplió con lo establecido en el proceso de privatización, que implicaba la ampliación del servicio y las garantías de calidad⁶. Frente al compromiso de alcanzar una cobertura del servicio de agua del 88%, éste sólo llegó al 79%, mientras que en el de cloacas el compromiso de cobertura del 74% alcanzó sólo un 63%. Por estos incumplimientos se le impusieron a AASA varias multas de las que sólo pagó el 42% (Schorr, 2004:83).

5 La participación accionaria de la Corporación Financiera Internacional, dependiente del Banco Mundial, se produce como resultado de una capitalización de un préstamo otorgado a AASA (Schorr, 2004:81).

6 Entrevista realizada a Carlos María Vilas, director de ETOSS, en noviembre de 2005.

Como puede apreciarse, la anunciada elevación de la calidad de los servicios asociada a la privatización no llegó a la ciudad de Buenos Aires. Esta situación es aun más crítica en el Gran Buenos Aires, donde la contaminación de las aguas compromete la salud de los habitantes.

Las transnacionales del agua en la región latinoamericana han tropezado con el conflicto entre los restos de la capacidad de regulación que mantienen los Estados y su afán desmedido de lucro, pues la regulación de las tarifas de los servicios constituye un obstáculo para su realización económica. Ante el descontento manifiesto de las poblaciones donde las transnacionales operan, y la intervención del Estado para gestionar una parte de estos procesos con vistas a reducir las probabilidades de que la insatisfacción de sus electores se convierta en un problema, la decisión de algunas empresas ha sido retirarse del servicio de distribución, proceso que ya está en marcha en países como la Argentina.

La privatización del agua tiene diferentes dimensiones y la más agresiva de todas ellas es la expropiación real, aunque no formal, del recurso natural en las propias cuencas hidrográficas. Se ha hecho referencia, anteriormente, al interés existente en el Acuífero Guaraní.

EL ACUÍFERO GUARANÍ, ¿PRIVATIZACIÓN SILENCIOSA?

Hasta el momento, el Acuífero Guaraní es considerado –dado que no se conocen exactamente sus límites en el sur y el oeste– el tercero más grande del mundo, con una superficie estimada de 1 millón 994 mil km², de los cuales 839 mil corresponden a Brasil; 226 mil a la Argentina; 71 mil setecientos a Paraguay; y 59 mil a Uruguay. Es decir que se trata de un recurso compartido por los miembros del Mercosur (Bruzzone, 2004b:60).

Su volumen se estima en 55 mil km³, y cada km³ equivale a un billón de litros de agua. Se le atribuye uno de los mejores sistemas de recarga natural, estimada entre 160 y 250 km³ por año. Una explotación racional de 80 km³ anuales permitiría brindar trescientos litros de agua diarios a 360 millones de personas durante un año (Bruzzone, 2004b:60). El área de recarga y descarga más importante del acuífero se ubica en la Triple Frontera (entre Brasil, la Argentina y Paraguay).

Según informes parcialmente divulgados, después de los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001, la Triple Frontera era una de las zonas que podrían haber sido objeto de intervención militar estadounidense bajo el pretexto de combatir las “células dormidas” de grupos terroristas supuestamente concentrados en la zona. Sin embargo, el objetivo real habría sido el control sobre el Sistema Acuífero Guaraní (SAG).

Ana Esther Ceceña señala:

Desde septiembre de 2001, los mandos militares de los Estados Unidos están interesados en tener posiciones seguras y permisivas en esa

zona que, además de su riqueza natural, es vista como una cuña para desactivar cualquier proyecto entre la Argentina y Brasil que prescindiera de la mediación de los Estados Unidos o de sus políticas continentales impulsadas por los organismos regionales y, particularmente, que vaya de contramano de la propuesta del ALCA (Ceceña et al., 2005:11).

Como se mencionó en el inicio de esta sección, el SAG ha sido insuficientemente estudiado, por lo que no se conocen exactamente sus potencialidades. No obstante, se ha revelado que sus aguas son de excelente calidad para el consumo humano, industrial, hidrotermal y para el riego, y que la relación costo-beneficio de su uso es muy favorable debido a que sus aguas no requieren grandes tratamientos.

Hasta el año 1997, las investigaciones sobre el acuífero fueron desarrolladas por universidades brasileñas, argentinas y uruguayas –el estudio realizado tuvo un costo de 26 millones 760 mil dólares (Bruzzone, 2004b:61)–, pero a partir de ese momento y por decisión de los gobiernos, la investigación pasó a formar parte de un proceso financiado por el Banco Mundial. En la segunda fase del proyecto se prevén inversiones para proteger las áreas de recarga y, en el financiamiento de muchos de los estudios, participan las empresas transnacionales. Además, el núcleo del proyecto lo constituye el Marco de Gestión para el SAG.

Estos proyectos revisten un gran interés para las corporaciones, y las acciones programadas van desde la investigación hasta proyectos piloto. El proyecto de gestión del acuífero consta de siete componentes, cuyo objetivo declarado es dotarlo de una base científica, técnica, social, legal, institucional, financiera y económica. Ellos son: expansión y consolidación de la base de conocimiento científico y técnico existente acerca del SAG; desarrollo e instrumentación conjunta de un marco de gestión; participación pública, educación y comunicación; seguimiento, evaluación y difusión de los resultados del proyecto; desarrollo de medidas para la gestión y mitigación en “áreas críticas”; desarrollo de su potencial de energía geotérmica; y coordinación y administración del proyecto. Los componentes relacionados con la investigación de las potencialidades del SAG y con su gestión revisten especial importancia, ya que bajo supuestos argumentos técnicos y legales se abre el camino hacia la transnacionalización extrarregional de la gestión y la explotación de este recurso estratégico.

El contenido de los siete componentes es abarcador y contempla, entre otras cosas, definir la geometría del acuífero, sus límites, su hidrodinámica y vulnerabilidad; instrumentar una red de monitoreo que permita la obtención de datos de al menos el 5% de pozos del SAG y montar un sistema de información que organice y haga disponible toda la información existente; llevar adelante iniciativas favorecedo-

ras del intercambio de experiencias y adquisición de conocimientos de gestión; organizar las acciones a seguir con vistas a la gestión sustentable y coordinada a través del Programa Estratégico de Acciones, que considerará los conflictos potenciales; y evaluar el potencial geotermal del SAG en términos científicos, técnicos, económicos, financieros y ambientales (Secretaría General del Acuífero, 2005).

Adicionalmente, está prevista la ejecución de proyectos piloto en las localizaciones y contenidos que se detallan a continuación:

(a) Riberão Preto (Brasil): la fuente de abastecimiento del agua de esta ciudad es el SAG, por lo que el proyecto representa una experiencia precisa de gestión del recurso; (b) Itapúa (Paraguay): es una zona de explotación agrícola donde se desea conocer la interacción del suelo con el acuífero; (c) los transfronterizos Concordia (República Argentina) y Salto (Uruguay): es una zona de gran desarrollo turístico con potencial conflicto por la explotación de aguas termales; (d) Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil): es un área de recarga del SAG, donde el acuífero se encuentra a escasa profundidad y la concentración de actividades representa una amenaza de contaminación del recurso (Secretaría General del Acuífero, 2005).

Un alto porcentaje de los estudios es ejecutado por el Banco Mundial. Éste –unido al proyecto “Desarrollo de una Agenda de Investigación Multidisciplinaria en la Cuenca del Plata” de la *National Science Foundation* de los Estados Unidos para la Cuenca del Plata y financiada por Rockefeller, Ford, IBM, Kellogg, Kodak y Coca-Cola– ofrece, por una vía u otra, acceso a los resultados de las investigaciones al capital transnacional, muchas de las cuales fueron emprendidas con recursos públicos. El conocimiento de las características de este recurso es imprescindible para los estudios de factibilidad de las inversiones. Nótese que en los proyectos piloto a desarrollarse en el acuífero se cubre una amplia gama de temas, cuyos resultados son un primer paso para la realización de una inversión. Formalmente se señala que esos resultados serán para el beneficio de los cuatro países, pero se omite que las empresas transnacionales serán las principales beneficiarias.

Por petición del Banco Mundial, la Organización Internacional de la Energía Atómica realizó estudios isotópicos de las aguas del acuífero, determinando que son ricas en

deuterio, utilizado en la astronáutica y cohetes militares como combustible que forma parte de la mezcla de gases propulsores; de tritio, usado en los ensayos termonucleares a partir de 1952 y que a través de la lluvia penetra en la tierra y en los acuíferos; uranio; torio; y silicio, que se encuentra también en la tierra y cuyas propiedades similares a

las del titanio lo hacen apto para la industria espacial y aeronáutica. Ha comprometido fondos por 300 mil dólares para 2004 para el transporte y análisis en laboratorio de los isótopos de muestras de agua del Guaraní. Coca-Cola y Nestlé ya tienen plantas separadoras de estos elementos en la región. Como podemos observar, están preparando un futuro venturoso para el imperio (Bruzzone, 2004b:62).

Esta riqueza, cuya magnitud aún no puede ser aquilatada en toda su magnitud, explica la preparación de un ambiente propicio en la opinión pública mundial por parte de los Estados Unidos sobre la presencia de células de organizaciones terroristas, lo que en su lógica imperial justifica el despliegue militar tanto como una posible intervención en la zona.

En el Cono Sur también se concentra otra fuente de agua importante: los casquetes polares en el sur de la Argentina y Chile y en la región Antártica. El poder sobre esta reserva sudamericana le garantizaría a los Estados Unidos el control de los casquetes polares del hemisferio y una posición privilegiada en la manipulación del agua, pues obsérvese que una buena parte de los llamados “Barones del Agua” es europea, y ella tiene una posición competitiva en la distribución. Por estas vías, los Estados Unidos se abrogarían el control de las fuentes de abasto. De todas maneras, la significación de las aguas glaciares es a largo plazo, y la explotación del Acuífero Guaraní es una realidad económica inmediata.

El eslabón más permeable a una propuesta militar estadounidense en el Mercosur es Paraguay, y en ese país recayó la firma de los convenios suscritos con los Estados Unidos para autorizar la presencia de sus militares; la controvertida inmunidad para sus tropas; y la realización de ejercicios conjuntos desde ese territorio, actividad a la que ha sido reticente Brasil, que además mantiene activa su salvaguarda de la Amazonía ante el interés de los Estados Unidos para ocupar posiciones (Ceceña et al., 2005:23).

En abril de 2003, en el informe anual sobre el terrorismo mundial, el Departamento de Estado diagnosticó que no existían células ni bases terroristas en la Triple Frontera, lo que fue ratificado en febrero de 2004 (Bruzzone, 2004b:63). Sin embargo, el objetivo fundamental de los Estados Unidos se había cumplido. La denuncia de la existencia de grupos terroristas y las presiones de su gobierno para lograr la “cooperación” en la lucha antiterrorista llevaron a la firma del Acuerdo 3+1 (países de la Triple Frontera y los Estados Unidos). Mediante este documento se establece el patrullaje conjunto en el área del lago Itaipú y aguas adyacentes; el control migratorio informatizado; la creación de un centro de inteligencia en Foz do Iguazú; la aprobación de leyes antiterroristas y otros. A través de estos acuerdos, los Estados Unidos

logran una presencia física en el teatro de operaciones del acuífero y establecen allí los mecanismos de control.

Cuadro 2
Obligaciones de México y Estados Unidos en el Tratado de aguas de 1944

Obligaciones de México con los Estados Unidos (Río Bravo)	Obligaciones de los Estados Unidos con México (Río Colorado)
<p>“En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.”</p>	<p>“En los casos de extraordinaria sequía o de serio accidente al sistema de irrigación de los Estados Unidos, que haga difícil a éstos entregar la cantidad garantizada de 1.850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies), por año, el agua asignada a México, según inciso a) de este artículo, se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los consumos en los Estados Unidos.”</p>
<p>COMENTARIO 1: El agua que México deje de entregar se convierte en deuda. En cambio, los Estados Unidos son autorizados a reducir entregas en la misma proporción en que se reduzca el consumo en ese país, y no contrae deuda en el futuro.</p>	
<p>COMENTARIO 2: Lo que evidencian las cifras es que México recibe más agua de los Estados Unidos de la que entrega del Bravo a ese país. Sin embargo, la realidad es otra, pues por la ubicación geográfica de los ríos, los Estados Unidos pueden controlar estrictamente la cuota que dejan llegar a México. En la práctica, en cambio, los Estados Unidos hacen un uso muy superior a la cuota estipulada del Río Bravo, ya que disponen de la cuota más del 50% del caudal sin violar las normas jurídicas. Lo que no se ajusta a la verdad es la propaganda de que los Estados Unidos dan más agua de la que reciben de México.</p>	
<p>“Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431.721 000 metros cúbicos (350.000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.”</p>	<p>“Las dos terceras partes del caudal que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado y Arroyo de Las Vacas, en concordancia con lo establecido en el inciso c) del párrafo B de este artículo.”</p>
<p>COMENTARIO 3: Según esta formulación, parecería que México es beneficiado por recibir las dos terceras partes del caudal que llegue del Río Bravo. En realidad, los Estados Unidos no están entregando agua que les corresponda, porque los afluentes mencionados están ubicados en territorio mexicano. Además, a México se le establece un mínimo de agua a entregar.</p>	
<p>COMENTARIO 4: Un elemento que no se explicita en los textos del tratado es el hecho de que por la posición de los ríos, el agua que recibe México es de una calidad inferior, pues los Estados Unidos aprovechan las aguas del Colorado desde su nacimiento, mientras México se beneficia del último tramo del cauce que arrastra toda la contaminación. Ello ha motivado la salinización de los suelos mexicanos.</p>	

Fuente: Tratado de Aguas 1944 y comentarios de la autora. 1.

La privatización de los servicios del agua representa un interés prácticamente marginal frente al del acceso y control de las fuentes naturales de este recurso. De ello da cuenta el capital político, propagandístico y militar invertido en la obtención de una participación en el control del área donde se asienta el acuífero, amén de que esa subregión reviste una importancia vital en la geopolítica y geoeconomía estadounidenses, por ser depositaria de los mayores recursos de la biodiversidad del planeta, como se verá más adelante.

OTRA DEUDA: DE AGUA

Los antecedentes en la política estadounidense de apropiación ilegítima de aguas transfronterizas no son nuevos. Pueden encontrarse en el “Tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América” del año 1944 donde, entre otras cosas, se revela la posibilidad de contraer una deuda.

Los tratados de agua son acuerdos internacionales para regular el uso y la gestión de recursos hidrográficos ubicados en fronteras y compartidos por dos o más países; son un instrumento jurídico internacional de amplio uso en el mundo. La particularidad de estos tratados no radica tanto en su existencia sino en su potencial conversión en instrumento de pillaje, como ocurre con el acuerdo entre México y los Estados Unidos.

A continuación, el cuadro muestra la comparación de algunos de los compromisos contraídos bajo el tratado por la parte mexicana y estadounidense, respectivamente. En la parte inferior de los artículos se brinda un comentario de la autora.

En estos acuerdos debe tenerse en cuenta la dificultad de establecer una equidad en la distribución de las aguas de recursos hídricos compartidos, pero existen nociones básicas determinadas por la geografía. No es la misma la calidad de agua que se dispone río arriba que río abajo, posición en la que México recibe las entregas de los Estados Unidos. Las exigencias del pago de la deuda acumulada de un quinquenio a otro en condiciones de sequía extraordinaria resultan inadmisibles, sobre todo cuando la capacidad de pago de agua de México está muy por debajo de la que podrían tener los Estados Unidos, ya que en México se localiza sólo el 6,14% del agua de América del Norte, mientras que los Estados Unidos disponen no sólo de los recursos hídricos propios, sino de una parte de los localizados en Canadá, Alaska y Groenlandia.

Durante la década del noventa, México no pudo cumplir totalmente con la entrega de agua en las cantidades establecidas por el Tratado a causa de la sequía⁷. Durante el gobierno de Vicente Fox, las

7 Con anterioridad a esta fecha, México sólo había incumplido sus entregas de agua en la década del cincuenta, durante un ciclo de cinco años.

cantidades corrientes se cumplieron, pero no ha sido posible cancelar la deuda, ascendente a 1 millón 350 mil acres pies de agua. Esta situación ha llevado a negociaciones entre el gobierno mexicano y el Departamento de Estado de los Estados Unidos para convenir los términos de su cancelación.

Las autoridades mexicanas han planteado que aunque el país quisiera no podría cumplir con los pagos, puesto que no cuenta con una cantidad suficiente de agua como consecuencia de la prolongada sequía, causal de una reducción del 81% de los niveles de agua.

El desarrollo industrial y turístico de la costa oeste determina consumos de agua adicionales a los exigidos por la agricultura y la satisfacción de las necesidades de los pobladores. La relación entre las demandas de desarrollo y las condiciones físicas que apuntan al acelerado agotamiento del recurso hacen a esta región deficitaria e importadora.

La tendencia del escenario es al empeoramiento si no cambian las formas de explotación de los recursos en la franja fronteriza, lo que no parece una opción en el corto plazo. En este sentido, si no se revierte la situación provocada por la sequía, la deuda acumulada por México deberá crecer.

A propósito de la deuda, se ha comenzado a hablar de nuevos mecanismos para proceder al pago. Si no fuere posible pagar “agua con agua” podría pagarse “agua con dinero”, lo que significa la legitimación internacional de la mercantilización del recurso. La propuesta se atribuye a Arturo Durán, comisionado por la parte estadounidense de la Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA), el organismo encargado del monitoreo del cumplimiento del Tratado de 1944. Durán planteó que propondría al gobierno de los Estados Unidos un cambio sustancial en la estrategia mediante la asignación de un valor en dólares a la deuda de agua mexicana y la realización de su pago con dinero efectivo (El Manantial, 2004).

Si este mecanismo fuese aprobado, significaría un vuelco en la forma de concebir la utilización de un recurso natural. El agua es un recurso peculiar en el imaginario latinoamericano, y se asume como un bien público que, ciertamente, ha tenido determinados niveles de mercantilización cuando se trata de aguas que incorporan un cierto procesamiento. No obstante, la distribución de agua en la mayor parte de los países latinoamericanos y del mundo (excepto en algunos europeos) era una potestad del Estado. El primer cambio radica en la cristalización de la tendencia a la capitalización de un bien público en su forma natural. Bajo los acuerdos comerciales en negociación entre los Estados Unidos y sus vecinos del hemisferio, las cláusulas de entrega de agua como compromiso mercantil se extienden, y con ello se consolida la figura de la deuda de agua.

La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA) continúa buscando otros medios para hacer cumplir a México, y propone la posibilidad de trasvasar agua de otras presas del interior.

También en Canadá se ha producido un conflicto en torno del agua:

Cuando por razones de Estado, el gobierno canadiense suspendió la exportación de agua en gran tonelaje desde esa zona hacia la sedienta California, la compañía *Sun Belt Inc.* (de Santa Bárbara, Estados Unidos) demandó a Canadá amparada en una de las cláusulas del NAFTA (Glenza, 2004).

En un momento como el actual, cuando se evidencian señales claras de una tendencia a la privatización de los recursos y los servicios, los acuerdos comerciales del formato TLCAN, ALCA y TLC se convierten en un medio para sobreexplotar, por mecanismos cruzados, los recursos naturales sobre los cuales no se detenta la propiedad.

Ante la crisis de escasez de agua que se avecina para los Estados Unidos, los recursos para complementar el déficit tendrán que llegar, comenzando por Canadá y Centroamérica.

En ese contexto, la idea del trasvase de un país a otro ha dejado de parecer trasnochada, y al calor de la pretendida deuda mexicana y antes de que venza la fecha límite del pago, este país debería considerar la posibilidad de trasvasar agua desde su interior (Delgado, 2002). De acuerdo con este proyecto, se movería agua desde el centro de México hacia los Estados Unidos por la costa del Golfo de México a través de un acueducto subterráneo, a fin de evitar la evaporación (Delgado, 2004).

En el presente trabajo se han destacado los instrumentos desplegados por el gran capital para apropiarse de las fuentes de abasto de agua. Quedaría pendiente para otra investigación el análisis de la importancia económica creciente del mercado de agua embotellada como uno de los mercados de más rápido crecimiento en el mundo. Coca-Cola y Pepsi-Cola se ubican entre las corporaciones que han mostrado mayor interés en el mercado. Dada su presencia, conocimiento y posicionamiento en América Latina, ello les permitiría la ampliación de sus tradicionales mercados de refrescos gaseados a los del agua embotellada.

Lógicamente, el crecimiento del mercado del agua embotellada –por mencionar sólo uno– estimula mayores ritmos de extracción de los acuíferos, lo que agudizará el círculo de no sustentabilidad de los actuales modelos de explotación.

La conversión del agua en objeto de deuda es el primer paso del mecanismo. Un segundo momento es la conversión de la deuda de agua en deuda monetaria. Hasta ahora, el desarrollo de la cadena llega a ese eslabón de la transformación, pero teniendo en cuenta que el déficit de

este recurso no sólo es cuantitativo sino apreciable la intensa búsqueda del acceso a fuentes de agua de mejor calidad y no contaminadas, es posible pensar en mecanismos de conversión de deuda monetaria en deuda de agua, como procedimiento para acceder a un recurso escaso a través de un pasivo financiero, cuyo valor se ha recuperado previamente por la vía de los intereses de la deuda. Hipotéticamente, el desarrollo final de este mecanismo podría ser la venta del territorio donde está enclavado el recurso. Por supuesto, se trata de una situación extrema y políticamente poco viable, pero no debe olvidarse la experiencia histórica mexicana, ni la compra de Alaska a Rusia.

Los procesos de privatización del agua ponen de manifiesto la naturaleza ultramercantilista del modelo económico implantado con la reforma neoliberal, que pretende ser legitimado a través del derecho internacional con un tratamiento de exigencias selectivas, “a la medida” de los recursos en propiedad de la contraparte y a través del ALCA y los TLC.

Las áreas de negociación a través de las que se consuma la expropiación real, aunque no necesariamente exista la transferencia formal de la propiedad, son inversiones, servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia y solución de controversias.

El control que garantizarían el ALCA y los TLC sobre este recurso se complementa con iniciativas de intervención como la de NAWAPA, con el PPP, la iniciativa regional andina-Plan Colombia, y con la presencia militar de los Estados Unidos en el área más importante de carga del Acuífero Guaraní.

BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ESTRATÉGICO: DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y TLC

La biodiversidad constituye la base material para el desarrollo de un conjunto de industrias del mayor dinamismo en el comercio internacional que reportan unas de las mayores tasas de retorno, como la farmacéutica y la de cosméticos. También se relaciona con la producción de alimentos, la biotecnología, la genética, etcétera.

La biodiversidad y los recursos naturales son factores estratégicos para el desarrollo, lo que bajo políticas adecuadas podría convertirse en una oportunidad para el avance de los países latinoamericanos en los que se concentra una parte importante de la biodiversidad planetaria, especialmente en los andinos y en la zona de la Amazonia.

El desarrollo científico y técnico bajo las condiciones del capitalismo contribuye a ampliar las esferas de explotación del capital, al convertir los bienes naturales en medios de producción y, por lo tanto, en medios productores de plusvalor. La rica biodiversidad latinoamericana deja de representar sólo la materialización del desarrollo acumulado de la naturaleza en su interacción con las comunidades del entorno, para

convertirse en una fuente de ganancias para el capital a partir del desarrollo científico, que permitió la identificación de nuevos elementos y estimuló la posibilidad de su aplicación en diversas áreas económicas. Sin embargo, la importancia de la biodiversidad no radica en su papel actual, sino en lo que resta conocer de ella, como se verá más adelante.

En el caso de los Estados Unidos, la reproducción en su condición de país hegemónico requiere adicionalmente un control sobre el acceso a los recursos de los que no son propietarios y una limitación del acceso a otros competidores. Es decir, pretenden lo que en términos prácticos constituye una suerte de monopolio de la explotación del recurso. Los TLC resultan absolutamente funcionales a este objetivo y neutralizan la vulnerabilidad derivada de la carencia.

La biodiversidad es un recurso asentado en territorios, común al petróleo y al agua, pero a diferencia de éstos, muestra un mayor grado de dispersión territorial y de variedades, cuyas potencialidades económicas están en proceso de ser descubiertas. Estas especificidades asociadas con la naturaleza misma del recurso determinan las formas, vías e instrumentación del proceso de apropiación por parte del capital extranjero. De ahí que una interpretación e implementación interesada de los derechos de propiedad intelectual constituya una vía idónea para la apropiación de los resultados de la explotación de los recursos de la biodiversidad.

En las condiciones del actual desarrollo científico y tecnológico, la biodiversidad se integra como un recurso estratégico por su naturaleza crítica para el desarrollo de ramas dinámicas como la farmacéutica, la agroquímica, la biotecnología, la minería, etcétera.

Resulta evidente que tanto el proyecto ALCA como los TLC consolidan y amplían los mecanismos de transferencia del Sur hacia el Norte, incorporando en un tratado internacional –cuyas cláusulas deben ser incluidas en las legislaciones nacionales– los instrumentos comerciales y financieros convencionales de transferencia. Estos acuerdos no se detienen en el afianzamiento de los instrumentos tradicionales, sino que los amplían y diversifican. En la diversificación de las fuentes de acumulación, la ampliación de los derechos de propiedad intelectual juega un papel relevante.

A continuación se desarrollan algunas reflexiones acerca de cómo, a través del ALCA y los TLC, se favorece el acceso privilegiado de las corporaciones a los recursos de la biodiversidad y se revela el papel de la mercantilización y privatización del conocimiento para el logro de ese propósito. Esto se debe a que las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual y una interpretación *sui generis* de lo estipulado en el capítulo de inversiones de estos acuerdos dan soporte a un proceso de expropiación doble, mediante el que se privatiza el recurso y a la vez se apropia el conocimiento acumulado por las comunidades sobre los posibles usos de ese recurso.

BIODIVERSIDAD: FUENTE DE ACUMULACIÓN POTENCIAL

La biodiversidad, al igual que otros recursos naturales, está desigualmente distribuida en el planeta. En la localización de esta riqueza, los países subdesarrollados, y particularmente los latinoamericanos, están especialmente favorecidos.

Tabla 8
Posición de países de América Latina entre los diez más megadiversos

Biodiversidad	País	Posición dentro de los diez países megadiversos	Número aproximado de especies	Número de especies del país más diverso
Plantas con flores	Brasil	Primero	55.000	
	Colombia	Segundo	45.000	
	Perú, Venezuela	Octavo	20.000	
Anfibios	Brasil	Primero	516	
	Colombia	Segundo	407	
	Ecuador	Tercero	358	
	Perú	Séptimo	251	
	Venezuela	Décimo	197	
Mamíferos	Perú	Sexto	361	515 (Indonesia)
	Colombia	Séptimo	359	
Aves	Perú	Primero	1.701	
	Ecuador	Cuarto	1.447	
	Venezuela	Quinto	1.275	
	Bolivia	Sexto	1.250	
Reptiles	México	Primero	717	
	Colombia	Sexto	383	
	Ecuador	Séptimo	345	
	Perú	Octavo	297	
Mariposas	Perú	Primero	3.532	

Fuente: McNeely (1996). Construido con datos de CAF (2005:15).

De los ciento setenta países del mundo, sólo diecisiete se consideran megadiversos. La inclusión en este grupo responde a varios criterios. El principal es el endemismo de las especies (término utilizado para remitir a las especies que se dan exclusivamente en un hábitat determinado, atendiendo a las condiciones naturales de ese territorio), en particular el de plantas superiores. Además, se incluyen como criterios la diversidad de las especies (cantidad de especies en un país); la diversidad de niveles

superiores (endemismo de géneros taxonómicos superiores); la diversidad de ecosistemas –propio de los países que se extienden sobre dos regiones geográficas y con topografía muy variada, diferentes tipos de vegetación, tipos de ecosistemas, o países que tienen muchas islas con ecosistemas diversos resultantes de la interrelación entre sistemas marinos y terrestres–; etc. Una característica presente en casi todos los países megadiversos es la existencia de selvas tropicales, razón que explica la presencia de seis países latinoamericanos en el listado integrado por Brasil, Indonesia, Colombia, México, Australia, Madagascar, Filipinas, China, Perú, Ecuador, India, Papua Nueva Guinea, los Estados Unidos, África del Sur, Malasia, Venezuela y República Democrática del Congo.

En este sentido, los países de América del Sur tienen una posición privilegiada respecto de los demás países del mundo. Las primeras posiciones son compartidas con Australia e Indonesia, que ocupan el primer y cuarto lugar respectivamente, en anfibios; con China, que ocupa la tercera posición mundial en plantas vasculares; y con Indonesia y China en mamíferos.

LA BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ECONÓMICO

Las potencialidades de la biodiversidad como recurso económico son relativamente nuevas, por lo que tiene tanto o más valor lo que está por conocerse que lo conocido. El gráfico 2 muestra el conocimiento humano sobre los diferentes elementos de la biodiversidad. Como puede apreciarse, hay especies cuya descripción no sobrepasa el 0,5% de su constitución, de manera que resta mucho por investigar para determinar sus usos potenciales. El aún limitado conocimiento sobre virus y bacterias permite avizorar la posibilidad de la producción de nuevos medicamentos y productos tanto como el mejoramiento de procesos tecnológicos a partir de la identificación de sus propiedades. Entre otras aplicaciones resultantes de su identificación, se cuenta el desarrollo de vacunas, perfilado como una de las vertientes priorizadas por algunas compañías farmacéuticas para el lanzamiento de nuevos productos, y la utilización de bacterias en el proceso de explotación de minerales, en la industria de bebidas y licores, en el desarrollo de enzimas que aceleren y mejoren la calidad de los procesos de fermentación y en la conservación de alimentos.

La riqueza que representa la biodiversidad es el resultado acumulado del desarrollo de estos órganos y organismos en las condiciones peculiares de un determinado entorno geográfico; sin embargo, recién ahora es susceptible de valorización. Los avances de la capitalización de la biodiversidad (entendiendo por aquella su utilización en función de la valorización del capital) están vinculados al progreso de las ciencias de la vida y de su capacidad de convertir lo que existe en la naturaleza en

productos comercializables. *Se trata de que el desarrollo de la ciencia abra paso a la posibilidad de convertir la riqueza natural en un activo del capital, y por lo tanto en una fuente de su acumulación y reproducción y de poder.* En el tercer tomo de *El Capital*, Marx hacía referencia a cómo la conversión de la fertilidad natural de la tierra en fertilidad económica dependía de la fase del desarrollo y de los avances científicos:

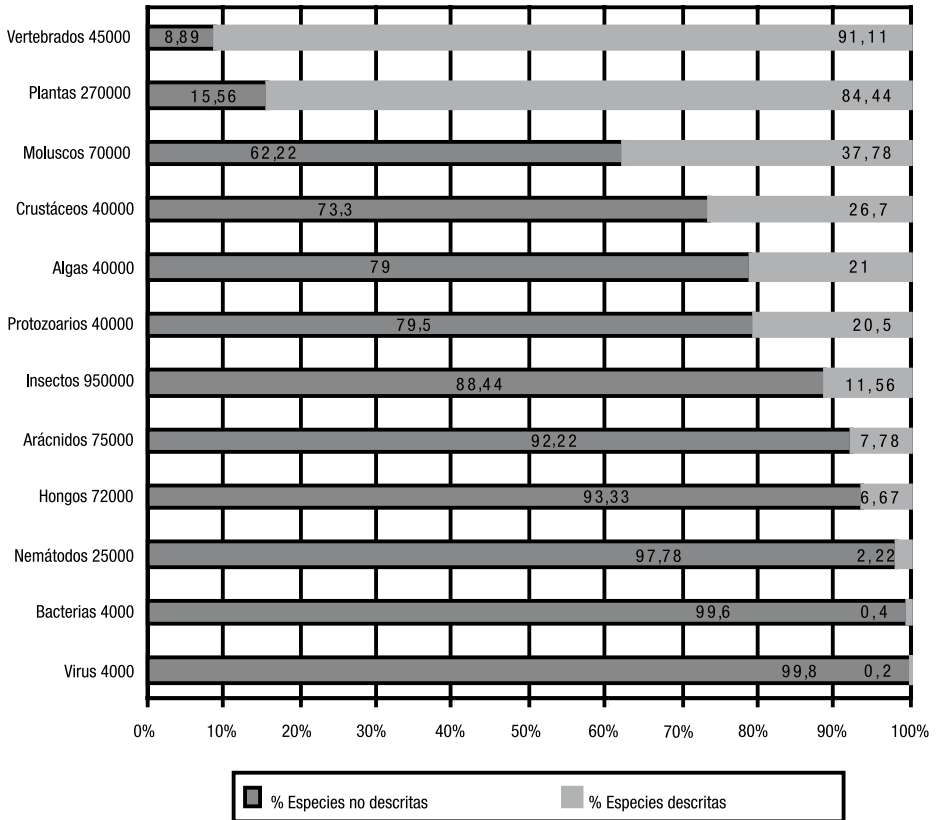
Partiendo de la misma fertilidad natural de las tierras, el grado en que ésta pueda hacerse disponible dependerá, pues, en parte del desarrollo químico y en parte del desarrollo mecánico de la agricultura. La fertilidad, aunque constituya una cualidad objetiva de la tierra, económicamente implica siempre una relación: dice siempre en relación al estado concreto de desarrollo químico y mecánico de la agricultura en un momento dado y varía, por lo tanto, a tono con él” (Marx, 1959:605-606). Más adelante señalaba que “por lo que se refiere a la fertilidad económica, el estado de productividad del trabajo [...] equivale aquí a la capacidad de la agricultura para explotar inmediatamente la fertilidad natural de la tierra –capacidad diferente según las diversas fases del desarrollo” (Marx, 1959:606).

El desconocimiento existente en la región sobre las posibilidades comerciales de la biodiversidad facilita el proceso de expropiación a través de las reglas que se proponen en los TLC. Perú posee el 20% de las plantas medicinales del mundo, pero durante 2002, sus exportaciones de productos medicinales naturales representaron sólo 5 millones de dólares, es decir el 0,03% de las exportaciones mundiales (Latin Pharma, 2003).

Las potencialidades económicas de la capitalización de la biodiversidad latinoamericana se erigen, en las actuales condiciones, en una ventaja comparativa de singular valor, identificada claramente por las ETN, lo que explica las sofisticadas fórmulas, aparentemente comerciales, mediante las que se proyecta su expropiación. Aquí debe interpretarse la expropiación como *la inhabilitación del derecho a la apropiación de los resultados económicos de la explotación de la biodiversidad por parte de las poblaciones y Estados donde está físicamente localizado el recurso.*

El desarrollo científico actual posibilita la capitalización de ese activo natural a través del desarrollo de nuevas industrias y productos. Los recursos genéticos de la flora, la fauna y otros microorganismos forman la base material para el avance de ramas clave del desarrollo científico y económico, por lo que mantener el control mediante la apropiación directa del recurso o mediante formas de gestión, cuyos resultados sean similares a los de la apropiación, constituye uno de los pilares de la hegemonía económica.

Gráfico 2
Conocimiento de las especies (en porcentaje)



Fuente: CAF (2005:13).

El cuadro 3 muestra el potencial económico de la biodiversidad en diferentes segmentos de mercado que las transnacionales esperan capitalizar si logran un acceso “barato” y en calidad de propietarios.

Las potenciales ganancias generadas por la explotación mercantil de la biodiversidad latinoamericana son motivo de preocupación para los segmentos del capital transnacional que compiten en esa área. *Las compañías farmacéuticas estadounidenses ven con suspicacia la presencia de sus rivales europeos en los mercados de la región, de manera que a través de los tratados de libre comercio, los Estados Unidos se proponen asegurar un acceso preferente a esos recursos. Para ello, el primer paso es garantizar que los acuerdos en materia de propiedad intelectual, erigidos hoy en un efectivo instrumento de disputa por los mercados,*

trasciendan lo estipulado en la OMC. El logro de ese objetivo es muy directo en la formulación de sus demandas.

Cuadro 3
Potencial económico de la biodiversidad

Área de producto y dimensión estimada del mercado global	Potencial de mercado	Cadenas de valor y oportunidades para actividades de valor agregado
Fármacos y vacunas: biofarmacéuticos y diagnóstico para la atención a la salud humana y animal US\$ 41.000 millones	Rápido crecimiento debido a nuevos enfoques de tecnología, que están transformando la industria biofarmacéutica, la ingeniería genética, genómica, proteómica, química combinatoria, nanotecnología y otros. Trayectoria bien desarrollada con mercados de capitales.	Grandes oportunidades en biomateriales para variados ámbitos de la industria. Existen oportunidades de investigación de enfermedades tropicales. Beneficios por medio de desarrollo de plataformas de tecnología, recursos humanos y otros. Biosimulación.
Medicina herbal, nutracéuticos y alimentos funcionales US\$ 20.000 millones	Crecimiento rápido, como lo indican las cifras de los Estados Unidos (5-10% anual). Tendencias demográficas favorables.	Procesamiento de materias primas. Fabricación en varias etapas de la cadena de valor. Se requiere cierto grado de tecnología mediana.
Cosméticos y productos para el cuidado personal US\$ 22.000 millones para cosmecéuticos	Rápido crecimiento, con base en la población en envejecimiento (los productos para la protección de la piel y contra el envejecimiento tienen un crecimiento del 8%), y en el creciente interés en productos naturales.	Procesamiento de materias primas. Fabricación en varias etapas de la cadena de valor. Se requiere cierto grado de tecnología mediana.
Enzimas industriales US\$ 1.800 millones	Gran potencial de crecimiento debido a la amplia gama de aplicaciones con beneficios para la conservación de energía y disminución de la contaminación. Probabilidad de que el crecimiento anual actual del 10% continúe aumentando.	Escala de oportunidades de bajo a mediano, sujeta a requerimientos de equipo. Oportunidades para mejorar actividad enzimática mediante la ingeniería genética. Plataformas industriales, como fermentación, aplicables a otras industrias.
Biotecnología agrícola US\$ 4.000 millones	Crecimiento moderado, debido a la aceptación gradual por parte del público y notorios ahorros en costos. Buen potencial a largo plazo. Expansión continua de aplicaciones y base de conocimiento.	Grandes oportunidades para actividades de valor agregado; plantas como biorreactores, biomateriales, productividad mejorada de los cultivos. Beneficios ambientales: menor uso de plaguicidas y menores pérdidas de cultivos.
Bioinformática: bases de datos y software para genómica y proteómica US\$ 1.100 millones para bioinformática	Tasa de crecimiento anual: 34%	Software, bioinformática, genética de población, complementos de otros tipos de datos biológicos, registros de biodiversidad nativa (genética, bioquímica).
Bioconductores y microconjuntos US\$ 400 millones	Tasa de crecimiento anual: 40%	Software, ciencia de los materiales, electrónica. Plataforma de tecnología.

Fuente: Field Work - CAF (2005:17).

Con los cambios jurídicos que suponen los TLC, se produce una subversión de valores. El saqueo de los recursos genéticos de la región, calificado como “biopiratería” por los genuinos defensores de la utilización racional, sustentable y legitimadora de los derechos de propiedad a sus legítimos dueños, aparece eufemísticamente como bioprospección⁸ o servicio científico, por lo que debe gozar de los mismos privilegios estipulados en el capítulo de inversiones.

Muchos proyectos de investigación tienen como base el patentamiento de variedades vegetales localizadas en los países latinoamericanos. A menudo, expediciones “filantrópicas” cumplen la función de juntar muestras de biodiversidad microbiana de los mares y los bosques que, posteriormente, les permitirán mapear el genoma de múltiples variedades de manera simultánea (Ribeiro, 2004).

La experiencia en América Latina recoge que las corporaciones transnacionales no necesariamente son las ejecutoras directas de este proceso de expropiación, ya que su naturaleza puede enmascarse tras procesos formalmente dirigidos a la conservación pero funcionales a la apropiación de ese recurso a través de ONG vinculadas a ellas.

A ello debe agregarse que los Estados Unidos mantienen una dura oposición a aceptar una demanda de los países megadiversos, aceptada por el Convenio de Biodiversidad, que solicita se indique de manera explícita el origen del material patentado y se den pruebas del consentimiento y de una distribución justa y equitativa de los beneficios.

La apropiación de los resultados económicos del material genético contenido en la biodiversidad y de los conocimientos acumulados por los pueblos originarios de la región sobre los usos de las diferentes variedades no es algo por vernir: es ya una realidad. A modo de ilustración, se enumeran algunas plantas con propiedades particulares en el alivio de dolencias o utilizadas en la alimentación de los pueblos originarios de la región –cuyo uso se ha extendido– y que han sido patentadas (léase expropiadas):

Ayahuasca: planta sagrada utilizada por los pueblos indígenas en la Amazonia para la realización de rituales espirituales y fines medicinales, patentada por Loren Miller.

Maca: planta utilizada en la dieta y la farmacología en Perú, patentada por *Pure World Botanicals Inc* y *Biotics Research Corp*.

8 Bioprospección: búsqueda sistemática, clasificación e investigación para fines comerciales de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos de valor económico actual o potencial que se encuentran en la biodiversidad.

Quinoa: grano que se come en América Latina con alto valor nutricional, patentado por dos investigadores de la Universidad de Colorado.

Tepezcohuite: utilizado por el pueblo Maya contra quemaduras por sus propiedades antiinflamatorias, patentado por el Dr. León Roque (Amigos de la Tierra, 2005:51).

LA PRIVATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA A FAVOR DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LOS MODERNOS TLC

La literatura económica más reciente enfatiza el papel del conocimiento en el desarrollo. Una vertiente importante de trabajos de investigación coloca las brechas en el conocimiento como un obstáculo adicional para superar las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre los países. En tanto esas diferencias son funcionales al proceso de transferencia de la renta de los países del sur hacia los del norte y a la acumulación de sus corporaciones, no resulta extraña la pretensión de perpetuar el *statu quo* que garantiza estos mecanismos.

La privatización de los diferentes peldaños de la construcción del conocimiento se erige en factor de acumulación. En la llamada “sociedad del conocimiento”, los derechos de propiedad intelectual son un instrumento inestimable para avanzar, en profundidad y extensión, en el proceso de acumulación.

La inclusión del respeto a los derechos de propiedad intelectual como uno de los nuevos temas comerciales fue un paso importante, y la aprobación de los acuerdos de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) dan cuenta del empeño que han puesto los países industrializados en general, y los Estados Unidos en particular, para lograr la colocación de este tema en la agenda multilateral.

En el ALCA y los TLC, los derechos de propiedad intelectual se han levantado como un tema neurálgico en las negociaciones. En estos acuerdos se amplían los beneficios y se diversifican los mecanismos mediante los que se produce la transferencia de renta de los países latinoamericanos hacia los Estados Unidos. En ellos, la figura de las patentes es vital, y al igual que en otros temas, la materialización del proceso de expropiación se sustenta en subterfugios legislativos que pueden pasar inadvertidos, como la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en la definición de inversión.

CONCENTRACIÓN EN LAS INDUSTRIAS BASADAS EN I+D

De manera general puede plantearse que las acciones en los temas de propiedad intelectual están dirigidas a la ampliación de los derechos, y ubican el foco del debate en los patrones de protección. A pesar de

ello, no establecen ninguna regulación para elevar el acceso al conocimiento y compulsar la transferencia de tecnología. Las negociaciones de propiedad intelectual incluyen diversos temas: patentes, marcas, derechos de autor, indicaciones geográficas, etc. Estos aspectos están presentes tanto en la agenda negociadora global como en la del ALCA y los TLC, pero es en los tópicos relativos a las patentes donde se perciben mayores diferencias entre las exigencias estipuladas en el ámbito de la OMC y las marcadas en las negociaciones plurilaterales y bilaterales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos.

En relación con el tema de las patentes, la industria farmacéutica estadounidense desarrolla un importante activismo. Sobre ese particular y sus posibles impactos es donde se producen las mayores divergencias entre los Estados Unidos y los negociadores latinoamericanos. Los resultados de esta discusión conciernen de manera especial a los medicamentos y los agroquímicos. Como consecuencia, los alcances de esta negociación estarían marcando de manera decisiva el acceso a los medicamentos y también el destino de muchos productores y producciones agrícolas.

Las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos predeterminan un resultado final de la negociación muy desequilibrado.

Los países latinoamericanos enfrentan el proceso negociador con una desventaja absoluta en todas las áreas, porque la posesión de recursos naturales estratégicos no renovables y escasos, en aquellos sectores que supuestamente representarían una ventana de oportunidad en la negociaciones, se torna blanco de asedio a través de exigencias concatenadas en diferentes grupos de negociación, y la cesión en esas disciplinas se convierte en la moneda de canje para obtener el acceso al mercado estadounidense.

En rubros como acceso a mercados, compras gubernamentales, subsidios y *antidumping*, servicios y otros, podrían identificarse, de manera puntual, posibles beneficios para los países latinoamericanos, aunque desbalanceados frente a los costos debido a un tenso proceso de demandas y concesiones. Sin embargo, en términos de propiedad intelectual, lo que se negocia es totalmente desventajoso para los países de la región. En ese rubro, no es posible identificar beneficios, y de manera casi absoluta puede afirmarse que todos son costos para la población, para la industria local de medicamentos, para las comunidades, etc. Quizá podría pensarse que los costos que asumirán los países latinoamericanos, de satisfacer las demandas de los Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, podrían compensarse con ventajas obtenidas en otras áreas de la negociación, pero hasta el momento, la experiencia acumulada de los procesos negociadores

de TLC con Chile, Centroamérica y los tres países andinos no permite augurar que eso sucederá.

La dirección que pretenden imponer los Estados Unidos en las negociaciones de propiedad intelectual tiende a reforzar y a consolidar los ya altísimos niveles de concentración de capital y exclusión de los necesitados.

La concentración del mercado farmacéutico, de agroquímicos y semillas se produce en tres niveles: producción, ventas y conocimiento. Esa marcada centralización se debe en buena medida al control que ejerce la gran industria sobre las patentes.

El punto de partida de los niveles de concentración es muy alto. Los mercados de medicamentos y de agroquímicos (incluido el de las semillas) están altamente concentrados y responden a los patrones de mercados oligopólicos. Una característica de este tipo de mercados es que ni la competencia entre los productores ni las reconocidas tensiones entre oferta y demanda son factores decisivos para bajar los precios. Como éstos son establecidos por las compañías, la lucha por lograr su caída se produce directamente entre productores y consumidores. Cuando se trata de un producto cuya demanda no es elástica, los consumidores se exponen a una relación de poder totalmente asimétrica.

Así, las patentes han devenido un instrumento de concentración. Investigaciones realizadas en la región arrojan que los precios de los medicamentos en los países estudiados (República Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú) “no parecen tener relación con los costos de producción y los márgenes de utilidad aceptables, sino que se fijan en los niveles que el mercado pueda soportar” (AIS, 2001).

Las ventas de productos farmacéuticos están significativamente concentradas. Los diez mayores mercados responden por el 81% de las mismas (*IMS Health*, 2006), pero los emergentes apuntan hacia un acelerado crecimiento, frente al más moderado de los mercados maduros. Por ese motivo, la atención de este segmento de la industria se vuelve cada vez más hacia los mercados pequeños y en desarrollo.

En 2005, las ventas globales monitoreadas de productos farmacéuticos tuvieron un crecimiento del 7% (*IMS Health*, 2006) a precios constantes, en tanto las de América Latina crecieron un 18,5% (*IMS Health*, 2006). Según los pronósticos de *IMS Health*, las ventas latinoamericanas se expandirán entre el 7% y el 10% durante los próximos cinco años, frente a una expansión de entre el 5% y el 8% para Europa y los Estados Unidos. Como puede apreciarse, la participación potencial de los mercados latinoamericanos en las ventas es lo que acapara

la atención del capital. Tales pronósticos, unidos a otras dinámicas de esa industria abordadas en este trabajo, contribuyen a explicar las demandas de la industria farmacéutica estadounidense en las negociaciones del ALCA y los TLC.

Tabla 9
Mercados Globales de productos farmacéuticos

Mercados globales monitoreados	Ventas 2005 miles de millones	% de las ventas globales	% de crecimiento
Norteamérica	265,7	47,0%	5,2%
Europa	169,5	30,0	7,1
Japón	60,3	10,7	6,8
Asia, África y Australia	46,4	8,2	11,0
América Latina	24,0	4,2	18,5
Total monitoreados por IMS	565,9	100	6,9

Fuente: IMS Health 2006 "IMS Reports Global Pharmaceutical Market Grew 7% in 2005, to \$602 Billion", 21 de marzo de 2006. En <http://www.imshealth.com/ims/portal/front/article/0,2775,6266_3665_77491316,00.html>.

No obstante, América Latina y el Caribe, a pesar de sus casi 590 millones de habitantes, no representan en términos relativos un mercado significativo para las ventas de productos farmacéuticos en comparación con otras regiones del mundo. Esto se explica por la regresión en la distribución del ingreso, los niveles de desempleo y pobreza, la retracción del Estado como proveedor de los servicios de salud y el crecimiento del precio de los medicamentos. Sin embargo, los mercados de México, Brasil y la Argentina, que facturan 7.300 millones, 5.410 millones y 1.900 millones de dólares respectivamente, no deben subestimarse. El *IMS Health* pronostica que el mercado de medicamentos debe crecer fuerte y más rápidamente en México, Brasil, la Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú. Según las proyecciones de esa entidad, las ventas debieron incrementarse de 18.400 millones de dólares en 2003 a 35 mil millones de dólares en 2008 (*Price Water House Coopers*, 2005). El gran capital, en su permanente afán de obtener ganancias, pretende ampliar su participación en mercados emergentes que, como el de América Latina, podrían crecer en el futuro.

Los datos ofrecidos hasta aquí apuntan a la concentración de la demanda, determinada por la estructura del mercado farmacéutico, la estructura de gastos y de ingresos de la población. De todas ma-

neras, la centralización de la oferta es mucho más marcada que la observada en la demanda.

En su estudio “Oligopolio SA. Concentración del poder corporativo: 2003” (*ETC Group, 2003*), la organización *ETC Group* revela que, en 2003, las diez compañías farmacéuticas más grandes del mundo controlaban el 53% del mercado, donde operaban ciento dieciocho firmas líderes. Estas cifras expresan el altísimo nivel de control ejercido por un pequeño grupo de empresas sobre un mercado en pleno desarrollo⁹. Niveles semejantes de monopolización posibilitan la fijación de precios que conllevan sustantivos márgenes de ganancia. Dos años después, el mismo estudio apunta a un mayor nivel de concentración: las diez mayores empresas pasaron a controlar el 59% del mercado, y las firmas calificadas como líderes se redujeron a noventa y ocho (*ETC Group, 2005a*). Si se toma como referencia la producción por país, resulta que diez de ellos son responsables del 85% de la producción mundial de fármacos (OMS, 2004a:8).

Tabla 10
Diez mayores compañías agroquímicas

Compañía	Ventas agroquímicos		% del mercado de plaguicidas 2004
	2003	2004	
Bayer (Alemania)	5.394	6.120	17%
Sygenta(Suiza)	5.507	6.030	17%
BASF (Alemania)	3.569	4.141	12%
Dow (EE.UU)	3.008	3.368	10%
Monsanto (EE.UU)	3.031	3.180	9%
Dupont (EE.UU)	2.024	2.211	6%
Koor (Israel)		1.358	4%
Sumitomo (Japón)	1.141	1.308	4%
Nufarm (Australia)	801	1.060	3%
Arysta (Japón)	711	790	2%

Fuente: Agrow World Crop Protection News en ETC Group (2005a).

⁹ El farmacéutico es un mercado en crecimiento, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Incorpora personas que no sólo buscan prevenir o tratar una enfermedad, sino el consumo de productos cuya función es mejorar la calidad de vida en un sentido integral, retardar el envejecimiento de la piel, promover el crecimiento muscular, etcétera.

En los mercados de agroquímicos (germicidas, fungicidas e insecticidas) y de semillas, muy relacionados entre sí pues las firmas que los operan son prácticamente las mismas, la concentración mantiene la misma tendencia, sólo que de manera más pronunciada. La acentuación de esta tendencia puede generar un encarecimiento generalizado de los productos agrícolas, así como un cambio sensible en la cultura agrícola por la vía del pago de patentes por uso de semillas genéticamente modificadas para cultivos de amplio consumo, como el arroz, el maíz y la soya.

Las diez mayores compañías de agroquímicos respondieron por el 84% de las ventas globales, mientras las seis mayores controlaban el 71% del mercado de plaguicidas (*ETC Group*, 2005b). Algunos analistas pronostican que de mantenerse el nivel de centralización de las grandes compañías de plaguicidas, para el año 2015 sólo sobrevivirán Bayer, Sygenta y BASF (*ETC Group*, 2005a).

Aunque la propaganda para estimular los cultivos genéticamente modificados incluye entre las ventajas de estos cultivos la reducción de los plaguicidas, un estudio citado por *ETC Group* concluyó que el uso de agroquímicos sobre los terrenos sembrados con transgénicos se incrementó en un 4,1%, lo que se contradice con lo que comúnmente se divulga (*ETC Group*, 2005c).

Las ventajas comparativas, especialmente de Brasil, la Argentina y otros países latinoamericanos para la agricultura han alentado el establecimiento de subsidiarias y la compra o fusión de compañías locales por parte de las grandes firmas de semillas y plaguicidas, a través de las que operan en la región¹⁰.

De las diez mayores compañías de plaguicidas, cuatro forman parte de la lista de las diez mayores en ventas de semillas; en 2002, ellas percibieron una tercera parte de las ventas mundiales (*ETC Group*, 2003) y en 2005, aunque no se tienen datos precisos de las ventas en el mercado de semillas, *ETC Group* las calcula en 21 mil millones de dólares. Las diez compañías más importantes controlan el 49% de ese mercado (*ETC Group*, 2005c). (Ver Tabla 11)

Con la compra de Seminis, Monsanto adquirió un control inédito del mercado de semillas al poseer también el de las semillas de hortalizas, considerado un segmento de rápido crecimiento. Su control abarca el 31% del mercado global de semillas de frijoles; el 38% de las de pepinos; el 34% de las de chiles; el 29% de las de pimientos; el 23% de las de tomate; y el 25% de las de cebolla (*ETC Group*, 2005c).

10 Este proceso ha estado protagonizado tanto por empresas europeas como estadounidenses. Por su relación con el ALCA y los TLC, sólo se hace referencia a las operaciones realizadas en esa dirección por las compañías de los Estados Unidos.

Tabla 11
Diez mayores compañías de semillas

Compañía	Ventas semillas	
	2004	2003
Monsanto (EEUU)+Seminis*	2.227+526=2.803	1.879
Dupont/Pioneer (EEUU)	2.600	2.240
Syngenta (Suiza)	1.239	1.071
Groupe Limagrain (Francia)	1.044	497
KWS AG (Alemania)	622	529
Land O' Lakes (EEUU)	538	
Sakata (Japón)	416	395
Bayer Crop Science (Alemania)	387	311
Taiki (Japón)	366	
DLF-Trifolium (Dinamarca)	320	
Delta&Pine Land (EEUU)	315	315
Seminis		477
Dow (EEUU)		204

*Comprada por Monsanto en mayo de 2005.

Fuente: ETC Group (2003).

Estos niveles de control en un mercado fundamental para la agricultura alertan sobre lo que puede suceder en términos de precios. Por lo pronto, en las negociaciones de los TLC latinoamericanos esta industria está solicitando diez años de protección de los datos de prueba. También es preciso decir que para la agricultura, los agroquímicos constituyen un insumo fundamental debido a la rápida diseminación de plagas. Por ejemplo, las ventas de fungicidas provenientes de Syngenta en América Latina crecieron un 18% durante 2004 a causa de la roya de la soya, enfermedad que ha afectado las plantaciones de ese cultivo en Brasil durante tres años (*ETC Group, 2005a*).

La protección de variedades de semillas de productos de consumo extendido como el arroz y el maíz es una importante vertiente para la obtención de ganancias. Ello se obtiene través del desarrollo de patentes biotecnológicas que, sin embargo, comprometen seriamente las metas de la lucha contra la pobreza por su impacto en el campesinado pobre y en los consumidores. El caso del arroz puede resultar trágicamente ilustra-

tivo. Las compañías biotecnológicas se han dado a la tarea de secuenciar el genoma del arroz, producto que constituye el alimento más consumido (en términos de personas cuya alimentación depende de ese producto), cultivado en ciento trece países y cuyo 95% es producido por países subdesarrollados (*ETC Group*, 2005b). El arroz ha sido el pionero de estos estudios, pues resulta el genoma más pequeño entre los cereales, por lo que puede servir como modelo para el del maíz y el trigo. En este sentido, sería posible lograr rasgos útiles para patentar la secuencia de otras especies, generalmente de amplio consumo (*ETC Group*, 2005b).

Llama poderosamente la atención el hecho de que ninguna de las mayores compañías que venden semillas son productoras de cultivos. Una tendencia en la actuación de las compañías de semillas ha sido el tránsito a las producciones transgénicas. Dupont, por ejemplo, ya no distingue en sus balances financieros entre las ventas de semillas transgénicas y convencionales (*ETC Group*, 2003). Es decir que mientras la brecha tecnológica entre productores y compañías proveedoras de insumos crece, el productor directo está más expuesto a ser desplazado del mercado y expropiado de su base natural de sustento cuando sus campos se “contaminan” con transgénicos, por cuyas patentes no pagaron. El hecho de que nueve de los diez mayores productores de arroz estén localizados en Asia no debe desviar la atención de la oportunidad que puede representar para los gigantes el incremento previsto en la demanda de este cultivo en la región latinoamericana. Debe tenerse en cuenta, además, la incapacidad de Asia para satisfacer cultivos tradicionales debido a la baja disponibilidad de tierras y de agua. Lo que se acepte en las negociaciones podría hipotecar el futuro del desarrollo agrícola de la región. Actualmente, el arroz se cultiva allí en veintiséis países, pero con una producción por debajo de su frontera productiva.

Resulta curioso que las firmas biotecnológicas para la venta de semillas logren colocar sus intereses en la agenda comercial de los países casi de forma subrepticia. Según el llamado “Acuerdo Trilateral” entre los Estados Unidos, México y Canadá, es tolerable un 5% de contaminación transgénica en las importaciones agrícolas. Esto, más que tolerancia es una forma de extender los productos transgénicos por los cuales habría que pagar patentes. Desde América Latina, ello puede percibirse como una concesión frente a la contaminación transgénica, pues resulta una puerta de entrada a la contaminación. La fórmula del Acuerdo Trilateral pretende ser impuesta a todos los países en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos.

En la Argentina, este sistema ya ha empezado a rendir ganancias a Monsanto. Hoy, ese país sudamericano es el tercero en el mundo en producción de soya transgénica: el 96% del área está plantado con

semilla transgénica. El gobierno planteó cobrar un impuesto a sus propios agricultores para pagar regalías a Monsanto, ante sus acusaciones de que los productores han sembrado ilegalmente la semilla cosechada por la que debieran pagar patente. Las regalías por ese concepto alcanzarían los 34 millones de dólares (*ETC Group*, 2004). El avance de los transgénicos también ha prosperado en Brasil, aunque con mayores obstáculos que en el país vecino, pero recibe presiones para impulsar sus cultivos con este cuestionado sistema.

Sin embargo, lo principal de esta fórmula es que si los gobiernos latinoamericanos la aceptan, significaría la anuencia para contaminar cultivos con ADN protegido por patentes. Esto posibilitaría a las megaempresas exigir el cobro de impuestos y debilitaría el rechazo a utilizar las controvertidas semillas *Terminator* (estériles) para evitar los gastos de vigilancia de las patentes (*ETC Group*, 2004). Hasta el momento, la comercialización de semillas *Terminator* es la principal amenaza basada en patentes a la agricultura latinoamericana.

El riesgo de la utilización de los transgénicos en algunas subregiones latinoamericanas no se agota en las consecuencias económicas para los productores. Existe el peligro de que los cultivos transgénicos se extiendan en zonas exponentes de la diversidad genética de cultivos, como el maíz en Centroamérica, región de riesgo por la entrada del maíz transgénico a México.

Entre el 80% y el 90% de las semillas utilizadas en los países en desarrollo son producidas y colectadas por los agricultores a partir de sus propias cosechas. La introducción de los derechos de propiedad intelectual en la obtención de vegetales puede reemplazar las variedades mejor adaptadas de los agricultores y reducir la diversidad y sustentabilidad de la agricultura.

Como puede observarse, tanto en la industria farmacéutica como en la de agroquímicos y semillas, tiene lugar un importante proceso de concentración manifiesto en el reducido grupo de empresas que controlan el mercado. La formación de esta élite empresarial está relacionada con la capacidad de innovación científica y tecnológica, cuyo monopolio de explotación tiene en la protección de las patentes un instrumento óptimo para impedir la emergencia de competidores.

En los últimos años se aprecia un creciente interés de las firmas por extender el imperio de las patentes como instrumento de la acumulación del capital. Teniendo en cuenta el soporte jurídico que brindan los tratados de libre comercio a las patentes, los mismos se erigen en un mecanismo de legitimación y profundización de la privatización del conocimiento, que no descarta la expropiación de los conocimientos tradicionales no patentados de las comunidades y de la base material para construir nuevos conocimientos potencialmente patentables.

PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ALCA Y LOS TLC COMO INSTRUMENTO DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL. LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

Tanto el ALCA como los TLC toman como punto de partida de las negociaciones en todas las disciplinas los compromisos contraídos en la OMC. Éstos significan un primer paso dirigido a homogeneizar y extender determinadas regulaciones al mundo. En el caso de los derechos de propiedad intelectual, la estandarización inicial de normas se produce con la suscripción del Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o TRIPS, por sus siglas en inglés). Este primer paso en la homogeneización legislativa constituye un acercamiento a la legislación estadounidense en esa materia –aunque aún no la alcanzan–, que es el ideal legislativo de las grandes corporaciones de ese país. El acercamiento a esa normatividad en términos de propiedad intelectual no es una inferencia. De manera precisa y explícita, Robert Zoellick, ex representante de la Oficina Comercial de Estados Unidos (USTR), expresaba en su carta al Congreso para iniciar las negociaciones con los países andinos:

En áreas tales como protección con patentes y protección de datos no divulgados, se busca que los países andinos apliquen niveles de protección y prácticas más en consonancia con la legislación y las prácticas de los Estados Unidos, incluyendo una apropiada flexibilidad (Zoellick, 2003a).

Las negociaciones en los temas de propiedad intelectual se realizan bajo la perspectiva de los países industrializados, lo cual tiene gran relevancia para los países en desarrollo por tres razones fundamentales. En primer lugar, estos últimos entran en desventaja, pues los titulares de las patentes se concentran en los países industrializados; las estadísticas del hemisferio revelan la precariedad del comportamiento de este indicador en los países latinoamericanos en relación con los Estados Unidos. La tabla 12 ilustra lo anterior, y de ella se puede deducir la alta tasa de dependencia, medida por la relación entre patentes otorgadas a no residentes y las otorgadas a los residentes de América Latina comparada con la de los Estados Unidos (patentes otorgadas a no residentes-patentes otorgadas a residentes). En segundo término, lo que se legisle respecto de este tema puede favorecer u obstaculizar la transferencia tecnológica. Y en tercer lugar, esta disciplina resulta muy sensible desde el punto de vista político y social, ya que incide directamente en la autoridad de los Estados nacionales para instrumentar políticas de salud pública que eleven el acceso de la población a los medicamentos. Por el peso e impacto social de este elemento, en este trabajo se dedica una reflexión más profunda a los instrumentos, mecanismos y relaciones de que se valen las corporaciones farmacéuticas estadounidenses para colocar sus intereses en la propia agenda comercial.

Tabla 12
Patentes otorgadas a residentes y no residentes (por países)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
a residentes	249	87	114	612	451	198	342	292	307	155	145	115	96	156
a no residentes	510	316	549	2.835	1.663	805	1.449	936	1.382	1.086	1.442	1.118	815	1.211
Total	759	403	663	3.447	2.114	1.003	1.791	1.228	1.689	1.241	1.587	1.233	911	1.367
a residentes									10	1	1	2	1	
a no residentes									20	3	4	5	5	
Total									30	4	5	7	6	
a residentes	4.712	3.385	2.548	3.549	1.378	1.445	924	1.292	2.513	3.605	3.025	3.619	3.724	
a no residentes				2.300	2.624	1.676	1.864	1.864	3.412	4.580	6.234	3.957	5.140	
Total	4.712	3.385	2.548	3.549	3.678	4.069	2.600	3.156	5.925	8.185	9.259	7.576	8.864	
a residentes	101	83	58	16	21	22	26	18	21	12	37	46	60	29
a no residentes	540	591	483	257	128	146	196	259	407	418	583	608	703	280
Total	641	674	541	273	149	168	222	277	428	430	620	654	763	309
a residentes		35	35	53	95	87	44	58	59	20	21	13	12	5
a no residentes		390	213	227	595	278	326	447	417	570	574	350	360	286
Total		425	248	280	690	365	370	505	476	590	595	363	372	291
a residentes	5	5	10	4	1	3	10	15	9	2				
a no residentes	1	5	2	2	10	20	6	8	11	1				
Total	6	10	12	6	11	23	16	23	20	2	1			
a residentes		11	1	3	2	5	7	5	18		7	5		
a no residentes		91	59	62	23	82	129	362	291		32	21	19	
Total		102	60	65	25	87	136	367	309		39	26	19	

(continúa)

LOURDES MARÍA REGUEIRO BELLO

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
El Salvador	a residentes	5	4	1	3	5	1	7	1	5	8	5	5	11	9
	a no residentes	7	2	23	62	74	60		5	60	12	27	25	28	32
	Total	12	6	24	65	79	61	7	6	65	20	32	30	39	41
Estados Unidos	a residentes	47.391	51.179	52.253	53.231	56.066	55.739	61.104	61.707	80.292	83.905	85.070	87.607	86.972	87.901
	a no residentes	42.974	45.334	45.191	45.111	45.610	45.680	48.541	50.276	67.229	69.580	72.425	78.432	80.361	81.127
	Total	90.365	96.513	97.444	98.342	101.676	101.419	109.645	111.983	147.521	153.485	157.495	166.039	167.333	1
Guatemala	a residentes	21	5	10	6	9	15	12	7	11	15	15	11		
	a no residentes	87	138	61	23	51	7	8	13	22	53	81	11		
	Total	108	143	71	29	60	22	20	20	33	68	96	22		
Haití	a residentes	3					1	4							
	a no residentes	5					2	11		7					
	Total	8					3	15		7					
Honduras	a residentes	1		3	2	3	4	12	7	7	7	3	7	9	4
	a no residentes	18		21	9	29	4	42	57	60	78	69	217	171	172
	Total	19		24	11	32	8	54	64	60	85	72	224	180	176
Jamaica	a residentes	1	1	2	2	5	2		1				2	15	11
	a no residentes	20	10	1	2	1	3	23	20				67	54	61
	Total	21	11	3	4	6	5	23	21				69	69	72
México	a residentes	132	129	268	343	288	148	116	112	141	120	118	118	139	121
	a no residentes	1.487	1.231	2.892	5.840	4.079	3.390	3.070	3.832	3.078	3.779	5.401	5.360	6.472	5.887
	Total	1.619	1.360	3.160	6.183	4.367	3.538	3.186	3.944	3.219	3.899	5.519	5.478	6.611	6.008
Nicaragua	a residentes		17	5	2	2	1		4						
	a no residentes					53	31	39	34	18	12			47	

(continúa)

LOS-TLC EN LA PERSPECTIVA DE LA ACUMULACIÓN ESTADOUNIDENSE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nicaragua														
Total		17	5	2	55	32	39	38	18	12			47	
a residentes	6	9	7	6	2	7	7	3	12	1	4	7	6	9
a no residentes	29	32	34	20	62	73	31	49	97	63	13	152	268	163
Total	35	41	41	26	64	80	38	52	109	64	17	159	274	172
Paraguay														
a residentes	3	4	3	4	5	4				6	3	3	3	3
a no residentes	32	62	30	22	59	49				84	80	87	87	
Total	35	66	33	26	64	53				90	83	90	90	
Perú														
a residentes	14	17	24	10	15	9	7	7	6	5	9	14	22	16
a no residentes	161	180	237	104	221	267	174	173	132	266	299	523	528	530
Total	175	197	261	114	236	276	181	180	138	271	308	537	550	546
Uruguay														
a residentes	61	76	42	43	54	39	9	16	18	38	3			
a no residentes	101	114	16	139	55	27	20	49	84	106	81			
Total	162	190	58	182	109	66	29	65	102	144	84			
Venezuela														
a residentes	63	73	26	299	365	180	76	62	27	21	21	14	17	10
a no residentes	724	520	483	1.804	2.873	2.195	1.195	684	767	647	865	493	573	659
Total	787	593	509	2.103	3.238	2.375	1.271	746	794	668	886	507	590	669
América Latina y el Caribe														
a residentes	2.487	1.831	1.572	2.733	2.748	2.198	1.641	1.960	3.215	4.087	3.479	4.082	4.219	4.244
a no residentes	7.121	5.933	6.791	13.730	12.316	10.089	8.500	8.899	10.372	11.931	15.873	13.185	15.475	15.621
Total	9.608	7.764	8.363	16.463	15.064	12.287	10.141	10.859	13.587	16.019	19.352	17.267	19.694	19.865

Fuente: Datos de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología en <<http://www.redhucyf.oas.org>>.

En los países latinoamericanos, la mayor parte de los titulares de las patentes solicitadas y otorgadas son no residentes. Los países industrializados tienen el 97% de las patentes, y más del 80% de las otorgadas en países en desarrollo pertenecen a residentes de países industrializados. De las moléculas introducidas en el período 1983-1999, el 43% tenía patente de compañías estadounidenses; el 13,8%, suizas; el 9,7% del Reino Unido; y el 8,7% de Alemania. La entrada en vigor de los ADPIC acentúa las desventajas de las condiciones de partida, en tanto significa una renuncia a la libertad precedente de que disfrutaban los Estados, estipulada por la Convención de París (1883) para decidir las áreas de patentabilidad (que amparaba que los países no patentaran medicamentos ni alimentos), la duración de las patentes, y establecer los límites de la exclusividad de los derechos de los titulares. Por otra parte, el pago por el uso de patentes de medicamentos se levanta como una fuente adicional de remisión de dinero del sur al norte y, como consecuencia, en fuente de acumulación asentada en la enorme brecha de desarrollo tecnológico y de difusión del conocimiento. Las patentes, en un contexto de asimetrías como el descrito, se erigen en un mecanismo de descapitalización que, en el futuro, podría incrementar los niveles de endeudamiento de la región.

Estas estadísticas avalan lo que puede significar en egresos para los países latinoamericanos el solo cumplimiento de lo establecido en los ADPIC.

Un dato interesante. Antes de 1991, el país latinoamericano que mayor cantidad de patentes tenía registradas en los Estados Unidos era México. Sin embargo, y sin que se tengan los elementos suficientes para atribuirlos a esa causa, es una constatación de la realidad que después de la firma del TLCAN ese lugar está ampliamente ocupado por Brasil. Si entre 1963 y 1991, los Estados Unidos reconocieron cincuenta y veintiún patentes anuales a México y Brasil respectivamente, esa relación cambió en el período 1991-2004, cuando el promedio brasileño era de ochenta y cinco patentes anuales y el mexicano de sesenta y cuatro. Esta verificación fáctica, si bien no puede ser explicada por una relación de causalidad con el TLCAN, sí permite afirmar que ese acuerdo no ha estimulado la participación de patentes mexicanas en el mercado estadounidense, ni tampoco en el mercado doméstico, donde han mostrado una tendencia decreciente. (Ver tabla 13).

El tema de la brecha entre los Estados Unidos y América Latina respecto de la propiedad intelectual no se agota en las patentes. Es necesario agregar que ello se refleja también en la capacidad técnica instalada para evaluar las patentes que solicitan registro, demoras en

el proceso de registro por escasa información, o incluso en el otorgamiento de beneficios a resultados que no cumplen con los requisitos establecidos, etcétera.

Tabla 13
Patentes reconocidas a Brasil y a México por los Estados Unidos

	1963-1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1994-2004
México	1.417	44	40	39	45	57	76	76	81	94	84	86	722
Brasil	593	60	63	63	62	74	91	98	110	96	130	106	953
Diferencia	824	-16	-23	-24	-17	-17	-15	-22	-29	-2	-46	-20	-231

Fuente: Cálculos de la autora basados en datos de US Patent and Trademark Office, Office of Electronic Information Products, Patent Technology Monitoring Division (PTMD) en <http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/ocip/taf/tecst/all_tech.htm> acceso febrero de 2006.

Para los países subdesarrollados, la suscripción de los ADPIC supuso, primero, la extensión de lo patentable, ya que antes del acuerdo de los ADPIC, más de cincuenta naciones en el mundo no reconocían patentes sobre medicamentos. Esto permitió a muchos países en desarrollo promover la fabricación doméstica de esos productos. Tal es el caso de los miembros de la Comunidad Andina, donde se otorgaron patentes sobre medicamentos a partir de los años noventa; de Brasil, que lo hizo en el año 1996; de la Argentina y Guatemala hasta 2000, etc. En segundo lugar, supuso el reconocimiento de la protección de las patentes farmacéuticas durante veinte años a cambio del acceso a los resultados de la investigación, lo que legitimó, en un acuerdo internacional, la exclusividad en el mercado doméstico de los medicamentos patentados y la consolidación de condiciones monopólicas que permiten a esas empresas imponer altos precios.

Si bien los compromisos contraídos bajo los ADPIC –que deberían haberse instrumentado para la mayor parte de los países latinoamericanos en el año 2000– significaron un avance en la colocación de los intereses de las ETN en la agenda internacional, lo legislado en la OMC aún deja un espacio a las decisiones de políticas domésticas y resquicios a interpretaciones flexibles en temas que actualmente, como se verá más adelante, son de gran interés para las corporaciones, o no incluye contenidos que redundarían en la maximización de sus beneficios. Entre ellos, se destacan el derecho de exclusividad sobre la información no divulgada, la restricción a la utilización de licencias obligatorias, la ampliación de la protección a las patentes por retraso en el otorgamiento, el reconocimiento de patentes por segundos usos y la eliminación de exclusiones a la patentabilidad. El ALCA y los TLC se perfilaron como un instrumento

adecuado para alcanzar los propósitos maximalistas que no pasaron en la OMC. Como es lógico, la aceptación de estos compromisos no habilita la capacidad del Estado para desarrollar una política de salud pública que favorezca a la mayor parte de sus ciudadanos, y en especial a aquellos que no disponen de los medios para acceder a los servicios y a la atención médica. En la consecución de estos objetivos, las corporaciones estadounidenses no han vacilado en intervenir directamente en los espacios de la política.

INFLUENCIA DE LAS CORPORACIONES FARMACÉUTICAS EN LA POLÍTICA

La industria farmacéutica de los Estados Unidos invierte notables sumas de dinero para asegurar sus altos niveles de ganancias. Ello se logra a través de dos vías. Por una parte, financiando a los candidatos, tanto en las elecciones de los estados como en las federales; por la otra, en la actividad de cabildeo (*lobbying*) con vistas a promover leyes y regulaciones que garanticen la exclusividad en el mercado doméstico, la preservación de sus niveles de precios, la protección a sus patentes y la influencia en el diseño de la política comercial internacional para extender el imperio de esas leyes hacia otros países. *The Center for Public Integrity*, tanque pensante que sigue las relaciones entre el gobierno y las grandes compañías, ha revelado la tendencia al incremento de los desembolsos por parte de la industria farmacéutica y biotecnológica dirigidos a influir en la política interna y externa.

Esa organización calcula que la industria farmacéutica ha otorgado cerca de 150 millones de dólares para el financiamiento de candidatos federales, estatales y de partidos en los últimos cuatros ciclos electorales estadounidenses. El 60% de ese financiamiento se brindó a los republicanos (*The Center for Public Integrity*, 2005a). Esta inclinación no debería causar asombro si se tiene en cuenta que el Partido Republicano es el principal receptor de las contribuciones de las grandes corporaciones en las campañas electorales, pues es más proclive a la apertura comercial (aunque selectiva). Sin embargo, a los efectos del presente trabajo resulta más útil indagar en el cabildeo como vía para garantizar la inclusión de los intereses económicos de estas compañías en la política que en el financiamiento de las campañas propiamente dichas.

Según *The Center for Public Integrity*, en los Estados Unidos se reconoce por “cabildeo” (*lobbying*) cualquier comunicación realizada en nombre de un cliente a miembros del Congreso, al presidente, miembros de la Casa Blanca y a empleados de alto nivel de las cerca de doscientas agencias en relación con la formulación, modificación o adopción de una legislación. Los “cabilderos” (*lobbyists*), como define la mencionada institución, son personas cuyos servicios son contratados directamente por una organización o una firma para hacer labo-

res de cabildeo en nombre de un cliente, empleando al menos el 20% de su tiempo durante seis meses en ese tipo de actividad.

Aunque el cabildeo y la contratación de cabilderos están amparadas legalmente, las firmas que los contratan deben rendir informes sobre los contactos realizados y del dinero gastado. No obstante, se reconocen –y recientemente se han realizado estudios sobre ello– actividades de cabildeo no registradas en los reportes emitidos.

Entre las firmas que encabezan la lista de mayores gastos para financiar la actividad de cabildeo en los Estados Unidos está la *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America* (PhRMA), la principal organización comercial de la industria farmacéutica; representa a sesenta y siete compañías y subsidiarias que desarrollan y producen prescripciones farmacológicas e incluye a dieciocho de las veinte mayores compañías del sector. Entre ellas se encuentran: Hoffmann-La Roche Inc., AstraZenecaPlc, Boehringer Ingelheim Pharmaceutical Inc., Novartis Pharmaceuticals Corporation, Wyeth, Bayer Corporation, Merck & Co. Inc., Schering-Plough Corp., GlaxoSmithKline Plc, Amgen Inc., Abbott Laboratorios, Johnson & Johnson, Pfizer Inc., Bristol-Myers Squibb Co., Sanofi-Aventis, y otras. PhRMA apoya y promueve políticas para el establecimiento de fuertes regulaciones sobre las patentes y se opone a la importación de fármacos y al establecimiento de controles de precios. Con independencia de la actividad desarrollada por PhRMA, las mayores compañías que la componen desarrollan sus propias acciones de cabildeo, en las que juegan un papel sobresaliente Pfizer, GlaxoSmithKline (que no es una compañía con base en los Estados Unidos sino en Gran Bretaña), Wyeth, etc. PhRMA es reconocida como la quinta empresa de mayores gastos en cabildeo informal ante entidades gubernamentales de ese país, calculados en unos 26 millones de dólares (*The Center for Public Integrity*, 2005d).

Para el logro de sus objetivos se invierte en fuertes entrelazamientos entre el gobierno y el sector privado, lo que se evidencia en la cantidad de personas contratadas como cabilderos que anteriormente fueron funcionarios del gobierno. Éstos aprovechan su conocimiento y relaciones en los medios gubernamentales para hacer avanzar los intereses de las corporaciones que representan. También ocurre que antiguos funcionarios ocupan importantes puestos en esas compañías. Tal es el caso del presidente de PhRMA, Billy Tauzin, ex congresista republicano por el estado de Louisiana.

Entre 1998 y 2005, la industria farmacéutica y de productos para la salud gastó más de 800 millones de dólares en la actividad de cabildeo y en las campañas federales y estatales. En la actividad propiamente de cabildeo –según declaran sus propios informes– los gastos

fueron de 675 millones de dólares, los más altos de la nación, pues ninguna otra industria ha dedicado una mayor cantidad de dinero para influir en la política en el período indicado. Si se tiene en cuenta el desembolso combinado de contribución a las campañas y el de la actividad de *lobby*, la industria farmacéutica sólo es superada por las compañías de seguros (*The Center for Public Integrity*, 2005b). Es válido agregar que estudios de esta organización revelan que desde 1998, los gastos de las compañías para influir en las decisiones de los legisladores representan el doble de lo gastado en elegirlos (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Tabla 14
Estados Unidos: Datos sobre el cabildeo en la industria farmacéutica

Gastos en cabildeo 1998-2005	US\$ 675 millones
<i>Lobbyists</i>	3.009
Antiguos funcionarios registrados como <i>lobbyists</i>	1.014
Ex congresistas registrados como <i>lobbyists</i>	75
Proyectos de ley	Más de 1.600

Fuente: The Center for Public Integrity (2005b).

Estas compañías contratan cerca de 3 mil *lobbyists*, de los cuales una tercera parte son antiguos funcionarios federales, para impulsar sus intereses ante el Congreso, el Senado, la FDA y otras instancias del Ejecutivo (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Durante el año 2003, esa industria destinó 116 millones de dólares al cabildeo, pues precisamente ese año el Congreso dio su aprobación, y el presidente Bush rubricó la *Medicare Modernization Act of 2003* (Ley de modernización del *Medicare* de 2003). En el año 2004, esos gastos ascendieron a 123 millones, lo que constituye un récord para la industria. De los 1.291 cabilderos (*lobbyists*) que actuaron ese año como representantes de esas corporaciones, el 52% correspondía a ex funcionarios federales. La nueva ley del *Medicare*, que ofrece seguro médico a 41 millones de ciudadanos, fue evaluada por la industria farmacéutica como proveedora de compradores potenciales confiables, razón por la que las compañías influyeron en la aprobación de una previsión según la cual en los programas gubernamentales quedaba excluida la posibilidad de posteriores negociaciones para la reducción de precios (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Según un estudio realizado en la Universidad de Boston por los profesores Alan Sager y Deborah Socolar, el 61% del dinero gastado en prescripciones de medicamentos por el *Medicare* devendrá en ganan-

cias para esas compañías. El citado estudio prevé que en los próximos ocho años las compañías farmacéuticas verán crecer sus ganancias en 139 mil millones de dólares (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

La actividad de cabildeo de las corporaciones farmacéuticas en la última década ha sido particularmente exitosa y ha logrado incidir en función de sus intereses en el diseño de las políticas domésticas, por ejemplo limitando las importaciones de fármacos, como ya ha ocurrido con los procedentes de Canadá, o con la aprobación de la *Best Pharmaceuticals for Children Act* –que extiende la provisión de “exclusividad pediátrica” resultante de la modernización de la ley de la *Food and Drug Administration* (FDA) de 1997 y que da seis meses adicionales de protección de las patentes a cambio de que los productores realicen estudios sobre los efectos de esos fármacos en niños, período durante el que no pueden venderse genéricos–. En 1994, el cabildeo de la industria farmacéutica logró impedir el avance de la propuesta de William Clinton del control de precios como parte de su plan de atención a la salud. Por influencia del cabildeo, las farmacéuticas obtuvieron el permiso de la Oficina de Patentes para divulgar los potenciales resultados de ensayos preclínicos antes de realizarse los clínicos (con lo que se apropian anticipadamente de un mercado para un producto que aún no ha tenido aprobación). Ese año, la FDA (entidad que concede la aprobación de los fármacos en los Estados Unidos) aprobó un cambio en las reglas que permite que algunos fármacos, como vacunas contra agentes de la guerra biológica, sean aprobados después de ser testeados con animales; la flexibilización de los criterios para el otorgamiento de patentes sobre genes, etc. Si bien estos resultados están encaminados a su aplicación en los Estados Unidos, la experiencia señala que muchos de ellos pueden hacerse extensivos a otros países mediante su inclusión en los acuerdos comerciales.

Estas compañías han logrado influir con sus demandas en el diseño de la política comercial estadounidense. La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), entidad encargada de negociar los acuerdos comerciales con otros países, es una de las agencias objeto de influencia por parte de los cabilderos de la industria farmacéutica. Entre 1998 y junio de 2005, PhARMA declaró contactos con la USTR en cincuenta y nueve informes, cifra superior a la registrada por cualquier otro grupo de interés (*The Center for Public Integrity*, 2005d). La focalización en el contenido de los acuerdos comerciales que diseñen un orden funcional a sus intereses acapara la atención de la industria farmacéutica, hasta el punto de que PhARMA ha tenido más contactos con la USTR que con la FDA.

En el diseño de la política comercial, la actividad de cabildeo se ha dirigido fundamentalmente a dos aspectos. En primer término, a la

obligatoriedad del reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual en los países con los que los Estados Unidos negocian acuerdos comerciales. Y en segunda instancia, a la eliminación de cláusulas que admitan prácticas regulatorias por parte de otros Estados en los acuerdos comerciales, como los controles de precios.

El cabildeo sobre estos dos asuntos ha sido efectivo. La Ley de Comercio de 2002 (*Trade Act of 2002*) reconoce como objetivos de los acuerdos comerciales la defensa de los derechos de propiedad intelectual y la eliminación de las prácticas regulatorias por parte de terceros.

La convergencia existente entre los intereses del gran capital y el gobierno de los Estados Unidos tiende a borrar en el entendimiento común las fronteras entre uno y otro. Acertadamente, Ana Esther Ceceña llama la atención sobre las diferencias:

Se habla indistintamente de hegemonía del capital transnacional o hegemonía de los Estados Unidos, por ejemplo, sin detenerse a examinar el diferente ámbito y estatuto teórico que tienen esas dos formas de representación del capital. Mientras el espacio del Estado lo coloca en posición de promover las mejores y más amplias condiciones de valorización de sus capitales pero privilegiando la gestión nacional, es decir, buscando la supremacía de la nación en el mundo, el capital individual –personificado en la empresa como base esencial de la producción de plusvalor– busca la ventaja tecnológica y organizativa en su campo específico, incrementando así sus ganancias. El Estado asume la representación del capital, principalmente ante el conflicto entre clases antagónicas, y hacia el exterior de la nación, en tanto el capital individual procesa, mediante la competencia, el desarrollo de las fuerzas productivas como espacio de apropiación privada, sustento de la superioridad o dominio económico frente a su propia clase. Bajo la forma de empresa, el capital no reconoce fronteras políticas, culturales o geográficas; sus límites están marcados por su capacidad productiva, por su capacidad de convertir todo espacio en uno real de valorización. Bajo la forma de Estado, expresada históricamente como Estado nacional, sus fronteras emanan de su capacidad de apropiarse los recursos mundiales, frente a y en detrimento de otros Estados nacionales, abriendo el espacio para el despliegue de sus capitales y disputando su lugar como eje vertebrador del proceso general de reproducción [...] Por ello, el sujeto de la hegemonía es el Estado nación, aunque [ésta] se construya fundamentalmente sobre la base del liderazgo económico que impulsan sus capitales (Ceceña, 1995b:31-32).

Es relevante poner al descubierto las relaciones existentes entre los asuntos que las compañías farmacéuticas estadounidenses reclaman que se incluyan en los acuerdos comerciales y la exigencia de presiones sobre los gobiernos de terceros países, con la situación doméstica de esa industria. En los Estados Unidos, los altos costos de los medica-

mentos ponen al gobierno frente a la disyuntiva de satisfacer los intereses económicos de la industria, o de ceder ante las presiones de algunos estados que abogan por la reducción de sus precios en detrimento de aquélla. Desde el año 2003, treinta y cuatro estados de los Estados Unidos han considerado la inclusión de legislaciones para promover la importación de medicamentos, fundamentalmente desde Canadá, lo que podría significar un ahorro para los ciudadanos de entre el 25% y el 50% del precio. Ello ha chocado con la negativa y la resistencia de la industria y del gobierno federal (*The Center for Public Integrity*, 2006).

Si bien hasta el momento tales demandas no han sido satisfechas, no puede descartarse un cambio de situación que eleve los costos políticos (bajo una administración demócrata, por ejemplo) de la gestión vigente y que, frente a los reclamos de reducción de precios de los medicamentos por parte de los estados, la respuesta implique el descenso de las ganancias de las farmacéuticas. En ese escenario, estas empresas podrían encontrar una salida compensatoria al declive en los mercados latinoamericanos, si éstos son regulados por acuerdos comerciales en función de sus intereses, que les garantice una participación monopólica con el desplazamiento de los genéricos y la consecuente elevación de los precios de medicamentos que tendrían que pagar los latinoamericanos. *Por lo tanto, la materialización de sus exigencias en los acuerdos comerciales con los países latinoamericanos tiene significación estratégica para elevar, en el mejor de los casos, y mantener, en una segunda mejor opción ('second best') los niveles de ganancias de las farmacéuticas estadounidenses. De esa manera, los acuerdos comerciales forman parte de la estrategia de acumulación de largo plazo del sector, cumpliendo la función adicional de compensar en los mercados latinoamericanos las posibles reducciones de ganancias en el mercado doméstico.*

En el tema de patentes y marcas, la industria farmacéutica y de otros productos para la salud ocupa en los Estados Unidos el segundo lugar en el *ranking* de compañías que registraron archivos sobre el tema, seguida por la de equipos y servicios de computación. La lista es liderada por la industria de la televisión y cine y los productores de música.

Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (TLCEU-CA-RD, más conocido como CAFTA-DR por sus siglas en inglés), se incluyó la demanda de PhARMA para remover los controles de precios en esos países, tanto como estrictas regulaciones en materia de propiedad intelectual. En el borrador del TLCEU-CA-RD se estipulaba la prohibición al establecimiento de topes a los precios de los medicamentos, excepto en el caso de desagravio por prácticas de comercio desleal. Con ello se garantiza la posibilidad de las farmacéuticas estadounidenses de exportar hacia Centroamérica y República Dominicana productos con altos precios, que aseguran exce-

lentes márgenes de ganancias. Esto no podría lograrse si no se restringe la participación de los genéricos en esos mercados. Como consecuencia, a estas exigencias las acompañan aquéllas que exigen el cumplimiento de las regulaciones de exclusividad y otorgan el reconocimiento de las patentes de los medicamentos en los países latinoamericanos.

En el año 2004, el Congreso de Guatemala discutió una ley que permitiría la comercialización de genéricos a bajos precios junto a los medicamentos de marca, lo que lógicamente se traduciría en una reducción de las ganancias de las compañías farmacéuticas de los Estados Unidos. La USTR amenazó con dejar afuera ese país de las negociaciones del TLC, y el Congreso guatemalteco no aprobó la medida (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Es importante considerar que tales medidas significan incapacitar a los gobiernos centroamericanos para establecer regulaciones de precios que podrían contribuir al acceso de sus pueblos a los medicamentos, con tal de garantizar elevados márgenes de ganancias a las empresas transnacionales estadounidenses. Queda claro que el objetivo de tales acuerdos comerciales no es elevar el nivel de vida de las sociedades latinoamericanas, viabilizando el acceso a una cartera más diversificada de productos farmacéuticos, sino facilitar y legitimar la realización de esas industrias como monopolios transnacionales. Con ello, los Estados latinoamericanos vendrían defensores de los titulares de las patentes y de sus supuestos derechos, en detrimento de los intereses de sus ciudadanos.

Estas experiencias evidencian una contradicción entre el discurso y la práctica: mientras el discurso general sobre el libre comercio argumenta las ventajas de la apertura de los mercados y las garantías a la competencia, los dictados de los TLC se dirigen a la creación de mercados cerrados para los productos farmacéuticos, acompañados de regulaciones que eliminan la competencia.

Comúnmente, se establece una relación lineal entre la protección a la propiedad intelectual y el estímulo a la innovación. Sin embargo, las tasas de ganancias obtenidas del monopolio de producción y comercialización otorgado por las patentes no son justificables por los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D), a lo que se suma la regresión en las tasas de innovación y de registro de nuevos productos, documentada también en este trabajo. De todos modos, queda afuera del análisis un elemento crucial: en qué medida esas innovaciones están dirigidas a resolver problemas básicos de salud de los países en desarrollo y, como corolario, por qué los países latinoamericanos deberán subsidiar un proceso del que reciben limitados beneficios, si se tiene en cuenta que en los últimos veinticinco años se han desarrollado aproximadamente 1.400 medicamentos, de los cuales sólo el 1% está destinado al tratamiento de enfermedades tropicales (Valladares, 2005:8).

Las corporaciones argumentan que el no reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual bajo cualquier forma que limite los ingresos de los titulares de las patentes constituye un desestímulo al avance de la investigación, pues no se recuperan los costos del proceso que ella exige. Sin desconocer los altos costos de investigación para obtener nuevos productos, el verdadero significado del crecimiento de la industria biofarmacéutica para la economía estadounidense es revelado por un estudio divulgado a fines de 2004 por el Instituto Milken. Según éste, las compañías responden por la creación de 2 millones 700 mil empleos, y por un producto de 172 mil millones de dólares. El estudio destaca que esas cifras evidencian la importancia crítica del trabajo de los negociadores comerciales de los Estados Unidos para abrir los mercados extranjeros, nivelar el campo del juego y promover la innovación en el régimen de comercio global. Así, concluye que las industrias de alta tecnología, como la biofarmacéutica, son un instrumento para el crecimiento de ese país, y ello fundamenta la necesidad de impulsar una posición fuerte a favor de reglas de apertura comercial, que permitan la continuidad del crecimiento (PhRMA, 2006:2).

El argumento de recuperar la inversión en investigación no se sustenta en datos empíricos. Las estadísticas muestran que los costos en *marketing* de las mayores farmacéuticas del mundo superan con creces los de investigación y desarrollo, que para la mayor parte de las compañías no llega al 50% de lo invertido en promoción de los productos.

Tabla 15
Mayores empresas farmacéuticas: Gastos en Marketing y en I+D en 2004

Compañía	Gastos en marketing (millones de dólares)	Gastos en I+D (millones de dólares)	Gastos I+D/Gastos marketing (%)
Pfizer	16.900	7.680	45
GlaxoSmithKline	12.930	5.200	40
Sanofi-Aventis	5.590	9.260	165
Johnson&Johnson	15.860	5.200	33
Merck	7.350	4.010	55
Novartis	8.870	4.210	47
AstraZeneca	7.840	3.800	48
Hoffman La Roche	7.240	4.010	55
Bristol-Myers Squibb	6.430	2.500	39
Wyeth	5.800	2.460	42
Abbott Labs	4.920	1.700	35

Fuente: Cálculos de la autora y datos tomados de The Center for Public Integrity (2005b).

Un análisis similar puede hacerse en relación con las tendencias del empleo en una y otra actividad: la industria farmacéutica incrementó los puestos de trabajo dedicados al *marketing* de 55.348 a 87.810 entre 1995 y 2000. En cambio, las localizaciones laborales en investigación y desarrollo para el mismo período se redujeron de 49.409 a 48.527 (López Linares, 2005:22).

Tampoco las ganancias de las empresas farmacéuticas documentan el anterior argumento, pues se trata de uno de los sectores más rentables de la industria en 2004. De los cincuenta y un sectores monitoreados por la revista *Fortune*, la industria farmacéutica se ubica como la tercera en obtención de ganancias, después de la banca y la refinación de petróleo.

Tabla 16
Lugar ocupado por el sector atendiendo al nivel de ganancias

Lugar por ganancias	Compañía	Nº de empresas	Ingresos	Ganancias	Activos	Valor de mercado
1	Banca comercial y de ahorro	56	1.731.379	180.111	35.546.836	830.372
2	Refinación de petróleo	32	2.072.796	153.717	1.702.070	648.159
3	Farmacéuticas	12	327.636	52.881	616.104	691.043

Fuente: Fortune Global 500 (2005b).

Como evidencian las estadísticas, las ganancias en relación con los ingresos también son bastante altas. (Ver tabla 17).

En el mismo sentido, el plazo de veinte años de validez para las patentes farmacéuticas es a todas luces más que suficiente para recuperar los gastos de la inversión en I+D realizada por las corporaciones para obtener productos que luego se patentan. (Ver tabla 18).

No hay coincidencia en los cálculos de diversas fuentes sobre el gasto promedio en I+D para la obtención de un medicamento. Éstos van desde 800 millones de dólares –según PhRMA– hasta los 100 millones sustentados por *Public Citizen Watch*, un organismo adscrito al Congreso de los Estados Unidos. La comparación de la más alta de estas cifras con los resultados de las ventas anuales de los productos líderes de las corporaciones desmiente la necesidad de plazos tan prolongados de vigencia de las patentes. La tabla 18 refleja el importe de las ventas de los cinco productos líderes de las mayores compañías farmacéuticas estadounidenses. Si se compara el gasto promedio en I+D para la salida de un nuevo producto al mercado con el importe de las ventas, se puede concluir que no hay evidencia empírica que justifique la prolongación del monopolio de patentes. De estos datos

también puede inferirse que, incluso considerando otros gastos, lo invertido en I+D se puede recuperar en menos de la cuarta parte del tiempo estipulado para la vigencia de las patentes.

Tabla 17
Ingresos y Ganancias de las principales compañías farmacéuticas 2004

Compañía	Ingresos millones	Ganancias millones	Ganancias como % de los ingresos
Pfizer (Estados Unidos)	52.921.0	11.361.0	21,5
Johnson&Johnson (Estados Unidos)	47.348.0	8.509.0	18,0
GlaxoSmithKline (Gran Bretaña)	37.304.2	8.095.2	21,7*
Novartis (Suiza)	28.247.0	5.767.0	20,4*
Roche Group (Suiza)	25.166.3	5.344.2	21,2*
Merck (Estados Unidos)	22.938.6	5.813.4	25,3
Bristol-Myers Squibb (Estados Unidos)	21.886.0	2.388.0	10,9
AstraZeneca (Suecia)	21.426.0	3.813.0	17,7*
Sanofi-Aventis (Francia)	18.709.9	-4.490.0	-
Wyeth (Estados Unidos)	17.358.0	1.234.0	7,1*

Fuente: Fortune 500. The Global 500 (2005a).

*Calculados por la autora.

Para los países latinoamericanos en particular, el supuesto estímulo a la innovación que representa la protección a la propiedad intelectual se contrapone a la accesibilidad, por los límites a la competencia que supone la primera. Los TLC en negociación resuelven esta contradicción a favor del monopolio, y a costa de la retracción del acceso a los medicamentos que posibilita participar en el mercado de los genéricos.

Algunos análisis realizados por las corporaciones sirven de sustento a las formulaciones del contenido que posteriormente aparecen en la letra o en el espíritu de los tratados de libre comercio. Tal es el caso de la siguiente reflexión plasmada por PhRMA:

El concepto mismo de derecho de propiedad intelectual se pierde si un titular de patente no cuenta con capacidad de vender al precio de mercado establecido para ese producto. En cambio, el titular de la patente debe vender el producto patentado a un precio fijado por el gobierno que, como comprador gubernamental monopsonio, tiene un incentivo para bajarlo hacia el costo marginal de producción e ignora totalmente, de hecho, el valor de innovación inherente a los nuevos productos. Semejante diseño gana valor fuera de la patente y equivale a la expropiación de la propiedad intelectual (PhRMA, 2006:7, traducción del inglés de la autora).

Tabla 18
Principales compañías farmacéuticas de los Estados Unidos: Ventas de productos líderes

Producto/Compañía	Tipo de dolencia	Ventas en millones de dólares		
		2005	2004	2003
<i>Pfizer</i>				
Lipitor	Colesterol	12.187	10.862	9.231
Norvasc	Hipertensión	4.706	4.463	4.336
Zoloft	Antidepresivo	3.256	3.361	3.118
Celebrex	Analgésico	1.730	3.302	1.883
Viagra	Disfunción eréctil	1.645	1.678	1.879
<i>Merck</i>				
Zocor	Colesterol	4.832	5.196	5.011
Fosamax	Osteoporosis	3.191	3.160	2.677
Cozaar/Hyzaar	Hipertensión	3.037	2.824	2.486
Singulair	Alergia/asma	2.976	2.622	2.009
Proscar	Próstata	741	733	606
<i>Johnson&Johnson</i>				
Risperdal	Esquizofrenia	3.552	3.050	2.512
Procrit	Anemia crónica	3.324	3.589	3.984
Remicude	Anti-inflamatorio	2.535	2.145	1.729
Topamax	Migraña/epilepsia	1.680	1.410	1.043
Duragesic	Analgésico	1.585	2.083	1.631
<i>Bristol-Myers Squibb</i>				
Plavix	Cardiovascular	3.823	3.327	2.467
Provachol	Cardiovascular	2.256	2.635	2.827
Taxol	Anticancerígeno	747	991	934
Avapro/Avalide	Cardiovascular	982	930	757
Paraplatin	Anticancerígeno	157	673	905
<i>Wyeth</i>				
Effexor	Antidepresivo	3.459	3.347	2.712
Protonix	Reflujo gástrico	1.685	1.591	1.493
Prevnar	Vacuna infantil	1.508	1.054	946
Enbrel	Artritis, psoriasis	1.084	680	299
Nutrition	Fórmula infantil	1.041	943	857

Fuente: elaboración de la autora basada en los Informes anuales de Merck (2005); Johnson&Johnson (2005); Bristol-Myers Squibb (2004 y 2005); Pfizer (2005) y Wyeth (2005).

Aquí aparece un concepto medular que estará presente en los nuevos acuerdos comerciales: las medidas “equivalentes a la expropiación”. En

este caso particular, la inhabilitación para fijar el precio más allá de sus fronteras y, en consecuencia, la limitación de la tasa de ganancia, que es identificada como una medida equivalente a la expropiación.

Cuadro 4

Posición en la lista de vigilancia según PhRMA y la USTR de países latinoamericanos y caribeños

Categoría en la lista	Nominados por PhRMA		Reconocidos por la USTR	
	2004	2006	2004	2005
Países priorizados	-	-	-	-
Lista de vigilancia prioritaria	Argentina Brasil Rep.Dominicana Ecuador Perú Venezuela	Argentina Brasil Rep.Dominicana Ecuador Guatemala Perú Venezuela	Argentina Bahamas Brasil	Argentina Brasil Venezuela
Lista de vigilancia	Centroamérica Chile Colombia Paraguay Uruguay	Colombia Costa Rica Ecuador Perú	Belice Bolivia Chile Colombia Costa Rica Rep.Dominicana Ecuador Guatemala Jamaica México Perú Uruguay Venezuela	Bahamas Belice Bolivia Chile Colombia Costa Rica Rep. Dominicana Ecuador Guatemala Jamaica México Perú Uruguay
Monitoreo de la sección 306	-	-	Paraguay	Paraguay

Fuente: elaboración de la autora en base a los informes PhRMA (2004) y la USTR.

Países priorizados (*Priority Foreign Countries*): son aquellos que la USTR considera que más dañan los intereses de las compañías estadounidenses.

Lista de vigilancia prioritaria (*Priority Watch List*): países que no dan adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual.

Lista de vigilancia (*Watch List Countries*): países que requieren atención bilateral para corregir problemas de propiedad intelectual.

Monitoreo Sección 306 (*Section 306 Monitoring*): monitoreo de países que han alcanzado previamente acuerdos bilaterales con los Estados Unidos para corregir problemas específicos.

Otra lectura del mismo pasaje es que, a través de un tratado comercial –que para los países latinoamericanos alcanza rango de ley–, con la inhabilitación de la capacidad de los Estados nacionales para incidir en los precios de determinados productos se legitima para estas empre-

sas su condición de fijadores absolutos de precios fuera de las fronteras donde esas compañías están registradas, como mecanismo garante del proceso de acumulación ampliada de las empresas transnacionales estadounidenses, en un claro ejercicio de extraterritorialidad.

Por otra parte, la industria farmacéutica de los Estados Unidos ha tenido una importante participación en la elaboración de las “listas de vigilancia” que la USTR publica cada año en su “*Special 301 Report*”. Allí identifica a los países que violan los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses o que aplican medidas que impiden el acceso a sus productos. PhRMA considera que el *Special 301 Report* debe ser “una herramienta comercial particularmente beneficiosa dirigida al control de precios y otras barreras de acceso a mercados priorizados” (PhRMA, 2006:3).

En el año 2004, PhRMA solicitó a la USTR que se tomaran acciones en contra de treinta y ocho países que producían imitaciones o falsificaciones de medicamentos y divulgaban los datos de prueba, violando las regulaciones de los Estados Unidos sobre patentes. La USTR ubicó a quince de ellos en la lista sugerida por PhRMA. El cuadro 4 muestra los datos de inclusión de países latinoamericanos en los tres niveles de la lista de vigilancia por parte de PhRMA y la USTR para el tema de propiedad intelectual.

PhRMA confecciona un informe muy similar al de la USTR, con semejanzas manifiestas en estructura y contenido, que aporta elementos a la *Special 301* elaborada por la USTR.

La diferencia fundamental radica en que PhRMA evalúa con estándares más altos a los requeridos por la OMC en los ADPIC, y sus demandas son concomitantes con lo estipulado en los TLC negociados o que se negocian con los Estados Unidos.

Si se comparan los nuevos aspectos exigidos en materia de propiedad intelectual por los Estados Unidos en las negociaciones de los TLC –en general, pero de manera mucho más insistente, en los que se negocian con países latinoamericanos– con las estrategias de la industria farmacéutica para enfrentar una virtual caída de sus ganancias, la correspondencia es apreciable.

Las preocupaciones más serias para las farmacéuticas agrupadas en PhRMA no son los países latinoamericanos sino la India, Israel (que a pesar de tener un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, éste es anterior a la entrada en vigor de los ADPIC), Turquía y Taiwán, que no reconocen la lectura de los ADPIC a la luz interpretativa de lo que han negociado los TLC. En el caso de las negociaciones con los países latinoamericanos, a las grandes corporaciones les inquieta el desgaste político, material y técnico resultante del proceso negociador, sin que se haya podido tocar los dos grandes mercados

del sur: Brasil y República Argentina. Como se recoge en la lista de vigilancia, estos dos países se ubican en el segundo escalón de prioridad tanto para PhRMA como para la USTR. Las razones que avalan la propuesta de PhRMA y la USTR son coincidentes.

Según las consideraciones de ambos, la Argentina no establece un marco adecuado de protección a los derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos provenientes de procesos de investigación; no reconoce el carácter innovador a los segundos usos, ni una protección adecuada a los datos de prueba. Como resultado de estas fallas, en la legislación argentina se produjo un continuo descenso en la participación de los productos patentados por compañías farmacéuticas estadounidenses en su mercado doméstico. A ello se suman barreras de acceso al mercado, que incluyen restricciones a los productos de marca comercial, y bajos niveles de requerimientos para bioequivalentes. A lo anterior se agregan las preocupaciones de PhRMA por informaciones de funcionarios gubernamentales sobre la intención de incluir el requerimiento de un mínimo de producción nacional con vistas a desarrollar la producción propia. Aunque se le reconocen los discretos pasos dirigidos a reducir los actuales atrasos en la autorización de patentes, PhRMA recomendó que ese país permaneciera en la lista de vigilancia prioritaria durante 2006 a causa del impacto negativo de la negligencia en la protección de datos.

Éstas son las exigencias actuales para presionar cambios que favorezcan los intereses de las corporaciones afiliadas a PhRMA en la Argentina, donde según los datos del *Special 301 Report*, los daños provocados son equivalentes al 14,3% de la participación en el mercado. No obstante, ya se están planteando preocupaciones de otro orden, que afectan lo establecido en el Mercosur y avizoran cuáles podrían ser los puntos neurálgicos en la discusión de un TLC con los Estados Unidos: la prohibición en la legislación argentina de las patentes de segundo uso; el posible establecimiento del requisito de fabricación local mínimo; el estudio de una legislación que establecería el 70% de descuento sobre el precio promedio para un listado de medicamentos utilizados en enfermedades crónicas; y la existencia de tasas de importación sobre productos farmacéuticos no provenientes del Mercosur.

En el caso de Brasil, el informe señala que decisiones del Congreso amenazan los derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos. Se plantea la violación del artículo 39.3 de los ADPIC, en tanto productos copiados (genéricos) reciben registro sanitario a partir de una inadecuada protección de los datos de prueba. Además, impugna un decreto presidencial que permite la utilización de licencias obligatorias en casos de emergencia o de interés nacional. Este

último ampara la amenaza de expulsión de los laboratorios extranjeros y la elaboración de productos patentados sin previa autorización ni compensación a los titulares de la patente. Otro factor que sustenta la propuesta de PhRMA de incluir a Brasil en el segundo escalón de la vigilancia es la existencia de un órgano para el otorgamiento de patentes y de otra agencia con potestad para dirimir reclamaciones, dado que los pronunciamientos de uno y otro organismo han diferido, lo que produjo demoras en los registros.

Por lo demás, en el informe aparece la preocupación de que Brasil excluya como materia susceptible de ser patentada los fármacos y procesos para su obtención utilizados en la prevención y tratamiento del SIDA. Esto es, que agregue un cuarto elemento no patentable en su Ley de Patentes, lo que se interpreta como inconsistente con los compromisos contraídos bajo los ADPIC.

Brasil es el segundo mercado para las farmacéuticas estadounidenses en América Latina después de México, pero su participación ha decrecido entre 1990 y 2002, a causa de la crisis y del congelamiento de los precios de los medicamentos decretado por el gobierno. A las demoras en el registro por la aprobación se les atribuye el 50% de los daños a las farmacéuticas estadounidenses en ese país: al hecho de no respetar la exclusividad de los datos de prueba y a las limitaciones de patentabilidad se les imputa el 20% de los daños respectivamente, mientras que el otro 10% se le endosa al escaso vínculo entre los miembros. Sumados, se calcula que estos daños representan el 14,5% de la participación total en ese mercado (PhRMA, 2006).

Tabla 19

PhRMA: Afectaciones a las farmacéuticas estadounidenses por violación de los derechos de propiedad intelectual en países latinoamericanos

País	Daños por protección de patentes	Daños por protección de datos	Daños Totales	Ventas Totales	Daños como % de las ventas
Argentina	214.397	67.791	282.188	1.971.043	14,3
Brasil	580.706	341.971	922.677	6.368.823	14,5
Chile	120.159	35.660	155.819	816.276	19,1
Colombia	137.788	59.500	197.288	1.227.466	16,1
México	702.443	312.885	1.015.328	7.405.502	13,7
Perú	66.546	17.466	84.012	339.624	24,7
Venezuela	130.563	79.717	210.280	1.811.103	11,6

Fuente: PhRMA (2006:256).

Es importante prestar atención al hecho de que las demandas hechas por PhRMA superan los requisitos estipulados en el cumplimiento de los ADPIC, en los que existe un rango de flexibilidad que las farmacéuticas consideran dañino para la maximización de sus ganancias. Por ello diseñan estrategias con soporte gubernamental, a fin de limitar y hacer improcedente la autoridad otorgada a los Estados para aplicar políticas públicas de salud.

En la exploración de los instrumentos más eficientes para acomodarse a las nuevas exigencias de la competencia, el ALCA y los TLC devinieron un instrumento ideal para imponer legislaciones que garanticen a las empresas transnacionales la consecución de sus intereses de una manera casi rentista. Sin embargo, éste no es un proceso lineal ni exento de contradicciones. Las corporaciones no se conforman con el ritmo y cobertura propiciados por los TLC, de manera que reciben con beneplácito los contenidos que van más allá de los ADPIC, pero evalúan de modo muy crítico que los mayores avances tengan lugar en mercados poco significativos para los Estados Unidos. En otras palabras, plantean que el desgaste del equipo negociador estadounidense en múltiples negociaciones bilaterales no reditúa beneficios en los mercados de mayor importancia.

A las corporaciones como PhRMA les inquieta la efectividad de los TLC para propagar una normativa más estricta que la de los ADPIC. También les preocupa el desplazamiento del foco de atención de la política comercial hacia la negociación de los TLC, que descuida incluso el cumplimiento de los compromisos con la OMC en propiedad intelectual de los países que están fuera de la negociación. En este sentido, los TLC representan un *second best* (segunda mejor opción) en relación con el potencial de la OMC. Ello se debe a que en muchas oportunidades los candidatos se eligen por razones políticas y estratégicas que no siempre se corresponden con la importancia económica y comercial de esos países para los Estados Unidos¹¹. Por otro lado, según apunta el análisis de PhRMA, la selección de candidatos con economías tan diferentes desafía la habilidad de los negociadores estadounidenses para mantener la uniformidad de las exigencias en el capítulo de propiedad intelectual entre varios TLC. Una interrupción en la tendencia ascendente que actualmente vincula a los TLC podría dificultar a la USTR alcanzar sus objetivos respecto de la propiedad intelectual en venideros TLC. Los futuros socios podrían tomar como

11 La evaluación de PhRMA señala que los trece países que han negociado o negocian acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, excluyendo a Israel y a los miembros del TLCAN, sólo representan menos del 7% del comercio total de ese país (PhRMA, 2004: B-4).

referencia esos estándares más débiles en propiedad intelectual y rechazar acuerdos más exigentes. De todo esto, PhRMA concluye que el mayor desafío que suponen los TLC para la política comercial de los Estados Unidos es una no intencional bifurcación de la política bilateral en materia de propiedad intelectual, en la que los países que negocian TLC reciben una atención desproporcionada en relación con los que no están en ese proceso pero tienen mercados o problemas mayores (PhRMA, 2004:B-4).

En su informe de contribución a la *Special 301* de la USTR, la corporación PhRMA hace patente su apoyo a los TLC. No obstante, llama la atención sobre el impacto negativo de la focalización de la política comercial estadounidense en ellos, y apela a una utilización más decidida de la *Special 301* para corregirlo: “La efectividad del informe *Special 301* para mejorar y poner en vigor la protección de la propiedad intelectual en los países que no están en TLC es crecientemente desafiada por el continuo e intensivo uso de los recursos de la USTR en el programa de los TLC. La realización exitosa de negociaciones de TLC con mercados relativamente pequeños tiene un costo, a saber, la incapacidad de ganar similar protección a la propiedad intelectual, sobre todo respecto de la exclusividad de los datos y otros temas prioritarios en mercados comercialmente significativos. Para evitar esta consecuencia no intencional del programa estadounidense de TLC, PhRMA insta a la USTR a utilizar los informes anuales de la *Special 301* a fin de lanzar una iniciativa global para la exclusividad de los datos. Esto aclarará en los ADPIC que los Estados Unidos no sólo ganan en los TLC sino también con las recientes admisiones de China y Taiwán en la OMC. Los Estados Unidos podrían establecer que las clarificaciones plasmadas en los TLC sobre exclusividad de datos constituyen su interpretación acerca de cómo las obligaciones contraídas en el artículo 39.3 de los ADPIC deberían aplicarse y que asignará los recursos necesarios para asegurar que los países que no están en TLC actúen en correspondencia” (PhRMA, 2004: B-5, traducción del inglés de la autora).

En el ámbito latinoamericano, para las farmacéuticas estadounidenses es especialmente irritante el hecho de no haber logrado imponer su agenda para monopolizar los mercados brasileño y argentino.

MERCADO DE MEDICAMENTOS: EL INTERÉS EN EL MERCOSUR

Después de México, Brasil y la Argentina son el segundo y tercer mercado de productos farmacéuticos en América Latina. Si bien las demandas de inclusión en la agenda comercial de las firmas estadounidenses son válidas para cualquier región o país, debe resaltarse la particularidad del Mercosur en ese proceso, pues ambos países –además de ser grandes mercados medidos por la cantidad de población y,

en el caso argentino (más allá del deterioro y regresión en la distribución del ingreso experimentados en las dos últimas décadas), habría que agregar la capacidad adquisitiva de la población en relación con la mayor parte de los países latinoamericanos— son mercados donde ha existido un desarrollo y participación más o menos significativa en la oferta de los laboratorios de capital nacional. En la Argentina, Brasil y México, donde esas características están presentes, hay mayores resistencias a la implantación de un mercado oligopólico como el que pretenden imponer el ALCA y los TLC en tanto complemento del proceso de apertura, desregulación y liberalización. Ello explica también las posiciones más contestatarias por parte de las asociaciones empresariales de los dos países sudamericanos durante las negociaciones, pues buscan defender los espacios de mercado alcanzados. En cambio, en el resto de los países de la región, donde los laboratorios de capital nacional tienen una participación menos relevante en el mercado doméstico y la presencia de las transnacionales es mayoritaria, la defensa del mercado interno cuenta con menos sustento.

Brasil y la Argentina comparten una historia común durante el período de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuando desarrollaron una política comercial que combinaba la protección con incentivos a la inversión y, en una fase más avanzada, con instrumentos de estímulo a las exportaciones (Bekerman y Sirlin, 2001:229). En los años ochenta, como la mayor parte de los países latinoamericanos, los del Mercosur aplicaron políticas de liberalización encaminadas a desmontar aquéllas de promoción estatal, que impactaron en el sector farmacéutico —aunque no de la misma forma en todos los países del bloque, si se tiene en cuenta el tamaño y la estructura del mercado precedente y el diferente ritmo de adaptación del marco regulatorio—. Obviando las diferencias señaladas, es evidente el interés de las firmas transnacionales por posicionarse en este mercado.

Brasil posee la cuarta mayor industria farmacéutica del mundo después de los Estados Unidos, Francia e Italia. En cambio, es el decimoprimer mercado de productos farmacéuticos del mundo. Si bien cerca del 80% de las empresas que operan en ese sector son nacionales (Departamento de Comercio, 2005), ellas responden sólo por una pequeña parte de las ventas domésticas, en tanto las empresas extranjeras y sus subsidiarias —fundamentalmente estadounidenses y europeas— representan el 70% de las ventas (Departamento de Comercio, 2005).

Para las firmas de los Estados Unidos, Brasil es un mercado apetecible. En primer lugar, sus niveles de importación son significativos: cerca del 85% de las materias primas utilizadas en la producción de genéricos es importada, y la producción local de genéricos brasileña crece rápidamente. En segundo lugar, casi la totalidad de la producción

de genéricos es adquirida por el sistema estatal de salud pública como parte de su estrategia para que los más pobres puedan acceder a los medicamentos. Los pronósticos auguran que, para 2008, las ventas de genéricos alcanzarán los 1.000 millones de dólares. En tercer lugar, la demanda de equipos médicos y servicios asociados puede crecer con la construcción de plantas de producción. En cuarto lugar, si los impuestos son reducidos, el mercado debe crecer de manera ostensible.

La venta de equipos médicos es evaluada como una excelente oportunidad, derivada de su demanda creciente a partir del desarrollo más actual de las casas de salud dirigidas a reducir los costos de hospitalización. La producción doméstica no es suficiente para abastecer la demanda de esta forma organizativa de la atención médica. Además, existe la perspectiva de que Brasil pueda convertirse en un trampolín para exportar hacia el resto del Mercosur. Teniendo en cuenta que las ventas para 2008 se calculan en unos 2 mil millones de dólares, este segmento de mercado se presenta como promisorio para las compañías estadounidenses, que responden por el 50% de las importaciones (Departamento de Comercio, 2006:15).

Las empresas transnacionales han expresado su preocupación sobre la lenta e inexistente aprobación de patentes en Brasil. Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 18 mil patentes de ese país esperan aprobación en Brasil. También es objeto de preocupación que los impuestos aplicados a los medicamentos se encuentren entre los más altos del mundo. Según cálculos de la industria de los Estados Unidos, el gobierno brasileño recauda 1.000 millones de dólares en impuestos del sector farmacéutico (Departamento de Comercio, 2006:18). Aunque varios gobiernos estatales han declarado que los impuestos a los medicamentos serán reducidos para facilitar el acceso de la población, las firmas estadounidenses aún consideran que ese proceso es lento y burocrático y que el método impositivo aplicado por las autoridades brasileñas (impuesto en cascada) a los bienes manufacturados localmente afecta a varias industrias. Por tal motivo, es un tema que ha ganado presencia en las demandas que el sector privado estadounidense hace a su gobierno (Departamento de Comercio, 2006:18).

En Brasil se han implementado sucesivas políticas de control de precios sobre los productos farmacéuticos. En la perspectiva gubernamental, los genéricos actúan como una estrategia de acceso a los medicamentos por parte de la población, y también como un elemento regulador del mercado¹². En ese país, los medicamentos genéricos registran

12 La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil, ANVISA, debe monitorear los precios y garantizar que el precio del genérico sea al menos un 35% más barato que el producto patentado.

costos de entre un 35% y un 50% menos que los de marca. Además, en la última regulación de precios de 2003, el gobierno introdujo una reglamentación según la que los precios de los nuevos medicamentos no podían sobrepasar el costo promedio del mismo producto en España, Portugal, Italia, Canadá y Australia (*Price Water House Coopers*, 2005). Este tipo de intervención no es conveniente para las firmas estadounidenses, y es objeto de confrontación en las negociaciones internacionales.

Vale destacar, por cierto, que en Brasil todavía subsisten incentivos fiscales, tanto federales como estatales, para atraer inversiones (Bekerman et al., 2001).

Adicionalmente, en Brasil existe un estímulo desde el Estado para la utilización y desarrollo de las plantas medicinales. Esto tiene el objetivo de posibilitar la utilización de remedios basados en sus propiedades, sustentados en el acumulado histórico del saber tradicional y verificados por medios científicos, y de garantizar opciones terapéuticas a precios asequibles. También contempla el retorno a las comunidades de sus conocimientos corroborados por la ciencia (FUNDAQUIM et al., 2004:13-14).

El mercado brasileño ha crecido en los últimos años, y a pesar del entorno que estimuló a las industrias domésticas a producir para él, aún existe un espacio que no es satisfecho por la producción nacional.

Tabla 20
Mercado brasileño de productos farmacéuticos (en millones de dólares)

	2003	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*
Tamaño del mercado	5.200	5.560	5.890	9.214	10.964	11.512
Producidos localmente	3.968	4.352	4.670	7.650	8.954	9.221
Exportaciones	280	312	340	473	638	829
Importaciones (globales)	1.512	1.520	1.560	2.037	2.648	3.120
Importaciones desde los Estados Unidos	301	356	436	407	530	624

Estimados de fuentes no oficiales.

Fuente: Para 2003, 2004 y 2005 Departamento de Comercio de Estados Unidos (2005).

Para 2006, 2007 y 2008 "Brazil Country Comercial Guide 2007. Pharmaceuticals" en <http://www.focusbrazil.org.br/ccg/PDF_Files/Pharmaceuticals%202007.pdf>.

*Estimaciones.

Las exportaciones estadounidenses representan el 20% de las importaciones brasileñas de productos farmacéuticos. Como puede apreciarse en la tabla, Brasil es un mercado potencial para los Estados Unidos, pero en la perspectiva empresarial de ese país, existen regulaciones que impiden una mayor participación de sus firmas. Por ello, el ALCA debería ser la vía para una "re-regulación" conveniente a sus intereses.

La industria farmacéutica argentina fue beneficiaria en el pasado de altos niveles de protección, que incluían la eventual prohibición de importar medicamentos, el no otorgamiento de patentes a los fármacos y controles de precios.

Desde el punto de vista socioeconómico, esa industria estaba formada por filiales de laboratorios de grandes firmas extranjeras y empresas de capital nacional, generalmente importadoras de los principios activos a partir de los cuales elaboraban los medicamentos para abastecer el mercado doméstico, y una limitada actividad exportadora.

El otorgamiento de patentes a los medicamentos se produjo con la entrada en vigor de los ADPIC en 2002. No obstante, las firmas estadounidenses persisten en su insatisfacción con la legislación de ese país, pues excluye el reconocimiento a los medicamentos que ya estaban en el mercado antes de esa fecha¹³. Otro punto de inconformidad es que no se ha introducido en la legislación argentina la reglamentación sobre la protección de los datos de prueba, tema que es objeto de preocupación para las grandes firmas agrupadas en PhRMA.

Teniendo en cuenta que en la Argentina, al igual que en muchos países latinoamericanos, no existían patentes para productos farmacéuticos, ello permitía acceder a esos medicamentos a través de la importación de copias del producto original, y no constituía un espacio de competencia en la innovación, como ocurre en los países industrializados. La competencia se da entre los productos originales (patentados y de marca) con sus imitaciones. En ese escenario, las campañas propagandísticas para estimular el consumo de los fármacos de marca, a los que se atribuye mayor calidad que a las copias, eran el sustento de los mayores precios.

La tabla 21 muestra la evolución de las ventas, los precios y estructura de participación de las firmas.

De los datos estadísticos puede inferirse que las políticas dirigidas a abrir el mercado farmacéutico marcan una tendencia a la elevación de los precios medios de los fármacos, a la concentración de la oferta –manifiesta en el incremento de la participación de las veinte mayores empresas en el mercado– y, presumiblemente, a la reducción de la

13 El reglamento argentino de la Ley de Patentes establece en su Artículo N° 100 que “No se aceptarán solicitudes de patentes de productos farmacéuticos cuyas primeras solicitudes en el país o en el extranjero hubieran sido presentadas con anterioridad al 1° de enero de 1995, salvo los casos en que los solicitantes reivindicaran la prioridad prevista en el Convenio de París con posterioridad a dicha fecha. En ningún caso las primeras solicitudes que sirvan de base para el inicio del trámite en la República Argentina serán anteriores al 1° de enero de 1994. Se seguirán los mismos criterios en los casos de modificación o conversión de solicitudes de patentes de procedimiento a solicitudes de patentes de productos farmacéuticos”.

participación de las firmas nacionales en el mercado, con su consecuente transnacionalización y monopolización. No debe perderse de vista que estos cambios se produjeron en un contexto de liberalización y apertura comercial que, durante la década del noventa y acompañado de los efectos de la convertibilidad y la desindustrialización, favorecieron el consumo de productos suministrados desde el exterior.

Tabla 21

Argentina: Evolución de las ventas, los precios y estructura de participación de las firmas

Año	Ventas locales		Precio medio (USD corrientes)	% participación de las 20 mayores	Distribución del mercado	
	Millones unidades	Millones USD corrientes			Nacionales	Transnacionales
1980	382	1.964	5,14	49,6	44,8	55,2
1985	432	1.227	2,84	50,1	53,7	46,3
1989	422	951	2,25	54,3	58,7	41,3
1990	394	1.462	3,71	54,9	56,9	43,1
1991	466	2.132	4,58	53,6	59,7	40,3
1992	482	2.575	5,34	52,8	59,7	40,3
1995	417	3.600	8,63	55,4	56,2	43,8
2000	379	3.937	10,39	60,2	49,1	50,9

Fuente: UIES (2005).

A escala global, las firmas transnacionales han desarrollado una estrategia de fusiones y adquisiciones para enfrentar la competencia. Ésta ha contribuido a su mayor participación en las ventas locales e incluyeron en ella a las empresas de capital nacional. Desde la perspectiva de las empresas domésticas, las políticas aperturistas, unidas a la entrada en vigor de una parte sustantiva de los ADPIC, las colocaron en la disyuntiva de repensar sus estrategias en las siguientes direcciones: aliarse con las firmas extranjeras; convertirse en firmas innovadoras –para lo cual se requieren gastos en I+D–; o especializarse en la producción de genéricos, como muchas de ellas hacían antes del proceso de las reformas, ahora con la ventaja de que podrían aprovechar los beneficios de un mercado regional como el Mercosur. Este complejo y contradictorio proceso explica la convergencia de intereses y reclamos entre la gran industria extranjera y sus aliados locales.

La liberalización del comercio exterior trajo como consecuencia la retracción de la limitada producción de principios activos por parte de las firmas nacionales y el incremento de las importaciones. En el año 2001, el 78% de las materias primas y materiales utilizados en la elaboración de productos fueron importados (UIES, 2005:20). Comparado con Brasil y México, el componente nacional de las materias primas en la Argentina es bajo. No obstante, el componente nacional de insumos y productos farmacológicos tiene un peso importante. Entre los años 2001 y 2005, como promedio, el 15% de la factura final de las empresas¹⁴ fue producido total o parcialmente en el país; un 11% corresponde a insumos o productos de la India; un 9% de Alemania; un 8% de Suiza; y menos del 1% a insumos provenientes de los Estados Unidos (cálculos de la autora sobre datos del Indec de los años indicados). Además de éstos, Italia, España, la Federación Rusa, Brasil, China, Japón, Francia, Israel, Irlanda y Suecia son proveedores más importantes para la industria farmacéutica argentina que los Estados Unidos. Debe resaltarse el peso que tienen los insumos de la India –uno de los líderes mundiales en la producción de genéricos– y los de Europa. Ello explica el interés estadounidense por acceder a este mercado en las condiciones privilegiadas del ALCA. Sin duda, lo anterior le facilitaría el desplazamiento de sus competidores en una industria dinámica como la farmacéutica en un mercado emergente.

La crisis de 1999-2001 produjo un deterioro del poder adquisitivo de la población y una caída de las importaciones. A partir de 2002, se observa un repunte de la demanda del mercado interno y de las exportaciones, favorecidas por la devaluación del peso. Los principales mercados de destino de las exportaciones farmacéuticas argentinas, medidos por su volumen, son Brasil con un 30%; México con un 12%; Chile con un 10%; Uruguay con 8%; Perú y Venezuela con el 5%; Turquía con el 3%; Panamá con el 2%; y Suiza con el 1% (UIES, 2005:70).

La demanda doméstica es satisfecha casi en su 80% con producción de laboratorios nacionales y extranjeros (UIES, 2005:13). Las firmas de capital nacional cubren el 50% de la demanda local; firmas de origen estadounidense, el 21%; y alemanas y suizas, el 11% y 9% respectivamente (UIES, 2005:13).

14 El Indec recoge las setenta y cinco empresas nacionales más importantes y comprende las radicadas en el país que producen y/o comercializan los medicamentos para uso humano. Incluye la reventa en el mercado interno de productos importados, listos para usar o que requieran fraccionamiento local. Esto permite cubrir un rango de entre el 85% y el 90% de la facturación global de la industria, y del 100% de los principales grupos de medicamentos para uso humano.

La firma en el año 2002 de la Ley de Prescripción de los Medicamentos por Nombre Genérico contribuyó a un discreto repunte de la industria local a partir de la utilización de la capacidad ociosa instalada. Ésta pasó del 48,8% en 2002 a un 60% en el primer trimestre de 2004 (UIES, 2005:27). La existencia de esa capacidad da un margen de maniobra en el corto plazo, pero en el largo requeriría un proceso inversionista para satisfacer cuantitativa y cualitativamente las demandas del mercado local y regional de manera competitiva.

La sanción por ley de la prescripción de los medicamentos por su nombre genérico en países como la Argentina, donde existe una capacidad instalada para la producción farmacéutica, puede estimular la participación de los laboratorios nacionales en la competencia. Con ello se amortigua la participación monopólica u oligopólica de las grandes firmas, especialmente de las representantes del capital transnacional. Tal posibilidad se perfila más nítida si la producción se proyecta hacia un mercado regional como el Mercosur, donde se avanza en la armonización de las regulaciones sanitarias encaminadas a estimular el comercio intrarregional de productos farmacéuticos. A ello se suma el papel de Brasil como primer proveedor al mercado argentino, medido en volumen (UIES, 2005:), y como receptor de los productos del país vecino –aunque debe aclararse que la Argentina y Uruguay tienen una participación en las exportaciones relativamente mayor a la de Brasil, atendiendo a su tamaño–. La Argentina respondió por el 53% de las exportaciones regionales de ese sector y Brasil fue su principal receptor, aunque sólo aportó el 39% de las exportaciones del bloque (Bekerman y Sirlin, 2001:233).

En las últimas décadas se ha observado una tendencia a la concentración de la actividad de I+D en entidades privadas. En la Argentina, podría forjarse un quiebre de esa tendencia, en tanto en 2002 el 69% de actividad de I+D fue desarrollada por entidades públicas, aunque mantiene la distorsión de que la parte destinada a desarrollo experimental es minoritaria. A diferencia de la dinámica característica de los países subdesarrollados, las empresas de capital nacional en la Argentina muestran una alta tasa de lanzamiento de nuevos productos y una mayor cantidad de combinaciones de principios activos (UIES, 2005:13-14).

Por el momento, existe la perspectiva de la creación de un polo farmacéutico en la provincia de Buenos Aires, con la participación de quince laboratorios de capitales nacionales, lo que permitiría el montaje de plantas con tecnologías de última generación y altos estándares de calidad y seguridad. El desarrollo de estas capacidades diversifica la participación de agentes en el mercado y amplía la competencia.

Vale destacar que en materia regulatoria hay diferencias entre la Argentina y Brasil. En éste existen mayores exigencias que en la

Argentina para el registro de los medicamentos, pero en aquélla no se brinda efecto retroactivo a las patentes reconocidas en el mundo antes de 1995. Por su parte, la ley brasileña interpreta la explotación obligatoria como exigencia para elaborar localmente los productos, mientras en la Argentina, la explotación de la patente se cumple cuando existe una adecuada distribución y comercialización del producto, independientemente de que sea de industria nacional o importado.

Estas asimetrías regulatorias son, en última instancia, fuente de conflictos, pues influyen en la localización de las inversiones que, hasta el momento, han favorecido a Brasil.

Especialmente entre estos países, existe un potencial para el desarrollo de empresas conjuntas en el sector, pero no ha sido suficientemente explorado, probablemente por las severas crisis que han atravesado los países del bloque. Ello ha generado una inestabilidad económica poco propicia para desarrollar iniciativas que profundicen los lazos de interdependencia de sus economías. No obstante, puede señalarse como promisoría la estrategia para enfrentar las transnacionales de este sector desarrollada por la Sidus de la Argentina y los Laboratorios Biosintética de Brasil, que poseen un 50% respectivamente de BioLatina, e invirtieron 1.200 millones de dólares para su lanzamiento. Se trata de dos empresas familiares con el 100% de capital de los dos países. La primera fase del proyecto supone la instalación de oficinas regionales; la segunda corresponde a la consolidación en el mercado de los productos actuales y nuevos. En la tercera se prevé la construcción de una planta en Brasil (González, 2002).

En Uruguay, ochenta y tres laboratorios cubren la demanda nacional y también un pequeño volumen de exportaciones. De manera general, se identifican tres tipos de laboratorios: los nacionales, los regionales o multinacionales (binacionales, principalmente argentinos), y los transnacionales, representados por subsidiarias. Los dos primeros tipos abastecen el mercado interno, tanto mediante importaciones como por el procesamiento en plantas industriales radicadas en territorio nacional, mientras que las subsidiarias sólo importan y no producen en el país. Del total de laboratorios, el 25% es uruguayo; el 30%, argentino; y el 44% restante pertenece a transnacionales suizas, alemanas y estadounidenses (Balderas, 2006). Estos datos dan cuenta del peso que tienen los capitales regionales del Mercosur y las empresas transnacionales.

De la producción local, el 82% tiene como destino el mercado interno, cuyas demandas satisface en un 66%.

Las limitadas exportaciones farmacéuticas uruguayas se dirigen a la Argentina, Brasil y Paraguay, en tanto las importaciones provienen de Europa y los Estados Unidos.

Entre 2004 y 2005, la industria farmacéutica paraguaya ha experimentado un crecimiento del 63% (*La Nación*, 2006). Éste se sustenta en la demanda local privada, que representó ventas por valor de 110.460.000 dólares, la mayor participación en las licitaciones para las compras del Estado, con una factura de aproximadamente 14 millones de dólares y de 15 millones en la demanda externa en 2005 (*La Nación*, 2006).

La demanda del mercado doméstico es cubierta en un 60% por la industria local, y la restante con importaciones (*La Nación*, 2005).

En Paraguay, el 90% de la producción de la industria farmacéutica nacional se destina al mercado interno, y el 10% restante a la exportación. Sus destinos fundamentales son México, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile y los países centroamericanos (*La Nación*, 2006). Los productos oncológicos han tenido especial aceptación. Paradójicamente, las exportaciones hacia el Mercosur fueron limitadas debido a problemas con el registro, lo que en la práctica funciona como una barrera no arancelaria.

La industria paraguaya de fármacos se desarrolla bajo la amenaza que representa la actividad de las empresas transnacionales. En 2005, la producción nacional estuvo en riesgo de ser desplazada del mercado a causa de la concesión hecha por el Ministerio de Industria y Comercio a doscientas treinta patentes con antelación a los plazos establecidos por la ley, ya que las mismas fueron otorgadas en 1995 y la ley prohibía su concesión hasta 2005. Esta irregularidad en el proceso de concesión de patentes adelanta lo que puede ser una situación común, con la sola aplicación de los ADPIC (*La Nación*, 2005).

Un balance de este sector en el Mercosur arroja que la producción de farmacéuticos se dirige fundamentalmente al mercado interno y a las exportaciones al mercado regional, aun cuando tienen muy bajo perfil, en tanto las importaciones provienen de los Estados Unidos y Europa. Sólo en el caso de Uruguay, las importaciones farmacéuticas provenientes del bloque son significativas con más de un 40%, ya que para la Argentina y Brasil no llegan al 13% (Bekerman y Sirlin, 2001:235). Para todos los países del bloque, la balanza comercial del sector es negativa, a pesar de ser un mercado que tiende al crecimiento y en el que existiría un espacio capitalizable por las grandes firmas si cambiaran las regulaciones nacionales existentes. Éstas son dos razones que explican el empeño y gestión de esos capitales, a través de negociaciones comerciales, para establecer un nuevo marco regulatorio que les garantice un acceso preferente a ese mercado. Realmente, los cálculos de las ventajas comparativas reveladas no ubican el sector como un espacio de ventajas comparativas frente al resto del mundo, lo que confirma que han sido las preferencias otorgadas a los productos regionales aquello que ha favorecido el desarrollo de las exportaciones intrabloque.

El nuevo marco regulatorio para satisfacer las exigencias de los ADPIC en materia de patentes y lo que podrían agregar los estándares más altos del ALCA (o de un TLC) conforman un nuevo escenario. Éste apunta a la inviabilidad de los laboratorios nacionales y, consecuentemente, a la ocupación de ese espacio por los laboratorios transnacionales, con lo que la estructura productiva y comercial del sector se modificaría. Por lo tanto, si el ALCA o un TLC llegaran a implementarse, se produciría una reestructuración productiva y comercial de envergadura en el sector farmacéutico del Mercosur.

Frente a este desafío, las empresas mercosureñas orientan su estrategia de adaptación a las alianzas estratégicas con los laboratorios transnacionales, por lo que es previsible un crecimiento de la participación de las firmas extranjeras en la estructura del sector. En este sentido, la existencia del Mercosur se erige en un estímulo gracias a las expectativas de expansión del mercado a partir de la reducción de los aranceles en el interior del bloque. Uruguay podría ser el país con mayores afectaciones en el corto plazo (Bekerman et al., 2001), pues las firmas transnacionales que operan allí deberían desplazar la producción local por importaciones generadas por sus subsidiarias en los mayores países del bloque.

De lo expuesto puede inferirse que las estrategias de adaptación de las empresas del Mercosur al nuevo entorno regulatorio en el campo de las patentes reducirá su participación en la estructura del sector farmacéutico del bloque. Adicionalmente, el cumplimiento de lo estipulado en la OMC, así como como su profundización por el ALCA, reduciría la competencia al desplazar del mercado a los laboratorios nacionales, con la consecuente reducción de puestos de trabajo portadores de una cultura industrial.

LOS MOTIVOS DE FONDO PARA EXTENDER LA VIDA DE LAS PATENTES

Las farmacéuticas reconocen de manera explícita que su principal activo es la propiedad intelectual. El examen de las posiciones de este segmento industrial en las ediciones del Foro Empresarial de las Américas, que se celebraron a partir del lanzamiento de las negociaciones del ALCA en 1998 (del Foro IV al VIII), revela que la mayor parte de las entidades que participaron en los talleres de propiedad intelectual están relacionados con la industria farmacéutica. Tanto los temas de los posicionamientos como las divergencias en la materia se refieren prioritariamente a la extensión de lo patentable, a la protección y prórroga de las patentes, y a inhabilitar los mecanismos de excepcionalidad en el cumplimiento de los compromisos.

Las razones de que éstos sean los temas prioritarios se explican por diversas causas, pero el tránsito hacia otro paradigma tecnológico es lo

decisivo en las estrategias de estas industrias para preservar, en el futuro, el dominio monopolístico que detentan en ese segmento de mercado.

Hernán Garrido-Lecca, presidente de la Sociedad Peruana de Inventores, sostuvo lo siguiente:

A principios de los ochenta, con el desarrollo de la tecnología del ADN recombinante, se produjo un cambio de paradigma en I+D en la industria farmacéutica: se dejó el paradigma de la síntesis química y se introdujo el de la ingeniería genética. Se apostó por una nueva generación de productos farmacéuticos basados en esta última, pues el paradigma químico estaba prácticamente agotado. Así, los grandes laboratorios le asignaron ingentes recursos a la I+D basada en la genética. Buena parte de esa inversión se dedicó a buscar curas para enfermedades de primer mundo –depresión, colesterol, signos de envejecimiento y otros–. Sin embargo, entrados ya en los noventa, los resultados no llegaban y las patentes de los viejos productos basados en la síntesis química empezaron a vencerse. La brecha financiera ocasionada por el creciente número de patentes por vencer y no compensadas por el reducido número de nuevos productos (nuevas patentes) lanzados al mercado empezó a afectar seriamente a los laboratorios (Garrido-Lecca, 2004).

EL BOOM DEL VENCIMIENTO DE PATENTES

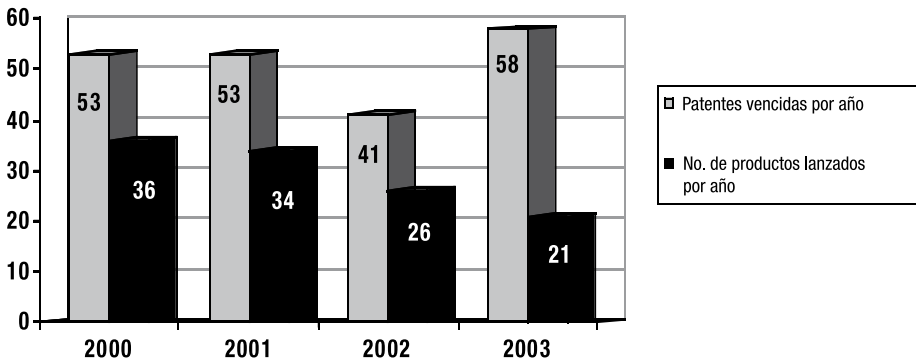
La gran industria farmacéutica está abocada a un ciclo de expiración de las patentes de productos líderes. Los márgenes de ganancias en sus principales mercados –los Estados Unidos, Europa y Japón, donde gozan de la exclusividad conferida por esa protección– se reducirán.

En los últimos años, en el mercado de las patentes farmacéuticas se evidencia la tendencia a que el número de patentes que expiran sea superior a las concedidas a nuevos productos. El *ETC Group* señala que en 2004 sólo seis nuevos fármacos fueron aprobados por las FDA de los Estados Unidos, lo que representa el 50% del promedio aprobado en años anteriores (*ETC Group*, 2005a:5). Entre 1982 y 1991 fueron aprobados doscientos cincuenta y ocho medicamentos, de los cuales sólo cuarenta y uno significaban un avance terapéutico (Holguín, 2004). Lo importante es que no se trata de una cuestión coyuntural, sino de un nuevo escenario para las farmacéuticas. El análisis de *ETC Group* cita a la reconocida Wood Mackenzie, que vaticina que para siete de las diez industrias farmacéuticas más importantes del mundo, menos del 10% de sus ingresos provendrá de nuevos productos en los próximos años (*ETC Group*, 2005a:16). Las siguientes estadísticas corroboran esa tendencia.

Según cálculos especializados de productores de genéricos, entre 2005 y 2010 vencerán más de 5 mil patentes de medicamentos

por un valor de más de 100 mil millones de dólares, lo que podría abaratar entre un 20% y un 90% los precios actuales. Según Goldman Sachs, la industria farmacéutica pudo ver reducidas sus ventas en un 22% hasta 2007, como resultado del vencimiento de patentes (Hita, 2004). Por ejemplo, la firma Merck perdió la exclusividad en el mercado estadounidense de *Proscar* y *Zocor* en junio de 2006 y la de *Fosamax* lo perderá en 2008 (Merck, 2005:24); la Bristol-Myers Squibb ya enfrenta el desafío de los genéricos del *Plavix*, cuya patente expira en 2011 (Bristol-Myers Squibb, 2005:3); la Johnson & Johnson enfrentará en esta década el fin de las patentes del *Topamax* y del *Risperdal* (Johnson & Johnson; 2005:4); el gigante Pfizer encara la pérdida de exclusividad para el *Zoloft* en 2006 y la del *Norvasc* y el *Zyrtec* en 2007 (Pfizer, 2005:4). Este momento es muy esperado por los productores de medicamentos genéricos.

Gráfico 3
Mercado farmacéutico: Patentes vencidas y nuevos productos (2000-2003)



Fuente: Garrido-Lecca, Hernán (2004).

A primera vista, la industria farmacéutica percibe la amenaza de sus ganancias actuales por la conjunción de varios factores: la creciente competencia de los medicamentos genéricos; la aparición más lenta de nuevos fármacos patentables; la expiración de patentes; y las presiones políticas para reducir los precios. Sin embargo, *las corporaciones captan que estos procesos son expresión de cambios más profundos, y las estrategias para adecuarse a ellos tienen dos direcciones. Una para mantener los niveles de ganancias en las condiciones del viejo paradigma tecnológico, utilizando nuevos instrumentos que compensen el agotamiento de los precedentes; la otra, para lograr formas de propiedad y regulación reconocidas jurídica e internacionalmente, que les permitan mantener las condiciones mo-*

nopólicas de explotación de los recursos que sustentan el nuevo paradigma tecnológico.

Entre las estrategias dirigidas a mantener las ganancias sin aportes tecnológicos sustantivos pueden identificarse las artimañas para prolongar la vida de las patentes, como las nuevas formulaciones¹⁵ y las nuevas indicaciones¹⁶. En América Latina, a estas dos estrategias se las conoce bajo la denominación de “segundos usos”. En el borrador (no público) del TLC con los tres países andinos, esta exigencia aparece planteada por los Estados Unidos en los siguientes términos: “Además, las partes confirman que las patentes estarán disponibles para cualquier uso o método nuevo de utilización de un producto conocido”. Adicionalmente, establecen la prórroga de su vigencia cuando hubo demoras en el proceso de aprobación; la patentabilidad de procedimientos terapéuticos y quirúrgicos y la protección de la información no divulgada para evitar la entrada en el mercado de los genéricos y su producción. Sin productos nuevos para reponer las patentes vencidas, estas firmas dependen de medidas compensatorias de carácter temporal para mantener sus ganancias, las que incluyen “nuevas patentes” en que se reconoce como “novedad” que el mismo producto tomado tres veces al día se suministre en una dosis diferente una única vez. Al vencerse la patente de Zithromax en noviembre de 2005, Pfizer buscó el registro de Zmax, que debe ser tomada en una sola dosis, mientras el original debía ser tomado durante cinco días. Sin embargo, ambos tratamientos tienen un costo de cincuenta y dos dólares. El “nuevo tratamiento” aparece acompañado de tal despliegue publicitario que si los recursos invertidos en ello fueran empleados en investigaciones de nuevos medicamentos para curar enfermedades tropicales, reportarían más beneficios. No se trata de una práctica aislada. Si se revisan los informes anuales de las firmas farmacéuticas de los Estados Unidos, se encontrarán varias páginas dedicadas a notificar a sus accionistas sobre el progreso en la aprobación y registro de los “nuevos productos”. En un estudio de *Cutting Edge* entre las grandes firmas estadounidenses, en el que fueron monitoreadas treinta y tres empresas¹⁷, se refiere que el 46% de las empresas buscó nuevas indicaciones entre dos

15 Las nuevas formulaciones se refieren a cambios en la dosificación del producto o en la presentación (si debe consumirse en cápsulas, polvo, jarabe o spray).

16 Por “nuevas indicaciones” se entiende la comprobación de que el mismo producto puede ser utilizado en el tratamiento de otra afección, aun cuando sea del mismo origen que el de la aprobada originalmente.

17 Entre las compañías que sirvieron como fuente para este estudio se encuentran Abbott, Andrx, AstraZeneca, Baxter, Bayer, Bristol-Myers Squibb, GlaxoSmithKline, Johnson&Johnson, Merck, Mylan, Novartis, Organon, Par, Pfizer, Ranbaxy, Roche, Roxana, Sanofi-Aventis, Solvay, Teva y Wyeth.

y cuatro años antes de que expirara la patente del producto primario, en tanto el 21% lo hizo con cuatro a seis años de antelación (*Cutting Edge*, 2006:13). Una operación semejante se hace teniendo en cuenta el tiempo que demora el proceso burocrático de otorgamiento de la patente y el registro de comercialización de la FDA.

En este sentido, una cuestión a destacar es la organicidad entre las demandas estadounidenses en las negociaciones comerciales, la estrategia de las corporaciones y los tiempos para alcanzar estos propósitos. Ello se refleja en la sincronización, secuencia y vasos comunicantes entre las diferentes disciplinas que se negocian en los TLC, de manera que las exigencias en propiedad intelectual se pueden materializar, al menos parcialmente, en inversiones, servicios y solución de controversias.

Otras acciones se orientan a cuestiones más estructurales, como a la forma de funcionamiento de las corporaciones o a los cambios jurídicos que pretenden imponerse en las legislaciones de otros países para una operación monopolista de los resultados de la explotación de recursos estratégicos. En esta dirección pueden identificarse la diversificación de su cartera de productos hacia industrias afines cada vez más abarcadoras, como podrían ser las llamadas “ciencias de la vida”; las fusiones y adquisiciones; y la demanda de patentabilidad de plantas y animales. Esto fue formulado de manera explícita en el proyecto estadounidense del TLC Andino, donde el capítulo de propiedad intelectual, en su artículo 8, cláusula 2, propone:

Cada parte otorgará patentes para las siguientes invenciones: a) plantas y animales; y b) diagnóstico, procedimientos terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales” (Santamaría, 2004).

En efecto, las grandes corporaciones están trazando estrategias de corto plazo que les permitan continuar obteniendo ganancias con las viejas patentes. Entre tanto, preparan el escenario para garantizar legalmente las nuevas condiciones materiales del proceso de acumulación.

En la primera dirección, el estudio de *Cutting Edge* citado anteriormente sostiene que a fin de neutralizar los efectos de la competencia ocasionados por la reducción de la participación en el mercado de las compañías proveedoras de productos de marca, la introducción de genéricos y la expiración de patentes, las estrategias más utilizadas por las compañías monitoreadas fueron la comercialización de nuevas formulaciones con el propósito de extender la vida de las patentes próximas a expirar, esgrimida por el 82% de las treinta y tres compañías encuestadas; el estrecho control de precios para mantener los niveles de participación en el mercado, utilizada por el 70% de ellas; un 64% confió en el fortalecimiento de las concesiones; y el 58%

incrementó las operaciones de *marketing*. Las estrategias restantes consideradas en la primera dirección tienen un alcance más limitado, pues el lanzamiento de un nuevo producto depende del éxito en las actividades de I+D y de nuevos hallazgos científicos. La aprobación de nuevas indicaciones, utilizada por el 55% de las compañías estudiadas, y la extensión por utilización pediátrica, empleada por el 27% como estrategias para prolongar el período de vida de las patentes, no es generalizable para todo tipo de medicamento ni de enfermedad –incluso la última sólo es válida en los Estados Unidos– (*Cutting Edge Information*, 2006:11).

LA POSICIÓN DUAL EN RELACIÓN CON LOS GENÉRICOS

La comercialización de productos genéricos en el mercado de productos farmacéuticos ha crecido de manera que no puede pasar inadvertida, y se considera una de las principales amenazas al monopolio de las ventas de los productos patentados.

El alto precio de los medicamentos y los elevados márgenes de ganancia del sector están directamente relacionados con la explotación monopólica del mercado a través de las patentes. El derecho de patente sobre un producto confiere a su titular el derecho de

impedir que terceros, sin su consentimiento, realicen actos de fabricación, uso, oferta para la venta, venta o importación para estos fines del producto objeto de la patente [...] y cuando la materia de la patente sea un procedimiento, el de impedir que terceros, sin su consentimiento, realicen el acto de utilización del procedimiento y los actos de uso, oferta para la venta, venta o importación para estos fines de, por lo menos, el producto obtenido directamente por medio de dicho procedimiento (ADPIC, 1994).

Teniendo en cuenta las peculiaridades cualitativas de este mercado por el valor de uso de los bienes que comercializa, es comprensible que el deterioro del acceso a los medicamentos sea un foco de sensibilidad social, con potenciales costos políticos para cualquier gobierno. Esta reflexión es válida en general para cualquier momento histórico, pero cuando las poblaciones están expuestas a pandemias como las del SIDA, el tema del acceso a los medicamentos deviene un factor incuestionable de gobernabilidad.

En ese sentido, la competencia de los genéricos ha sido un aspecto decisivo para abaratar el precio de los medicamentos y permitió a muchas personas el acceso a tratamientos que no habrían podido obtener con sus recursos en el mercado de productos de marca. Desde otra perspectiva, la presión que ejercen los productos genéricos sobre el precio de los patentados ha elevado la capacidad

de negociación de determinados gobiernos con las transnacionales farmacéuticas para enfrentar situaciones de emergencia sanitaria, como la del SIDA. Los gobiernos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay Perú, Uruguay y Venezuela, lograron en 2005 una negociación con veintiséis compañías farmacéuticas para reducir el precio de los antirretrovirales utilizados en el tratamiento del SIDA. El resultado fue una reducción de entre un 15% y un 55% de los costos de la terapia. Una reunión anterior se había desarrollado en 2003, con la participación de diez países y ocho industrias farmacéuticas, pero los resultados de la segunda aventajaron los de la primera, y se tradujeron en un ahorro en el gasto de antirretrovirales para esos países de entre un 9% y un 66% (ver tablas 22 y 23) (OPS, 2005).

La reducción de los precios de los antirretrovirales es crucial para elevar la cobertura del tratamiento a un mayor número de personas afectadas por la enfermedad. Debe tenerse en cuenta el punto de partida de esta negociación, en la que el precio de los antirretrovirales originales (patentados) es tres veces más altos que el de los genéricos. En estas reuniones participaron, además de los representantes de las farmacéuticas, productores de genéricos. Evidentemente, sin la presión que representaron estos últimos, la negociación no habría tenido los mismos resultados, pues sólo se habría asentado en factores políticos como la coordinación institucional y la presión de la sociedad civil. Es interesante dar a conocer que los laboratorios de productos patentados resistieron la negociación de manera conjunta, ya que su intención era hacerlo país por país. Los representantes de ese segmento abandonaron la mesa de negociación, excepto los laboratorios Abbott (Seoane et al., 2005). Centroamérica y Caricom llevaron adelante negociaciones similares durante 2001, 2003 y 2002 respectivamente. La primera región mencionada obtuvo una reducción del 50%.

Los cuadros siguientes muestran los resultados alcanzados en la negociación de los países de América del Sur, a contrapelo de las demandas de las firmas transnacionales, algunas de las cuales aceptaron la negociación sólo cuando evaluaron que significaba la segunda mejor opción frente a la amenaza brasileña de quebrar la patente y otorgar la licencia a otro laboratorio.

En el fondo del debate entre el gobierno brasileño y las transnacionales subyace el conflicto entre los intereses de los laboratorios transnacionales –que buscan proteger las ganancias obtenidas por sus patentes– y los gobiernos de los países subdesarrollados –que requieren en lo inmediato poder contar con los medicamentos necesarios para enfrentar pandemias como las del SIDA o la tuberculosis.

Tabla 22
Costos de las combinaciones terapéuticas más utilizadas en la región
y los precios negociados en 2003 y 2005

	Mínimo regional	Máximo regional	Precios negociados 2005	Precios negociados 2003	Respecto del mínimo regional	Respecto del precio negociado en 2003
AZT+3TC+EFV	677	2.876	573	672	-15,3%	-14,7%
AZT+3TC+NVP	241	5.336	241	317	0,0%	-24,0%
D4T+DDI+IDV/rtv	923	3.099	762	1.219	-17,5%	-37,5%
D4T+DDI+LPV/rtv	1.829	12.085	1.123	2.489	-38,6%	-54,9%
LPV/RTV+TVF+D4T	16.856	41.544	8.949	-	-46,9%	-

Fuente: OPS (2005b:256).

Tabla 23
Descuentos en el precio de tratamiento de VIH/SIDA después de las negociaciones

Concepto	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Total
Gasto actual	19.319.419	65.909	123.292.114	493.993	17.029.900	1.117.941	411.831	1.962.074	1.936.041	165.629.223
Gasto Potencial a precios negociados	15.424.837	36.225	112.635.909	219.206	9.457.537	534.696	138.341	1.735.888	1.012.301	141.194.940
Ahorro en dólares	3.894.582	29.684	10.656.205	274.787	7.572.363	583.245	273.490	226.187	923.741	24.434.284
Ahorro %	-20%	-45%	-9%	-56%	-44%	-52%	-66%	-12%	-48%	-15%

Fuente: OPS (2005a).

Los datos del ahorro para los países representan lo que dejan de ganar las grandes firmas en esos mercados. Esto explica que una de las estrategias de las farmacéuticas, explícitamente reconocida en los informes anuales a los accionistas, es la continuidad o apertura de litigios para recuperar espacios exclusivos de mercado para sus productos, a pesar de los gastos que se le atribuyen a esa partida en los balances.

En relación con otros, la tabla 24 muestra diez medicamentos que figuran entre los considerados esenciales por la Organización Mundial de la Salud y compara el precio de los genéricos en relación con los de marca. Como puede apreciarse, la diferencia de precios entre los productos de marcas y los genéricos, y entre los de una misma categoría en diferentes países, trasciende cualquier teo-

ría y valida la inexistencia de un criterio estrictamente económico para su fijación.

Tabla 24
Precio de los medicamentos de marca y genéricos-(USD/100 unidades)

Compuesto principal/ presentación		Argentina	Bolivia	Brasil	Ecuador	Nicaragua	Perú
Amoxicilina 500 mg cápsula	Marca	80,2	46,7	53,0	26,1	0,0	54,2
	Genérico	63,5	13,8	38,0	18,0	11,3	9,9
Captopril 25 mg tableta	Marca	31,3	46,8	36,0	36,2	0,0	58,7
	Genérico	0,0	24,0	17,0	0,0	57,4	8,4
Fluconazol 150 mg cápsula	Marca	2.087,0	648,0	1.232,0	772,8	1.766,0	1.390,0
	Genérico	1.500,0	0,0	0,0	375,0	558,0	310,0
Gentamicina 80mg/2ml inyección	Marca	470,0	18,0	157,0	72,0	0,0	580,0
	Genérico	127,0	18,0	92,0	47,0	26,0	59,6
Ibuprofeno 400 mg tableta	Marca	45,6	40,0	22,0	56,5	0,0	46,3
	Genérico	30,9	10,0	0,0	6,5	45,0	7,8
Sulfametoxazol trimetoprima 120/160 mg tableta	Marca	79,3	64,0	44,0	40,2	0,0	72,0
	Genérico	34,1	15,0	28,0	3,5	6,0	11,3
Omeprazol 20 mg cápsula	Marca	338,0	185,0	185,0	136,5	196,1	221,4
	Genérico	174,8	70,0	77,0	53,9	22,6	37,0
Ciprofloxacino 500 mg tableta	Marca	373,7	228,0	365,0	120,0	0,0	381,7
	Genérico	226,7	77,0	160,0	8,2	75,4	34,7
Ceftriaxona 1g inyección	Marca	2.678,0	1.736,0	1.809,0	3.117,0	1.592,0	2.260,0
	Genérico	2.340,0	833,0	472,0	1330,0	1.607,0	810,0

Fuente: Acción Internacional para la Salud (AIS) 2001.

Los altos precios de los productos patentados explican por sí solos el interés de las farmacéuticas por extender el imperio espacial y temporal de las patentes.

Teóricamente, los genéricos se comercializan una vez que ha expirado la patente del producto, pero en la práctica no ocurre exactamente así. No obstante, en el caso particular de América Latina, la participación creciente de los genéricos durante las últimas décadas se ha visto favorecida por el hecho de que hasta la entrada en vigor de

los ADPIC en 1995, las legislaciones de muchos países subdesarrollados no otorgaban patentes a los medicamentos para abaratar los costos de atención a la salud. Para estos países, el no reconocimiento de patentes a los medicamentos no suponía un conflicto con los intereses de los grupos económicos locales, pues como se ha mencionado, más del 90% de los titulares de las patentes registradas en el mundo son de países industrializados. Esto permitió que países como la Argentina y Brasil desarrollaran una industria farmacéutica, incluso con capacidad para la producción de principios activos y productos acabados, como es el caso de Brasil.

Por estas razones, en los países latinoamericanos se extendió la utilización de los genéricos en las últimas décadas, lo que ha amortiguado, aunque de manera marginal e insuficiente, los impactos negativos de la reversión de los sistemas de salud pública latinoamericanos al calor de las políticas neoliberales. Esta situación puede agudizarse con la entrada en vigor de los ADPIC después del período de transición, que para la mayor parte de los países latinoamericanos debía haber vencido en 2005 (excepto para Haití, donde vencerá en 2016, por ser beneficiario de la prórroga concedida a los países más atrasados). Los países miembros de la OMC, entre otras regulaciones, deberán asegurar la protección de los productos farmacéuticos mediante patentes. En el año 1994, la CAN había adoptado la Decisión 344, que establecía que los medicamentos incluidos en el listado de esenciales de la OMS no serían patentables. Esa decisión debió ser revisada y sustituida por la Decisión 486, vigente desde 2001, para cumplir el acuerdo sobre los ADPIC.

Por su parte, los TLC de los Estados Unidos con los países latinoamericanos que se negocian –o cuya negociación ha concluido– intentan revertir cualquier flexibilidad estipulada en los ADPIC y obstaculizar el acceso a los genéricos, retrasando su entrada en el mercado mediante la protección de los datos de prueba por diez años. Es evidente que ello dilata el ingreso de estos productos más baratos. Tal imposición pone en peligro los discretísimos avances alcanzados en el acceso a los medicamentos con la incursión de estos productos, que en muchos casos habían gozado del apoyo de medidas gubernamentales que establecían que, en los centros de salud, las prescripciones facultativas se hicieran por el nombre del principio activo del fármaco y no por la denominación del producto patentado.

Como puede apreciarse en la tabla 25, en algunos países latinoamericanos los genéricos tienen un peso significativo en las ventas totales de productos farmacéuticos.

En la tabla aparecen tres países latinoamericanos en los que la participación de los genéricos en las ventas totales es cercana al 60%

o más. De ellos, dos son del Mercosur, lo que explica la presencia de estos países en las listas de vigilancia prioritaria en materia de propiedad intelectual por parte de los Estados Unidos y su interés por forzar las acciones negociadoras con el bloque del sur para desplazar los genéricos, en especial los producidos localmente.

Tabla 25
Mayores mercados de genéricos por la participación de los genéricos en las ventas totales, 2000

País	Participación genéricos en ventas totales
Bangladesh	70,9%
República Dominicana	63,0%
Uruguay	61,5%
Corea	58,7%
Argentina	58,6%

Fuente: OMS (2004a:37).

A pesar de las aprehensiones de las farmacéuticas en relación con los productos genéricos, su producción se convierte finalmente en una de las estrategias para compensar la caída de las ventas y ganancias por la expiración de las patentes. En el propio mercado estadounidense, donde los productos patentados gozan de estricta protección, la participación de los genéricos en las prescripciones ha crecido del 19% al 57% entre 1984 y 2005 (PhRMA, 2005:20). Algo similar ocurre en otros países, como puede verse en la tabla 26, donde se muestra la participación de los genéricos en las ventas totales y en el volumen de prescripciones.

En los informes anuales de las mayores firmas farmacéuticas se les notifica a sus accionistas la incursión de esas compañías en el mercado de genéricos. En muchas ocasiones, estas firmas deberán ingresar bajo otro nombre para mantener los productos patentados en un segmento especial.

En el ya citado estudio de *Cutting Edge*, el 39% de las empresas encuestadas declaró la utilización de genéricos autorizados (productos cuya patente venció), y el 21% reconoció la apertura de una unidad subsidiaria de genéricos como estrategia de mercado para el período 2004-2006.

En el caso de los genéricos, intervienen también las exigencias en materia de propiedad intelectual a través del tema de las marcas, pues existen genéricos de marca cuyos precios son superiores, mientras las copias de otros laboratorios resultan más baratas.

Tabla 26
Líderes del mercado de genéricos por valor de las ventas, 2000

País	Mercado de genéricos en valores, millones de dólares	Participación de los genéricos como % del mercado total	Participación de los genéricos como % del volumen de prescripciones
Estados Unidos	31.700	(1997) 11,0	(1998) 44,6
Alemania	5.700	(1997) 17,0	(1998) 40,0
Francia	4.400	2,0	(1996) 3,0
Gran Bretaña	4.500	(1997) 21,7	(1998) 47,0
Brasil	2.400	47,5	
España	2.200	31,2	
Argentina	2.000	58,6	
México	2.000	40,0	
Canadá	1.900	(1997) 15,0	(1997) 40,0

Fuente: OMS (2004a:37)

Una de las señales más evidentes del creciente papel de los genéricos en el mercado es que la actividad de fusiones y adquisiciones ha alcanzado a esas compañías. En los últimos años, se ha producido la fusión de Watson y Androx; de Actavis con Alpharma; de Amide con Pliva; y la de Teva e Ivax. Las motivaciones para este proceso en el caso de los genéricos se asocian a que dichas compañías no son productoras de grandes ganancias y requieren ventas voluminosas para operar competitivamente.

Como puede inferirse de los datos de la tabla 27, los montos de las ventas de farmacéuticos entre 1976 y 2000, tanto del mercado brasileño como del mexicano, los hacen acreedores del interés por parte de los Estados Unidos en las negociaciones para garantizar la legitimación jurídica de la presencia de sus compañías en esos países. La vía de los productos patentados es la primera y mejor opción, de modo que se despliegan recursos e ingenio para extender el ámbito de lo patentable primero, y para patentar todo lo patentable con independencia de quién sea su propietario, después. La razón es estrictamente económica: el mercado de los productos patentados ofrece más ganancias por producto, pero las patentes tienen la desventaja de su vencimiento. Por este motivo, es necesario incursionar en los mercados a través de otros instrumentos, cuyo criterio de realización económica se vincule con el volumen vendido e, incluso en ese caso, aún queda un segmento reservado a la exclusividad de las marcas, que integran

también la agenda de negociaciones de propiedad intelectual. Lógicamente, los mayores mercados por volumen de ventas acaparan la atención. Una vez más, aparecen los mercados brasileño y mexicano ocupando un sitio privilegiado en las ventas y en las demandas del capital transnacional para su liberalización.

Tabla 27
Los diez mayores mercados farmacéuticos del mundo (mil millones de dólares corrientes)

País	1976		País	1985		País	2000	
	Valor	% mundo		Valor	% mundo		Valor	% mundo
Estados Unidos	7,90	18,4	Estados Unidos	26,45	28,1	Estados Unidos	149,5	52,9
Japón	4,02	9,3	Japón	14,04	14,9	Japón	51,5	18,2
Alemania	3,41	7,9	Alemania	6,00	6,4	Francia	16,7	5,9
Francia	2,70	6,3	China	4,70	5,0	Alemania	16,2	5,7
China	2,60	6,0	Francia	4,47	4,8	R. Unido	11,1	3,9
Italia	1,90	4,4	Italia	3,67	3,9	Italia	10,9	3,9
España	1,32	3,1	R. Unido	2,35	2,5	España	7,1	2,5
Brasil	1,21	2,8	India	1,78	1,9	Canadá	6,2	2,2
Reino Unido	1,03	2,4	Canadá	1,69	1,8	Brasil	5,2	1,8
México	0,77	1,8	Brasil	1,41	1,5	México	4,9	1,7
Diez mayores	26,86	62,4	Diez mayores	66,56	70,8	Diez mayores	279,3	98,7
Ventas mundiales	43,05	100	Ventas mundiales	94,10	100	Ventas mundiales	282,5	100

Fuente: World Drug Situation 1988 and IMS Health, IMS MIDAS Customized Insights, octubre de 2001 en OMS (2004a:34).

Las megafusiones entre las principales industrias farmacéuticas son una estrategia para enfrentar los desafíos de la competencia y optimizar los costos de la I+D de nuevos productos. Pfizer compró Pharmacia y Warner-Lambert; GlaxoSmithKlines es el resultado de la fusión de GlaxoWellcome, SmithKline Beechan; Sanofi se unió con Aventis; Astra Zéneca es el resultado de la unión de ambas; y Novartis de la unión de Ciba-Geigy y Sandoz.

Entre las estrategias estructurales de más largo plazo de los sectores farmacéuticos, de agroquímicos y de semillas para enfrentar los desafíos del proceso de acumulación ampliada, está la diversificación de la cartera de productos hacia industrias afines, como la farmacéu-

tica veterinaria y la biotecnológica. Según expresara el director ejecutivo de Novartis, Daniel Vasella:

El denominador común en nuestro negocio es la biología. La investigación y la tecnología son aplicadas con el fin de descubrir, desarrollar y vender productos que afectan sistemas biológicos, humanos, de plantas o animales.

Esta tendencia se manifiesta en el hecho de que las empresas líderes son las mismas en producciones afines, como vimos en el caso de las productoras de semillas y de agroquímicos, las de productos farmacéuticos para humanos y de uso veterinario, etcétera.

Todas estas tácticas forman en su conjunto un complejo tejido empresarial que garantiza a las empresas líderes sus posiciones en esos mercados. Sin embargo, de cara al futuro, quizá la estrategia de largo plazo que mayor impacto tenga sea la ampliación del material patentable a organismos vivos. En los ADPIC, se deja un espacio abierto para que ello pueda realizarse, y se mantiene una formulación lo suficientemente ambigua como para que esos procesos puedan interpretarse de manera flexible. En cambio, en los TLC, ésta es una demanda clave para el futuro, ya que se halla signada por el desarrollo de las nanotecnologías, consistentes “en la manipulación de la materia a escala de átomos y moléculas, en la que el tamaño se mide en millonésimas de milímetro” (*ETC Group*, 2005a).

En 2004, a escala global, la industria y los gobiernos invirtieron más de 10 mil millones de dólares en I+D en nanotecnología. Los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea son los abanderados en estas investigaciones. Se estima que la mitad de las 1.200 empresas de nanotecnología se localizan en los Estados Unidos (*ETC Group*, 2005d). La nanotecnología posibilitará una convergencia tecnológica sin precedentes, pues a nanoescala no existe diferencia entre materia viva e inerte, y una sola innovación podría ser aplicable en diferentes áreas de la producción. Según datos de la *National Science Foundation*, el mercado de la nanotecnología superará el billón de dólares entre 2011 y 2012. Otros estudios especializados prevén que el valor de los productos comerciales que incorporan nanotecnologías será diez veces mayor que el de los productos biotecnológicos, y con igual valor a las producciones de la industria informática y de telecomunicaciones, en su conjunto, para 2014 (*ETC Group*, 2005d: VIII). Estos datos indican que las normas de propiedad intelectual se tornarán mucho más estrictas. El cambio de la plataforma tecnológica podría implicar, por una parte, la pérdida de importancia de los productos básicos de los que dependen los países subdesarrollados

en ese patrón tecnológico y, por otra, mayores gastos por concepto de patentes y regalías.

Si bien el desarrollo de las nanotecnologías constituiría el fundamento del patrón tecnológico dominante en el futuro –lo que implicaría una retracción de la participación de los países en desarrollo en la producción global–, lo cierto es que los impactos medioambientales y en la salud humana de estas novedosas plataformas productivas están por investigarse. Así, paralelamente al auge de las ciencias de lo “sintético” y frente al temor de sus posibles consecuencias, se produce un *boom* en la demanda de productos naturales.

En las últimas dos décadas es apreciable el crecimiento del consumo de los llamados “productos naturales”, como alimentos, medicamentos y cosméticos. Esto ha determinado un interés desmedido de las grandes firmas productoras de tales rubros en el acceso a las fuentes de recursos que garanticen los insumos necesarios para su fabricación. Aquí se incluyen plantas medicinales frescas o deshidratadas, frutas, pulpas, aceites de frutas, extractos herbales, aceites vegetales, oleorresinales, aceites esenciales, colorantes y otros, que cuentan en el mercado con una demanda creciente. Es válido destacar que el logro de una calidad adecuada y el desarrollo de las propiedades en los productos dependen de que de estas especies se desarrollen en su medio original (sus propiedades no pueden ser reproducidas fuera de su hábitat), por lo que muchas corporaciones despliegan una estrategia de acercamiento al recurso en la perspectiva de su apropiación y para excluir potenciales competidores.

Aproximadamente el 25% de todos los fármacos recetados tiene su origen en fuentes botánicas. Grandes firmas como Abbott, Bristol-Myers Squibb y Eli Lilly, han participado en la bioprospección de plantas, en tanto otras, como Bayer, SmithKline Beecham, Glaxo, Wellcome, Aventis y Merck mostraron interés por invertir en ese campo (CAF, 2005).

La renovada atención a los productos naturales se manifiesta en el alza de la participación de estos productos en los mercados europeos y estadounidense. Según datos del *Nutrition Business Journal*, los productos naturales representaron el 14% de las ventas dentro de la categoría de cuidado personal. En esta explosión de la demanda de productos naturales, merece destacarse el rápido crecimiento de la cosmecéutica (cosméticos a los que se les atribuye propiedades medicinales), a la que se le calculó un mercado potencial de 5 mil millones de dólares para 2007. Similar dinámica es previsible para el mercado de alimentos y bebidas naturales, segmento al que los estudios auguraron un alcance de 22 mil millones de dólares en Europa y de 27,5 mil millones en los Estados Unidos para 2007 (BTFP, 2005).

Este comportamiento de la demanda de productos naturales es una oportunidad para los países subdesarrollados, donde se localizan las materias primas. Sin embargo, la tendencia a una mayor regulación para introducirlos –muchas veces desconocida por los productores y exportadores– podría generar, una vez más, que los países poseedores del recurso no se constituyan en los beneficiarios del dinamismo de la demanda.

Desde la perspectiva de la economía política, la lógica interna de estos procesos se explica por la incorporación, gracias al desarrollo de la ciencia y la tecnología, de la casi totalidad de los bienes naturales en la mercantilización capitalista, cuya realización económica requiere su reconocimiento como propiedad privada capitalista. *Dado que tales bienes están localizados territorialmente en espacios que no son propiedad de los que explotan el recurso, la vía para fundamentar la apropiación de los resultados económicos de su explotación es el conocimiento de las propiedades que lo hacen utilizable como objeto de valorización. Por ese sinuoso camino donde el conocimiento y la capacidad para desarrollarlo marcan la diferencia, se consuma la expropiación. El instrumento legal que permite la consumación de ese proceso de apropiación/expropiación es la patente.*

En los dos últimos siglos de capitalismo, las patentes han sido una fuente de plusvalía relativa y extraordinaria para el capital. Por lo tanto, no es nuevo su papel como fuente de acumulación. Lo novedoso es, primero, la significación que adquieren en la llamada “sociedad del conocimiento” como fuente de acumulación, lo se aprecia en el creciente número de patentes solicitadas y otorgadas y en el espectro de lo patentable. Segundo: el papel de los tratados comerciales como vía para la internacionalización de la realización de las patentes como fuentes de acumulación por medio del establecimiento del derecho supranacional por sobre el derecho e interés del Estado nacional.

Los acuerdos de libre comercio viabilizan el proceso de expropiación, legitimándolo jurídicamente en un tratado internacional. No obstante, es pertinente aclarar que tales acuerdos son un camino consensuado con la venia de las élites gubernamentales latinoamericanas, lo que no excluye la utilización de otros instrumentos más conflictivos, como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Puebla Panamá.

PARTICIPACIÓN DE LAS FIRMAS FARMACÉUTICAS EN LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA Y LOS TLC

Para la instrumentación de estrategias de acumulación privada, como el reconocimiento de los segundos usos de las patentes, proscripción de las licencias obligatorias, reconocimiento de la exclusividad de los datos de prueba, reducción de la capacidad de los Estados

para controlar los precios, etc., se requiere cierto amparo legal. Esto explica la insistencia estadounidense para la inclusión en los TLC de estas peticiones del sector privado, que ha acompañado de diferentes maneras las negociaciones.

La revisión de las posiciones del sector privado sobre derechos de propiedad intelectual en los Foros Empresariales de las Américas, desde que fueran lanzadas las negociaciones en 1998, revela la polarización y la existencia de enfoques irreconciliables que anulan la posibilidad de un espacio de convergencia que satisfaga a ambas partes. De esto se deriva, necesariamente, que los resultados significarían el sacrificio de los intereses de una de ellas.

Las posiciones divergentes son sustentadas por las empresas estadounidenses y algunas asociaciones latinoamericanas, por un lado, y por los representantes de las asociaciones industriales de los mayores países de la región, por el otro (excepto México, del que no aparecen registradas ponencias que den cuenta de su participación en los talleres sobre el tema).

Al revisar la estructura interna de las asociaciones latinoamericanas que comparten el enfoque de las estadounidenses, aquéllas resultan ser las representaciones de las grandes firmas farmacéuticas transnacionales agrupadas en cámaras, cuyo origen se remonta a los años noventa, cuando muchas firmas transnacionales que habían abandonado los países latinoamericanos porque el marco regulatorio bajo la ISI no les era favorable retornaron por la vía de los procesos de fusión y adquisición de empresas locales al producirse la apertura.

Entre los representantes de las compañías estadounidenses se evidencia una mayor coincidencia en los temas tratados y en las posiciones que entre las entidades latinoamericanas. El cuadro 5 identifica los principales posicionamientos representativos de la polarización de propuestas.

Muchas de las exigencias planteadas por el sector privado de los Estados Unidos en las negociaciones del ALCA y de los TLC han sido reivindicadas también en el marco de la OMC, pero no han contado con el apoyo de los restantes países miembros para incorporarlas en los ADPIC. Así, en las reuniones de debates sobre el material patentable, ese país ha sostenido que las excepciones autorizadas a la patentabilidad no son necesarias, y que la protección mediante patente debería extenderse a todas las invenciones patentables de plantas y animales¹⁸.

18 Una información más detallada al respecto puede encontrarse en OMC: "Examen de las disposiciones del párrafo 3 (b) del Artículo N° 27. Resumen de las cuestiones planteadas y las observaciones formuladas", Consejo de los Aspectos de los Derechos de

Cuadro 5
Principales posicionamientos representativos de la polarización de propuestas

Formulaciones bajo el ALCA que significan ADPIC plus	Formulaciones que acotan la amplitud del ALCA
<ul style="list-style-type: none"> -ADPIC piso mínimo. -No discriminación por campo de la tecnología ni lugar de producción. Conceder patentes a la materia viva. Los productos de la biotecnología, como material biológico que pueda ser aislado, deben ser patentados. -Restringir el uso de licencias compulsorias. -Diez años de protección para la información no divulgada. -Patentabilidad de nuevos usos. -Ampliación de la vigencia de las patentes por demoras en el registro. -Consagrar el principio del agotamiento nacional del derecho. -Notificar a los titulares de las patentes la identidad de las compañías que busquen la aprobación de un genérico de su producto mientras la patente está vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Las discusiones sobre propiedad intelectual deberán limitarse a asegurar la implementación de las obligaciones impuestas por los ADPIC. -Acoger propuesta realizada por gobiernos del hemisferio de remitir las negociaciones relacionadas con propiedad intelectual a la OMC. -La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio de los productores y de los usuarios de los conocimientos tecnológicos. -El acuerdo deberá restringir la patentabilidad de la biotecnología, incluyendo la microbiología y el fitomejoramiento. -Aplicar el principio de agotamiento internacional. -Debe instrumentarse el carácter no restrictivo de las licencias obligatorias. -Respetar el mandato de la Declaración de Doha, donde se dispone que los ADPIC deben interpretarse y aplicarse de manera que los miembros de la OMC puedan proteger la salud pública y promover el acceso a los medicamentos. -Proteger la información no divulgada contra la competencia desleal, absteniéndose de conceder derechos de exclusividad de mercado.

Fuente: elaboración de la autora basada en los documentos de los Talleres de Propiedad Intelectual de los IV, V, VI, VII y VIII Foro empresarial de las Américas de 1998, 1999, 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

El cuadro 6 relaciona la adscripción de las entidades empresariales a las principales posiciones relacionadas en el cuadro anterior. Es importante aclarar que existe otro grupo de entidades privadas, cuyos planteamientos son de carácter muy general, lo que no permite identificar sus visiones sobre los núcleos duros de la negociación que definen los desencuentros.

La inclusión de tales demandas en los TLC o en el ALCA es un tema sensible, pues muchas de ellas chocan con su prohibición expresa en las legislaciones nacionales sobre patentes, como ocurre con la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad de la Argentina; la ley 9.279 que rige la propiedad industrial en Brasil; o lo estipulado por los organismos subregionales de integración, como la Decisión 486

Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, IP/C/W/369, 8 de agosto de 2002.

de la Comunidad Andina. En los tres documentos citados, se reconocen manera explícita como no patentables los métodos de tratamiento quirúrgico, terapéutico o de diagnóstico, las plantas y los animales; no se estipula el reconocimiento de patentes por segundos usos y admiten el derecho a la utilización de licencias obligatorias por no explotación de la patente. En cambio, otros países como Colombia –como se verá más adelante– ya habían adoptado legislaciones más cercanas a los intereses de los Estados Unidos.

Cuadro 6
Adscripción de las entidades empresariales a las principales posiciones respecto de la propuesta de los Estados Unidos

Convergentes con la propuesta	Divergentes de la perspectiva
US Chamber of Commerce	Unión Industrial Argentina
Association of American Chambers of Commerce in Latin America	Consumer Project on Technology
US Section of the Brazil-US Business Council	Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America (PhRMA)	Asociación de los Laboratorios Nacionales del Uruguay
Câmara da Indústria Farmacéutica Anglo-Americana do Brasil	Asociación Latinoamericana de Industria Farmacéutica (ALIFAR)
Câmara Argentina de Especialidades Medicinales	ADIFAN, Perú
Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos del Perú	Asociación de Laboratorios Farmacéuticos Asociación de Industrias Farmacéuticas Colombianas (ASINFAR)
Asociación de la industria Farmacéutica de Investigación (AFIDRO)	Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)
Croplife Latin America	CIIFA
Federación Centroamericana de Laboratorios Farmacéuticos (Fedefarma)	Cámara Industrial de Productos Farmacéuticos Argentinos (CILFA)
Federación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas - FIFARMA, Lima, Perú.	Generis Pharmaceutical Association Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas (INFADOMI)
Consejo de las Américas	Sector Empresarial de Guatemala
ASOPROFAR, Ecuador	Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAINEE)
Asociación de Empresas Farmacéuticas de Investigación y Desarrollo, Inc. (EFID, Rep. Dominicana)	Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Chile (ASILFA)
Asociación Dominicana de Propiedad Intelectual (ADOPI)	Comisión Empresarial para las Negociaciones Comerciales Rep. Dominicana
Asociación de Representantes, Agentes y Productores Farmacéuticos (ARAPF)	Universidad de Buenos Aires
Alexis de Tocqueville Institution	The Caribbean Association of Industry and Commerce
ALAFARPE	Cámara Mercantil de Productos del País (Uruguay)
Summit of Americas Center	Associação Dos Laboratórios Farmacéuticos Nacionais (ALANAC)
	Associação Brasileira das Indústrias

Fuente: elaboración de la autora basada en los documentos de los Talleres de Propiedad Intelectual de los IV, V, VI, VII y VIII Foro empresarial de las Américas de 1998, 1999, 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

Corresponde aclarar que la práctica de imponer mayores estándares en materia de propiedad intelectual utilizando la “zanaho-

ria” del acceso a los mercados no es una novedad. Las exigencias planteadas en el ALCA y negociadas en TLC tienen su antecedente directo en el TLC de la Unión Europea y México y en las iniciativas unilaterales de acceso a mercado desarrolladas tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea. Esta última exige a los países beneficiarios del Acuerdo de Cotonú la obligatoriedad de patentar invenciones biotecnológicas y, a México, adherirse al Tratado de Budapest¹⁹ en un plazo definido. Por su parte, los Estados Unidos, en la Ley de Preferencia Arancelaria Andina (ATPA) de 1991, y en la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (CBTPA, antes llamada “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”) de 2000, establecían que los beneficios comerciales serían otorgados en la medida en que los países se comprometieran a proteger los derechos de propiedad intelectual más rigurosamente que bajo los ADPIC. A Ecuador en 1993, y a México y Trinidad y Tobago en 1994, se los comprometió a adecuar sus normas a las de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV). A Nicaragua se la comprometió en 1998 a adherirse a UPOV, y se le exigió no incluir ninguna excepción para plantas y animales en la legislación nacional de patentes (GRAIN, 2001). En el ALCA y en los TLC negociados y en negociación, la posición sostenida por los Estados Unidos es no aceptar excepciones para plantas y animales en las leyes nacionales de patentes.

Lo cierto es que la satisfacción de las demandas de la gran industria farmacéutica estadounidense pasa por la adopción de una nueva jurisdicción que avance sobre lo establecido en la OMC, y a la vez limite sus flexibilidades, convirtiendo a los TLC en ADPIC plus.

Entre las materias que trascienden los ADPIC y que mayor interés reclaman de la gran industria farmacéutica se encuentran la protección transitoria (*pipeline*); la protección contra las importaciones paralelas (agotamiento territorial del derecho); la protección de la información no divulgada; la protección a la biotecnología en todas sus formas; y la protección suplementaria cuando la patente no se ha podido explotar debido a causas no imputables al titular. La enumeración de estos aspectos reafirma que el foco se ubica en los elementos estructurales que sustentan el plus de acumulación: los cambios jurídicos que establecen el monopolio de la explotación de esos mercados, y la ampliación de los medios de producción de plusvalor, que amplían las fronteras de lo patentable.

19 El Tratado de Budapest obliga a los países a reconocer como evidencia de invención la presentación física de una muestra de un microorganismo, a los efectos de la tramitación de los derechos de patente.

Con estas reglas, como señala la Dra. Silvia Rodríguez,

unas cuantas empresas transnacionales consolidarán globalmente la apropiación de la capacidad de reproducción de las semillas, base del sustento de la humanidad; de los diseños moleculares de una planta, animal o microorganismo para la elaboración de medicamentos; de las propiedades de las bacterias para fagocitar hidrocarburos; o de los genes de algunas plantas con resistencia a la sequía o al frío. Estas y otras propiedades de los seres vivos no son producto de laboratorio. Sin embargo, se están privatizando cada día en mayor escala por medio de subterfugios legales, de modo que quienes posean un certificado de propiedad de las unidades básicas de la vida, no necesariamente en manos de los investigadores, podrán controlar el acceso y la venta de los productos, su procedimiento de elaboración y la tecnología patentada con la que se obtienen (Rodríguez, 2004a).

El *Industry Functional Advisory Committee* (IFAC), organismo asesor con gran influencia en el gobierno de los Estados Unidos, en un análisis sobre las provisiones en materia de propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Australia señala:

El IFAC-3 cree que es esencial que los futuros TLC incluyan, como mínimo, todas las protecciones y clarificaciones adicionales encontradas en el TLC con Australia, así como aquellos que no fueron incluidos debido a las circunstancias especiales dadas por la condición de país desarrollado de Australia, que determina sus altos estándares de protección de patentes. Por ejemplo, los Estados Unidos deben aprovechar la oportunidad de las negociaciones de futuros TLC para aclarar que a ningún descubrimiento pueden imponerse requisitos más allá de los estipulados en el Artículo 29 de los ADPIC a los solicitantes de patentes. Tal provisión prohibiría explícitamente a los países imponer requisitos especiales para revelar el origen de los recursos genéticos o utilizarlo como base para negarse a conceder la patente o invalidarla. Los TLC futuros deben incluir provisiones que mantengan protección a las patentes en tránsito, sobre todo para aquellos candidatos a TLC que actualmente no brindan protección a los productos farmacéuticos. Finalmente, los Estados Unidos deben incluir una obligación para los países comprometidos con los TLC a fin de prevenir la pérdida de derechos debido a las acciones tomadas por las partes negociadoras antes de la conclusión de las negociaciones del TLC, que permitan a terceras partes entrar en el mercado con anterioridad a la vigencia de las nuevas obligaciones contenidas en los TLC (IFAC-3, 2004:13).

Como puede deducirse, los Estados Unidos pretenden la expropiación absoluta del material genético de la región a través de diferentes acciones concatenadas. Primero, por la extensión del criterio de patentabilidad.

Segundo, por el tratamiento a la bioprospección como “servicio científico y de investigación” (Rodríguez, 2005). Se desprende de esto tanto que los permisos de acceso se toman como acuerdos de inversión –que después de firmados y aprobados se convierten en contratos de inversión– como la privatización de sus resultados (Rodríguez; 2005). Tercero, se oponen a cualquier regulación que apunte a compartir el reconocimiento social y económico de dicha inversión.

Por lo demás, asegurar las condiciones monopólicas que proporciona la concesión de patentes para los productos farmacéuticos confirmará la experiencia ya vivida por otros países respecto del incremento del precio de los productos, sin la esperada compensación derivada de la transferencia tecnológica. Ello se debe a que a la exigencia de la patentabilidad le siguen las “solicitudes” de las firmas farmacéuticas de eliminar los requisitos de desempeño, con lo cual la explotación de la patente deja de ser una reivindicación aceptada dentro de los acuerdos comerciales. También implica el peligro de un incremento de las importaciones de los productos, con los consecuentes efectos negativos en la balanza comercial y de cuenta corriente.

Curiosamente, contra lo que dictan el sentido común y las estadísticas, la exclusividad y control de los mercados ejercidos mediante patentes no califican como monopolio. En un estudio encomendado a la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre lo legislado en políticas de competencia en varios acuerdos internacionales suscritos por países latinoamericanos, donde se define un grupo de conceptos, se aclara que

monopolio significa una entidad, incluido un consorcio u organismo gubernamental, que en cualquier mercado pertinente en territorio de una parte ha sido designado proveedor o comprador único de un bien o servicio, pero no incluye una entidad a la que se le haya otorgado un derecho de propiedad intelectual exclusivo derivado solamente de dicho otorgamiento (OEA, 2002).

Por último, valdría la pena puntualizar algo que ha estado implícito a lo largo de este acápite: la legitimación de la capacidad de acumulación transnacional de la industria farmacéutica estadounidense no se agota en un instrumento, sino que se despliega en un conjunto de ellos con diferentes ámbitos de acción. En algunos aspectos, éstos se superponen y, en otros, son complementarios. En materia de propiedad intelectual, es posible identificar tres peldaños: el primero lo constituyen los ADPIC, cuya función es el establecimiento de un piso mínimo de exigencias estipuladas en un acuerdo internacional por encima de la legislación nacional y que implican también un mecanismo de sanciones. El segundo es la *Special 301*, un instrumento en el que las peticiones de las firmas son asumidas

por el gobierno para elevar las exigencias en relación con lo establecido en la OMC. En el caso de los países latinoamericanos, la *Special 301* actúa como arma de presión a través de sanciones como el retiro de las preferencias unilaterales otorgadas por la ATPDEA a los países andinos, o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) sobre los integrantes del Mercosur. El tercero son los TLC, que sintetizan en el cuerpo de un tratado internacional los mayores niveles de demandas de las firmas, acompañados de un mecanismo de solución de controversias manipulado por las empresas transnacionales. Con esto se quiere significar que si no se firman los TLC (actualmente el mecanismo más completo para lograrlos), el alcance de los objetivos se hace más sinuoso, aunque no imposible.

Otra cuestión de fondo es que con los TLC, el papel de los gobiernos periféricos en materia de propiedad intelectual puede variar. La función gubernamental de velar por la salud pública es desplazada por la de gendarme de los intereses de las empresas transnacionales, con lo que se trastoca su función: de supuesto protector del derecho público, se convierte abiertamente en protector del derecho privado.

IMPACTO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ACCESO A MEDICAMENTOS

Las primeras reacciones frente al TLC Andino planteaban apoyo o rechazo, temor y expectativas, ventajas y desventajas. Posteriormente, se iniciaron estudios de impacto sectorial. Para las negociaciones de propiedad intelectual, el eje de las preocupaciones ha girado en torno del impacto en el sector de la salud, con foco en el acceso a los medicamentos. Tanto los gobiernos como organizaciones no gubernamentales encomendaron a entidades consultoras y especializadas la realización de estos estudios. Especial importancia por su amplitud, diversidad y profundidad han tenido los desarrollados en Perú y Colombia; no así en Ecuador, donde no se pudieron concluir debido a desacuerdos en los indicadores para evaluar el impacto.

El estudio realizado por APOYO Consultoría, por encargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, precisa claramente que, en materia de propiedad intelectual, el TLC implicará básicamente costos para Perú, puesto que las industrias farmacéutica y agroquímica locales no se caracterizan por una actividad de investigación y desarrollo que determine el registro de nuevas moléculas. Evalúa, además, que teniendo en cuenta el tamaño del mercado peruano, no es lógico esperar una reversión de las condiciones de inversión tecnológica. Para rematar, el estudio pronostica que tan sólo los precios de los principios activos protegidos podrían aumentar entre un 95% y un 116% (APOYO, 2005:76).

Un estudio encargado por el Ministerio de Salud de Perú pronosticó que como resultado del TLC:

- Se modificará la estructura del mercado peruano de medicamentos:

Tabla 28
Modificaciones previsibles de la estructura del mercado peruano de medicamentos

Estructura en %	Antes del TLC 2004	Después del TLC 2017
Genéricos de marca	50	20
Genéricos DCI	33	11
Originales de Marca	17	69

Fuente: Valladares Alcalde (2005:18).

- Durante los cinco primeros años de vigencia del TLC quedarían excluidas del acceso a medicamentos entre 700 y 900 mil personas por año, debido a su encarecimiento, si no se incrementan el presupuesto de las entidades de salud y el ingreso de los hogares (Valladares, 2005:16):

Tabla 29
Incremento esperado de los precios de los medicamentos en Perú por impacto del TLC con los Estados Unidos (en porcentajes)

Años	Promedio %	Originales %	Genéricos de marca %	Genéricos (DCI)%
2006	9,6	12,5	4,3	0,7
2007	19,1	24,9	8,3	1,5
2008	28,6	37,2	12,1	2,2
2009	37,8	49,3	15,7	3,0
2010	46,7	61,1	19,0	3,7
2011	55,4	72,5	22,2	4,4
2012	63,7	83,6	25,1	5,0
2013	71,6	94,2	27,9	5,6
2014	79,2	104,3	30,5	6,2
2015	86,4	114,0	33,0	6,8
2016	93,2	123,2	35,3	7,3
2017	99,6	132,0	37,5	7,7
2018	105,7	140,3	39,6	8,2
2019	111,4	148,2	41,6	8,6
2020	116,7	155,6	43,4	9,0
2035	162,6	225,6	62,9	12,7

Fuente: Valladares Alcalde (2005:15).

Incremento esperado de los precios de los medicamentos en Perú por impacto del TLC con Estados Unidos (en porcentajes)

- Como consecuencia de la protección de los datos de prueba, se producirá un incremento adicional de los gastos desde el primer año de entrada en vigor del TLC. En esta etapa, el peso del incremento caerá sobre las familias, como muestra la tabla 30:

Tabla 30
Gasto adicional por protección de los datos de prueba en el TLC (millones de dólares)

Años	Total	MINSA	ESSalud	Hogares
2006	34,4	1,6	3,9	28,9
2011-2017	13-169	9,7-17,6	23-41	97-109
2036	183	30	72	79

Fuente: Valladares Alcalde, Gerardo (2005:17).

En Colombia se llevó a cabo un estudio sobre los posibles impactos del TLC a través de la protección de los datos de prueba, la prolongación de las patentes, la aprobación de segundos usos y la restricción en el uso de la Denominación Común Internacional (DCI) sobre el acceso a los medicamentos. La tabla 31 refleja el impacto económico por cada uno de estos conceptos y la cantidad de personas que quedarían excluidas del acceso a estos productos.

Tabla 31
Impactos del TLC en el acceso a medicamentos en Colombia.

	Impacto Económico (millones)	Personas excluidas de acceso a medicamentos	Año en que se hará visible
Protección de los datos de prueba	280	400.000	2010
Prolongación de patentes	400	2.500.000	2025
Segundos usos	1.200	2.000.000	2014
Restricción en el uso del DCI	50	430.000	2005

Fuente: elaboración de la autora basada en datos de:IFARMA (2004).

Teniendo en cuenta que los genéricos representan hoy el 67% de las ventas del mercado colombiano de medicamentos (Holguín, 2004), puede pronosticarse el impacto que tendrá la aplicación de las rígidas normas del TLC.

Aun cuando en Ecuador no se terminaron los estudios de impacto, es posible adelantar que, en términos relativos, éste puede ser el país que reciba los mayores efectos en variación de precios, pues es reconocido que entre los andinos los precios más bajos de los medicamentos son los del mercado ecuatoriano.

Frente a la crudeza de los datos arrojados por los estudios de impacto, se levantan las recomendaciones de las empresas consultoras: “Sobre la base de la estimación de los costos, las autoridades [...] pueden tomar decisiones en cuanto a su estrategia de negociación que involucre *trade off* con beneficios en otros temas del TLC” (APOYO, 2005:I). De esta manera, los costos en el acceso a medicamentos deben manipularse como moneda de canje para sacar beneficios en otras disciplinas. A pesar del escenario crítico en ese aspecto, no existe una recomendación rupturista.

En el caso de Colombia, las discusiones relativas a la propiedad intelectual no parten de cero. El avance de los intereses de las corporaciones estadounidenses tiene un paso adelantado con la aprobación del Decreto 2085 de 2002, bajo la presión de los Estados Unidos. Según el primer artículo: “Para efectos del presente Decreto, se entenderá como nueva entidad química el principio activo que no ha sido incluido en Normas Farmacológicas en Colombia” (Ministerio de Salud de Colombia, 2002). Esta formulación extiende la protección a entidades no conocidas en la farmacología colombiana, aunque lo sean en otras partes. En el segundo artículo estipula:

Cuando se haya aprobado la comercialización de una nueva entidad química, la información no divulgada no podrá ser utilizada directa o indirectamente como apoyo para la aprobación de otra solicitud sobre esa misma entidad química (Ministerio de Salud de Colombia, 2002).

Esto quiere decir que se protegerá la llamada “información no divulgada” de una entidad química que puede ser conocida fuera de Colombia. De todos modos, se acota: “La generación de la información no divulgada, cuyo uso se protege, debe haber significado un esfuerzo considerable para quien la entrega a la autoridad sanitaria competente” (Ministerio de Salud de Colombia, 2002). Lo que resta precisar es qué se entiende por esfuerzo considerable.

Como puede apreciarse en su notoria laxitud, el decreto 2085 se convierte en un escalón superior, al estrenar como susceptible de protección la “novedad nacional”. Colombia aplica, desde 2002, una legislación ADPIC plus, que implementa elementos que los Estados Unidos demandan sean incluidos en los TLC, como la protección de los datos

de prueba, y que incluso viola preceptos de la Decisión 486 de la CAN. En los TLC de Centroamérica, República Dominicana y Perú con los Estados Unidos, se incorporó una nueva definición de entidad química o producto farmacéutico: “Un producto nuevo es aquel que no contiene una entidad química que haya sido aprobada previamente en el territorio de la parte”. Esto significa, a todas luces, una extensión de la protección que garantiza el control del mercado doméstico a las empresas transnacionales a través de la protección de productos ya conocidos en otras partes del mundo.

De todas formas, el problema no se agota en el reconocimiento de la “novedad nacional”, sino en la exigencia de protección de los datos de prueba sobre estos principios. Es así como puede darse el caso de que no se registre el nuevo producto pero se exija la protección de los datos de prueba, dilatando la introducción de genéricos en el mercado farmacéutico.

Llama la atención la articulación entre estas medidas, ya que se compensan las unas a las otras cuando no son sustitutivas y convergen en el objetivo de limitar los espacios de la competencia.

La finalidad de alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos no repara en los daños que se infieren al consumo de los ciudadanos ni al capital local, que ha sido objeto de represalias por no adherir o generar resistencias al TLC.

La Asociación de Industrias Farmacéuticas de Origen y Capitales Nacionales (ADIFAN)²⁰, que agrupa diecinueve laboratorios peruanos y dos argentinos, no está de acuerdo con que en el TLC Andino se negocien los temas de propiedad intelectual, en especial los relacionados con la producción de medicamentos genéricos. En una proyección contraria al discurso del libre comercio y en apoyo a los intereses de las empresas transnacionales que operan en ese giro, el gobierno no ha viabilizado la reducción de los aranceles de importación de las materias primas necesarias para producir genéricos en Perú. Ello permitiría promover el desarrollo de la industria local con la consiguiente elevación de empleos y el abaratamiento de los medicamentos. En última instancia, también permitiría competir a esa industria si se materializa el TLC. El rechazo de ADIFAN a las negociaciones del TLC ha recibido su represalia manifiesta con el retiro de la preferencia del 20% de las compras estatales a los labora-

20 ADIFAN está integrado por las siguientes entidades peruanas: Farminindustria, Corporación Infarmasa, Medifarma, Daniel Alcides Carrión, AC Farma, Corporación Medco, LMB Colichón, Instituto Quimioterápico, Trifarma, Refasa, Erza, Laser, Wellfark, Colliere, San Joaquín, Tecnofarma, Zagall, Tupzol, Sherfarma; y las argentinas Roemmers y Comwil.

torios nacionales, espacio que las transnacionales demandan como de libre licitación y donde tendrían ventajas competitivas frente a los laboratorios nacionales.

Tampoco debe subestimarse el papel de los medios de comunicación en la construcción de un imaginario deseable para los TLC.

A manera de ilustración, sirva lo planteado en un boletín de la Asociación de la Industria Farmacéutica de Investigación (AFIDRO)²¹, titulado “Propiedad intelectual en medicamentos. Las verdades del TLC”. En este folleto de divulgación se afirma que:

- Las patentes tienen vigencia de veinte años desde el momento en que se solicitan, de modo que su vida útil es de ocho años promedio;
- Los Datos de Prueba se protegen durante cinco años desde la aprobación del Registro Sanitario, período que se superpone con la protección dada por patentes;
- Las patentes y la protección de Datos de Prueba son Derechos Complementarios” (AFIDRO, 2005:6).

Estas afirmaciones son ciertas, y sacadas del contexto de toda la legislación en torno de la materia, podrían parecer inocuas. Su potencial ofensa radica en que tal reglamentación se aplica en condiciones asimétricas, en las que los países latinoamericanos son usuarios y no generadores de patentes, como se ha visto. Esto equivale a ratificar su condición subordinada y deudora. En segundo lugar, ellas se dirigen a garantizar un mercado con precios establecidos fuera de la competencia a las empresas transnacionales –en cierto sentido, existe similitud entre los productos farmacéuticos protegidos por patentes y la producción bélica, pues sus precios son preestablecidos fuera de la competencia del mercado–. En tercer lugar, la complementariedad entre patentes y datos de prueba en términos temporales no es lo más importante. Lo que le da relevancia como instrumento de las empresas transnacionales es su carácter sustitutivo para obstaculizar la introducción de los farmacéuticos genéricos en el mercado y la elevación de precios finales que implica.

La evaluación de los impactos en el acceso y desarrollo de capacidades para sostener políticas públicas de salud no puede determinarse sólo por los resultados de la negociación en propiedad intelectual.

21 AFIDRO tiene como asociados a Allergan de Colombia SA, Astra Zeneca Colombia SA, Aventis Pharma SA, Bayer SA, Boehringer Ingelheim SA, Bristol-Myers & Squibb de Colombia SA, Eli Lilly Interamericana, Inc, GlaxoSmithKline, Janssen Cilag SA, Merck Colombia SA, Merck Sharp&Dohme, Novartis de Colombia SA, Pfizer SA, Pharmacia, Roche SA, Sanofi-Synthelabo de Colombia SA y Schering Colombiana SA.

tual. Aquello que se resuelva en compras gubernamentales también marca el destino de la débil industria farmacéutica de los países andinos, en tanto con anterioridad a los TLC ha sido política de algunos gobiernos latinoamericanos otorgar preferencias a las empresas locales. Si las mismas fueran retiradas para ceder a las exigencias de una licitación internacional, podría llegarse a la desaparición de las capacidades nacionales de producción, bajo el pretexto de su falta de competitividad de costos frente a las importaciones de la industria farmacéutica transnacional.

CAPÍTULO II

INTERESES ASIMÉTRICOS Y RESISTENCIAS VARIABLES

LA EXISTENCIA DE DIFERENTES VISIONES sobre el ALCA entre países con diversos grados de apoyo al proyecto hemisférico e interesados en la continuidad del proceso –lo que hasta 2005 sólo excluía a Venezuela– es la evidencia de la desigual capacidad de resistencia ante las propuestas estadounidenses. La reacción generalizada en los países del hemisferio ante los mencionados desencuentros es la búsqueda, cuanto más rápida mejor, de la conciliación de intereses con los Estados Unidos, a pesar de los impactos negativos derivados de la liberalización. En la perspectiva latinoamericana más común, el problema jerarquizado es preservar la relación con ese país, quedando relegada la protección de la economía nacional.

Si bien todos los países –excepto Venezuela y posteriormente Bolivia– pretenden continuar las negociaciones para concluir la creación de un área de libre comercio hemisférica con la expectativa compartida de garantizar el acceso de sus exportaciones al mercado estadounidense, las condiciones de partida no son uniformes, y no todos los intereses convergen en demandas y reacciones similares. De este modo, existen tolerancias y resistencias variables frente a una misma propuesta.

A los efectos de este trabajo, se define operacionalmente “resistencia” como la capacidad de los gobiernos y los equipos negociadores de no renunciar a sus demandas y no ceder a las exigencias de la con-

traparte. Por “capacidad negociadora” se asumirá la destreza de los países representados por sus gobiernos y equipos negociadores para conseguir sus propósitos. Esta capacidad se asienta en tres elementos. El primero es de carácter objetivo y está determinado por la posesión de algo a lo que la contraparte desee acceder; el segundo es subjetivo, y lo constituye la habilidad de moverse entre la flexibilidad y la resistencia para lograrlo; el tercero se refiere a la capacidad de influir en la formulación de la agenda de la contraparte a través del cabildeo.

Los elementos objetivos que determinan concretamente la diferente capacidad negociadora están asociados al tamaño y estructura de las economías; a su peso relativo en la economía internacional; al tamaño de su mercado; a la sensibilidad geopolítica que comporta el país; a la subregión en un momento determinado para los Estados Unidos (Sánchez y Regueiro, 2005); y a la dependencia económica y financiera de ese mercado.

Estos factores condicionan desarrollos asimétricos en dos direcciones: capacidad de negociación y reacciones diferentes frente a la propuesta homogeneizadora de los Estados Unidos. Entre la capacidad de negociación y la de resistencia existe una estrecha relación, al igual que entre éstas y las posiciones que se adoptan en el proceso. Los factores que deciden la capacidad negociadora y los que determinan las posiciones ante el ALCA o los procesos de liberalización son en general similares, aunque no totalmente coincidentes, con los que definen la capacidad de resistencia, en la que la proyección política es decisiva. El nivel de dependencia económica del mercado estadounidense, el tamaño de las economías, el rol de la subregión en la estrategia de las Empresas Transnacionales (ETN) de los Estados Unidos, la capacidad de reacción frente a los procesos de liberalización y los costos y beneficios asociados son definatorios en las posiciones concretas asumidas por los países (Sánchez y Regueiro, 2005).

Tanto en las negociaciones de los textos del ALCA como de los TLC se debaten, en lo fundamental, dos aspectos: reglas y listas de ofertas. Las primeras son las normas generales para el funcionamiento del acuerdo y el establecimiento de limitaciones a las legislaciones nacionales en diferentes disciplinas, y son el resultado de las negociaciones en subsidios y *antidumping*, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia y solución de controversias. Las segundas son los listados que cada país o bloque ponen en la mesa de negociación, con su oferta de apertura y los plazos en que debe producirse, y constituyen el resultado esperado por los grupos en lo concerniente al acceso a mercados, agricultura, servicios, compras gubernamentales, inversiones, etcétera.

Teniendo en cuenta la diversidad de factores involucrados en la negociación del ALCA y en los TLC, resulta difícil establecer agrupa-

ciones con intereses que coincidan tanto en las reglas como en los niveles de apertura de sus mercados, punto en el que afloran sensibilidades diferenciadas sobre productos específicos. De este modo, los intentos por establecer agrupaciones que reflejen intereses convergentes se refieren generalmente a reglas. Aunque se pueden dar por sentadas distintas reacciones ante las propuestas de desgravación y atendiendo a las sensibilidades disímiles frente a la apertura en diferentes sectores, tales divergencias son negociables –no así las reglas–.

Con estos elementos a la vista, pueden identificarse agrupaciones con agendas relativamente compartidas en las negociaciones del ALCA y posteriormente en los TLC: Caribe; Centroamérica y República Dominicana; Mercosur; Región Andina (Colombia, Ecuador y Perú); Venezuela; Chile; México y los Estados Unidos.

HETEROGENEIDAD ECONÓMICA Y REACCIONES DIFERENCIADAS

Para los países caribeños, centroamericanos y andinos, las relaciones comerciales con los Estados Unidos gravitan más en su estructura de comercio que en el Mercosur, para el que el comercio con la Unión Europea es superior. Incluso, el Mercosur es el único esquema de integración para el que América Latina y el Caribe tienen más peso como destino de sus exportaciones que los Estados Unidos. Además, cabe resaltar la importancia que adquieren las relaciones con Asia, donde la mayor participación le corresponde al mercado chino, lo que se analizará más adelante.

Tabla 32
Estructura de las exportaciones de los esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004 (como porcentaje de las exportaciones totales)

	Intra-grupo	Otros países ALC	Estados Unidos	UE	Asia	Otros
Mercosur	12,9	15,4	18,3	23,0	15,7	14,8
CAN	10,4	16,8	46,6	11,0	9,6	5,6
MCCA	17,7	8,5	57,8	10,0	2,0	4,0
CARICOM*	17,1	3,9	51,7	14,5	3,1	9,7

Fuente: CEPAL (2005a:106).

* Incluye información de Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago (cifras preliminares para el período enero-septiembre de 2004).

Otro elemento que supone una diferencia importante es la pauta exportadora más diversificada del Mercosur. Si se toma como indicador la participación porcentual de los diez principales productos de ex-

portación, se puede apreciar que el Mercosur es la agrupación para la que esos productos tienen menor peso relativo, de modo que sus exportaciones no tienen el mismo nivel de concentración –geográfica y por producto– que las del resto de la región.

Tabla 33
Participación en las exportaciones totales de los diez principales productos de exportación (%) 2003

País y esquema	Participación
CAN	67,3
MCCA	43,9
Mercosur	34
Bolivia	73,9
Colombia	63,3
Ecuador	81,7
Perú	67,0
Venezuela	88,7
Costa Rica	59,8
El Salvador	39,1
Honduras	57,4
Guatemala	51,7
Nicaragua	67,3
Panamá	76,7
Argentina	54,3
Brasil	34,3
Paraguay	83,0
Uruguay	53,9
Chile	60,0
México	48,2
Barbados	66,5
Dominica	84,3
Jamaica	87,3
Trinidad y Tobago	87,6

Fuente: CEPAL (2005c:142-167).

El mercado interno del Mercosur reviste importancia para los capitales locales. Por ello prevalecen, en relación con los productos no agrícolas, los intereses defensivos, y éste es el esquema asociativo que mantiene mayores niveles de protección para sus importaciones no agropecuarias, especialmente frente a las de los países miembros del TLCAN en las áreas de la industria automotriz y electrónica.

En las negociaciones con los Estados Unidos, los países andinos y los centroamericanos tienen una agenda ofensiva para consolidar sus posiciones en el mercado estadounidense, más allá de las iniciativas preferenciales, unilaterales pero temporales, de las que participan: la Ley de Preferencia Arancelaria Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y la Ley de Asociación entre los Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, (CBTPA)). La filosofía para estas dos agrupaciones es posicionarse en ese mercado antes que los países restantes.

Debido al peso de las maquiladoras textiles en la subregión, los países centroamericanos presentan menor concentración exportadora que los andinos. En estos últimos, aunque las exportaciones textiles dirigidas a los Estados Unidos también son importantes, es la relevancia de los hidrocarburos y los minerales en sus ventas externas lo que determina la concentración de las exportaciones. Con esto se manifiesta que la pauta exportadora de estas dos regiones es concentrada, tanto en productos como en destino geográfico.

Desde el punto de vista financiero, también se evidencian asimetrías entre subregiones. El Mercosur no es una plaza bajo el control de los capitales estadounidenses, aunque éstos tienen un peso importante que no debe subestimarse, ya que las diferencias con otras regiones centrales podrían acortarse y trascenderse en poco tiempo, si fuera el objetivo de las transnacionales. En el caso de la banca, la presencia de bancos españoles y de otros países europeos es sobresaliente en este bloque comercial. Además, Brasil aún cuenta con una importante participación. Según datos del BID, el 30,61% de la banca de ese país se encuentra controlada por el capital extranjero, lo que es relativamente bajo comparado con un 76,53% en México; un 54,50% en la Argentina; un 53,75% en Perú; y un 43,71% en Chile (BID, 2002:119).

En relación con la inversión extranjera directa, se observa una sugerente regionalización de los capitales. En Centroamérica resulta claro el predominio de los capitales estadounidenses: en Costa Rica representan el 60,8% y el 35% en El Salvador. En la región andina son dominantes en Ecuador, con el 29,6%; en Venezuela, con el 21,9%; y en Bolivia, con el 34,6%. En Colombia, con el 28,8% y en Perú con el 57% predominan los capitales europeos. En el Mercosur predominan

también los capitales europeos con un 41,6% en Brasil y un 62,9% en la Argentina (CEPAL, 2005c:76).

Respecto del acceso a mercados de bienes, tanto en las negociaciones multilaterales como en las hemisféricas y en las bilaterales, el tema de la agricultura se negocia aparte de los productos no agrícolas. El acceso a mercados de productos agrícolas ha constituido el tema más complejo de las negociaciones, donde se concentran los intereses ofensivos y defensivos de las partes, con la particularidad de que es un tema políticamente sensible para el país del norte.

Tabla 34

Participación de la producción agrícola en las exportaciones totales de bienes, 2004 (en %)

País/Bloque	Participación de productos agrícolas en las exportaciones totales %
Estados Unidos	9,7
Argentina	49,6
Brasil	32,0
Paraguay	86,5
Uruguay	63,1
Bolivia	28,8
Chile	28,8
Colombia	21,1
Ecuador	36,5
Perú	21,3
Costa Rica	35,6
El Salvador	14,3
Guatemala	51,0
Honduras	47,9
Nicaragua	83,0
México	6,0

Fuente: OMC (2005:119).

Para la mayor parte de los países latinoamericanos, los productos agrícolas tienen relevancia significativa en su pauta exportadora, pero como puede verse en la siguiente tabla, el mercado agrícola no tiene para todos el mismo valor.

Las cifras de participación explican por sí solas las posiciones en la negociación de acceso a este tipo de mercados.

El atrincheramiento en la defensa de los millonarios subsidios concedidos por el gobierno de los Estados Unidos a los productores agrícolas no puede explicarse ni por el peso de la agricultura en sus exportaciones (menos de un 10%), ni por la capacidad de generación de empleos de ese sector (sólo el 2% de la población económicamente activa), menos si se tiene en cuenta el impacto negativo en el ya abultado déficit fiscal.

Argumentos de otro orden podrían explicar la protección del sector. El 27 de julio de 2001, el presidente George W. Bush, refiriéndose al futuro de la agricultura y la ganadería en su país, decía:

Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentarla? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional (Ruíz, 2003).

La preservación de la producción doméstica frente a los efectos de la competencia de productores latinoamericanos más eficientes podría constituir, por razones de seguridad nacional, una parte de la explicación.

Los motivos de apoyo electoral podrían aportar razones de otro tipo a la comprensión de la política estadounidense en relación con las medidas de sostén interno a los productores agrícolas, que tienen un alto costo para las cuentas del país y para los consumidores. El *lobby* agrícola se ha involucrado en el debate de las legislaciones con millones de dólares, a través de los asesores y de generosas donaciones a los candidatos políticos.

Organizaciones que representan a los granjeros beneficiarios de estas políticas son responsables de más de 69.600.000 dólares donados a las campañas presidenciales y legislativas desde 1999 (Riedl, 2002). A manera de ilustración, puede mencionarse que solamente los productores de azúcar dieron más de 3.200.000 dólares a los candidatos federales y sus comités partidarios en el ciclo electoral de 2004 –las restantes ramas aportaron 52,7 millones de dólares– (*Open Secrets*, 2005).

Los principales beneficiarios de la política de subsidios no son los pequeños granjeros sino los grandes y el llamado “agro-negocio”. Además, en términos de producción, se dirigen a los cultivos que están en crecimiento. Dos terceras partes de los subsidios son recibidos por el 10% de los agricultores, muchos de los cuales tienen ingresos superiores a los 250 mil dólares anuales. El 60% de los agricultores queda afuera del sistema de subsidios, con independencia de la necesidad

que tengan de recibir apoyo (Riedl, 2002). De los 64.200 millones de dólares pagados en subsidios directos a los productores entre 1999 y 2001, más del 90% fue a las manos de los productores de cinco *commodities* en crecimiento: trigo, maíz, algodón, frijol de soya y arroz (Riedl, 2002).

Entre los mayores donantes, debe mencionarse a los productores de azúcar, beneficiarios de una política de precios doméstica que les garantiza ganancias sostenidas artificialmente, y que ocasionan enormes gastos a los consumidores de los Estados Unidos. El programa que favorece a este sector establece precios tres veces superiores a los del mercado mundial. Vista en su conjunto, la industria del azúcar es la principal beneficiaria de los precios de apoyo.

El sector azucarero es favorecido, por otro lado, con medidas como los estrictos aranceles impuestos a las importaciones del producto y el establecimiento de cuotas de importación para evitar que la competencia extranjera reduzca los precios. La industria azucarera ha donado 4,3 millones de dólares (Riedl, 2002) a los políticos federales, la mayor parte procedente de organizaciones que representan a granjeros favorecidos por la política de apoyo a los precios y que anhelan preservarla.

El viejo sistema de precios subsidiados del azúcar fue uno de los pocos que se mantuvo intacto con el *farm bill* de 1996. Éste eliminó el apoyo a la mayor parte de los productos agrícolas. La ley agrícola de 2002 extendió por seis años más los préstamos del gobierno y el sostén al programa, pero los productores han tenido que luchar para mantener esos fondos. Los miembros del Comité de Agricultura del Congreso reciben contribuciones de un amplio rango de productores, especialmente de las compañías tabaqueras y de los productores de azúcar y de maní, entre otros depositarios de los subsidios. El Comité de Agricultura del Senado, que tiene mucha influencia sobre grupos de interés que se beneficiarían de la reducción de los subsidios y que tiene funciones de vigilancia, también recibe donaciones de los sectores beneficiarios (*Open Secrets*, 2005).

El mayor beneficiario de los arreglos en el precio del azúcar realizados por el gobierno es el Flo-sol de Florida, Inc. No es difícil imaginar la influencia de Flo-sol en el debate de política agrícola, si se toma en consideración que ha donado 1.136.900 dólares a los políticos federales desde 1999 (Riedl, 2002).

Los productores de cacahuete, por su parte, han dedicado sus recursos a promover un cambio en el destino de los subsidios de los precios hacia la producción. Actualmente, se aumentan los precios del cacahuete a niveles artificialmente altos mediante las restricciones

a la importación, o creando escasez doméstica por limitación de los permisos para incrementar la producción destinada al mercado doméstico. Esto les ha permitido mantener un precio dos veces superior al del mercado mundial.

Durante años, el Congreso ha hablado de eliminar el apoyo a los precios del cacahuete, pero la industria ha luchado para asegurar que cualquier cambio que se produzca conserve los beneficios que el sector recibe del gobierno. La influencia de este *lobby* se sustenta también en donaciones ascendentes a 245 mil dólares a los candidatos federales (Riedl, 2002).

En este sentido, es importante tener en cuenta que en las negociaciones comerciales, incluyendo el ALCA, los equipos negociadores actúan movidos por objetivos no sólo económicos, es decir, relacionados con lograr un beneficio comercial, financiero o de evitar una pérdida; también se pueden identificar objetivos apuntados a la conservación de relaciones y a la política nacional, como mantener la popularidad de un gobierno o de un partido entre sus electores (Odell, 2000:61). Es decir que las negociaciones, tal como son concebidas por los Estados Unidos, determinan su curso a partir de un balance de factores en los que no necesariamente el económico es el que decide. Cuando estas negociaciones y debates se desarrollan cerca de las campañas electorales, en cualquiera de sus niveles, la incidencia del tema en la política doméstica es el elemento determinante en las decisiones.

Tales cuestiones deben contribuir a esclarecer los restringidos espacios de acceso al mercado estadounidense, logrados a duras penas por la ampliación de cuotas en las negociaciones del CAFTA por los productores de azúcar centroamericanos.

Los intereses de grupos económicos con influencia hacen de los subsidios un punto de resistencia crítico en la negociación, por sus implicaciones para la política doméstica. Sus intereses son respaldados por la política comercial, de manera que la Autoridad de Promoción Comercial (*Trade Promotion Authority*, TPA) antes conocida como *fast track*, plantea explícitamente que uno de los principales objetivos de los Estados Unidos en la negociación “es conservar la habilidad de instrumentar rigurosamente sus leyes comerciales, incluyendo las leyes *antidumping*, de compensatorios y de salvaguardia, y evitar acuerdos que disminuyan la efectividad de las disciplinas domésticas e internacionales sobre comercio desleal, especialmente sobre *dumping* y subsidios, o que disminuyan la efectividad de las cláusulas domésticas e internacionales de salvaguardia, para asegurar que los trabajadores, los productores agrícolas y las firmas nacionales puedan competir en plenitud bajo términos

justos y disfrutar de los beneficios de las concesiones recíprocas de comercio”²².

La defensa de los intereses del *lobby* azucarero y de otros explica las lagunas de la política comercial estadounidense, cuya coherencia no se comprende sólo sobre la base del discurso de apertura, sino en una perspectiva más amplia que considere la protección de los intereses del gran capital. Se trata de un sistema de beneficios a sus corporaciones y no de apoyo abstracto al comercio entre las naciones. Vista así, para los países latinoamericanos en general pero para los del Mercosur en particular, la TPA aprobada en 2002 devino un instrumento de restricción selectiva del comercio más que de liberalización.

Para ratificar su carácter restrictivo, la TPA agrega un listado de productos considerados sensibles, entre los que se incluyen las carnes frescas y congeladas, el aceite de soya y otros aceites vegetales, frutas, azúcar crudo y refino, cacao, jugos de cítricos, preparados de café, vinos, sorbitol, tabaco, algodón, etc. Si se compara este listado con los principales productos agrícolas de exportación de Brasil –que aparecen más adelante–, se explica la resistencia brasileña. Si lo estipulado en la TPA se cumple, para los países del Mercosur significará la cancelación de los mayores posibles beneficios derivados del ALCA.

Desde la perspectiva de Brasil y la Argentina se constata que, sin llegar a los niveles de participación que tiene la agricultura en las exportaciones de otros países latinoamericanos más pequeños, ellos son exportadores netos de alimentos con posiciones relevantes entre los exportadores globales. Brasil es el tercer exportador mundial de alimentos y la Argentina el quinto.

Brasil, además, es el primer exportador mundial de azúcar y etanol, pollo, jugo de naranja (en este renglón tiene una participación del 82%), café y carne bovina. Ocupa el segundo lugar en el *ranking* mundial de los exportadores de soya –producto en el que responde por el 38% de las exportaciones mundiales–, y el cuarto en algodón y carne de cerdo. Esto le confiere un poder de negociación a partir de su preeminencia en el mercado, que excede en mucho al del resto de los países latinoamericanos.

La ventajosa posición competitiva del agronegocio brasileño aclara la radicalidad de sus posiciones en el proceso negociador. Sus exportaciones fundamentales a los Estados Unidos se ven afectadas por picos arancelarios, aranceles específicos y medidas de apoyo interno a los productores, que distorsionan los precios en ese mercado.

22 Del texto de la TPA, traducción al español en el sitio web de la embajada de los Estados Unidos en Colombia. Para ver el texto en inglés, ingresar en <<http://www.ustr.gov>> o <<http://www.thomas.loc.gov>>.

Tabla 35
Comercio agrícola y estructura arancelaria, 2000: Líneas arancelarias por tramos

País	0%	0-15%	15-30%	30-50%	> 50 %
Argentina	79	564	296	1	0
Brasil	79	565	296	0	0
Paraguay	79	576	286	4	0
Uruguay	77	552	279	0	0
México	30	496	427	62	54
Canadá	538	656	46	3	98
Estados Unidos	372	1.083	161	59	61
Bolivia	15	858	0	0	0
Colombia	0	280	601	0	0
Ecuador	20	268	577	0	0
Perú	0	530	314	56	0
Venezuela	0	278	591	0	0
Costa Rica	238	796	0	64	40
Guatemala	208	215	388	0	0
Honduras	0	425	426	13	5
Nicaragua	197	638	18	7	9
El Salvador	217	217	429	49	0
Chile	0	747	0	0	0
Rep. Dominicana	67	229	277	272	0
Panamá	67	455	723	48	41
Antigua y Barbuda	218	246	208	327	0
Trinidad y Tobago	389	80	245	284	2
Santa Lucía	285	238	173	328	0
San Kits y Nevis	257	257	120	364	0
Jamaica	410	61	224	321	5
Granada	120	351	219	324	0
Dominica	159	55	78	287	0
Barbados	0	349	194	246	97
Bahamas	152	788	0	0	3
San Vicente	117	392	228	270	0

Fuente: BID (2002:88).

La tarifa máxima aplicada a productos agrícolas por Brasil es del 55%, mientras la de los Estados Unidos es del 350% (Jank, 2005).

Este último tiene treinta y un partidas a las que impone aranceles iguales o superiores al 100%, y ciento sesenta y siete con más del 30% (Jank, 2005). Sumadas, representan alrededor del 11% de los ítems agrícolas. Vale aclarar que Brasil sólo tiene cuatro partidas agrícolas gravadas con aranceles superiores al 30%, que responden por el 0,4% de las partidas del sector. Las tarifas estadounidenses con desviaciones estándar tan altas se justifican por el proceso de arancelización de la política comercial desplegado a raíz de la Ronda Uruguay (Blanco y Zabludovsky, 2003:17). Para los veinte principales productos de exportación brasileños a los Estados Unidos, la tarifa de importación efectivamente aplicada es del 40%. En el acceso al mercado brasileño, los veinte principales productos de los Estados Unidos pagan el 12%.

Los picos arancelarios, la aplicación de aranceles específicos y las medidas sanitarias afectan el acceso de las exportaciones líderes de Brasil al mercado estadounidense.

Tabla 36
Tarifas pagadas por productos brasileños en mercados seleccionados

Producto	Unión Europea	Estados Unidos
Azúcar crudo	160,8*	167,0*
Alcohol	46,7*	47,5*
Leche en polvo	68,4*	49,1*
Pollo en trozos (congelado)	94,5*	16,9*(**)
Carne de cerdo (congelada)	50,6* (**)	0,0
Carne bovina (congelada)	176,7*	26,4*(**)
Trigo	84,9*	2,3*
Tabaco	24,9*	350
Jugo de naranja	15,2	44,5*

Fuente: Jank (2004).

* Indica que tarifas específicas fueron convertidas en sus equivalentes *ad valorem*.

(**) Indica restricciones sanitarias que impiden el comercio.

Subrayado indica que existen salvaguardas especiales.

Adicionalmente, a lo largo de la década pasada y en la actual, los Estados Unidos han venido aplicando otras medidas que obstaculizan el acceso de los productos latinoamericanos a su mercado, como los programas de apoyo a las exportaciones, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para almacenamiento de productos agrícolas de su propiedad. Tales medidas no

sólo obstruyen la entrada de los productos latinoamericanos, sino que los productores corren el riesgo de ser desplazados de los mercados regionales y domésticos.

La utilización de los picos arancelarios no se limita a la agricultura. También se aplica a las importaciones de cerámica, automotores, calzado, textiles y confecciones. Las mayores expectativas estadounidenses en cuanto acceso consisten en incrementar sus exportaciones del sector automotor, electrónico y de computación, mercados muy protegidos en la región.

Las asimetrías arancelarias entre los Estados Unidos y América Latina no se agotan en las diferencias cuantitativas. La protección de América Latina está basada en aranceles *ad valórem*²³, mientras la de los Estados Unidos es mucho más compleja, pues utiliza los aranceles específicos, los combinados y los estacionales. Además, recurren a la aplicación de contingentes arancelarios y a los regímenes especiales.

Los aranceles específicos, a diferencia de los *ad valórem*, asignan un impuesto fijo por unidad de medida del producto, independientemente de su valor *FOB*. Ese tipo de gravamen afecta más a los productos de menos valor en relación con los de más valor de la misma línea arancelaria. En la práctica, ellos garantizan mayor protección que los *ad valórem*. Los aranceles combinados mezclan los *ad valórem* y específicos. Los estacionales, por otro lado, se aplican en determinadas épocas del año. Mediante los contingentes arancelarios se grava con una tasa impositiva relativamente baja una cantidad previamente determinada de un producto, y las que sobrepasan ese monto deben pagar aranceles más altos.

Como puede apreciarse, los instrumentos de protección comercial aplicados por los países latinoamericanos son básicamente de carácter arancelario, entre los que predominan los *ad valórem*, que son los más simples.

Según un estudio del BID sobre la base de un modelo de equilibrio general computable estático, la eliminación de los aranceles agrícolas elevaría en un 14% las exportaciones latinoamericanas (BID, 2002:89) y se verían particularmente beneficiadas las exportaciones de lácteos en un 25%; las de tabaco en un 22%; las de azúcar en un 23 %; y las de oleaginosas en un 19% (BID, 2002:89).

23 En el caso del comercio agrícola, prácticamente ningún país latinoamericano demandante de la liberalización del comercio de este sector utiliza aranceles *no ad valórem*, que se aplican para un número relativamente alto de partidas arancelarias por parte de los Estados Unidos (747), Canadá (362) y Dominica (439). Los restantes países del hemisferio que utilizan ese instrumento: México, Guatemala, El Salvador, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, San Kitts y Nevis, Granada, Barbados y San Vicente, lo aplican respectivamente a menos de sesenta partidas arancelarias (BID, 2002: 88).

Al tema de los aranceles se suma el de los subsidios (a la exportación y medidas de apoyo interno no autorizadas). La condición de exportadores netos de alimentos de Brasil y la Argentina se neutraliza por las trabas específicas que representan las medidas de apoyo interno.

Tabla 37
Exportaciones agroindustriales del Mercosur: Principales destinos (en %)

Destinos	1993	2004
Unión Europea (15)	55	32
Países en desarrollo	32	39
Estados Unidos	4	3
Comunidad Andina	3	3
Japón	3	2
China	1	15
Rusia	1	4
Países desarrollados	1	2

Fuente: COMTRADE en Jank (2006).

Dados los actuales límites de acceso al mercado estadounidense, las exportaciones agrícolas del Mercosur tienen en la Unión Europea un mercado mucho más importante que el de los Estados Unidos, cuyo peso es igual al de la CAN. Teniendo en cuenta la relevancia potencial que representa este último mercado, su apertura efectiva podría significar incrementos sustanciales –tanto absolutos como relativos– de las exportaciones con ese destino.

La tabla revela, además, la importancia creciente del mercado chino, que ha absorbido el *boom* de la soya y paliado las restricciones de acceso al mercado estadounidense. De igual forma, el cuadro refleja los resultados del activismo comercial de la diplomacia brasileña, dirigido a abrir nuevos mercados en países en desarrollo. De ninguna manera, estos datos deben interpretarse como desinterés o indiferencia hacia el mercado estadounidense. Por el contrario, el agronegocio brasileño lo mantiene en la “diana” como mercado potencial para su expansión.

En cuanto a los intereses del agronegocio, es preciso resaltar la diferencia del Mercosur en relación con el resto de los países latinoamericanos. La Argentina y Brasil califican como *global players* y tienen una posición ofensiva dirigida a lograr la apertura de nuevos mer-

cados, ya que ostentan capacidad de absorción de los costos de esa competencia. En cambio, para la mayor parte de los restantes países latinoamericanos, la competencia con la agricultura subsidiada de los Estados Unidos es su talón de Aquiles.

La asimetría de intereses no es privativa de las negociaciones internacionales. Ella se manifiesta también en los espacios domésticos, dado que las ramas y sectores económicos muestran en su interior niveles muy heterogéneos de desarrollo y maduración. Es así que las ventajas de la liberalización del comercio agrícola pueden favorecer el llamado sector de agronegocios de algunos países, pero no necesariamente a la agricultura familiar. Asimismo, los beneficios estimados no tendrían por qué compensar los costos asociados a la liberalización.

En la actualidad, tomar posición sobre el tema del libre comercio no se limita a plantearse la reducción y eventual eliminación de los aranceles que limitan el intercambio de bienes y servicios entre las naciones, sino que supone la introducción del tema de los subsidios.

La incorporación de los subsidios en el debate del libre comercio abre el espectro de las posiciones convencionales anteriormente identificables. El conocido tanque pensante *CATO Institute* publicó un trabajo en el que se clasifica el partidismo sobre el libre comercio en cuatro categorías: librecambistas (*free traders*), que se oponen a las barreras comerciales y a los subsidios; internacionalistas, que se oponen a las barreras y apoyan los subsidios; aislacionistas, que apoyan las barreras y se oponen a los subsidios; e intervencionistas, que apoyan las barreras y los subsidios (Griswold, 2005:1). El citado trabajo analizó las votaciones del Congreso estadounidense en veintitrés temas, y encontró que pocos congresistas votaron de manera consistente con el libre comercio. En el Congreso, veintidós republicanos y tres demócratas se opusieron a las barreras y a los subsidios en las dos terceras partes de las votaciones; de los restantes, ciento cincuenta y siete votaron como internacionalistas, dos como aislacionistas y dieciséis como intervencionistas (Griswold, 2005:1). Como puede verse, el otorgamiento de subsidios goza de un apoyo político considerable en el Congreso, lo que lleva a pensar que será muy difícil desmontar definitivamente este instrumento o que, en caso de que ello ocurriera, los subsidios serían sustituidos por mayores aranceles. Es decir, manejando los subsidios y otras barreras comerciales (los aranceles principalmente), las opciones políticas pueden presentar cuatro combinaciones: bajas barreras comerciales sin subsidios; barreras comerciales bajas con subsidios; altas barreras sin subsidios; y altas barreras con subsidios (Griswold, 2005:4).

En las votaciones relativas al comercio del Senado revisadas por el estudio de CATO se incluyen los TLC con Chile, Singapur, Marruecos y Australia. En este sentido, es interesante observar la afiliación a las cuatro posiciones mencionadas anteriormente por afiliación política. De los veinticuatro que votaron como librecambistas (*free traders*), veintidós fueron republicanos y dos demócratas; de los veinticuatro internacionalistas, quince fueron republicanos y nueve demócratas; de los intervencionistas, trece fueron demócratas y dos republicanos (Griswold, 2005:11-12). Tales votaciones confirman la mayor cercanía a las ideas del libre comercio por parte de los republicanos en relación con los demócratas, aunque en los últimos años esas diferencias tienden a acortarse respecto de los anteriores.

El fuerte cabildeo agrícola manifiesto en las donaciones tiene por objetivo quebrar las resistencias existentes en el propio Congreso antes que mantener los subsidios. La reducción de estos apoyos en el *Farm Bill* de 1996 fue una muestra de las contradicciones entre intereses en el legislativo de los Estados Unidos, de manera que el futuro de los subsidios también dependerá de cómo se mantenga la correlación de fuerzas en el Congreso y de la capacidad del *lobby* agrícola para conservar el apoyo alcanzado en 2000.

El tema de los subsidios resulta escabroso, pues introduce una distorsión en los precios domésticos que garantiza a los proveedores locales una competitividad espuria frente a los competidores externos. La tabla siguiente aporta datos interesantes sobre el particular.

Tabla 38
Estados Unidos: Apoyo a los productores domésticos

Tipo de cultivo	N° de propiedades Censo 2002	Gastos de CCC (US\$) 2005 (e)	Gastos CCC por propiedad (US\$) 2005 (e)
Cereales y oleaginosas	485.124	11.881.000.000	24.491
Algodón	24.721	4.835.000.000	195.583
Arroz	8.046	586.000.000	72.831
Lácteos	78.963	633.000.000	8.016

Fuente: USDA en Jank, Marcos S. 2006 "Las Políticas Agrícolas Futuras de los Centros Mundiales", Ponencia en Seminario CIARA-CEC (Buenos Aires, Argentina), abril. En <<http://www.iconebrasil.org.br>>.

CCC: Commodity Credit Corporation (agencia del gobierno de los Estados Unidos que administra programas agrícolas).

Las diferencias en los niveles de desarrollo del sector agrícola entre los países de la región latinoamericana condicionan sus posiciones en la negociación. El tema de los picos arancelarios afecta a todos los paí-

ses según las líneas arancelarias que exporten, por lo que la reducción de los aranceles es una demanda compartida. El subsidio a las exportaciones agrícolas afecta a los exportadores cuyo destino son los mercados regionales y a aquellos que producen para el mercado interno, ya que sus productos pueden ser desplazados por los estadounidenses, fuertemente subsidiados. En cambio, las medidas de apoyo interno afectan fundamentalmente a los productores de aquellos países que podrían colocar sus productos en el mercado estadounidense, por la distorsión en los precios domésticos.

La Argentina y Brasil son los países latinoamericanos que con más fuerza han discutido los subsidios otorgados por el gobierno de los Estados Unidos a los productores domésticos. Teniendo en cuenta la sensibilidad política que tiene este tema para ellos, el gobierno de este país ha condicionado su solución a la adopción de medidas similares por parte de la Unión Europea y Japón en el marco de la OMC. Por esta razón, en determinados momentos, los ritmos del ALCA estuvieron condicionados por las expectativas de lo que habría podido suceder en las negociaciones multilaterales globales. *En vista del estancamiento de la cuestión de los subsidios agrícolas en el marco de la OMC, y habida cuenta del nivel de sensibilidad y capacidad de respuesta diferente que tiene para el Mercosur en general y para Brasil en particular, la estrategia seguida por los Estados Unidos fue fracturar el proceso flexibilizándolo y avanzando su agenda por subregiones. Ello le permitió, como se ha planteado en otros momentos, profundizar y ampliar sus demandas tomando en cuenta las características de la contraparte negociante y adaptando a cada caso la formulación de sus propuestas para maximizar los dividendos en las negociaciones.*

En relación con el acceso a mercados de productos no agrícolas, también existen intereses diferentes, determinados por los disímiles niveles de desarrollo del proceso de industrialización y por el patrón de especialización exportadora.

En el caso de los países caribeños, la posición defensiva en acceso a mercados se explica más por el peso que tienen los aranceles como porcentaje de los ingresos fiscales que por el interés de proteger una industria. Su demanda básica en las negociaciones es un tratamiento especial y diferenciado para las economías más pequeñas en cuanto a plazos de desgravación y creación de un fondo compensatorio. (Ver tabla 39).

Si se compara el peso que tienen los aranceles en los ingresos fiscales de otras agrupaciones se verifica que son menores, aunque en Centroamérica son relativamente más altos que en el Mercosur y en la región andina, porque al igual que los caribeños, los primeros utilizan los aranceles como medio de recaudar ingresos.

Tabla 39
Ingresos arancelarios como % del ingreso fiscal (1998-2000)

	Aranceles como % del ingreso fiscal
Bahamas	58
Dominica	44
San Vicente y Granadinas	41
San Cristóbal y Nieves	38
Antigua y Barbuda	38
República Dominicana	37
Suriname	33
Belice	31
Jamaica	28
Santa Lucía	26
Granada	24
Haití	19
Guyana	13
Barbados	9
Trinidad y Tobago	7
Costa Rica	8
El Salvador	11
Guatemala	14
Honduras	20
Nicaragua	23
Panamá	21
Bolivia	7
Colombia	9
Ecuador	15
Perú	9
Venezuela	9
Argentina	7
Brasil	4
Paraguay	13
Uruguay	4
Chile	8
México	4
Canadá	2
Estados Unidos	1

Fuente: Schott (2001:78-79).

Los países que ostentan mayores niveles de desarrollo industrial y en los cuales se mantiene una industria manufacturera nacional, los aranceles se elevan a fin de proteger esos sectores, lo que explica los aranceles más altos en México y el Mercosur.

Tabla 40
Indicadores de protección arancelaria (NMF) aplicada a las importaciones no agrícolas (Por ciento)

Región	Promedio	Tasa máxima
México	16,7	40,6
Mercosur	14,7	35,0
Comunidad Andina	11,4	99,0
Caribe	9,8	100,0
Chile	9,0	9,0
Centroamérica	5,7	87
Canadá	4,6	248,7
Estados Unidos	4,0	58,0

Fuente: Blanco y Zabudovsky,(2003).

La participación de las manufacturas en las exportaciones es un elemento de diferenciación que permite comprender las distintas reacciones en torno de los temas que involucran la liberalización del comercio del sector. Sin embargo, aun los comportamientos estadísticos similares no agotan las diferencias estructurales a que ellos responden.

Las manufacturas representan un 49,3% de las exportaciones totales argentinas; el 76,8% de las brasileñas; el 30,7% de las paraguayas; y el 72,7% de las uruguayas (UNIDO, 2005:157-160). Puede apreciarse que, en el interior del Mercosur, el comportamiento de este indicador es heterogéneo. Ello es resultado del proceso de desindustrialización argentino, que como actualmente pretende revertirse, tiene fuertes intereses destinados a proteger, al menos temporalmente, los sectores industriales que no están preparados para enfrentar la competencia hemisférica.

Las exportaciones manufactureras de los países andinos tienen menor peso que en Mercosur: el 42,4% es de las colombianas; el 24,4% de las ecuatorianas; el 55,5% de las bolivianas; el 36,1% de la peruanas; y el 37,1% de las venezolanas (UNIDO, 2005:157-160). Esto explica que las posiciones más defensivas en las negociaciones del TLC Andino se hayan producido en agricultura.

En el interior de Centroamérica, el comportamiento de este índice es heterogéneo, pues en Costa Rica las manufacturas representan el 71,7%. La causa se debe al peso de las exportaciones de Intel frente al

25% de las nicaragüenses; el 47,4% de las guatemaltecas; y el 32,4% de las hondureñas. En el sector industrial centroamericano no se genera una resistencia particular, porque su desarrollo se debe al objetivo de las empresas transnacionales radicadas allí de ganar en eficiencia para competir en el mercado estadounidense frente a las producciones asiáticas y europeas. Así, las subsidiarias centroamericanas forman parte de la cadena de valor del vestido y no tienen que disputar un espacio en el mercado; están avaladas por mecanismos de producción compartida que les garantizan su entrada libre de aranceles.

La liberalización de los sectores manufactureros afectaría el acceso de cada una de estas subregiones en el mercado intrarregional, donde las manufacturas tienen mayor peso que en el comercio con el resto del mundo. Para la CAN, las manufacturas representan el 85,7% del comercio intrarregional, mientras en el comercio con el resto del mundo representan sólo el 35,7%. Para la Caricom, los productos manufacturados representan el 78,4% del intercambio en el interior de la región, pero sólo llegan al 55,6% en el comercio con el resto del mundo; la región centroamericana, como se ha explicado, es un caso particular. Por esa razón, la brecha entre la participación de las manufacturas en el comercio global y el regional –del 84,2% y del 78,3%, respectivamente– no es significativa. En el Mercosur, las manufacturas representan el 83,8% del comercio regional, mientras con el resto del mundo sólo cubren un 67,7% (Machinea, 2005). Esto quiere decir que el Mercosur sería el más afectado en sus exportaciones intrarregionales de manufacturas en un esquema de liberalización comercial.

En las producciones no agrícolas, los Estados Unidos tienen evidentes ventajas comparativas. Un estudio realizado por el Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas de Brasil (IPEA) verifica de manera cuantitativa que los Estados Unidos son más competitivos que Brasil, ya que como promedio tienen un 30% (1.470 productos) con ventajas comparativas positivas respecto del 14% de Brasil (seiscientos noventa y ocho productos) (Kume et al., 2004).

Las ventajas comparativas positivas de Brasil en los sectores donde tiene mejor desempeño que los Estados Unidos se materializan en un número relativamente reducido de bienes. Además, éstas se concentran en sectores de tecnología baja y media-baja, en tanto las de los Estados Unidos se realizan en una mayor cantidad de productos por sector y se reparten en ámbitos de tecnología media-alta y media-baja (Kume et al., 2004).

Estos datos sugieren la posibilidad de desarrollar complementariedades económicas entre ambos países. No obstante, sólo se lograría a costa de consolidar una inserción basada en producciones de contenido tecnológico bajo o medio y, por consiguiente, de escaso valor agregado.

Tabla 41
Estados Unidos y Brasil: Sectores y por ciento de bienes del sector con ventajas comparativas reveladas positivas

Brasil	Estados Unidos
Armas y municiones (41,2%)	Armas y municiones (52,9%)
Madera y muebles (38%)	Instrumentos de precisión (49,3%)
Calzado (29,1%)	Productos químicos (49%)
Cerámica y vidrio (25,5%)	Máquinas y equipos (42,5%)
Piel y cueros (24,3)	Plástico y goma (42,3%)
Alimentos, bebidas y tabacos (26,1%)	Piedras y metales preciosos (36%)
Grasa y aceites (20,8%)	Celulosa y papel (34,9%)
Metales 20,3)	Material de transporte (33,3%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kume y Piani (2004).

Tabla 42
Estados Unidos y Brasil: Sectores y por ciento de bienes del sector con ventajas comparativas reveladas negativas

Brasil	Estados Unidos
Instrumentos de precisión (96,1%)	Calzados (98,2%)
Textil y vestuario (95,4%)	Textil y vestuario (94,9%)
Máquinas y equipos (88,7%)	Metales (81,4%)
Plástico y goma (87,8%)	Productos minerales (81,2%)
Celulosa y papel (88,6%)	
Productos químicos y conexos (86,7%)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kume y Piani (2004).

Brasil tiene claras ventajas comparativas en el mercado mundial en cuatrocientos ochenta y tres productos que indican un potencial de creación de comercio. En esos ítems, los Estados Unidos no tienen ventajas comparativas, aunque sí en otros 1.257 productos (Kume et al., 2004).

Cuando ambos países poseen ventajas comparativas y la posibilidad de incremento de las exportaciones de Brasil depende de la competitividad relativa, el resultado arroja doscientos dieciséis productos para los dos (Kume et al., 2004).

En cambio, cuando ninguno tiene ventajas comparativas, y teniendo en cuenta que Brasil los exporta, habría condiciones para el

desvío de comercio de setenta y cuatro productos y de trescientos para los Estados Unidos (Kume et al., 2004).

Aplicando un modelo de equilibrio parcial computarizado que tuvo en cuenta los volúmenes exportados por Brasil, dentro y fuera del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el resultado indica que la eliminación de las tarifas aduaneras de los Estados Unidos llevaría a un incremento de importaciones brasileñas de 697 millones de dólares, de las que el 45,7% sería proporcionado por las ventas adicionales de calzados; el 23,9% por las de jugo de naranja; textiles y vestuarios con el 7,3%; las de vidrio y cerámica con el 5,2% ; y las de tabaco con el 4,8% (Kume, et al., 2004).

La eliminación de las barreras no arancelarias provocaría una ganancia en las ventas al mercado estadounidense de 523 millones de dólares, atribuibles a la eliminación de la cuota impuesta al azúcar y a los productos que la contienen. Su supresión significaría un incremento de 405 millones de dólares, mientras los 85 millones restantes serían por la liquidación de los derechos *antidumping* impuestos al acero (Kume et al., 2004). La comparación de lo que ganaría Brasil con lo que invierte el *lobby* agrícola estadounidense en garantizar la protección del mercado doméstico provee una idea de la pérdida que le ocasionaría al sector agrícola la entrada de Brasil como competidor.

Si se eliminaran todas las barreras en el mercado estadounidense, las exportaciones brasileñas crecerían unos 1.220 millones de dólares, de los cuales sólo el 43% correspondería a la eliminación de las barreras arancelarias. Esto confirma el peso que tienen en la estructura de la protección comercial de los Estados Unidos (Kume et al., 2004).

Los resultados de este estudio contribuyen a explicar las posiciones defensivas de los productores no agrícolas de Brasil, pues si bien reconocen no contar con ventajas comparativas en el corto plazo, tienen la convicción de que en un período de tiempo razonable podrían lograrlo, por lo que la dilatación del proceso de negociación es funcional a sus propósitos.

Las asimetrías de la dependencia con los Estados Unidos, las estructuras económicas y comerciales disímiles resultantes de las estrategias diferenciadas de las empresas transnacionales hacia las subregiones, las políticas de desarrollo que alcanzaron dispares niveles de madurez, y el interés de la mayoría de los gobiernos de la región por alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos a toda costa, no permitieron la cristalización de una concertación de posiciones en el ámbito latinoamericano. Ello hizo que prevalecieran las visiones nacionales y/o regionales. Además, se sumó el temor de los gobiernos centroamericanos y andinos de perder los beneficios derivados de las iniciativas unilaterales otorgadas por los Estados Unidos.

En un balance de la correlación de fuerzas en torno del ALCA, los Estados Unidos percibieron la pertinencia de cambiar su “estrategia de traje único” y optaron por postergar el programa maximalista. No obstante, no cerraron las puertas a los que no figuraban en el listado de las negociaciones inmediatas, pero dejaron en claro que la posibilidad de un acuerdo de tipo 4+1 entre ellos y el Mercosur estaba inhabilitada. Para este país, las negociaciones con el Mercosur deberán realizarse bajo la agenda del ALCA. En la reunión de Davos de enero de 2001, Brasil ofreció a los Estados Unidos realizar un acuerdo, cuya agenda se centrara en el acceso a mercados. Esta oferta fue rotundamente rechazada. Peter Allgeier, segundo de la USTR, declaró que si Brasil quisiera negociar un acuerdo con los Estados Unidos tendría que aceptar las condiciones de un acuerdo amplio y de ambiciones elevadas, que incluyera reglas más duras para proteger patentes e inversiones. Reiteró, además, que Washington sólo negocia con los que están preparados, en el sentido de que estén dispuestos a negociar no solamente el acceso a mercados (*Valor Económico*, 2005).

El escenario que se conforma entre los Estados Unidos y el Mercosur a partir de este entramado de intereses contrapuestos, aunque no irreconciliables en el largo plazo, pone un freno al avance de la agenda del ALCA en su concepción original. La estrategia estadounidense de salida se conforma en dos direcciones. Una implica avanzar en la agenda maximalista, a través de los TLC, con los países interesados en cerrar un acuerdo antes de que venzan las preferencias concedidas bajo las iniciativas unilaterales y cuyos intereses y menor capacidad negociadora ofrecen menos resistencia a las exigencias de los Estados Unidos. La otra implica buscar un compromiso con sus aliados en la OMC para destrabar los temas críticos que no permitan avanzar la negociación. Esto sería la vía para retomar las negociaciones del ALCA.

Las negociaciones de la Ronda Doha apuntan a que, para viabilizar un acuerdo en el que la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón acepten reducir los subsidios agrícolas y se comprometan a garantizar un mayor acceso a sus mercados agropecuarios, los países subdesarrollados deberán hacer concesiones significativas en la apertura de los servicios, tanto en el mercado de productos industriales como en las inversiones.

El interés de los Estados Unidos por la liberalización de los servicios tiene importancia estratégica, ya que según los datos de la OMC, ese país responde por cerca del 20% de las exportaciones mundiales del rubro, mientras la Unión Europea se consolidó como el primer exportador con un 48,6% en 2004, más una significativa presencia en América Latina.

Con lo que la diplomacia brasileña ha identificado como una “nueva geometría” de las decisiones (Jank, 2005), caracterizada por una intervención más activa de los países subdesarrollados en las negociaciones multilaterales, de la que el G-20 es una clara manifestación, el escenario de la OMC también se ha hecho más complejo.

Las “nueva geometría de las decisiones” ha evidenciado una “geometría de intereses” (Jank, 2005) no siempre convergentes en el G-20, en especial entre los tres grandes –Brasil, China e India–, que complica el panorama de la OMC en la posibilidad de solucionar los temas que estancan las negociaciones del ALCA a ese nivel.

Brasil tiene una postura ofensiva respecto del acceso al mercado agrícola, pero reacciona defensivamente ante la apertura de su sector industrial y de servicios. China comparte la reivindicación de la eliminación de los subsidios y es ofensiva en la apertura del mercado de bienes industriales, pero es reticente a la apertura de los mercados agrícola y de servicios. La India se puede considerar ofensiva en la apertura del mercado de servicios, aunque moderada en la apertura del mercado de productos industriales y defensiva en la apertura que da acceso a su mercado de productos agrícolas.

La consistencia y convergencia de las posiciones del G-20 en torno de los subsidios difícilmente podrían lograrse en otras áreas.

Las proyecciones iniciales del G-20 alimentaron las expectativas de posiciones de mayor alcance y compromiso con las demandas de los países subdesarrollados por parte de Brasil. Sólo cuando los Estados Unidos crearon la instancia conocida como las “Cinco Partes Interesadas” (los Estados Unidos, Unión Europea, Australia, Brasil e India) fue posible revelar la naturaleza de las posiciones brasileñas. Las negociaciones en la OMC, al igual que las del ALCA y los TLC, son espacios donde se negocian y defienden los intereses de determinados segmentos de los sectores productivos, pero no los de los sectores en su totalidad. Por lo tanto, en el caso de la agricultura, son los intereses del denominado “agronegocio”, y no los de los pequeños productores y campesinos, los que se discuten en la mesa de negociación. En ese mismo sentido, debe descartarse una intencionalidad política reivindicativa más allá de la defensa de los mencionados intereses. En Brasil, el sector financiero, el agronegocio y los exportadores de *commodities* son los que marcan la política comercial de los gobiernos, incluido el de Lula.

Es importante reiterar, primero, que cualquier avance en el tema agrícola en la OMC se oficialaría a cambio de aperturas en áreas defensivas de la agenda comercial brasileña. Segundo, esas concesiones serían el punto de partida de las negociaciones regionales, en las que habrían de materializarse otras mayores. Así, paradójicamente, los avances en

las negociaciones en la OMC se traducen en una menor capacidad de negociación en el espacio hemisférico.

Las asimetrías de intereses desde el punto de vista económico y la falta de voluntad política en el ámbito latinoamericano impidieron una convergencia previa para la negociación en bloque con los Estados Unidos, y no le permitieron negociar su agenda bajo un formato único. El lento y errático avance de las negociaciones en la OMC no ha hecho posible retomar las negociaciones en un formato que incluya al Mercosur, lo que constituye un interés prioritario para las corporaciones estadounidenses. Entre tanto, este bloque ha buscado paliativos en otros mercados debido a la postergación de las facilidades en el estadounidense.

MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS NO COMPARTIDAS. LAS DIFERENTES VISIONES DEL ALCA

Desde 2003, se hizo evidente una mayor fractura en el consenso de los países latinoamericanos que negocian el ALCA. La idea de que la copresidencia estadounidense-brasileña sería un factor que contribuiría a aligerar el proceso zanjando las divergencias no dio resultados a último momento. Las insatisfacciones en el proceso negociador se hicieron manifiestas. Las asimetrías y las diferencias de intereses derivadas no podían encontrar solución si los Estados Unidos mantenían su posición de no negociar el tema de los subsidios agrícolas en ese ámbito. Las expectativas se cifraron en destrabar el tema en la OMC, pero la ministerial de Cancún no tuvo mejor desenlace que la de Seattle.

Desde que las negociaciones fueron lanzadas en 1998, las divergencias afloraron pero no concluyeron en disenso. En esta ocasión, las diferencias tomaron cuerpo en una contrapropuesta liderada por Brasil, que significaba un cambio en las modalidades de negociación. En esencia, la contrapropuesta brasileña partía de aceptar el traslado de la discusión de los subsidios agrícolas y de las leyes de defensa comercial de los Estados Unidos a la OMC, a cambio de discutir también los temas de inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual, etcétera.

Frente a este escenario, los países participantes fueron convocados a expresar su visión sobre el ALCA en la XV reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA de Puerto España, Trinidad y Tobago, a celebrarse del 30 de septiembre al 3 de octubre de 2003, antes de la ministerial de Miami. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia presentaron un documento conjunto. Según el embajador Ross Wilson, jefe negociador de la Oficina Co-

mercial de los Estados Unidos en una conferencia de prensa celebrada al término de la reunión, el documento había contado con el apoyo de su país, de los miembros de la Caricom y de Ecuador. Uruguay, por su parte, presentó individualmente un documento. Mercosur no entregó una visión elaborada, pero los elementos que la identifican pueden encontrarse en su propuesta a la Declaración Ministerial de Miami. Venezuela, por su lado, entregó un documento que trascendía los cuestionamientos de modalidades, procedimientos y disciplinas, y daba continuidad a su crítica de fondo al ALCA.

Si bien Venezuela se mantenía en la negociación y sus posiciones trascendían el tema en debate, tres propuestas se mantuvieron, de las que sólo la del Mercosur implicaba una revisión de lo que hasta ese momento había formado parte del consenso.

La visión presentada por Costa Rica (CNC, 2003a) en nombre de los países mencionados puede resumirse en los siguientes puntos:

- Las negociaciones deben concluir antes de enero de 2005;
- Compromiso único (*single undertaking*);
- Mantenimiento de un alto nivel de ambición en las negociaciones, a la vez que tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas y los diferentes niveles de desarrollo para facilitar su integración mediante el establecimiento de instrumentos apropiados, como fases de eliminación progresiva más largas;
- No favorecer el establecimiento de mecanismos que busquen diferenciar el grado de importancia en una u otra área de negociación.

La visión de Uruguay (CNC, 2003b) contempló los siguientes criterios:

- Una liberalización completa del comercio de bienes (agrícolas e industriales) al final de un período de transición de hasta quince años;
- Un régimen de origen simple, eficaz y transparente, que prevea la posibilidad de acumulación regional en aras de una mayor integración productiva en el hemisferio;
- La aplicación del principio de NMF regional a partir de la entrada en vigor del Tratado, excepto en lo que respecta a la atención del trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo y las pequeñas economías;
- La eliminación para el comercio de bienes agrícolas de los subsidios a la exportación en todas sus formas con la entrada en vigor del Tratado;

- La neutralización de los efectos distorsivos en el comercio hemisférico de bienes agrícolas, causados por medidas de apoyo interno;
- Aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias –necesarias para la protección de la salud y vida humana, animal y vegetal– de manera que no constituyan un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta al comercio hemisférico;
- Eliminación y prevención de las barreras técnicas innecesarias en el comercio hemisférico;
- Mejora de las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes de *antidumping* y derechos compensatorios, a fin de no crear obstáculos injustificados al comercio en el hemisferio;
- Garantía de que los beneficios del proceso de liberalización del ALCA no sean menoscabados por prácticas empresariales anti-competitivas;
- La liberalización progresiva del comercio de servicios, en un marco hemisférico de disciplinas mínimas comunes que aseguren la transparencia y la certidumbre;
- Un marco jurídico hemisférico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible, complementado mediante compromisos específicos de acceso a los mercados y trato nacional;
- Un marco hemisférico de disciplinas de transparencia en materia de compras del sector público;
- El aseguramiento de una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual, promoviendo la adhesión a los acuerdos de la OMPI y cooperando para asegurar su cumplimiento;
- Un mecanismo hemisférico para la solución de diferencias entre los miembros del ALCA, justo, transparente y eficaz;
- Un programa de cooperación hemisférica que permita ayudar a los países en desarrollo y a las economías más pequeñas a mejorar, entre otras, sus capacidades de gestión comercial y diversificar su base de producción y exportación;
- La creación de un Fondo Estructural que se utilice para equilibrar las asimetrías que enfrentan las economías de menor desarrollo y las pequeñas economías;
- El aseguramiento de la participación de la Sociedad Civil; La existencia de una secretaría eficaz, cuyo establecimiento, localización y organización sea funcional a los intereses de todos los miembros” (CNC, 2003b).

A estas cuestiones de carácter más concreto, Uruguay adicionaba algunas consideraciones enfocadas al alcance de las negociaciones: “El Uruguay desea un ALCA que no impida ni imponga. Que no impida poder concretarlo a los países que tengan este nivel de ambición. Pero también es imprescindible que no imponga, a aquellos países que en la situación actual de las negociaciones y por sus diversas realidades

nacionales no estén en condiciones de hacerlo, disciplinas de alcance hemisférico desde la entrada en vigor del Tratado” (CNC, 2003b).

La reflexión uruguaya concluye que para los temas más sensibles deberían tenerse en cuenta “modulaciones en el tiempo y alcance” (CNC, 2003b), aprovechando un poco las experiencias de las rondas del GATT-OMC.

La propuesta del Mercosur (CNC, 2003c) es más concreta y detallada, en tanto su posición fue la misma que para la ministerial de Miami, aunque en ella quedan explícitas sus visiones sobre el ALCA. A continuación, un resumen de las mismas:

- A partir de la entrada en vigor del ALCA, “los países participantes eliminarán y no introducirán ni reintroducirán en ninguna forma los subsidios a la exportación para los productos agrícolas exportados a otros países participantes. Los países participantes tampoco aplicarán nuevas medidas y prácticas que impliquen una elusión de este compromiso” (CNC, 2003c:1-2);
- Las negociaciones de acceso a mercados en bienes deberán incluir todo el universo arancelario y serán objeto de negociaciones bilaterales” (CNC, 2003c:2);
- Los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo del ALCA serán extendidos a todos los países del hemisferio al final del período de transición. Las preferencias acordadas bajo el marco jurídico del ALCA entre países en desarrollo serán extendidas entre sí y no serán extensivas a las demás partes, que son países desarrollados” (CNC, 2003c:2).
- El comercio de servicios en el ALCA se regirá por lo establecido en el Acuerdo de Servicios de la OMC (GATS). Las disciplinas y compromisos adicionales que pudieran establecerse serán el resultado de negociaciones bilaterales o plurilaterales determinadas por los países.
- El acceso a mercados en servicios será objeto de negociaciones bilaterales [...] y los compromisos que se adopten serán bajo la arquitectura de listas positivas. Al igual que en el comercio de bienes [...] los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo del ALCA serán extendidos a todos los países del hemisferio al final del período de transición [...] Los compromisos acordados en esta materia, bajo el marco jurídico del ALCA, entre países en desarrollo serán extendidos al resto de los países en desarrollo, pero no a los desarrollados (CNC, 2003c:2).
- Las inversiones se regirán por las disciplinas básicas establecidas en la OMC. Los compromisos adicionales serán resultado de negociaciones bilaterales o plurilaterales decididas por los países. Los compromisos específicos de acceso a mercados y trato nacional se realizarán bajo la modalidad de listas positivas y de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones existentes en las le-

gislaciones nacionales. Los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo serán extendidos a todos los países del ALCA al final del período de transición. Los compromisos entre países en desarrollo serán extendidos al resto de los países en desarrollo del ALCA, pero no a los desarrollados;

- En compras gubernamentales, los compromisos asumidos en el ALCA se limitarán a normas de transparencia;
- Las negociaciones en materia de política de competencia se limitarán a disposiciones relativas a transparencia, consulta y cooperación entre los entes encargados de su aplicación” (CNC, 2003c:3).
- Los compromisos sobre derechos de propiedad intelectual se limitarán a los compromisos establecidos en los ADPIC, en la OMC;
- Cooperar en las discusiones sobre subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios conforme con los lineamientos de la OMC;
- El Grupo de Negociación sobre Solución de Controversias deberá elaborar un mecanismo de solución de controversias Estado a Estado;
- Se reconoce que la integración de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas en el sistema hemisférico de comercio exige un acceso a los mercados significativo, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio [...] Esto conllevará esfuerzos por parte de todos los países, pero en especial de los países desarrollados del ALCA. Se reafirma la necesidad de disposiciones sobre trato especial y diferenciado en el marco del ALCA” (CNC, 2003c:3).

Si se contrastan las tres posiciones, se puede identificar que sólo la proyección de Mercosur, de factura brasileña, implicaría una reestructuración significativa de la concepción y alcances del ALCA, pues en la práctica coloca como centro del proceso el acceso a mercados, que no es el principal interés de los Estados Unidos, para los que una normativa en inversiones, servicios, políticas de competencia y derechos de propiedad intelectual que supere lo establecido en la OMC, más un mecanismo de solución de controversias totalmente corporativo, constituyen su principal aspiración. Adicionalmente, la propuesta del Mercosur significaría un retroceso en el complejo consenso construido por los Estados Unidos en torno de temas sensibles que afectan la capacidad regulatoria de los Estados o restringen principios básicos de la agenda estadounidense, como el trato nacional, la aceptación de la arquitectura de las listas negativas, la solución de controversias basada en un mecanismo empresario-Estado, y la aplicación universal del principio de Nación Más Favorecida.

La proyección uruguaya es casi neutra. No contradice la visión impulsada por Costa Rica y, al plantear su concepción de un ALCA

más flexible, no interpela frontalmente la del Mercosur. Con ello, Uruguay logra un doble efecto: toma distancia de la radicalidad brasileña, pero no se cierra las puertas al bloque, por un lado; y envía una señal a los Estados Unidos al buscar un acceso preferencial a su mercado para determinados productos, por el otro.

Un elemento secundario que merece comentarse es que los documentos presentados por Costa Rica y Uruguay son del 4 de octubre de 2003, y el del Mercosur es del 1° de octubre del mismo año. Los dos primeros rezan como documentos públicos en el sitio oficial del ALCA, con los consecutivos FTAA.TNC/w/219 y FTAA: TNC/w/221, respectivamente. En cambio, el del Mercosur es clasificado “No Autorizado” y “Sólo Para Uso Oficial”, con el correspondiente FTAA.TNC/w/220. Por cierto, la propuesta del Mercosur, sin ser una alternativa al ALCA, se distancia significativamente de la propuesta estadounidense. *Una regularidad observada en el patrón de comportamiento estadounidense en estas negociaciones ha sido la intención de minimizar públicamente las contradicciones y no transmitir una imagen de fracaso.*

La tensión en las relaciones brasileño-estadounidenses acerca del ALCA recrudesció en mayo de 2003, cuando Brasil respondió a la oferta de los Estados Unidos. El país del sur se siente desafiado por tres iniciativas de aquél. Primero, Brasil interpreta las negociaciones de acuerdos bilaterales con otros países que tratan el ALCA como un intento de aislar a los integrantes del Mercosur, especialmente a Brasil. Segundo, la negativa estadounidense a discutir los temas sobre subsidios agrícolas y *antidumping* en el marco del ALCA es vista como la formalización más efectiva del propósito de los Estados Unidos de obstaculizar exportaciones de sectores clave brasileños, y éste lo considera además una ruptura con el principio del *single undertaking*. Tercero, Brasil objeta la oferta de acceso a mercados realizada por los Estados Unidos, pues los miembros del Mercosur reciben un tratamiento menos favorable comparado con el otorgado a los países más pequeños y menos desarrollados (Hornbeck, 2003).

La oferta estadounidense es válida sólo para aquellos países que presenten propuestas de acceso a mercados en el marco del ALCA. Según plantea la Oficina Comercial de ese país, su propuesta es completa, puesto que todos los aranceles se ponen sobre la mesa de negociación y toma en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

Ella abarca cinco áreas de la negociación: bienes industriales y de consumo; agricultura; servicios; inversiones; y contrataciones y adquisiciones del Estado. Los puntos más sobresalientes de la propuesta son los siguientes:

- El 65% de las importaciones estadounidenses de bienes industriales y de consumo provenientes del hemisferio (que no están ya incluidos por el TLCAN, o NAFTA) tendrían liberación arancelaria inmediatamente después de la entrada en efecto del ALCA, con la eliminación total de los aranceles a los productos industriales y de consumo hasta 2015;
- Las importaciones estadounidenses de textiles y confecciones provenientes de países miembros del ALCA quedarían libres de aranceles en sólo cinco años, siempre y cuando exista reciprocidad de los demás países;
- Eliminación inmediata de aranceles en sectores clave como los químicos, equipos de construcción y minería, equipos eléctricos, productos energéticos, productos ambientales, tecnología de la información, equipos médicos, materiales textiles sin trama, papel, acero y productos de madera –si hubiese reciprocidad–;
- El 56% de las importaciones agrícolas provenientes del hemisferio quedarían exentas de aranceles inmediatamente después de la entrada en vigor del ALCA. Otros aranceles agrícolas estarían clasificados en categorías para su eliminación en cinco, diez o más años, de acuerdo con los distintos países;
- Se ampliarían las oportunidades de acceso a mercados en los sectores estadounidenses de inversiones y de servicios, salvo aquéllos en que existiera una excepción específica. Se negociaría con listas negativas y sobre la base de un criterio de reciprocidad. La oferta estadounidense contempla el acceso amplio a sus mercados de servicios financieros, de telecomunicaciones, de computación y servicios relacionados, de audiovisuales, de construcción e ingeniería, de turismo, de publicidad, de entrega inmediata, profesionales (arquitectos, ingenieros, contadores, etc.), de distribución (ventas al por mayor, al por menor y franquicias), ciertos servicios de transporte y de energía. Los Estados Unidos pedirían reciprocidad en el acceso a los mercados de sus socios del ALCA;
- Las compañías de los países miembros del ALCA podrían competir por contratos de adquisiciones del gobierno de los Estados Unidos en igualdad de condiciones con las firmas de los socios del TLCAN (NAFTA), que sería aplicable a todos los bienes y servicios adquiridos por las entidades a las que se concede acceso. Ello se haría bajo el formato de listas negativas. La oferta también busca en sus contrapartes del ALCA “compromisos procedimentales sólidos y sustanciales, que

garanticen un acceso eficaz al sector de adquisiciones del estado” (USTR, 2003).

La oferta de compras gubernamentales se compone de una propuesta básica y otra mejorada para ciertos países. La básica otorga un tratamiento similar al que recibían los socios del TLCAN (NAFTA), y concedería a las firmas latinoamericanas la posibilidad de competir por los contratos de bienes y servicios adquiridos por cincuenta y una agencias y dependencias del gobierno federal. De la mejorada, que brinda acceso a setenta y nueve agencias y dependencias federales, se benefician sólo Chile (que lo tiene incluido en el TLC con los Estados Unidos) y los países de Caricom.

Para los productos industriales, de consumo y agrícolas importados por los Estados Unidos, se ofertaba liberación inmediata de aranceles una vez firmado el ALCA, siguiendo un criterio de desgravación diferenciado por regiones, según se muestra en la tabla 43:

Tabla 43
Estados Unidos: propuesta de desgravación para el comercio de bienes por subregiones

Subregión	Productos industriales y de consumo	Productos agrícolas*
Países de CARICOM	91%	85%
Países de América Central	66%	64%
Países Andinos	61%	68%
Países del Mercosur	58%	50%

Fuente: USTR (2003).

* Los aranceles serían negociados a partir de las tasas aplicadas, no las consolidadas en la OMC.

Las mayores susceptibilidades del Mercosur frente a la propuesta de los Estados Unidos despertaron con el esquema de desgravación, mediante el que se le otorgaban rangos de desgravación y de liberalizaciones menores que al resto de los países del hemisferio. Esto se sumó al cúmulo de insatisfacciones del bloque en el tema de los subsidios.

En la propuesta estadounidense se presenta, de manera sutil, un elemento de presión coherente con la lógica de la estrategia de liberalización competitiva ya enunciada en este trabajo: “La propuesta estadounidense al ALCA fue diseñada para complementarse con las iniciativas generales hechas a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por ejemplo, la oferta de los Estados Unidos al ALCA prevé la eliminación de aranceles a productos industriales y de consumo hasta el año 2015, lo cual es coherente con su pro-

puesta para un “Mundo sin Aranceles para 2015” hecha en la OMC” (USTR, 2003).

Esta “pertinente” aclaración de la USTR es un mensaje claro. En unos pocos años, el mundo participaría de las ventajas de la eliminación de los aranceles y, por lo tanto, la oportunidad de acceder a ese mercado antes que el resto de los países no debe desaprovecharse. Aunque para América Latina ese mercado tiene una importancia decisiva, no puede subestimarse algo que el propio documento de la USTR reconoce: “El ALCA ampliaría el acceso de los Estados Unidos a los mercados del hemisferio occidental. Los aranceles estadounidenses promedian el 2% o el 3%, mientras que los aranceles y otras barreras comerciales en América Latina son generalmente mucho más altos” (USTR, 2003). Es decir que, en términos relativos, considerando únicamente este criterio, la mayor ventaja la reciben los Estados Unidos y no América Latina, como suele pensarse.

Otros dos aspectos que deben resaltarse en la propuesta estadounidense son su condicionamiento a la reciprocidad, manifiestamente asimétrica, y la “generosidad” en sectores donde los capitales latinoamericanos no compiten con los suyos, aplicando el principio de ser liberales en las áreas donde son eficientes y proteccionistas donde no lo son.

ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA Y LAS PERSPECTIVAS DE LOS NEGOCIADORES LATINOAMERICANOS

Generalmente, en los estudios referentes a las negociaciones comerciales de los Estados Unidos con países de su área de influencia, el énfasis se coloca en el tipo de relaciones previas que sustentan el acuerdo y en los potenciales impactos que pueda tener sobre esas economías. No obstante, se soslaya un momento intermedio: el acto de la negociación. Quizás ello se deba a la carga de subjetividad que supone la evaluación de ese paso o, incluso, a que en las propias técnicas de negociación tienen un lugar destacado aquéllas dirigidas a crear ambientes psicológicos de determinado sesgo.

En los casos del ALCA y los TLC, se añaden el carácter secreto de las negociaciones –expresión del déficit democrático de las mismas–, y las dificultades para acceder a la información proveniente de los equipos negociadores o de los perfiles de su actuación. Esto no permite, hasta el momento, comprobar empíricamente qué patrón de negociación caracteriza las actuaciones de los distintos equipos para establecer una comparación fundamentada. Sin embargo, por informaciones de prensa compiladas y entrevistas realizadas por algunos medios a funcionarios latinoamericanos que participaron de esas reuniones, es posible hacer algunas inferencias.

La valoración integral de un acuerdo dependerá más de su naturaleza –dada por los intereses involucrados– que del proceso negociador. Pero cuando éste se convierte en un espacio más del ejercicio de la dominación es importante examinarlo, no sólo como instrumento de profundización de una relación de explotación, sino como un momento de su reafirmación.

La negociación es el acto en el que se enfrentan las posiciones²⁴ –detrás de las que están los intereses– con la finalidad de lograr un acuerdo. Según la estrategia de negociación²⁵, se buscará la compatibilidad de los intereses o la imposición de unos en desmedro de otros. Ello dependerá de las relaciones de poder, de los niveles de dependencia, de la formación y de la habilidad de los negociadores, de la importancia que tenga una parte para la otra (a mayor dependencia del comercio con los Estados Unidos, menor capacidad de negociación), etcétera.

Existen diferentes modelos, lo que no significa que en el acto de negociación los patrones de cada uno se muestren como en la teoría. En la práctica, se superponen rasgos de uno u otro modelo, si bien prevalecen ciertos aspectos que los caracterizan. Por otro lado, es necesario distinguir la existencia de estrategias de corto y largo plazo, así como el movimiento que toleran los diseños de negociación dentro de una misma estrategia, para adecuarse a las cambiantes condiciones del entorno.

En la negociación del ALCA y los TLC, se advierten diferencias entre la filosofía del equipo negociador estadounidense y la generalidad de los equipos latinoamericanos, como otra manera de evidenciarse la desequilibrada relación de poder, que tiende a la utilización de la negociación dura²⁶.

DICOTOMÍAS DE LAS ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN

La actuación del equipo negociador estadounidense se adscribe al modelo de negociación distributiva (Walton y McKersie, 1965). Sus características, descritas por Herb Cohen, son las siguientes:

24 Las posiciones expresan todo lo que las partes desean obtener en un acuerdo, incluyendo los intereses.

25 Por “estrategia de negociación” puede entenderse, a los efectos de este trabajo, el conjunto de objetivos, instrumentos y técnicas de que disponen las partes para alcanzar sus intereses esenciales, aunque no siempre aparecen explícitamente formulados en los documentos declarativos que justifican la negociación.

26 La “negociación dura” se caracteriza por la presencia de un negociador agresivo. Su objetivo es ganar a costa del otro; negocia desde posiciones extremas; exige condiciones unilaterales; asume la existencia de un único pastel de tamaño fijo, donde le corresponde la mayor porción; y aplica la presión, intimida, manipula e impone.

- Posiciones iniciales extremas: se inician las negociaciones con pedidos irracionales e intransigentes o se realizan ofertas ridículas, con lo que se afecta el nivel de expectativa del oponente.
- Autoridad limitada: los negociadores carecen de autoridad – ésta es muy limitada– para hacer concesiones.
- Consideración de las concesiones del oponente como debilidades: si el negociador adversario cede o concede determinados aspectos, se minimiza dicha actitud y no se actúa en forma recíproca.
- Mezquindad en las propias concesiones: se demora cualquier tipo de concesión y, cuando luego de arduas reuniones ésta se concreta, implica un pequeñísimo cambio respecto de la posición previa.
- Ignorancia de fechas límites: actuación como si el tiempo no existiera y, por lo tanto, no se agotara, sin que existan límites a este respecto (Cohen, sf).

A modo de ilustración, puede servir una reconstrucción del proceso andino de negociación. Colombia, Ecuador y Perú iniciaron tratativas con los Estados Unidos en mayo de 2004, bajo la certeza de que el punto de partida eran las preferencias a ellos otorgadas en la ATPDEA. Sin embargo, no fue hasta la V Ronda de Negociaciones, en octubre de ese año, cuando la señora Regina Vargo, jefe del equipo negociador estadounidense para el TLC Andino, ratificó que los resultados del acuerdo no deberían quedar, en general, por debajo de las preferencias otorgadas por la ATPDEA. Para lograrlo, los países andinos debieron plantearse la modificación de instrumentos históricos de protección, como la franja de precios de la CAN, impugnada por los Estados Unidos. Así, la ATPDEA, de “piso mínimo” o punto de partida, como lo pensaron los negociadores andinos al iniciarse las transacciones, se convirtió durante unos meses en “piso máximo” o punto de llegada. Cuando se esclareció la situación, los andinos la evaluaron como una conquista. El desgaste psicológico que significó esa incertidumbre no permitió ver que las concesiones que con la iniciativa unilateral se otorgaban en condiciones de preferencia, bajo el TLC las obtendrían en condiciones de reciprocidad –dando algo a cambio–. De esta manera, la calidad de la preferencia cambiaba negativamente para esa subregión.

Si bien en la práctica negociadora estadounidense en el marco del ALCA y los TLC predomina la estrategia distributiva, puede señalarse cierto eclecticismo en el empleo combinado de la distributiva con la integrativa, que refuerza la cooperación en lugar de la competencia,

y busca un balance en los resultados (Walton y McKersie, 1965). La estrategia integrativa es esgrimida en los puntos en los que se puede arribar a un acuerdo sin grandes costos para los Estados Unidos. No obstante, como se ha señalado, prevalecen los rasgos del modelo distributivo, propio de situaciones en las que existe un claro desbalance de poder y comportamientos competitivos.

Por su parte, los modos de los negociadores latinoamericanos se ubican generalmente en el patrón de negociación suave, cuyas características se resumen en que el objetivo de la negociación es lograr un acuerdo: desciende la resistencia al rechazo; se hacen concesiones ante las presiones; se concede mucha importancia a la contraparte; no se cuestiona el carácter no equitativo de los resultados de la negociación; y se sacrifican sus intereses (Fisher y Ury, 1994).

En los países andinos, la lucha contra el narcotráfico se asocia con el incremento de sus exportaciones agrícolas, cuyo acceso al mercado estadounidense está limitado por los subsidios a los productores de ese país. A pesar de la negativa de los Estados Unidos a discutir el tema, los latinoamericanos no han ofrecido una resistencia proporcional a la magnitud del costo que tiene para los países de la subregión que el asunto no reciba un tratamiento adecuado. Así, el proceso negociador avanza sin tener en cuenta los intereses de una de las partes.

El resultado de la negociación distributiva es la imposición de los intereses de una de las partes a la otra, que ha obtenido, en condiciones de regateo, beneficios exiguos y desproporcionados en relación con las concesiones realizadas para obtenerlos. Debe tenerse en cuenta que existen concesiones hechas por los Estados Unidos, cuya significación para la contraparte latinoamericana es relevante, aunque representan un costo mínimo para esa nación.

El carácter secreto de estas negociaciones facilita la consecución de los propósitos de los sectores minoritarios involucrados. Ello permite a los negociadores ceder en aspectos no compartidos por otros estratos, al propiciar los debates en un ambiente más controlable, artificialmente aséptico, y que elude el intercambio con las fuerzas externas opositoras –parcial o totalmente– a la negociación del ALCA y los TLC que podrían influir sobre sus decisiones. La difusión parcelada de lo que realmente se negocia se realiza a través del mecanismo del cuarto de lectura, instancia a la que tienen acceso congresistas y empresarios para leer los documentos de su interés bajo el compromiso de guardar reserva sobre el contenido (Olmos, 2004). Así, sólo reducidos segmentos de las élites pueden conocer parte de lo que los equipos negociadores están comprometiendo.

Existen otros elementos que tipifican la negociación y potencian la participación desequilibrada de las partes en el proceso de negociación.

Primero, la agenda no es objeto de negociación. Se establece que tanto la agenda como las reglas del juego son impuestas por la contraparte que detenta el poder y que no se trata de un ejercicio participativo. Ello explica por qué muchos aspectos sensibles para el desempeño de la economía latinoamericana –como las tasas de cambio de sus monedas en relación con el dólar, los tipos de interés o los subsidios a la agricultura– quedan excluidos del cronograma, por no ser del interés de los Estados Unidos. La negociación del TLC Andino ilustra claramente este proceder. La delegación estadounidense llegó a Cartagena –donde se celebró la primera ronda de negociaciones– con un borrador de lo que podría ser el texto final del TLC (*Hoy Online*, 2004). A partir de esto, varios participantes del sector privado andino percibieron que el núcleo del acuerdo ya estaba redactado y que no serían admitidas variaciones sustanciales.

Segundo, los Estados Unidos se manejan con opciones y alternativas, mientras los equipos latinoamericanos, a lo sumo, lo hacen entre un número limitado de aquéllas y sin alternativas. Por “opciones” se entiende el espectro de posibilidades en el que se pueden mover las partes para llegar a un acuerdo –es decir, posibilidades dentro de la mesa de negociación–, y por “alternativas”, las posibilidades utilizables de una de las partes para retirarse de la negociación si no se llegare a un acuerdo favorable a sus intereses (Fisher et al., 1994). Es decir, se trata de las salidas frente a un no-acuerdo, lo que para la mayor parte de los países latinoamericanos no aparece como una elección satisfactoria.

Tercero, para los Estados Unidos, tanto el ALCA como los TLC son un medio para alcanzar sus propósitos, mientras que para la mayor parte de los países latinoamericanos constituyen un fin en sí mismo, en tanto su objetivo principal es llegar a un acuerdo. Los países que, como Brasil y Venezuela, se han planteado que la participación en el proceso negociador no tiene que concluir necesariamente con la firma del acuerdo si éste no responde a sus propósitos, son los que podrían estar más cercanos a producir elecciones alternativas. Por su parte, los Estados Unidos han declarado que es preferible un no-acuerdo antes que rubricar uno inconveniente.

Cuarto, si bien el factor tiempo es decisivo en cualquier negociación, en las del ALCA y los TLC las agendas se acomodan a las exigencias del programa del Congreso estadounidense. Las agendas de negociación suelen estar bajo el influjo de calendarios electorales asincrónicos, lo que tiene un verdadero efecto retardador en el período previo a sus elecciones. En este sentido, ha sido una regularidad que las negociaciones se subordinaran a esa variable. En el caso de los TLC, las presiones del tiempo operan además en otros aspectos, ya

que se han planteado plazos relativamente breves, programados en un número predeterminado de rondas, generando tensiones al acercarse su término, sin que se haya concluido la discusión de los temas ni llegado a un acuerdo.

A lo anterior, se suman las presiones que ejercen el vencimiento de las iniciativas de carácter unilateral, temporal y preferencial de acceso a su mercado que otorgan los Estados Unidos a determinados productos de Centroamérica, el Caribe y los países andinos. La conversión de esas iniciativas temporales en permanentes es una de las metas centrales de los países que se benefician de ellas en la negociación, pues existe la incertidumbre, alimentada por los Estados Unidos, de que el Congreso no las prorrogue nuevamente. La ATPDEA venció en 2006 y la CBTPA vence en 2008. No ejerció menos presión el vencimiento de la Autoridad de Promoción Comercial (antes conocida como *fast track*), que expiró en 2007.

Otro aspecto relacionado con esta dimensión temporal es la táctica de postergar la discusión sobre los temas más controvertidos de la agenda para las rondas finales. Por un lado, ello tiene el propósito de ir “limpiando” el plan de actividades, a la vez que crea el ambiente psicológico de una negociación que avanza. Por el otro, cuando se aproximan los vencimientos de los plazos para concluir las negociaciones se produce una menor resistencia sobre aspectos hasta ese momento “innegociables”, y hay mayor predisposición a ceder para no poner en riesgo el término del acuerdo.

Merece observarse que algunas restricciones temporales son objetivas y determinadas por factores externos a la negociación; otras, en cambio, son arbitrarias, como la predeterminación del número de rondas con plazos muy cortos. En el TLC Andino, antes de que se iniciaran las negociaciones se había preestablecido que éstas durarían de mayo de 2004 a enero de 2005, y que se desarrollarían en siete rondas. Las restricciones del tiempo y la presión por obtener resultados no son simétricas.

Para los Estados Unidos, estos acuerdos tienen trascendencia geopolítica y geoeconómica, pero la demora de la negociación no marca, en el corto plazo, el comportamiento de su economía. Sin embargo, para los latinoamericanos, la conclusión de la negociación tiene relación con su estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, los impactos de la dilación se aprecian en el corto plazo.

En quinto lugar, se debe mencionar el desbalance en los equipos negociadores en términos cuantitativos y cualitativos. Norman Girvan, ex secretario de la AEC, destaca que existen diferencias evidentes en la habilidad de negociar e implementar acuerdos determinadas por la restricción de recursos humanos. Argumentaba, en este senti-

do, que los países mayores cuentan con un equipo para cada grupo de negociación o de consulta integrado por economistas, abogados, científicos, especialistas industriales y otros, en tanto el Departamento de Negociación Regional de la Caricom (por ejemplo) tiene menos de diez profesionales, que no están a tiempo completo. Algunos países del Caribe cuentan sólo con una o dos personas para negociar toda la agenda. Esta limitante se evidencia también cuando la implementación de los acuerdos requiere pactos legislativos y la redacción de nuevas regulaciones (Girvan, 2002).

Otra de las cuestiones es que la preparación de las negociaciones de la mayor parte de los equipos latinoamericanos no es la adecuada. Nuevamente, el proceso negociador del TLC Andino da cuenta de ello. A sólo diez días de iniciarse la negociación entre Colombia, Ecuador, Perú y los Estados Unidos, el 18 de mayo de 2004, no existía una estrategia definida por las autoridades nacionales ni regionales para enfrentarlo. Hasta ese momento, los acercamientos que se produjeron entre los tres países andinos no habían logrado elaborar una propuesta conjunta para discutirla con los negociadores estadounidenses en la primera reunión. “Lo que se tiene es un plan de presentarse en la primera reunión oficial sin papeles. Es decir que las delegaciones escucharán a los representantes de los Estados Unidos a fin de conocer sus intenciones, para luego elaborar una propuesta sobre cada tema” (Silva, 2004).

Sexto, el proceso negociador, además de excluir temas sensibles, baja el perfil a problemas relevantes para algunas subregiones y profundiza las debilidades estructurales que les impiden sacar provecho de las negociaciones. Tal es el caso del Grupo de Trabajo sobre Pequeñas Economías. La lógica hacía pensar que se convertiría en el décimo grupo de negociación. Sin embargo, al lanzarse las negociaciones en 1998, a este grupo se le adjudicó la condición de Grupo de Consulta, que exige la presencia de un representante en cada grupo de negociación, en tanto es un tema transversal a todos los restantes, y se negocia caso por caso. Esto multiplica los esfuerzos y los gastos de los caribeños para cubrir las reuniones de cada grupo. La estructura negociadora adoptada refuerza la desventaja de partida que tienen estas economías. “En otras palabras, las debilidades de las pequeñas naciones serán explotadas por la propia estructura del proceso de negociaciones” (Girvan, 2002).

Séptimo, los Estados Unidos tienen bien identificados sus límites en la negociación (zona de objetivos, campo de acuerdos y desacuerdos, límite de salida y límite de ruptura). Regularmente, la oferta inicial estadounidense, tal como establecen las reglas de la negociación dura, parte de niveles muy bajos en relación con las expectativas de

la contraparte latinoamericana. A medida que avanzan las rondas, se realizan “concesiones” exiguas que, en ocasiones, no van más allá de mantener la situación actual.

De la misma manera, los Estados Unidos no sólo tienen identificados sus objetivos reales e intereses, sino también los de su contraparte. *Los intereses estadounidenses más profundos están relacionados con las formas de propiedad, apropiación, control y capacidad de regulación de los Estados, pero no siempre aparecen formulados explícitamente en sus demandas. Se los enmascara tras exigencias técnicas, a fin de viabilizar el acceso a mercados, favorecer la libre competencia, etc.* El costo estadounidense para conseguir sus objetivos es hacer concesiones relativamente pequeñas en materia de acceso a mercados. Si bien esta exigencia de los latinoamericanos tiene diferente valía en relación con la naturaleza de las demandas de los Estados Unidos, esas concesiones los enfrentan a la crítica y al voto de castigo de los sectores económicos internos menos competitivos, que se verían afectados por mayores niveles de apertura hacia determinadas regiones de América Latina y el Caribe. La resistencia de esos sectores domésticos, bien manejada en los medios de comunicación, permite sobredimensionar el valor de la concesión mercantil y presionar a los latinoamericanos para que, a cambio, se les otorgue libre acceso al mercado de servicios, se liberalicen las telecomunicaciones y el sector financiero, se den garantías plenas a la inversión y se adopten leyes más estrictas sobre los derechos de propiedad intelectual. Es decir, se intercambia acceso a mercados por renuncia a la capacidad regulatoria de los Estados latinoamericanos.

Los Estados Unidos también reconocen el límite de cuándo y dónde un buen acuerdo deja de serlo. Su menú de opciones pasa por posponer la negociación, abrir negociaciones con otras regiones y países, o avanzar en la agenda multilateral.

En este marco, la perspectiva latinoamericana es limitada, y consiste en hacer demandas sectoriales de acceso al mercado estadounidense y en obtener la instrumentación de facilidades migratorias que permitan el movimiento de personas por negocios.

Para los negociadores latinoamericanos, en general, el límite de ruptura de la negociación se dilata automáticamente. Su objetivo es salvar la negociación a toda costa, de modo que la dinámica latinoamericana procura regatear parcelas poco significativas de mercado y ceder en puntos medulares.

En octavo lugar, los objetivos sectoriales latinoamericanos en la negociación son distintos, por lo que la bilateralización del proceso permite a los Estados Unidos dar respuesta a los intereses específicos y, al mismo tiempo, evitar la construcción de consensos en torno de intereses comunes.

AGENDAS DIVERGENTES

La simple comparación de las expectativas –las agendas priorizadas por América Latina y el Caribe, por una parte, y las de los Estados Unidos, por la otra– revela la naturaleza estructural de las contradicciones y la proyección hegemónica de los Estados Unidos.

Cuadro 7
Expectativas en el ALCA

América Latina	Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a mercados, especialmente de bienes. -Atracción de inversiones. -Modernización de la planta productiva. -Convertir en acuerdos permanentes beneficios de sistemas preferenciales. -Mecanismo de solución de controversias. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a mercados, especialmente de servicios, y explotación de recursos. -Institucionalizar AL y C como área de influencia. -Consolidación y profundización de la liberalización. -Referente para las negociaciones multilaterales.

Fuente: elaboración de la autora.

Las expectativas latinoamericanas apuntan a los beneficios derivados de un acceso refrendado institucionalmente con carácter permanente al mercado estadounidense, y tienen fundamentalmente categoría comercial. A las de los Estados Unidos se agregan las de condición geoeconómica y geopolítica, en una proyección hegemónica que trasciende el espacio hemisférico.

Llama la atención el desencuentro de las prioridades de la agenda. En esta confrontación, resulta mucho más clara la incompatibilidad de intereses entre las partes.

En materia de servicios, es importante observar que están actualmente en el centro de atención de las empresas transnacionales. El comercio de servicios responde por cerca del 20% de los flujos globales de comercio, y crece a un ritmo mayor que el de bienes.

Otro aspecto relevante en el tema de servicios durante las negociaciones del ALCA fue la insistencia de los Estados Unidos en que el “Modo 3 o Presencia Comercial” fuera discutido en el Grupo de Negociación de Inversiones que reproduce el Capítulo 11 del TLCAN. Allí, las reglas de liberalización y preeminencia de las empresas transnacionales por sobre los gobiernos locales y Estados nacionales quedan definidas y sancionadas con mayor precisión.

El uso indiscriminado del *antidumping* es una práctica habitual de la política comercial estadounidense para proteger las industrias nacionales de la competencia no deseada.

La materialización del acceso efectivo de las exportaciones latinoamericanas al mercado de los Estados Unidos depende de una

solución positiva a los temas priorizados en la agenda latinoamericana: subsidios agrícolas, política *antidumping* y derechos compensatorios. No obstante, la cuestión de los subsidios está diferida a nivel multilateral, y el desmantelamiento de la política *antidumping* como mecanismo de protección no parecería negociable. Es así como las expectativas latinoamericanas de acceso a mercado sucumben ante la divergencia de agendas.

Otro tema conflictivo en el seno de las negociaciones del ALCA fue el trato especial y diferenciado a las pequeñas economías. Con cierta reticencia inicial de los Estados Unidos, en la retórica del ALCA se reconoce la necesidad de un trato particular para éstas, pero en el curso de las negociaciones, los reclamos de algunas islas del Caribe a favor de un tratamiento diferenciado han chocado con la resistencia de los propios latinoamericanos, que los interpretaron como retardatorios del proceso y discriminatorios. Ellos alegan que el trato diferenciado debe otorgarse según los niveles de desarrollo relativos y no por el tamaño de las economías. Éste es un elemento de fisura que ha tensando las discusiones del ALCA y, en algún sentido, ha propiciado un cierto aislamiento de los países de la Caricom.

EN LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DE LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE SE IMPONE LA NORMA NACIONAL. LAS ZONAS GRISES

Por “zonas grises de la negociación” entenderemos un conjunto de temas cuyo tratamiento –por diferentes motivos– no se realiza claramente durante el acuerdo. Hemos calificado como tales aquéllas que por su importancia deberían tener alguna consideración. Entre ellas están la cuestión monetaria; las asimetrías jurídicas construidas como parte del proceso de preparación para el ALCA por América Latina, el Caribe y los Estados Unidos en torno de la inversión extranjera y compras gubernamentales; y la configuración final del acuerdo (acuerdo único o acuerdos bilaterales con países o subregiones por parte de los Estados Unidos).

En estos puntos confluyen procesos de preparación divergentes entre los Estados Unidos y América Latina para enfrentar los desafíos del ALCA. Mientras la segunda ha emprendido todo un camino de institucionalización de la reforma neoliberal –que ha implicado, incluso, cambios constitucionales dirigidos a desregular el libre movimiento del capital–, en el país de norte reformularon, a principios de la década del ochenta y durante la administración Clinton, leyes que regulan la explotación de sectores clave para la competencia capitalista (Ouriques, 2002 y ALCA Grupo de Trabajo sobre Inversión, 1997) en una dirección contraria a la de América Latina, protegiendo esos sectores de la competencia extranjera. Los Estados Unidos se han proyectado

con una visión de largo plazo, en tanto América Latina ha sentado las bases jurídicas e institucionales para ceder en temas y sectores económicos donde no es demandante y con una perspectiva cortoplacista.

Como se ha visto, los Estados Unidos aspiran a un acceso privilegiado a mercados específicos, como el de los servicios financieros y las telecomunicaciones. En el caso de los primeros, la banca europea ha alcanzado una participación ventajosa en relación a ellos, de manera que resulta un campo de competencia prioritaria. Por esto, los Estados Unidos insisten en la apertura irrestricta del sector, especialmente en importantes mercados de América del Sur, como el brasileño y el argentino. Sin embargo, las leyes estadounidenses no otorgan las mismas ventajas en tales sectores.

En primer término, es necesario señalar que aunque los Estados Unidos no cuentan formalmente con una ley de inversión extranjera, existen regulaciones y disposiciones, aun a nivel estadual, que limitan el espacio de actividad al capital extranjero.

A continuación, se enuncian algunas de las restricciones sectoriales más importantes planteadas a la inversión extranjera en distintas regulaciones recogidas en el trabajo “Estatuto de la Inversión Extranjera en los Países del Hemisferio. Estudio Comparativo: los Estados Unidos”, publicado en el sitio web del ALCA²⁷:

- Energía atómica. Los extranjeros y las entidades de propiedad controladas o dominadas por extranjeros o gobiernos extranjeros no pueden realizar operaciones que involucren la utilización de energía atómica [...] Ley de Energía Atómica, 42 USC, sección 2.011 y ss, 1954;
- Despachantes de aduana. Para obtener una licencia para operar un despacho de aduana, uno de los funcionarios o socios de una empresa debe poseer una licencia y ser ciudadano de los Estados Unidos. Ley de Aranceles, 19 USC, sección 1.641(b);
- Licencias de estaciones de radiodifusión y emisoras de radio para transporte público y aeronáutico. En el caso de la radiodifusión y teléfonos y respecto de las licencias de radio para transporte público, las empresas estadounidenses en las que la propiedad extranjera exceda del 20%, los extranjeros y las empresas extranjeras no podrán obtener las licencias pertinentes. Cuando una empresa esté directa o indirectamente controlada por otra sociedad, la Comisión Federal de Comunicaciones puede negarse a aprobar una licencia si más del 25% del interés en la empresa que ejerce el control es extranjera, y si la Comisión encuentra que ello resulta de interés público. Los extranjeros, las empresas extranjeras o cualquier em-

²⁷ Estas referencias están tomadas del “Estatuto de la Inversión Extranjera en los Países del Hemisferio. Estudio Comparativo: Estados Unidos”, en el sitio web de ALCA.

presa en la que cualquier funcionario o director sea extranjero no pueden tener licencias de radiodifusión o de radio para transporte público o aeronáutico. Además, los extranjeros, las empresas extranjeras o los gobiernos extranjeros no pueden ser propietarios o tener más del 20% de los votos en empresas estadounidenses que poseen licencias de radio para tales servicios. Existen restricciones adicionales sobre la nacionalidad de los administradores, que se aplican en el caso de empresas de radiodifusión y empresas telefónicas que poseen licencias de radio para transporte público. Ley de Comunicaciones de 1934, 47 USC, sección 151 y ss. Véase en particular la sección 310(b);

- COMSAT. Las empresas controladas por extranjeros y los extranjeros no pueden poseer en total más del 20% de la propiedad de la Corporación de Comunicaciones por Satélite. Ley de Comunicaciones por Satélite (1962), 47 USC, sección 734(d);
- Los subsidios o las donaciones, incluidas las garantías de préstamos respaldadas por el gobierno y la elegibilidad para los seguros y garantías de inversiones en países en desarrollo elegibles de la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), están limitados a entidades constituidas en los Estados Unidos, que sean de sustancial propiedad (más del 50%) de ciudadanos de los Estados Unidos, o a entidades extranjeras que sean en un 95% de propiedad de ciudadanos de los Estados Unidos. Ley de Asistencia Exterior (1961), 22 USC, sección 2.198(c);
- Programa de tecnología avanzada. Para recibir asistencia financiera en el marco del Programa de Tecnología Avanzada y [...] de la Ley de Asistencia Energética, una empresa debe demostrar que su participación será en interés económico de los Estados Unidos y evidenciar inversiones en los Estados Unidos en materia de investigación, desarrollo y fabricación, y ser una empresa de propiedad estadounidense o una empresa constituida en los Estados Unidos, cuya sociedad controlante esté constituida en un país que (1) otorga a las empresas de propiedad estadounidense oportunidades comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa para participar en tales empresas conjuntas; (2) otorga a las empresas estadounidenses oportunidades locales de inversión comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa; (3) otorga derechos adecuados y efectivos de propiedad intelectual a las empresas de propiedad estadounidense. Ley de Preeminencia de la Tecnología Americana (1991), 22 USC, párrafo 278(h);
- Proyecto de Reinversión de Tecnología. Para participar en el Proyecto de Reinversión de Tecnología (TRP), una empresa debe llevar a cabo un nivel significativo de actividades de investigación, desarrollo, ingeniería y fabricación en los Estados Unidos o en una empresa de propiedad estadounidense. Una empresa de propiedad extranjera puede ser elegible si su sociedad controlante está constituida en un país cuyo gobierno estimula la participación de

empresas de propiedad estadounidense en consorcios de investigación y desarrollo, a los que dicho gobierno provee financiamiento y reconoce efectivos derechos de propiedad intelectual a empresas de los Estados Unidos. Ley de Conversión, Reinversión y Asistencia Transitoria para Instalaciones de Defensa, Acta de 1992, 10 USC, sección 2.491;

- Energía. Para recibir asistencia financiera en el marco de la Ley de Asistencia Energética, una empresa debe demostrar que su participación será en interés económico de los Estados Unidos, evidenciar inversiones en los Estados Unidos en materia de investigación, desarrollo y fabricación, y ser una empresa de propiedad estadounidense o una empresa constituida en los Estados Unidos, cuya sociedad controlante esté constituida en un país que (1) otorga a las empresas de propiedad estadounidense oportunidades comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa para participar en tales empresas conjuntas; (2) otorga a las empresas estadounidenses oportunidades locales de inversión comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa; (3) otorga derechos adecuados y efectivos de propiedad intelectual a las empresas de propiedad estadounidense. Ley de Política Energética (1992), 42 USC, sección 13.525;
- Agricultura. Las empresas estadounidenses controladas por extranjeros no pueden obtener préstamos especiales de emergencia del gobierno para propósitos agrícolas, 7 USC, sección 1.922; 7 USC, sección 1.941; 7 USC, sección 1.961;
- Pesca. Las empresas controladas por extranjeros no pueden dedicarse a ciertas operaciones pesqueras, que involucran comercio costero. Además, los extranjeros no pueden poseer más que una participación minoritaria en las empresas que son propietarias de buques que operan pesquerías estadounidenses. Los requisitos de organización de las sociedades también se refieren al registro de buques de bandera nacional para la pesca en la Zona Económica Exclusiva de los Estados Unidos. Ley para la Prevención del Cambio de Bandera (1987);
- Transporte aéreo y marítimo y actividades conexas. Transporte aéreo. Los derechos sobre las rutas de cabotaje y la explotación de las rutas aéreas internacionales de los Estados Unidos están reservadas a las aerolíneas nacionales controladas por ciudadanos de los Estados Unidos, y en las cuales los ciudadanos de los Estados Unidos posean un 75% o más de las acciones con derecho a voto. Ley Federal de Aviación (1958), 49 USC, sección 41.703;
- Transporte marítimo. La Comisión Federal de la Marina Mercante está autorizada para tomar medidas unilaterales cuando un gobierno extranjero, un transportista extranjero u otras personas que proveen servicios relacionados con la navegación incurran en actividades que afecten adversamente a los transportistas estadounidenses en el comercio marítimo de los Estados Unidos; creen con-

diciones desfavorables a la navegación en el comercio exterior u obstaculicen indebidamente el acceso de los buques de bandera estadounidense al comercio entre puertos extranjeros. Las sanciones propuestas de acuerdo con esta legislación afectan frecuentemente la provisión de servicios transfronterizos, aunque también podrían afectar las inversiones de propiedad extranjera establecidas en los Estados Unidos (como por ejemplo, la revocación de licencias de transportistas de carga, la suspensión de arrendamientos preferenciales de terminales). Ley de Prácticas Extranjeras de Navegación (1988); Ley de la Marina Mercante (1920), sección 19; Ley de Navegación (1984), sección 13(b) 4;

- Servicios de banca, seguros, valores y otros servicios financieros. A partir de agosto de 1989, la Reserva Federal puede negarse a designar como agente primario a un banco comercial o un banco de inversiones controlado por extranjeros, si el gobierno del país de origen del banco extranjero deniega tratamiento nacional a los bancos de propiedad estadounidense para operaciones en valores del gobierno. La denegación de la designación de agente primario significa que la Reserva Federal, por iniciativa propia, dejará de utilizar dicha empresa para la conducción de la política monetaria. La empresa, por iniciativa propia, puede continuar libre de gravámenes para adquirir valores del gobierno de los Estados Unidos en las subastas del gobierno. Ley de Agentes Primarios (1988), 22 USC, secciones 5.341-5.342;
- Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras. La Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras (1920) permite la utilización de tierras públicas para arrendamiento sólo a ciudadanos, asociaciones de ciudadanos, o empresas constituidas de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, respecto de la adquisición de derechos de vía para oleoductos, arrendamientos o intereses para la explotación de carbón, petróleo u otros minerales. Las personas que no sean ciudadanas de los Estados Unidos pueden, sin embargo, poseer un interés del 100% en una empresa estadounidense que adquiere un derecho de vía para oleoductos o gasoductos a través de tierras federales en los Estados Unidos continentales, o que adquiere un arrendamiento para explotar recursos minerales en dichas tierras, a menos que el país de origen del inversionista extranjero deniegue privilegios similares o iguales para el mineral en cuestión o el acceso al mismo a los ciudadanos o empresas de los Estados Unidos o a los ciudadanos o empresas de otros países. Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras (1920), capítulo 3A, 10 USC, sección 7.435.

Si se resumen las restricciones impuestas: restricciones al trato nacional, exigencia de reciprocidad y restricciones de nacionalidad, se observa que dan cuenta de las limitaciones de acceso al mercado de capitales impuestas al capital extranjero, que no serían aceptables si rezaran en la legislación latinoamericana.

En otra área gris, la de las compras gubernamentales, los Estados Unidos reclaman la apertura del mercado latinoamericano de contrataciones públicas, e impulsan en las negociaciones del ALCA un acuerdo abarcador que constituya una obligación para las instancias federales, estatales y para la negociación bajo el formato de listas negativas para bienes y servicios. El mercado de compras gubernamentales de América Latina equivale al 5,9% del PIB regional (Ulloa, 2006:25), mientras el estadounidense al 6,2% del PIB de ese país (Ulloa, 2006:25).

Sin embargo, existen restricciones de acceso a ese mercado que, generalmente, no se aquilatan como tales, quizá por el hecho de que los países latinoamericanos no son realmente demandantes en esa área. Según la *Buy American Act*, las entidades gubernamentales no pueden elegir proveedores extranjeros, salvo en los casos en que los países adhieran al Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas de la OMC (GPA, por sus siglas en inglés), o suscriban un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. La ley es particularmente restrictiva con los encargos de materiales de construcción, incluyendo los que serán utilizados fuera de los Estados Unidos en embajadas, consulados, etcétera.

Siguiendo el formato homogeneizador de las negociaciones comerciales, el GPA incorpora el principio del trato nacional, en el sentido de que ningún proveedor, producto o servicios reciba un trato menos favorable que el otorgado a los proveedores nacionales.

El mercado de compras gubernamentales tiene otros requisitos, que hacen su acceso un poco más difícil. El establecimiento de niveles mínimos para la realización de la operación supone montos elevados de capital, que no se corresponden con la escala media de las firmas latinoamericanas, aun cuando éstas resultan beneficiarias de montos inferiores a los exigidos en el GPA.

Alfie Ulloa señala otras dificultades para lograr los contratos en ese mercado particular:

Operar en el mercado público es diferente de hacerlo en el mercado privado. Además de los riesgos asociados con la incertidumbre en los procesos de licitación, establecer una relación contractual con una agencia de gobierno tiene mayores costos de transacción y el mercado presenta costos de entrada. Como norma, los proveedores deben inscribirse en registros, demostrar un historial de contratos que avale su postulación, conseguir la información necesaria (rara vez disponible en castellano), informarse y cumplir los requisitos técnicos, demostrar acceso al sistema financiero y experiencia exportadora, etc. Estos requisitos imponen una barrera a la entrada de pequeñas y medianas empresas, que se acentúa mientras mayor es el umbral y más específico el bien o servicio demandado. La incertidumbre respecto del proceso de licitación afectaría la decisión de producción, por ejemplo, forzando

acumular inventarios. Nuevamente, las pequeñas y medianas empresas se verían afectadas, y dado que carecen de mecanismos eficientes de seguro, preferirán no entrar en el mercado (Ulloa, 2006:31).

Las demandas del mercado gubernamental de los Estados Unidos difieren cualitativamente de la pauta exportadora latinoamericana, lo que hace poco probable que empresas de la región puedan aprovechar con plenitud las ventajas que formalmente se les adjudican en esos acuerdos, dada la brecha de los umbrales mínimos menores exigidos en los TLC en relación con el GPA. En algunas ocasiones, la naturaleza de los servicios requiere la presencia local de los proveedores, lo que implica una condición de arduo cumplimiento para los latinoamericanos.

Por su parte, ningún país de América Latina²⁸ es miembro del GPA, pero en todos los TLC firmados o en negociación de los Estados Unidos con países latinoamericanos existe un capítulo orientado a abrir este mercado que, como muestra la tabla 44, no tiene el mismo peso para todos los países de la región.

Como añadido, la legislación estadounidense reserva automáticamente para sus pequeñas empresas las compras gubernamentales de hasta 100 mil dólares. Según se establece en *Small Business Program*, éstas tienen prioridad en los procesos de licitación y constituyen una excepción en cualquier acuerdo comercial, según lo normado en la *Trade Agreement Act*. Quedan afuera de los acuerdos comerciales las adquisiciones relacionadas con el procesamiento automático de datos, servicios de telecomunicaciones y transmisiones, investigación y desarrollo, y otros explícitamente excluidos.

De las consideraciones anteriores se infiere que los países latinoamericanos no están en condiciones de aprovechar las “ventajas” que aparentemente recibirían del acceso al mercado estadounidense, a pesar de lo cual deberían abrir su mercado que, en términos relativos, tiene un peso comparativamente importante.

Los mercados de tres de los miembros del Mercosur, para los que se reportan datos, se incluyen entre los más promisorios. Los TLC constituyen una vía segura que permitiría a las empresas estadounidenses posicionarse en el mercado latinoamericano de compras públicas, tanto por sus ventajas competitivas como porque la materialización de los acuerdos con los Estados Unidos, antes de que concluyan las negociaciones pendientes de algunos países y esquemas de integración con la Unión Europea, les proporcionaría los beneficios de haber llegado antes.

28 Panamá solicitó formalmente su admisión en el GPA. La Argentina Brasil y Colombia participan como observadores.

Tabla 44
Consumo del gobierno (como % del PIB) 1998

Paraguay	19,33%
Costa Rica	16,75%
Brasil	16,46%
Panamá	16,37%
Uruguay	13,7%
Bolivia	12,45%
Honduras	11,2%
Colombia	10,27%
El Salvador	9,74 %
Chile	9,54%
Ecuador	9,33%
Venezuela	8,6%
Perú	7,94%
Guatemala	6,34%
República Dominicana	4,23%

Fuente: Ulloa, (2006:26).

Por este motivo, la posición del Mercosur de trasladar los temas conflictivos de la agenda del ALCA a la OMC, en ninguna disciplina del acuerdo hemisférico es tan inconveniente para los Estados Unidos como en la de las compras gubernamentales. Ello se debe a que el cumplimiento de lo estipulado en el nuevo ambiente de liberalización para esta disciplina sólo es exigible a los países que pertenezcan al GPA.

La suscripción de los TLC o del ALCA en compras gubernamentales constituye la apertura de una fuente novel de acumulación neta para las empresas estadounidenses, ya que las legislaciones nacionales anteriores privilegian los contratos con los proveedores locales.

BRASIL, UNA ESTRATEGIA DIFERENTE

Como se ha dicho, las estrategias de negociación no son definitivas, y cambian de acuerdo con las dinámicas que mueven las condiciones de partida. La posibilidad de suscribir otro tipo de tácticas depende de la relación existente entre las partes, de la estructura económica del país, de su comercio exterior y del proyecto político. En la medida en que las relaciones de dependencia son mayores, las posibilidades de

asumir estrategias que produzcan alternativas u opciones diferentes de las impuestas en el curso de la negociación son más limitadas.

Según Peter Smith, algunos países en la región están mejor preparados para enfrentar a los Estados Unidos. Esa capacidad depende del impacto de cuatro factores relacionados: tamaño y fuerza; proximidad geográfica; vínculo con poderes extrahemisféricos; y recursos culturales e intelectuales (Smith, 1996).

Brasil tiene dimensiones continentales; no está próximo a los Estados Unidos; tiene vínculos económicos, políticos y culturales fuertes con la Unión Europea y ha avanzado negociaciones con hegemonos globales como China y la India. Su diplomacia, además, califica como una de las mejor preparadas y eficaces de la región.

En el conjunto de países latinoamericanos y dentro de ciertos límites, Brasil arrastra al Mercosur hacia una estrategia diferente. Este bloque desarrolla una práctica de negociación por principios, que no es ni dura ni blanda, sino que pone el foco de la negociación en la satisfacción de un conjunto de intereses vitales y muestra disposición a hacer concesiones –aunque impliquen altos costos para conseguir el objetivo–. No se trata, pues, de una estrategia de confrontación con los Estados Unidos.

Los países del Mercosur, al menos de manera temporal, establecieron el punto de ruptura en la satisfacción de su demanda de eliminar las medidas de apoyo interno a los productores agrícolas estadounidenses, y no se mostraron dispuestos a negociar más allá de lo establecido en la OMC en inversiones, servicios, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, temas que determinan el límite de ruptura de los negociadores estadounidenses.

La exclusión del asunto referido a los subsidios agrícolas y las medidas *antidumping* de los marcos del ALCA²⁹ por parte de los Estados Unidos provocó el estancamiento de las negociaciones después de la ministerial celebrada en Quito en noviembre de 2002.

Brasil y la Argentina responden por el 5,4% y el 2,2% respectivamente de las órdenes de imposición de *antidumping* en vigor en los Estados Unidos al 30 de junio de 2003. De ellas, el 55,6% se aplica a importaciones estadounidenses de hierro y acero (OMC, 2003:65). Ningún otro país latinoamericano, excepto México, es objeto de imposiciones de esta naturaleza. Esto explica la mayor resistencia a no negociar ese instrumento a diferencia del resto de los países latinoamericanos, para los que el tema ocupa un lugar marginal. Revela, además, por qué la intransigencia estadounidense en este punto y en el de los subsidios agrícolas, acompañada de exigencias en sectores bajo regu-

29 Esta exclusión se mantiene en los TLC.

lación en Brasil, constituye no sólo un campo de desacuerdos, sino el límite de la ruptura de la negociación. Es decir, el acuerdo dejaría de ser un incentivo para asumir los costos que supone³⁰.

La estructura geográfica del comercio del Mercosur, más diversificada que la del resto de los países latinoamericanos, exceptuando a Chile, y las dimensiones del mercado del bloque –que le confieren capacidad negociadora por sí mismas – dan razón a su declaración de que el ALCA es para éste una opción y no un destino. En la lógica de las negociaciones, cuanto peor sea la alternativa de un acuerdo, más bajo será el punto de resistencia. Como se viene desarrollando en esta parte del trabajo, las asimetrías de intereses y las desiguales condiciones de partida derivan en diferentes niveles de resistencia.

Muchas de las demandas del Mercosur en las negociaciones del ALCA son compartidas por otros países latinoamericanos. Sin embargo, éstos cedieron a las presiones estadounidenses típicas de la estrategia distributiva de negociación, mediante la que se emplean amenazas para mover el punto de resistencia de la otra parte y abrir una zona positiva (brecha) para recolocar sus demandas en el proceso negociador (Odell, 2000:64). Anteriormente en este trabajo fue analizado cómo las asimetrías en el desarrollo productivo, comercial y financiero devienen diferentes visiones del ALCA.

Existe un elemento adicional que condiciona las resistencias variables a las exigencias del proyecto. Los países de Centroamérica y el Caribe, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son signatarios de iniciativas unilaterales, preferenciales y no recíprocas por parte del gobierno de los Estados Unidos, lo que ya ha sido mencionado en otras partes.

Bajo estas iniciativas se desarrolla una parte considerable del intercambio bilateral entre los Estados Unidos y esos países, de modo que para ellos es prioritario preservar esas cuotas de acceso al mercado estadounidense. En el caso de los países andinos que negociaron el TLC, por ejemplo, su principal objetivo era mantener los niveles de preferencia, cuyos beneficios para la subregión expiraron en 2006. Esta circunstancia los hizo mucho más vulnerables a las presiones.

La situación del Mercosur es diferente. En tal sentido, deben subrayarse dos elementos: primero, el Mercosur es el único bloque lati-

30 Por “ruptura” debe entenderse la frontera de lo no aceptable para cualquiera de las partes, lo que no supone necesariamente el retiro de las negociaciones. No resulta ocioso agregar que la llamada “zona de convenio”, es decir aquella dentro de la cual es posible llegar a un acuerdo, no se define solamente por las posturas iniciales o las aspiraciones máximas de las partes, sino por el peor acuerdo que cada una de ellas esté dispuesta a aceptar (Odell, 2000: 64).

noamericano que no participa de ninguna iniciativa estadounidense que le otorgue preferencias no recíprocas, como la CBTPA y la ATP-DEA; segundo, fue el bloque menos favorecido con las ofertas diferenciadas de acceso al mercado para productos agrícolas y no agrícolas realizadas por los Estados Unidos en el marco del ALCA.

La no aceptación de las condiciones de negociación significa para el Mercosur no optimizar sus condiciones de acceso al mercado estadounidense, aunque *per se* no empeoran.

Por esta razón, el Mercosur se mueve en una posición contestataria ante la propuesta de los Estados Unidos. Ello supone la capacidad de generar contrapropuestas. Entre éstas se cuentan la ya mencionada invitación a un acuerdo 4+1 (Mercosur-Estados Unidos), “descargar” la agenda hemisférica, y redefinir sus prioridades de negociación.

De la respuesta brasileña, apoyada por el Mercosur, se infiere en primer término la clara identificación de su límite de ruptura; segundo, que ello no significa la excomunión del ALCA –de manera que toma distancia de la formulación inicial, pero no rompe con ella–; tercero, que se plantea alternativas a la relación con los Estados Unidos a través de la diversificación de sus relaciones con áreas no tradicionales: India, China, Rusia, SACU, Medio Oriente y Egipto; por último, que desde el punto de vista político, el ALCA *light* no dejó de ser una fórmula de compromiso que permitía el relanzamiento de la iniciativa durante la ministerial de Miami en noviembre de 2003, posteriormente ratificada con las reuniones bilaterales entre el canciller brasileño y el representante de la Oficina Comercial de los Estados Unidos a fin de impulsar nuevamente el acuerdo. Ni siquiera de este modo, el proyecto hemisférico salió de su estancamiento durante 2004 y 2005.

Adicionalmente, el Mercosur se replantea sus prioridades de negociación internacional, colocando las de la OMC en un primer plano. Esta reubicación de las prioridades obedece a que, en ese terreno, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea deberán discutir el tema de los subsidios agrícolas y las políticas de defensa comercial. En ese espacio, Brasil lidera el G-20, que acompaña al bloque en sus demandas –muchos de sus países miembro comparten la preocupación sobre la apertura acelerada de algunos sectores–, y además forma parte del grupo Cairns.

La salida negociada al estancamiento de las negociaciones fue concebida por los Estados Unidos y Brasil en una reunión bilateral, y conciliada en una reunión informal a la que fueron invitados Canadá, México, El Salvador, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago, Colombia, Perú, Chile, la Argentina, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Se produjo previamente a la ministerial de Miami, donde

se concluyó que la salvación de las negociaciones dependía de la capacidad de flexibilizar el proceso, teniendo en cuenta las necesidades, sensibilidades, y aceptando un ALCA de dos niveles: uno estructurado en torno de un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones; y otro que contemplaba beneficios y obligaciones adicionales a definir en negociaciones bilaterales.

Sin embargo, la última reunión formal del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla, en febrero de 2004, tampoco logró avances. La posición brasileña demandaba la liberalización del comercio para todos los bienes agrícolas e industriales, y mantenía la presión sobre la discusión de los subsidios a la agricultura. En servicios, compras gubernamentales, inversiones y derechos de propiedad intelectual, planteaba que los compromisos no fueran más allá de lo establecido en la OMC³¹. Por su parte, los Estados Unidos proponían un nivel inferior de compromisos en acceso a mercados, consistente en la liberalización de una parte “sustancial”, no total, del universo arancelario; accedían a la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero no al apoyo doméstico a los agricultores; y esperaban mayores concesiones que las exigidas por la OMC en materia de servicios, inversiones, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual. Nuevamente, las negociaciones se cerraron sin acuerdo.

La propuesta estadounidense respecto de los subsidios ilustra claramente su estrategia negociadora. Cuando las negociaciones llegan a un punto crítico, hacen concesiones en un tema sobre el que habían mantenido una posición férrea. Pero el movimiento lo realizan en el aspecto que menor costo tiene para su economía, el de los subsidios a la exportación, y mantienen su posición sobre las ayudas internas, con lo que no se soluciona realmente el acceso de los productos agropecuarios latinoamericanos y caribeños a su mercado. Por supuesto, la eliminación de los subsidios a la exportación satisface a un sector de los productores latinoamericanos que vende en el mercado doméstico y regional, pero no a los grandes exportadores.

Es necesario destacar que, si bien el ALCA no es una prioridad para el gobierno brasileño, sí lo es el gran capital brasileño. Su estrategia debe manejarse entre las presiones, para que su pujante sector agroexportador y las posiciones defensivas de sectores menos competitivos que se resisten a la apertura de los servicios, compras gubernamentales,

31 Debe tenerse en cuenta que en la OMC existe el Acuerdo Plurilateral sobre Compras Gubernamentales. Por su carácter plurilateral, no constituye una obligación para todos los miembros de la OMC y ha sido suscripto por menos de cuarenta miembros. Este tema se incluye en el Mandato de Doha y, por lo tanto, los avances deben producirse necesariamente por la vía de los acuerdos bilaterales y regionales.

mentales e inversiones retomen las negociaciones del ALCA, mientras consolidan las relaciones comerciales intrarregionales y desarrollan el mercado interno.

En la perspectiva estadounidense, la propuesta brasileña significa una revisión profunda del ALCA, de manera que no pueden finalmente asumir lo acordado en Miami –según explica el embajador Adhemar Bahadrian, copresidente brasileño de las negociaciones del ALCA– por dos razones: porque en el formato que venía orientando la negociación hasta 2002, el ALCA *heavy* no era algo accidental. Ese formato respondía a los objetivos estratégicos de la política externa de los Estados Unidos, como la protección estricta de la propiedad intelectual, amplia apertura y reglas ambiciosas para servicios e inversiones, entre otros. Contradictoriamente, el modelo *heavy* es muy *light* cuando se demandan concesiones en áreas sensibles para los Estados Unidos (agricultura, *antidumping* y libre circulación de trabajadores) –no por gusto esos objetivos y limitaciones están fijados de manera inequívoca en el mandato de la llamada *Trade Promotion Authority*–. El segundo motivo, no menos relevante, es que muchos países del hemisferio ya tienen o están negociando acuerdos de libre comercio tipo *heavy* con los Estados Unidos. Desde la visión de esos países, ¿cómo quedarían esos acuerdos si prevaleciese un ALCA *light*, para atender las sensibilidades y preocupaciones de Brasil y sus socios del Mercosur? Si se aceptase la posición del Mercosur, Washington tendría que bajar el nivel de los acuerdos ya firmados y en fase de negociación, o enfrentar las quejas de los socios (Bahadrian, 2004:15).

Por último, en las divergencias entre las estrategias negociadoras de Brasil y los Estados Unidos, debe recalcarse otro par de elementos. En las negociaciones regionales y bilaterales, el objetivo fundamental de Brasil es avanzar en acceso a mercados, mientras se muestra cauteloso y defensivo en el establecimiento de reglas que limiten su capacidad regulatoria. La OMC le resulta un escenario más cómodo para tratar estos temas, ya que en ese ámbito se establecen compromisos más limitados. Por el contrario, en los acuerdos regionales y bilaterales, los Estados Unidos se empeñan a fondo para impulsar reglas que establezcan compromisos más profundos que los acordados en la OMC.

Si bien ante los desencuentros los dos países han reaccionado – como se verá más adelante– ampliando relaciones con otras áreas, ello tiene diferente significación para ambas partes. Respecto de Brasil, la ampliación diversifica sus relaciones como parte de una estrategia dirigida a reducir la dependencia y a neutralizar los impactos, tanto de las restricciones de acceso al mercado estadounidense como de los riesgos de desvío de comercio que tales acuerdos pueden traer a los productos

del bloque en los mercados latinoamericanos –lo que no es un efecto despreciable para Brasil, pues más del 50% de las exportaciones brasileñas se dirige a países del hemisferio y, de ellas, entre un 70% y un 75% son manufacturas (Barbosa, 2004a)–. Para los Estados Unidos, la firma de acuerdos con otras áreas cumple la función de presionar a los que no han llegado a ese paso, y extiende los espacios bajo el dominio de reglas concebidas en función de los intereses de su política externa. Ese otro componente de su política externa se denomina “estrategia de liberalización competitiva”.

LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA

El origen de la denominada “estrategia de liberalización competitiva”, en su actual acepción, se atribuye a la Oficina Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), en especial a su jefe, Robert Zoellick, durante la primera administración de George W. Bush y después del fracaso de la V Ministerial de Cancún en 2003. Sin embargo, existen trabajos teóricos muy anteriores, como el de C. Fred Bergsten, del *Institute for International Economics*, titulado “*Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century*”, publicado en 1996. Allí pueden encontrarse los postulados teóricos de esta estrategia. Más recientemente, en los trabajos de Soamiely Andriamananjara, del Comité de Comercio Internacional de los Estados Unidos, se define esta doctrina en términos más prácticos y cercanos a la idea desarrollada y puesta en práctica desde la USTR:

La prevaleciente política comercial de “liberalización competitiva” sostiene que cuando la liberalización comercial multilateral se dificulta, los acuerdos preferenciales podrían ser adoptados como una segunda mejor vía para alcanzar una amplia liberalización. El objetivo es usar los Acuerdos de Comercio Preferencial bilaterales (conjuntamente con las negociaciones regionales y globales) para crear un *momentum* para la política comercial (Andriamananjara, 2003:9, traducción del inglés de la autora).

La liberalización competitiva se plantea la promoción del libre comercio global a través de iniciativas en múltiples frentes: global, regional y bilateral (USTR, 2003).

Se le atribuyen las siguientes funciones: recuperar el impulso al libre comercio dentro y fuera de las fronteras bajo el liderazgo de los Estados Unidos; vincular el comercio con el crecimiento global, el desarrollo, el apego a la ley y sociedades más abiertas; y relacionar el comercio con un concepto amplio de seguridad (USTR, 2003).

Su objetivo estratégico es neutralizar la oposición a la agresiva agenda liberalizadora estadounidense y crear un clima de incertidum-

bre para aquéllos que no han logrado negociar con los Estados Unidos, pues quedarían en desventaja respecto de su mercado en relación con los competidores que están logrando ingresar.

Esta estrategia es un camino para hacer avanzar la agenda comercial de los Estados Unidos. En ella tienen especial importancia los TLC, como forma adecuada a ese propósito y bajo la filosofía de que el bloqueo en un *forum* de negociación no implica que no se avance en otros.

Bajo esta práctica, la filosofía liberalizadora incluye la agricultura, los bienes de consumo e industriales, y los servicios. En el nivel global, presenta a la OMC un amplio programa de liberalización automático. Para la agricultura, propone la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas; una reducción de las tarifas de la agricultura del 60% al 15%; acordar una fecha para la eventual eliminación de las tarifas; y reducir los apoyos domésticos que distorsionan el comercio. Para los bienes de consumo e industriales propone reducir a cero las tarifas de los que tengan aranceles de menos de 5% para 2010; reducir todas las tarifas a menos de 8% para 2010; y lograr tarifa de 0% a nivel global en el año 2015 (USTR, 2003).

Respecto de los servicios, enfatiza la liberalización de sectores clave como las telecomunicaciones, los servicios financieros, de mensajería, distribución de energía, servicios ambientales, de educación y capacitación, comercio minorista, turismo, servicios profesionales y de informática.

La liberalización competitiva califica como “negociación dura”, pues el cebo para atraer a los países a firmar acuerdos bilaterales es la amenaza del riesgo de quedar aislados. Llama la atención que los rasgos de este tipo de negociación se hayan reforzado en la administración Bush y no en la de Clinton. Los siguientes indicadores ilustran el endurecimiento de los términos de la negociación, lo que a su vez ha sido acompañado por un despliegue inusitado de acuerdos bilaterales suscritos por los Estados Unidos:

- Primero: la liberalización es una premisa para entrar en la negociación; el acuerdo comercial un resultado.
- Segundo: tendencia a un endurecimiento en la preservación de aquellas leyes de defensa comercial y regulaciones temporales de los Estados Unidos que distorsionan el comercio con los países de la región. Esto es avalado por la *Trade Promotion Authority*.
- Tercero: jerarquización de la exigencia de la apertura y liberalización frente al cumplimiento de las fechas.

- Cuarto: menor tolerancia frente a las posibilidades de un liderazgo asimétricamente compartido con Brasil, que se vislumbraba a fines de la administración Clinton.
- Quinto: conexión libre comercio/seguridad.
- Sexto: la bilateralización del proceso negociador y de las ofertas por subregiones.

En un artículo publicado por *Heritage Foundation*, *think tank*, de reconocida afinidad con las administraciones republicanas, se esbozan las directrices del nuevo enfoque de la política comercial de los Estados Unidos hacia América Latina: “Aunque el Presidente Bush apoya la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), durante la Cumbre de Québec, el presidente no debería caer en la tentación de relanzar el ALCA tal como fuera diseñado durante la primera Cumbre de las Américas en 1994. En aquel entonces, la administración de Clinton buscó ligar el libre comercio para 2005. Más que alentar a los países a que continuaran abriendo sus mercados, esta política los indujo a frenar su liberalización. Los gobiernos latinoamericanos se dieron cuenta de que la implementación de reformas sería una carta de negociación en los futuros tratos comerciales, cosa que sería malgastada liberalizando antes de 2005, momento en el que podrían lograr un convenio comercial con los Estados Unidos” (Eiras, 2001).

Según este enfoque, el acuerdo comercial es el premio a la reforma estructural: “George Bush debería eliminar este punto poco estimulante tratados de libre comercio inmediatamente a cualquier país que haya liberalizado su economía” (Eiras, 2001).

Teniendo en cuenta ese criterio rector, el citado artículo recomendaba que el presidente Bush, en la Cumbre de Québec, propusiera una nueva estrategia comercial para el hemisferio, cuyo origen es una oferta hecha pública en el Índice de Libertad Económica 2001 (publicado conjuntamente por *The Heritage Foundation* y el *Wall Street Journal*), donde se anuncia una Asociación de Libre Comercio Global (ALCG) en la que la participación estará sujeta al cumplimiento de cuatro condiciones: una política comercial abierta; políticas de inversión extranjera transparentes y abiertas; la menor cantidad posible de regulaciones para la instalación de nuevas empresas; y derechos de propiedad garantizados (Eiras, 2001).

Y precisa: “La ALCG se diferencia del ALCA en que los países de la primera deben abrir sus mercados antes de ingresar en el club. Es una estrategia comercial que específicamente recompensa el compromiso que manifiesta una nación con la libertad económica” (Eiras, 2001).

Además, el trabajo sugiere las reformas que los países latinoamericanos deberían llevar a cabo a fin de hacerse elegibles para el ALCG:

- República Argentina: desregular el mercado laboral; disminuir las barreras al comercio y asegurar los derechos de propiedad.
- Brasil: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad; reducir las regulaciones para las empresas y abrir los mercados a la inversión extranjera.
- Ecuador: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones a las empresas.
- El Salvador: asegurar los derechos de propiedad.
- Nicaragua: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones a las empresas.
- Paraguay: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad; y reducir las regulaciones para las empresas.
- Perú: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones para las empresas.
- Venezuela: asegurar los derechos de propiedad; reducir las regulaciones a las empresas; abrir los mercados a la inversión extranjera y disminuir las barreras al comercio.

La estrategia enunciada es muy clara en cuanto a que los acuerdos comerciales son un medio para lograr los objetivos de la política exterior estadounidense, y no un fin:

Los Estados Unidos no deberían renunciar a la liberalización en la región simplemente para lograr un convenio de comercio. Los Estados Unidos, que poseen la economía más poderosa y rica del mundo, no se harán significativamente más ricos por firmar un acuerdo de libre comercio con algunos de sus países latinos vecinos (Eiras, 2001).

RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA

A fines de los años noventa, los Estados Unidos sólo participaban de tres acuerdos de libre comercio con cuatro países: Canadá y México (TLCAN), Israel y Jordania. Esto llegó a ser una preocupación para los funcionarios comerciales de ese país, en tanto una parte creciente del comercio mundial se realizaba en el interior de los bloques y por la potencialidad que despliegan los TLC como instrumento de reducción de las tarifas arancelarias. Los acuerdos regionales respondieron por el 10% de la reducción de las tarifas arancelarias entre 1983 y 2003,

mientras a los acuerdos multilaterales les correspondió el 25% y a las reducciones unilaterales el 65%, durante el mismo período (Banco Mundial, 2005:16).

La perspectiva de alcanzar el ALCA colocaría a los Estados Unidos como líderes del mayor acuerdo comercial del mundo.

Las dificultades para hacer avanzar la agenda comercial global en la OMC y superar los obstáculos de la negociación del ALCA inscribieron a los TLC como la opción más factible para llevar adelante la agenda comercial inspirada en la estrategia de “liberalización competitiva”, explicada en el acápite anterior.

Ello ha traído como resultado que desde agosto de 2002, cuando fuera firmada la TPA, se ha producido un incremento significativo del activismo comercial bilateral estadounidense, materializado en un gran número de acuerdos firmados y en vigor; o en proceso de negociación con Singapur, Chile, Australia, Marruecos, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Bahrein, Taiwán, Ecuador, Perú, Colombia, Tailandia, la SACU, Emiratos Árabes Unidos y Omán. Además, se evalúan como potenciales candidatos, en un futuro cercano: la ASEAN, Egipto, Medio Oriente y Norte de África (Ferguson y Sek, 2005).

La amplia cobertura geográfica ha sido una característica en cuanto a la distribución de estos acuerdos, y *no ha sido fruto de la casualidad sino de una intencionalidad dirigida, pues existe un interés explícito en contar con acuerdos en todas las regiones del mundo, tanto con países desarrollados como subdesarrollados (Inside US Trade, 2003).*

Debe subrayarse que la selección de los países forma parte de la estrategia negociadora. Aunque no existen reglas formalmente establecidas ni juicios rígidos, son parte de los patrones de decisión los siguientes criterios (Zoellick, 2003):

- Cooperación con los Estados Unidos en su política exterior y de seguridad;
- Apoyo a las posiciones de los Estados Unidos en el ALCA y la OMC;
- Capacidad de los acuerdos comerciales para impulsar reformas políticas y económicas en los países y la región;
- Capacidad de un TLC para contrarrestar en otros países y bloques las desventajas de firmas estadounidenses;
- La existencia de oposición o interés en un TLC por parte del Congreso;
- El apoyo con que cuenta entre los empresarios y el agronegocio;

- La capacidad de un país para expandir un acuerdo comercial e impulsar la integración regional;
- La anuencia de un país para negociar acuerdos amplios que cubran todos los sectores económicos;
- La capacidad restringida de la USTR para negociar varios acuerdos simultáneamente.

Atendiendo a estos criterios, los Estados Unidos han rehusado ofrecer el inicio de un TLC con Nueva Zelanda, pues éste no autorizó la entrada de ojivas nucleares en sus aguas territoriales (*Inside US Trade*, 2003). Sin embargo, importantes sectores económicos domésticos opusieron resistencia al TLC con Australia y, a pesar de ello, se concretó la negociación, de modo que estos elementos constituyen sólo un referente.

Para los Estados Unidos, los TLC tienen ventajas sobre las negociaciones multilaterales. Ellos permiten exigencias selectivas y patrones de negociación diferenciados, según las características e intereses de cada área. En el caso de la ASEAN, por ejemplo, no está concebido negociar con agrupaciones de países, sino individualmente con aquellos que estén listos para hacerlo después de cumplir determinados requerimientos. Adicionalmente, para esa región se ha planteado que para ser electos en un TLC, deben haber firmado un acuerdo marco sobre comercio e inversiones (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA) con los Estados Unidos³². Los TIFA son escalones para llegar a los TLC y/o TBI, y cumplen la función de resolver previamente determinados problemas comerciales e impulsar las reformas económicas. En ellos se establece un compromiso político y jurídico entre los dos gobiernos para cooperar en la promoción del comercio y las inversiones mutuas bajo ciertas condiciones. Una de ellas es el establecimiento de un comité conjunto para supervisar la cooperación. En la negociación con los países de la ASEAN, se presta especial atención a los temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual (*Inside US Trade*, 2003). En resumen, los TIFA son el instrumento que tiende a aplicarse en aquellos países donde los niveles de institucionalización de la reforma no son adecuados para los estándares de los Estados Unidos.

La Tabla 45 muestra los temas más sensibles en diferentes acuerdos. Obsérvese cómo en el que se realizó con Singapur uno de los temas más ásperos fue el de los flujos de capitales, mientras en América Latina, en general, el mismo punto fue resuelto por la reforma.

32 Los Estados Unidos han firmado TIFA con Bangladesh, Brunei, Asia Central, COMESA, Ghana, Nigeria, Sudáfrica, Sri-Lanka y WAEMU.

Tabla 45
Negociaciones comerciales durante el 109 Congreso de los Estados Unidos (2005-2006):
acuerdo, comercio y áreas sensibles

Acuerdo	Estados Unidos Comercio total (en miles de millones de dólares)	Áreas sensibles
Ronda Doha (OMC)	1.842	Acceso al mercado de bienes industriales y agrícolas, facilitación del comercio de servicios, temas del desarrollo.
ALCA	715,5	Agricultura, antidumping, textiles y confecciones, derechos laborales.
TLC Andino (3)	37,5	Derechos de propiedad intelectual, agricultura, inversiones.
TLC EEUU-Singapur	29,2	Flujo de capitales.
CAFTA-DR	22,7 (cinco países de Centroamérica)	Textiles y confecciones, reglas de origen, derechos laborales, agricultura, medio ambiente.
	8,5 (República Dominicana)	Agricultura, DPI, textiles y confecciones.
TLC EEUU-Tailandia	20,5	Agricultura, telecomunicaciones, DPI.
TLC EEUU-Australia	18,9	Agricultura, inversiones, farmacéuticos.
TLC EEUU-SACU	8,4	Compras gubernamentales, textiles y farmacéuticos.
TLC EEUU-Chile	6,4	Flujos de capital, agricultura.
TLC EEUU-Emiratos Árabes Unidos-Omán	5,4	Derechos laborales, inversiones y servicios.
TLC EEUU-Panamá	2,0	Agricultura, servicios, servicios portuarios.
TLC EEUU-Bahrein	0,88	Servir como “eje” para un TLC en el Medio Oriente.
TLC EEUU-Marruecos	0,86	Agricultura, textiles y confecciones, parte del TLC con el Medio Oriente.

Fuente: Ferguson (2005:16).

La interpretación de los datos de la tabla confirma que los niveles de comercio involucrados en la negociación son relativamente pequeños para el desgaste que significa el proceso negociador –como se ha apuntado en otras partes del trabajo–, lo que evidencia que muchos de estos acuerdos se orientan más a presionar a los que están fuera de la negociación que a obtener un beneficio rotundo.

Cuadro 8
Temas cubiertos por diferentes acuerdos

	Estándares	Transporte	Cooperación de Aduanas	Servicios	Propiedad Intelectual	Inversiones	Solución de controversias	Laboral	Políticas de Competencia
Estados Unidos									
Estados Unidos-Jordania	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Singapur	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Australia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-CAFTA	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Estados Unidos-Marruecos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
NAFTA	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UE									
UE-Sudáfrica	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
UE-México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
UE-Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sur-Sur									
Mercosur	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí		Sí
Comunidad Andina	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
CARICOM	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Otros									
Japón-Singapur	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Canadá-Chile	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile-México	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Banco Mundial (2005:35).

En esta estrategia, los TLC tienden a producir la degradación de los acuerdos subregionales de integración, en tanto incluyen una mayor cantidad de disciplinas y temas que los establecidos en los subregionales. El cuadro 8 ilustra cómo los nuevos TLC involucran asuntos que no son objeto de negociación en las subregiones. Esto no es nuevo: en las negociaciones del ALCA, la contradicción ya estaba presente, y sólo de manera selectiva y tardía, el Mercosur comenzó a prestar atención a la creación de un marco regulatorio de los servicios en el bloque.

Los impactos de la estrategia de liberalización competitiva en los procesos de integración deben ser medidos por la cantidad de TLC firmados y en curso –factores por sí mismos de desestabilización, deterioro y estancamiento de los acuerdos plurilaterales, ya que son desplazados como prioridad– y *por su capacidad para desarticular los focos de resistencia interna a los TLC y al ALCA*.

En el caso del Mercosur, la presión derivada del dinamismo negociador de TLC con los Estados Unidos en la región empieza a mellar las posiciones del sector del agronegocio brasileño que, aunque en general está a favor del ALCA, demanda al gobierno que se negocie desde posiciones duras las reglas referidas a las ayudas internas a los productores y las *antidumping*.

El posicionamiento del agronegocio brasileño (Viana et al., 2004) ante el avance de los TLC en la región puede resumirse en los siguientes puntos:

- Que el gobierno evalúe los costos potenciales del fracaso del ALCA por el efecto de desvío de comercio, empleo e inversiones, que puede suceder con la explosión de acuerdos bilaterales. Advierten que la evaluación debe incluir los impactos de la erosión de las preferencias históricas en el marco de la ALADI.
- El resultado del ALCA no puede limitarse a mantener el *statu quo* en reglas, un problema central para el gobierno. El agronegocio está más preocupado por las ganancias que podrían obtenerse en un bloque hemisférico. Consideran que el gobierno debe avanzar en su oferta en inversiones, servicios y compras gubernamentales a fin de garantizar, a cambio, su acceso al mercado.
- Es necesario no sólo mejorar la oferta del Mercosur en los productos agrícolas de su interés, sino cambiar su definición, pues su oferta es la más defensiva. Aunque se critica la oferta diferenciada por subregiones presentada por los Estados Unidos, evalúa que aun así es más amplia que la del Mercosur, y no la califica como discriminatoria. Ello se debe a que

los productos sensibles para el agronegocio brasileño fueron colocados en la canasta D (sensibles), que funciona de igual modo para todos los países.

- Que la Cámara de Comercio Exterior asuma una posición más activa en la definición de las posiciones del gobierno relativas al ALCA.
- Si se quiere ganar en el ALCA, es preciso concentrar los esfuerzos en la eliminación de los subsidios domésticos y a la exportación en la OMC, y discutir en el ámbito hemisférico el acceso a mercados. Para ello hay que priorizar los grandes mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea y, en un segundo momento, los de China, India y Rusia.
- El nuevo mapa de alianzas en torno de los Estados Unidos, formado después de la última reunión en Puebla, impone un cambio en la posición negociadora de Brasil: un *trade off* entre reglas y acceso. La postura brasileña ha sido demandante en acceso y defensiva en reglas. Es necesario revertir ese patrón, debido a la nueva correlación de fuerzas, cediendo más en reglas.

La conclusión general de esta propuesta es el abandono de las demandas brasileñas, la subordinación a la agenda estadounidense de negociación, el restablecimiento de las negociaciones con los Estados Unidos como opción prioritaria, el desplazamiento de los países del sur a una segunda opción y, por último, la recomendación de ceder capacidad regulatoria para lograr un incierto acceso al mercado.

Las asimetrías de poder en las negociaciones del ALCA y los TLC predeterminan el resultado final. En el proceso negociador, sucede algo similar al intercambio no equivalente descrito por Marx en "El Capital". Partiendo de una relación de reciprocidad asimétrica, se enfrentan las concesiones de valor estratégico de los latinoamericanos con las licencias para acceder al mercado estadounidense de bienes.

Queda demostrada la capacidad desarticuladora de la nueva estrategia de los Estados Unidos y su eficiencia para profundizar las divergencias entre sectores del gobierno y el sector privado, limitando la capacidad del primero para construir consensos internos y, mucho menos, alianzas. Esto subraya el tránsito de un modelo internacional de consenso hacia el unilateralismo.

LA ESTRATEGIA NEGOCIADORA LATINOAMERICANA. EL TLC ANDINO

Una evaluación sintética de la negociación del TLC Andino es un instrumento válido para verificar la caracterización de las tácticas negociadoras de los Estados Unidos y de América Latina; también

para definir el papel que juega la negociación como garante de la estrategia de acumulación.

Por el carácter secreto de las negociaciones, el relevamiento de la información ha sido complejo. Se ha debido contrastar diversas fuentes, que incluyen información de la prensa especializada en la cobertura de las negociaciones y documentos no publicados de datos dirigidos tanto al sector privado como al gobierno, sobre la marcha del proceso negociador. Las fuentes utilizadas comprenden el estudio de informaciones sobre catorce rondas de negociación con los tres países, más una serie de pequeñas rondas para discusiones sectoriales bilaterales.

Las negociaciones con Perú y Colombia concluyeron en diciembre de 2005 y febrero de 2006, respectivamente; entonces, la de Ecuador no había cerrado, pues quedaban cuatro temas pendientes. La reanudación de las conversaciones estaba prevista para mayo de 2006, pero al cierre de este trabajo habían sido suspendidas unilateralmente por la contraparte estadounidense en represalia por la decisión del gobierno ecuatoriano de anular el contrato de operaciones a la empresa petrolera Occidental (OXY).

Un primer elemento en la caracterización de este proceso es la claridad del mandato negociador para el equipo de los Estados Unidos. En varias ocasiones, la parte andina realizó propuestas sobre las que el equipo negociador de los Estados Unidos dijo no estar autorizado a decidir debido a su obligación de realizar consultas. En otros casos, no se aceptó el tema por no haber sido expresamente incluido en el mandato negociador. Sobre estos aspectos, las posiciones estadounidenses se mantuvieron inamovibles a lo largo de todo el proceso.

El equipo de los Estados Unidos internaliza los límites de la negociación, y sobre ellos no puede discutirse. Desde la primera ronda, fueron enfáticos en que subsidios y medidas de apoyo interno no se negociarían a nivel bilateral. Adicionalmente, establecieron la imposibilidad de tratar siquiera instrumentos que compensaran la utilización de apoyos internos. Otra arista en la que los Estados Unidos fueron rotundos fue la referida a no incluir en los textos del tratado ninguna referencia a los trabajadores migrantes.

Para la parte latinoamericana, el mandato negociador no está sustentado en una evaluación general del acuerdo por parte de sus parlamentos. Por lo tanto, no existen puntos donde la negociación se haga inviable, pues el objetivo fundamental es la preservación de la relación con los Estados Unidos a través del acuerdo. Los estudios de impacto del TLC que existen en la subregión se realizaron paralelamente a la negociación, y sus resultados no se erigen en una variable para la toma de decisiones, sino sólo en un referente. En ese sentido, existen incon-

gruencias en la toma de decisiones, que apuntan a que no son las decisiones económicas las que avalan el proceder de los negociadores.

La negociación del CAFTA-DR también puede ilustrar las manipulaciones de la información para favorecer los intereses de determinados sectores. Durante las tratativas para este acuerdo, en República Dominicana se dio a conocer un estudio realizado por la *Nathan Associates*, contratado por la USAID, sobre el impacto que tendría en el país caribeño el fin del régimen de cuotas de los Estados Unidos a las importaciones asiáticas de textiles, y cómo la adhesión al CAFTA podría amortiguar los efectos negativos de este evento. Con el término de las cuotas, el país perdería 48.268 empleos en las firmas ubicadas en zonas francas. No obstante, si entrara en vigor, podría proteger 23.345 de los puestos, lo que representa el 1% de la población ocupada y el 5% del empleo total en la industria manufacturera. Estos empleos no compensarán los costos que sufrirá la agricultura, sector generador de 500 mil, ya que bajo el CAFTA-DR sólo se beneficiará el 0,2% de las exportaciones agropecuarias dominicanas (Isa, 2004). Las cifras no amparan los beneficios pronosticados bajo el acuerdo, aunque las maquiladoras fueron un sector muy activo en la búsqueda del CAFTA e ignoraron la migración de los capitales de este sector en América Latina hacia China.

De esta forma, los que inicialmente parecieron principios inamovibles de la negociación por la parte latinoamericana fueron cayendo ante la inflexibilidad estadounidense.

Las supuestas posiciones básicas latinoamericanas eran de carácter normativo, como las referidas a la defensa de la franja andina de precios, propiedad intelectual, importación de bienes remanufacturados o usados. También eran de protección a determinados sectores, como el arrocero, los lácteos, el maíz, etc., y ofensivas respecto del atún y el azúcar. Todas las posiciones “principistas” de los andinos, sin excepción, fueron declinando ante las exigencias de los Estados Unidos.

La brecha entre las solicitudes y lo logrado por los andinos es demasiado significativa como para evaluar de exitosa la negociación. Colombia, por ejemplo, comenzó pidiendo una cuota de exportación de 100 mil toneladas métricas de azúcar; después pidió 50 mil, y finalmente firmó por 15 mil.

Los andinos presentaron un paquete sobre patentes que incluye aspectos de procedimiento y una disposición sobre compensación por demoras injustificadas en la oficina de patentes. El nuevo paquete está supeditado a que los Estados Unidos retiren del texto las disposiciones que más preocupan a los andinos, como patentes de plantas y animales, métodos de diagnóstico terapéuticos y quirúrgicos, segun-

dos usos, etc. Finalmente, hubo que ofrecer las compensaciones por demoras y aceptar las nuevas materias y procesos patentables.

Aún hasta la tercera ronda realizada en Lima, los andinos plantearon que no desmontarían la franja de precios hasta que los Estados Unidos no suspendieran los subsidios, lo que ni siquiera se discutió. A pesar de ello, la franja de precios fue desmontada. En una posición de flexibilización de su petición, los andinos plantearon la compensación del desmontaje de la franja de precios con el establecimiento de un arancel que tomaba en consideración que los costos de importación con la franja de precios eran superiores al 7%. Los Estados Unidos objetaron que esa propuesta era igual a la de mantener la franja de precios, y aunque los andinos refutaron que ese arancel era poco comparado con lo que significaban los subsidios recibidos por los productores estadounidenses, su propuesta no avanzó.

Desde la contraparte andina se realizaron peticiones tomando referencias de otros TLC, como el de Australia en materia de solución de controversias, a lo que los Estados Unidos respondieron que se trataba de una excepción que no podía convertirse en referente. Ante el pedido de recibir un tratamiento similar al otorgado a ese país en licencias temporales para profesionales de la enfermería, se replicó que los Estados Unidos no tenían compromisos en la OMC para ningún subsector de los servicios de salud y que, por lo tanto, no tenían obligación de aceptarlo. Argumentaron que Australia consiguió incluir este aspecto en el texto de su acuerdo gracias a que hizo importantes concesiones. De manera similar, en la defensa de que las salvaguardias pudiesen aplicarse de manera permanente, petición que fue rechazada por los Estados Unidos –que de manera general se opone a la utilización de este mecanismo–, aceptaron su aplicación por dos años y la posibilidad de prorrogarlas dos más; los andinos plantearon que en el TLC con Jordania se habían aceptado salvaguardas por diez años, a lo que la contraparte respondió que ese país no era un socio importante para ellos, y que tampoco podía ser tomado como referente. Más avanzadas las negociaciones, los Estados Unidos dejaron claro que el modelo para la negociación andina era el del CAFTA.

Los andinos eran conscientes de que las dinámicas electorales de sus países marcaban los límites de tiempo para sacar el acuerdo bajo gobiernos que apoyaran esa iniciativa. En algunas evaluaciones, expresaron su insatisfacción por el lento ritmo de las negociaciones, que ciertamente no se debió sino al equipo negociador de los Estados Unidos, que se demoró en responder las propuestas presentadas por los tres países. El negociador estadounidense dejó de asistir a una ronda clave sobre textiles, con el evidente propósito de sacar primero la aprobación de Centroamérica. Hasta tanto el Congreso

no aprobó el batallado CAFTA, las negociaciones con los andinos no alcanzaron un ritmo aceptable.

Inicialmente, los Estados Unidos plantearon que el tratamiento diferencial bajo la ATPDEA había causado problemas internos por la sensibilidad de los productos, y que las preferencias obtenidas bajo esa iniciativa debían ser reautorizadas de manera específica. Esta posición estaba dirigida a reducir las expectativas y las demandas y a considerar como un resultado y avance de la negociación la ratificación de las elecciones preferenciales de la ATPDEA.

En un balance de las negociaciones, casi finalizando las rondas, se observó que los andinos habían cedido en el sistema andino de la franja de precios, y que habían hecho concesiones en servicios financieros y propiedad intelectual, sin que los Estados Unidos hubiesen entregado casi nada a cambio.

Algunas de las concesiones estadounidenses no responden a las demandas andinas sino a sus intereses, que incluso pueden ser contradictorios. Los Estados Unidos aceptaron que hubiese un requisito abierto para los lomos de atún, lo que satisfacía una demanda andina, pero se mantuvo la postura de regla cerrada para el *pouch* y atún enlatado. La flexibilidad en lomos se explica porque los Estados Unidos pueden utilizar este producto como materia prima para procesarla en su país.

Un elemento nuevo que se introduce en estas negociaciones, y que las diferencian del CAFTA, es la exigencia de producir las adecuaciones a las legislaciones antes del concluir el acuerdo. La experiencia centroamericana avanzó en un orden diferente: se firmaron los acuerdos y se estableció el compromiso de realizar las reformas legales para que el acuerdo entrara en vigor. Por esta razón, el CAFTA entró en vigencia como estaba previsto en enero de 2006. Tal exigencia del congreso de los Estados Unidos para poner en marcha el acuerdo fue motivo de disgusto entre los centroamericanos. No obstante, hasta que no se cumplieron los cambios en las legislaciones nacionales, el CAFTA-DR no fue reconocido en la práctica. Así, el acuerdo con El Salvador no tuvo vigencia hasta marzo de 2006, después de que el parlamento de ese país aprobara un paquete de reformas referidas a la propiedad intelectual y a la protección de inversiones. Por su parte, Guatemala aprobó, en mayo de 2006, una ley que modificaba noventa artículos de leyes nacionales para poder concretar el TLC. En el TLC Andino, los Estados Unidos plantearon firmar el acuerdo en la medida en que los países hubiesen agotado el expediente de exigencias que permitiría su entrada en vigor, una vez aprobado el acuerdo por los legislativos respectivos. Es decir que la compatibilidad de las legislaciones nacionales y regionales con el TLC debía lograrse antes de concluir la negociación.

El ejercicio de las tratativas del TLC Andino lo ratifica como un momento más de consumación de una relación de poder y de subordinación de los intereses locales al proceso y necesidades de la reproducción de la economía estadounidense. El proceso de negociación, y no la dinámica económica derivada del libre juego de las fuerzas del mercado, reproduce y mantiene como productores de azúcar y textiles a los capitales azucareros y textiles de los Estados Unidos. Por lo tanto, la negociación de estos acuerdos es la que regula a favor de sus sectores económicos el límite hasta donde el libre comercio es políticamente tolerable.

CONTINUIDAD DE LA PROTECCIÓN ESTADOUNIDENSE A LOS SECTORES DOMÉSTICOS BAJO LOS TLC

Las evaluaciones del ejecutivo de los Estados Unidos sobre la funcionalidad del ALCA y los TLC para los intereses de la nación no coinciden totalmente con los de diversos sectores económicos que se sienten amenazados por la competencia latinoamericana, de modo que las tendencias proteccionistas cobran fuerza y hacen uso de su capital político para evitar la aprobación de los acuerdos u obtener compensaciones significativas. Ésta fue la experiencia del CAFTA, considerado el convenio comercial más controversial votado por el Congreso estadounidense desde 1993, cuando fue aprobado el NAFTA. En ello incidieron dos factores: el desacuerdo para la aprobación de una resolución comercial que no cumple las exigencias laborales requeridas para por los Estados Unidos, por un lado, y la resistencia de los sectores textil y azucarero a aceptar la apertura adicional que representaría para esos mercados el CAFTA, por el otro.

El acuerdo comercial CAFTA-DR es el más importante y polémico negociado por la administración Bush. La derrota del CAFTA habría sido una calamidad para la política exterior de los Estados Unidos, porque este país ha hecho del libre comercio el eje de su política hacia la región. Era visto como un acuerdo importante para consolidar la posición estadounidense como líder del libre comercio en el área. De no haberse aprobado el CAFTA-DR, algunos países andinos podrían haber puesto mayor empeño en los avances de la Comunidad Sudamericana de Naciones, haberse acercado al eje brasileño y aproximado al venezolano.

La administración invirtió mucho tiempo y capital político en lograr la aprobación del CAFTA. Si no se hubiera logrado, habría enviado al exterior una señal de que el gobierno carecía de autoridad para negociar acuerdos comerciales. Internamente, podría haberse interpretado como la pérdida del control del presidente sobre sectores importantes dentro de su propio partido (Chirinos, 2005).

La aprobación del CAFTA adquirió un tinte crítico por otras razones políticas. La premura en realizar la votación antes de las vaca-

ciones facilitó una serie de tratos para intentar ganar los votos de los indecisos en el Congreso; esto incluyó promesas de Portman, representante comercial en ese momento, de renegociar ciertas provisiones textiles del CAFTA-DR. Su objetivo era convencer a algunos congresistas que representaban el sector para que votaran a favor del acuerdo.

Las negociaciones de convenios comerciales constituyen un momento propicio para que determinados grupos de presión aprovechen para colocar sus demandas.

¿Cómo se lograron los votos para el CAFTA? La Casa Blanca prometió bloquear las importaciones provenientes de los países centroamericanos, República Dominicana y México en el caso de que la industria azucarera se viera amenazada, lo que permitió el número de votos necesario para la aprobación del acuerdo en el Senado (Hogan & Hartson, 2005). El gobierno estadounidense dio garantías al sector azucarero doméstico de que la ampliación de las cuotas no le causaría daños.

Hayes, congresista por Carolina del Norte, estado que ha perdido miles de empleos en los últimos cuatro años en la industria textil, otorgó el voto decisivo para la aprobación del CAFTA después de que el vocero de la Casa Blanca le dijera que necesitaban su voto de cualquier forma, para lo cual se comprometían a impulsar reglas más restrictivas que impidieran la entrada de ropa china.

La mayor oposición de los republicanos provino de estados textiles y productores de azúcar del sur, como Idaho y Louisiana, y de estados industriales, como Ohio y Pennsylvania.

A los productores de azúcar se les planteó que en el próximo *Farm Bill* su industria podría ser castigada si se oponían al tratado (Andrews, 2005).

Uno de los mecanismos de que dispuso la Casa Blanca para lograr el voto de los azucareros, el sector de mayor peso político en contra del acuerdo, fue pagar a los países centroamericanos para que no exportaran a los Estados Unidos las cantidades permitidas.

Si se aniquilaran las perspectivas de nuevos acuerdos de libre comercio, desaparecería la única zanahoria en la agenda de los Estados Unidos para América Latina. Sólo quedarían los temas de la 'agenda negativa', como las exigencias de Washington de que los países latinoamericanos colaboren en la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal y el narcotráfico (Oppenheimer, 2005).

En un informe presentado al Congreso por la Oficina de Presupuestos, se estimaba que en la próxima década, el gobierno debería destinar 500 millones de dólares (Chirinos, 2005) a subsidiar la producción nacional de azúcar si el CAFTA fuera aprobado. De igual modo, dejaría de recibir más de 4 mil millones de dólares (Chirinos, 2005) en con-

cepto de impuestos que se aplican actualmente a las importaciones centroamericanas.

Para garantizar los votos que permitieran su aprobación, el ejecutivo tuvo que hacer concesiones que entrañan una enmienda al acuerdo, tal como se negoció con los gobiernos centroamericanos. Las implicaciones de esta transacción son reconocidas en un material para la consideración del Congreso:

Para ganar el apoyo al acuerdo, la administración Bush hizo algunos compromisos que, en resumen, reducirán los beneficios comerciales para los países del CAFTA-DR en relación con la negociación original. Algunos analistas coinciden en que esta acción puede enviar un signo muy negativo a futuros socios sobre la buena voluntad de los Estados Unidos para negociar concesiones comerciales recíprocas. Un problema subyacente para la administración puede ser que la división partidaria en el Congreso sobre los temas de comercio, particularmente sobre estándares laborales, propicie defensores de las industrias protegidas con mayor poder que en períodos anteriores (Aheam, 2005:4).

Algo similar ha ocurrido con el acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia, que tuvo que posponer la firma prevista para mayo de 2006. Las autoridades negociadoras colombianas detectaron que la versión en inglés del acuerdo no coincidía con los términos de lo negociado e identificaron que reflejaba discrepancias respecto de lo que se había negociado en ganadería, agricultura y servicios, lo que afectaría el acceso a mercado y el empleo. Las divergencias observadas residían en las porciones de mercado y en las tarifas: de no haberse corregido, las exportaciones colombianas de arroz, azúcar y la industria ganadera podrían haberse perjudicado.

Entre la agenda latinoamericana y estadounidense existe una diferencia sustancial, y es que la segunda funciona como estrategia de acumulación y la primera como agenda para la comercialización. La agenda estadounidense de los TLC se dirige a preservar sus fuentes tradicionales de acumulación en la región, pero también a diversificarlas a través de un proceso de conversión de los bienes naturales y públicos en capital, y a monopolizar las fuentes de acumulación basadas en el conocimiento. De tal suerte, los TLC devienen para los Estados Unidos un instrumento de apropiación capitalista. Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el Congreso para modificar las leyes de defensa comercial de los Estados Unidos –que permitirían un acceso efectivo de los productos latinoamericanos a ese mercado–, la agenda latinoamericana deviene conservacionista de los derechos de acceso a mercado alcanzados bajo otras iniciativas comerciales. Adicionalmente, los TLC constituyen para los países latinoamericanos potenciales instrumentos

de descapitalización, gracias al desbalance comercial y sus efectos sobre el incremento de la deuda. Por lo demás, la reducción de aranceles sin una compensación sustantiva en términos de acceso al mercado estadounidense tiene el efecto de reducción neta de los ingresos fiscales, que no serán compensados por la vía del incremento de las exportaciones. A esto se suma que la reducción de los aranceles domésticos y el incremento de las importaciones pueden desplazar del mercado doméstico y regional a los productores locales.

De lo anterior debe concluirse que para los países latinoamericanos la agenda de los TLC no es una estrategia de acumulación sino, por el contrario, un dispositivo que impacta negativamente sobre las fuentes tradicionales de acumulación, llegando a cancelar algunas de ellas.

CAPÍTULO III

MERCOSUR EN LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS

EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO DE INTEGRACIÓN, un elemento determinante del papel del Mercosur es precisamente la peculiaridad de sus relaciones con los Estados Unidos. Este esquema no ha sido objeto de la indiferencia estadounidense. Por el contrario, se constatan diversas acciones para contrarrestar su influencia y/o absorberlo o diluirlo.

La relación tensa entre los Estados Unidos y Brasil no es un fenómeno nuevo en las relaciones interamericanas. Durante la década del noventa, la novedad –que parecería prolongarse al menos durante el primer lustro del nuevo milenio– fue la tensión resultante del protagonismo brasileño en una iniciativa de integración, y las limitaciones y/o escollos en el ejercicio del liderazgo de los Estados Unidos en el proyecto hemisférico del ALCA. En momentos determinados, entre 1995 y 2000, ello ha sido interpretado como una suerte de vacío de liderazgo.

Sin duda, el Mercosur es el mayor interés de los Estados Unidos para la firma del proyecto hemisférico. Amén de los recursos localizados en su geografía, las potencialidades asociadas con el tamaño de su mercado, en especial el de Brasil, sustentan la atención de aquel país. Brasil califica en lo que Brzezinski llama “pivote geopolítico”.

Los pivotes geopolíticos son los Estados cuya importancia se deriva, no de su poder y de sus motivaciones, sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos. A menudo, los pivotes geopolíticos están determinados por su geografía, que en algunos casos les da un papel especial, como el de definir las condiciones de acceso de un jugador significativo a áreas importantes o el de negarle ciertos recursos (Brzezinski, 1998:49).

Dos agencias de estudios estratégicos, aunque con diferentes perfiles, el *Nacional Intelligence Council* y la *agencia Goldman Sach*, coinciden en incluir a Brasil en un grupo selecto de países que en los próximos quince años podrían tener un peso mucho más relevante en la economía mundial.

El estudio de Goldman Sach señala que, para 2025, Brasil alcanzaría el PIB de Italia; en 2031 el de Francia; y en 2036, el de Alemania y el Reino Unido (Wilson et al., 2003:10).

El estudio del *Nacional Intelligence Council* plantea que los nuevos poderes “arribantes” podrían conformar alineamientos internacionales, que significarían una ruptura definitiva con sus prácticas y con aquellos surgidos después de la Segunda Guerra Mundial (NIC, 2004:47). Señala que países como Brasil, Sudáfrica, Indonesia y Rusia podrían reforzar el creciente papel de la India y de China, generando un alineamiento en el que Centroamérica, México y los países andinos serían dependientes de los Estados Unidos, en tanto Chile y Brasil quedarían más conectados con Asia (NIC, 2004:78). La conclusión que se deriva de estas previsiones es que, en quince años, tales cambios podrían dar como resultado una América Latina más dividida y en la que las desigualdades del desarrollo se acentuarían. Frente a eso, señala que “los Estados Unidos están particularmente posicionados para facilitar el crecimiento e integración necesarios para prevenir la potencial fragmentación” (NIC, 2004:118, traducción de la autora).

Sin necesidad de acreditar los resultados de estos dos estudios, no hay lugar a dudas de que el Mercosur reviste especial importancia para los Estados Unidos, y no sólo en términos económicos.

Las divergencias en el interior del Mercosur aparecen sobredimensionadas por los medios³³. La crítica de la prensa se apresura

33 Esto ha sido una constante en el desarrollo del Mercosur. Marco Aurelio García, asesor de la presidencia de Brasil en Asuntos Exteriores, señalaba en una entrevista: “Podría decir que gran parte de los conflictos que han afrontado la Argentina y Brasil se resolvieron por la vía de la negociación. Sin embargo, cuando hay choque o discusión, la repercusión en los medios es inmediata. Cuando hay acuerdo, los medios lo ignoran” (*Página/12*, 2005).

en divulgar los momentos difíciles del bloque. A cada desencuentro interno se le atribuye la importancia de un conflicto existencial, lo que no ocurre con los esquemas de integración restantes. Los Estados Unidos reconocen tímidamente que Brasil no puede ser tratado como los demás países. Sin embargo, el valor de la contradicción los Estados Unidos-Brasil es conferido por la existencia del Mercosur. Por lo tanto, la fuerza negociadora de Brasil radica en la existencia de este bloque y no en su condición de país aislado. Es así que la preservación del proyecto-país de Brasil pasa por la consolidación de este mercado común.

Sin dejar de lado otros aspectos que exacerbaban el debate los Estados Unidos-Brasil, en este trabajo se profundiza el debate a través del Mercosur y el escenario del ALCA, ámbito donde las tensiones entre estos países constituyen el eje de conflicto para la negociación del acuerdo.

Se abstraen las contradicciones internas del Mercosur (acción válida en la medida en que no pongan en juego la existencia del esquema), pero se analizan cuando hacen a la dinámica y compleja relación con los Estados Unidos, pues en ella se percibe un aprovechamiento de Uruguay como elemento de presión para obtener mejores condiciones de negociación y, en los gobiernos anteriores al de Néstor Kirchner, una posición ambigua por parte de la Argentina cuando se debatía entre sus inclinaciones políticas más propensas a la relación con los Estados Unidos o las lealtades necesarias para recibir el apoyo financiero en un momento de crisis, y las ataduras económicas y los compromisos políticos contraídos en el seno del bloque.

En esta parte de la investigación, se intenta evaluar la perspectiva estadounidense sobre el Mercosur y desentrañar los alcances, límites y posibilidades de su resistencia al proyecto hemisférico.

Asimismo, fue necesario plantearse diferentes momentos de esta dinámica, tanto por el lado del Mercosur como por el de los Estados Unidos.

Es preciso aclarar que en este análisis prevalecen los elementos aportados por la perspectiva gubernamental, con las limitaciones que ello supone. Ello es válido porque, aun cuando los actores de los procesos de integración se han diversificado, no es menos cierto que en el trazado de los perfiles de la integración hemisférica, la influencia de la perspectiva gubernamental es decisiva y marca la pauta del desarrollo de los procesos como reflejo de los intereses de las fracciones del capital dominante.

A fines de la década del ochenta y principios de la del noventa, era apreciable el estancamiento de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Europa y Japón consolidaban sus espacios regionales a través de iniciativas institucionales y/o estrategias regionales. Al mismo tiempo, afianzaban sus posiciones como exportadores en la economía mundial. Los diferenciales de desarrollo económico entre los tres centros de poder no aparecen tan perfectamente delineados como en décadas pasadas. La lucha por el control de mercados estratégicos para la competencia –como el de los servicios financieros o el de las telecomunicaciones– y el control y gestión sobre recursos naturales estratégicos devienen pilares de la preservación de la hegemonía en el campo económico. La caída del Muro de Berlín propició la ampliación del bloque europeo hacia los países de Europa del Este y el acceso preferente a los recursos energéticos ubicados en la zona. Teniendo en cuenta las tensas relaciones entre los Estados Unidos y algunos países del Medio Oriente y los altos ritmos de crecimiento de la economía china –que la convertirían en un importante demandante de petróleo–, resultaba lógico que los Estados Unidos buscaran alternativas modernas para institucionalizar a América Latina y el Caribe como área de influencia, sobre todo conociendo el reto que significaba la creciente incursión europea en el mercado de la telefonía y en el área bancaria de los mayores países de América del Sur, donde Europa es propietaria del 46,5% de los activos del sistema bancario regional, frente al 28,2% de los Estados Unidos (BID, 2002:120).

En ese contexto internacional, consolidar y ratificar a América Latina y el Caribe como área de influencia de los Estados Unidos constituye un elemento de la reestructuración de las relaciones con la región en un ambiente “democrático” y de retorno al crecimiento. Bajo esta luz, el ALCA era una opción económicamente racional para los Estados Unidos. En teoría, si se producía un crecimiento económico, las exportaciones estadounidenses a la región podrían aumentar; para lograrlo, sería necesario profundizar las políticas de apertura en curso en la región y el proyecto hemisférico ofrecía un marco propicio.

De esta manera, durante los años noventa, a diferencia de las tres décadas precedentes, la integración económica aparece como un pilar fundamental de la estrategia de los Estados Unidos hacia la región (Smith, 1996).

Los procesos subregionales de integración históricos, al readecuar sus diseños al patrón neoliberal ya no significaban una amenaza a la actividad de las empresas transnacionales sino que buscaban atraer sus inversiones. La integración así concebida no era un obstáculo para la apertura; se trataba de un momento del proceso. Desde la perspectiva estadounidense, en estas nuevas circunstancias, ciertas formas de integración económica podrían cumplir dos

funciones esenciales: ser instrumento de consolidación de las reformas económicas neoliberales y útiles para definir como zonas de influencia las áreas en disputa³⁴.

Los procesos de integración existentes se aceptan con indiferencia si no entran en contradicción con el espíritu del ALCA, y se bloquean si interfieren con los objetivos concretos de los Estados Unidos –acceso a los mercados de bienes y servicios y a los recursos estratégicos–, si enarbolan un desafío a su liderazgo o propician un espacio a sus rivales extrahemisféricos.

Surgido en marzo de 1991, el Mercosur nunca le fue indiferente a los Estados Unidos. En una mirada retrospectiva, no parece casual que a tan sólo tres meses de su fundación, el primer acuerdo marco firmado bajo la Iniciativa para las Américas fuera el *Rose Garden Agreement*, del tipo 4+1, entre el Mercosur y los Estados Unidos.

Su agenda inmediata se dirigía a garantizar el éxito de la Ronda Uruguay y contemplaba la eliminación de barreras al comercio; el tratamiento a los temas de acceso a los mercados; facilitar la inversión directa; fijar una posición común respecto de los subsidios agrícolas; y buscar soluciones a los problemas sanitarios y fitosanitarios de la agenda³⁵.

Durante sus primeros años (1991-1995), los Estados Unidos vieron con cautela el esquema –característico de su posición a lo largo del período–, en parte por la persistente situación de la inflación en Brasil hasta 1994, que no permitía una proyección preocupante del bloque.

La cautela es precisamente el perfil más bajo de oposición que podría alcanzar el Mercosur en la percepción estadounidense. Los resultados de una encuesta de opinión indican que el 64% de los dirigentes de los Estados Unidos consideraba que Brasil podría jugar un papel mayor en la arena internacional en los próximos diez años, lo que se asumía como una amenaza a la hegemonía del país del norte (*The Chicago Council on Foreign Relations*, 1999).

En 1995, mientras el Congreso negaba a Clinton la autorización del *fast track* para la negociación con Chile, el Mercosur firmó en Madrid el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea.

En 1996 se firmaron Acuerdos de Complementación Económica con Chile, y meses después con Bolivia, para avanzar en la creación de una zona de libre comercio pero con una estructura institucional más sencilla que la del Mercosur.

34 Resultan más visibles como áreas de influencia de los Estados Unidos: México, la subregión centroamericana, la caribeña y algunos países de la andina. El área de los países que integran el Mercosur calificaría como “en disputa”.

35 Ver “ALCA: El desafío próximo” en <<http://cei.mrecic.gov.ar>>.

MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: ENTRE EL PRAGMATISMO, LA TOLERANCIA Y EL CONFLICTO

El lanzamiento internacional del Mercosur –con el empuje de Brasil como interlocutor por excelencia de estos procesos–, el reconocimiento y credibilidad internacional (a pesar de las manifiestas contradicciones en el seno del bloque) y sus avances en la esfera comercial –las exportaciones intrabloque pasaron del 8,9% en 1990 al 24,8% en 1997 (CEPAL, 1999a); en 1995 el régimen de libre comercio abarcaba cerca del 90% del universo arancelario, con la expectativa de llegar al 100% en el año 2000–, convirtieron la cautela estadounidense en recelos frente al virtual estancamiento del ALCA y dejó de sentirse el rechazo manifiesto en los intentos por demeritar los avances del bloque.

El lanzamiento del informe *“Does Mercosur’s Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?”* (“¿Justifica la Ejecutoria Comercial del Mercosur las Preocupaciones por los Efectos de los Acuerdos Comerciales Regionales?”), del autor Alexander Yeats (1997), economista jefe del Banco Mundial, constituyó un intento de desacreditar el bloque al caracterizarlo como un esquema de integración de viejo formato. El planteamiento central de dicho informe era que el Mercosur exhibía un crecimiento artificial basado en la protección de industrias ineficientes amparadas en barreras comerciales, de lo que finalmente se infería la incompatibilidad de la ejecutoria del mercado común con las normas de la OMC. Este documento vio la luz en órganos de prensa estadounidenses antes de ser publicado por el Banco Mundial. Algunos interpretaron la salida del informe como una tentativa de frenar los avances internacionales del Mercosur y de restringir su incipiente liderazgo, manifiesto hasta ese momento en la capacidad de aglutinar los países del bloque.

Posteriormente, en su gira por algunos países sudamericanos en 1997, el presidente Clinton puso énfasis en declarar el apoyo de los Estados Unidos al mercado y en señalar que no se sentían amenazados por la emergencia de Brasil como potencia en el hemisferio. Agregó que cualquier nueva zona de libre comercio sería compatible con el Mercosur y el liderazgo brasileño (*The New York Times*, 1997).

La declaración de Clinton era cierta sólo parcialmente: ni el Mercosur ni Brasil significan una amenaza a la hegemonía estadounidense pero, por primera vez, los Estados Unidos se encontraban obligados a contar con Brasil para hacer avanzar un proyecto que agrupara al hemisferio. Esto no debe interpretarse como una pérdida del proyecto si Brasil renunciara al ALCA. Precisamente, una característica de los sistemas hegemónicos es que los intereses y las metas particulares se asuman y consideren comunes al grupo de naciones. La posición contestataria de Brasil, en determinadas condiciones, podía obstaculizar

temporalmente y dentro de ciertos límites la participación de Sudamérica. Si bien las negociaciones pusieron un nuevo sello al ejercicio hegemónico estadounidense, Brasil mostró capacidad de liderazgo en esa subregión hasta el primer año del presente siglo.

Por otra parte, desde el punto de vista económico y geopolítico, los Estados Unidos tienen intereses estratégicos en la subregión que, negociados a través del ALCA, podrían tener una salida más expeditiva.

En un informe del *Council on Foreign Relations* de febrero de 2001 sobre la política de los Estados Unidos hacia Brasil, se señalan cuatro razones su importancia:

Primero: Brasil es el principal poder económico y líder entre los llamados “mercados emergentes avanzados”. La economía brasileña es dos veces más grande que la de Rusia, casi tan grande como la de China, y dos veces la de la India. Es el segundo mayor mercado en el mundo de *jets* ejecutivos y helicópteros; el segundo mercado mundial de teléfonos celulares y máquinas de fax; el cuarto de refrigeradores; el quinto para discos compactos; y el tercero para bebidas ligeras. Con una paridad de poder de compras de más de 1 trillón de dólares, durante 2001 Brasil se ubicó en el quinto lugar mundial después de los Estados Unidos, China, Japón y Alemania. Es el líder del Mercosur, cuyo un papel geopolítico y económico en Sudamérica es importante. Mercosur es un *building block* crítico en cualquier acuerdo de libre comercio hemisférico amplio. Por último, Brasil es un líder regional en la “nueva economía”: más del 40% de los usuarios de Internet en América Latina son brasileños, casi el doble que en México (CFR, 2001).

Segundo: Brasil comparte fronteras con nueve de los otros once países sudamericanos, incluida la colombiana, por lo que, en la actual situación de conflicto, participa del temor peruano y ecuatoriano de que el Plan Colombia agravará los problemas dentro de sus territorios con el desplazamiento de refugiados, guerrilleros y grupos paramilitares. Al igual que para otros países sudamericanos, el impacto de la corrupción y el lavado de dinero es una amenaza. Brasil será un actor central en cualquier esfuerzo por combatir el narcotráfico (CFR, 2001).

Tercero: los Estados Unidos son el principal socio comercial de Brasil (considerado como país individual). Sus exportaciones al país sudamericano se duplicaron entre 1991 y 1999, llegando a 13 mil millones de dólares en ese último año. El comercio con Brasil es particularmente importante para estados como el de la Florida, donde este país había desplazado a Japón desde 1995 como primer socio comercial. Cerca del 25% del comercio de los Estados Unidos con Brasil pasa por la Florida. Es uno de los mayores receptores de inversión estadounidense en los

últimos tres años y, para muchas de las más grandes compañías, uno de los territorios de mayor atractivo fuera de sus fronteras (CFR, 2001).

Por otro lado, dentro de la región latinoamericana, el Mercosur puede jugar un papel decisivo en la atenuación del déficit comercial de los Estados Unidos.

La balanza comercial bilateral los Estados Unidos y el Mercosur alterna períodos de superávit con déficit debido a la asincronía de los ciclos y a la volatilidad de la tasa de cambio. Sin embargo, con los países andinos y los centroamericanos existe la tendencia a una balanza estructuralmente negativa, aunque de naturaleza diferente para ambos:

Tabla 46
Estados Unidos-Mercosur: Balance Comercial 1991-2004 (Millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	758	1.967	2.570	2.736	2.428	2.238	3.582	3.655	2.352	1.596	907	-1.602	-733	-360
Brasil	-569	-1.858	-1.421	-581	2.607	3.944	6.289	5.040	1.889	1.468	1.413	-3.405	-6.699	-7.274
Paraguay	331	380	471	708	937	855	873	752	467	405	356	389	430	563
Uruguay	-21	-35	-12	143	229	222	319	336	296	224	179	15	71	-256
TOTAL	499	454	1.608	3.006	6.201	7.259	11.063	9.783	5.004	3.693	2.855	-4.603	-6.931	-7.327

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

Entre 1995 y 2001, los Estados Unidos tuvieron una balanza comercial positiva con todos los países del Mercosur. Incluso la Argentina y Brasil se situaban entre los diez primeros con los cuales el país del norte tenía superávit comercial; Uruguay y Paraguay se ubicaban entre los primeros veinticinco; y Bolivia y Chile (asociados al Mercosur), entre los primeros cincuenta.

Nótese que los cambios en el signo de la balanza comercial con Brasil están relacionados con la volatilidad de las tasas de cambio. En 1995, cuando se comenzaron a percibir los efectos de la aplicación del Plan Real, la balanza comercial bilateral se hacía favorable a los Estados Unidos, situación que perduró hasta 2001. En enero de 1999, se aplicó una devaluación del real que provocó la reducción y posterior conversión del superávit estadounidense con Brasil en déficit.

No obstante, Brasil es el décimoquinto socio comercial de los Estados Unidos (2003), y las exportaciones estadounidenses a ese destino superan las realizadas a toda Centroamérica o a Europa Central y del Este en su conjunto.

En el caso de la Argentina, la balanza se tornó negativa cuando se devaluó el peso tras la renuncia a la caja de convertibilidad y el ingreso en una profunda recesión.

Con Paraguay y Uruguay, el saldo de la balanza comercial estadounidense es sostenidamente positivo.

En los países de la región andina, la balanza comercial se sitúa en las importaciones de combustible del área andina, ya que este rubro representa más del 40% de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de Sudamérica.

Tabla 47
Estados Unidos-Comunidad Andina: Balance Comercial 1997-2003 (millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bolivia	72	193	75	68	50	32	-2
Colombia	460	160	-2.699	-3.297	-3.297	-2.022	-2.629
Ecuador	-529	-69	-911	-1.200	-598	-538	-1.275
Perú	181	87	-232	-335	-280	-377	-710
Venezuela	-6.876	-2.666	-5.981	-13.073	-9.608	-10.664	-14.305
TOTAL	-6.695	--2.295	-9.748	-17.837	-13.733	-13.569	-18.921

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

El saldo negativo de la balanza comercial estadounidense con los países centroamericanos se explica por razones diferentes. Más del 50% de las importaciones procedentes de Centroamérica proviene de la maquila textil; buena parte es reexportación de valores, resultado del comercio de firmas de los Estados Unidos con sus subsidiarias centroamericanas.

Tabla 48
Estados Unidos-Centroamérica: Balance Comercial 1997-2003 (millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	-299	-449	-1.587	-1.078	-384	-25	49
El Salvador	54	76	-86	-153	-121	-318	-199
Honduras	-303	-227	-344	-506	-711	-690	-486
Guatemala	-261	-134	-453	-707	-719	-752	-683
Nicaragua	-150	-116	-122	-208	-161	-243	268
Panamá	1.169	1.441	1.378	1.305	1.040	1.104	1.547

Fuente: US Department of Commerce en <<http://www.ita.doc.gov>>.

En general, con los países del Mercosur se produce la tendencia a que la balanza comercial bilateral sea más favorable a los Estados Unidos, a diferencia de lo que ocurre con la subregión de Sudamé-

rica considerada en su conjunto. Las expectativas estadounidenses de comercio con este bloque, resultante del ALCA, radican en que obligaría a esos mercados, especialmente al brasileño, a mayores niveles de apertura, con el consiguiente incremento de las importaciones. Ello beneficiaría en primer lugar a los productos estadounidenses.

Los datos de las dos tablas siguientes aportan argumentos sobre las potencialidades de Brasil y la Argentina como “mercados emergentes”, entre otras razones por la posible capacidad de absorber importaciones aún no explotadas. La brecha entre el coeficiente de importación promedio (valor de las importaciones respecto del PIB) de América Latina y los coeficientes individuales de la Argentina y Brasil fundamentan por qué estos mercados califican entre los de mayor potencial.

Tabla 49
Brasil y Argentina: Coeficientes de Importación 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	3,6	3,8	6,3	9,4	10,4	11,1	10,1	11,3	13,6	13,9
Brasil	3,4	4,0	4,2	4,4	5,6	6,8	9,5	9,6	11,4	11,5
América Latina (18 países)	9,3	10,4	12,1	13,9	14,9	16,0	16,5	17,5	20,0	21,1

Fuente: CEPAL (1999b:27).

Las dimensiones y dinámica de los mercados brasileño y argentino son también elementos a considerar en el interés estadounidense por el bloque. Siendo Brasil la primera economía de América Latina y la de la Argentina la tercera, sus coeficientes de exportación (valor de las exportaciones respecto del PIB) quedan por debajo de la media regional. Esto se explica por la capacidad del mercado interno de esos países como destino económico.

Tabla 50
Brasil y Argentina: Coeficientes de Exportación 1989-1998

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	6,5	8,8	7,7	7,3	7,3	7,5	9,7	10,1	10,6	11,0
Brasil	7,2	7,1	6,9	7,9	8,6	8,3	7,9	7,6	8,2	8,7
América Latina (18 países)	11,7	12,4	12,7	13,1	14,0	14,4	15,8	16,8	17,9	18,8

Fuente: CEPAL (1999b:27).

Para las empresas radicadas en Brasil, el mercado nacional es mucho más significativo que el Mercosur, al que sólo estaba destinado el 17% de las exportaciones y el 1,1% del PIB, según datos de CEPAL para 1997³⁶.

Para los Estados Unidos es de interés estratégico tener acceso al mercado brasileño de telecomunicaciones –exportando equipos y ofertando los servicios–, mediante la venta de equipos para extracción de gas y petróleo, equipos deportivos y entretenimiento, equipos médicos, autopartes, productos farmacéuticos, etc. En esta dirección, debe anotarse que el mercado de las telecomunicaciones es uno de los más dinámicos en el comercio internacional, y Brasil es el mayor en la región latinoamericana. América Latina califica entre los mercados farmacéuticos de más rápido crecimiento en el mundo. La Argentina y Brasil son los dos mayores mercados para esos productos, y este último fue el sexto mercado mundial en 1998, con una absorción del 3% de las ventas mundiales.

Téngase en cuenta que junto a la biotecnología, la industria aeroespacial, las manufacturas flexibles, la industria de materiales especiales, los de optoelectrónica, informática y comunicaciones, tecnologías nucleares, armamento y otros constituyen las áreas estratégicas de la competencia. En este sentido, tener el control o garantizado el acceso a los grandes mercados consumidores es un componente de la preservación de la hegemonía estadounidense.

En el proceso de privatización desarrollado por Brasil en los últimos años, del total de empresas adquiridas por inversionistas extranjeros el 50% había sido adquirido por firmas de los Estados Unidos. En el caso de las empresas de servicios, los compradores de esa nación se adjudicaron el 32% de las empresas privatizadas (CEPAL, 1999a).

Brasil fue un importante receptor de la inversión estadounidense hasta el año 2000; el quinto receptor de la inversión de ese país. En Brasil, la inversión de los Estados Unidos era cinco veces mayor que de China (CFR, 2001). Los principales sectores de inversión son equipos de transporte, química, distribución de petróleo, equipos eléctricos y bienes de capital. Los principales inversionistas son GM, Ford, Texaco, Exxon, IBM, Cargill, Xerox, Alcoa, Philip Morris, Goodyear y la industria farmacéutica (CFR, 2001).

Cuarto: Brasil tiene un papel activo, y en muchos casos prominente, en el sistema de Naciones Unidas. Dentro de esta organización, aspira a una reestructuración que le permita ocupar un asiento per-

36 Se toma este año como referencia porque es uno de los de mayor expansión comercial interna del Mercosur.

manente en el Consejo de Seguridad. Para los Estados Unidos y de cara a las negociaciones comerciales y a otras de carácter multilateral, éste es un factor de importancia (CFR, 2001).

Si se mantenían estancadas las negociaciones del ALCA, los Estados Unidos percibían el riesgo de que Brasil fortaleciera su papel como interlocutor activo en el área sudamericana, lo que se demostró en la convocatoria a la Primera Cumbre de Naciones Sudamericanas, donde se acordó la creación de un área de libre comercio sudamericana para 2002, en lo que se considera el principal objetivo de la política exterior brasileña junto a las negociaciones con la Unión Europea. Con ello se ganó poder de negociación frente a los Estados Unidos, en un deliberado intento de balancear sus relaciones internacionales más que comprometerse con la exclusividad de alguna región (CFR, 2001).

Además, los Estados Unidos ven con recelo la creciente presencia de Europa en la economía brasileña. Las inversiones europeas en el país del sur se incrementaron significativamente en pocos años, especialmente en las áreas de telecomunicaciones y servicios financieros. España desplazó a los Estados Unidos como primer inversionista extranjero en Brasil. El *Council on Foreign Relations* asegura que si los Estados Unidos no desarrollan una agenda activa para revertir esta situación, podría erigirse en una amenaza para sus perspectivas en el mercado brasileño, y concluye que se arriesgan a encontrar espacios estratégicos ocupados por los europeos, como ya sucedió cuando la agencia brasileña que regula las telecomunicaciones anunció oficialmente la adscripción de los servicios celulares de última generación a los estándares europeos. Eventualmente, ello eliminaría no sólo a las compañías estadounidenses de *hardware*, sino que pondría en desventaja a sus productoras de *software* (CFR, 2000).

En el último lustro de los años noventa, varios funcionarios del gobierno de los Estados Unidos, y con particular empeño los que han ocupado el cargo de representante comercial, insistieron en el papel del comercio exterior en la estabilidad de que disfrutó su economía durante el gobierno de Clinton.

En agosto de 1995, Charlene Barshefsky³⁷ declaró ante el Comité de Finanzas del Senado que América Latina y el Caribe eran la segunda región de mayor crecimiento a escala mundial. Agregó que, según los pronósticos, los Estados Unidos venderían para 2010 más bienes y servicios a esta región que a Europa y Japón juntos. Para ilustrar el peso de América Latina en las exportaciones del país del norte, la

37 Representante Comercial de los Estados Unidos.

representante comercial de los Estados Unidos ofreció los siguientes datos: el 96% de los consumidores del mundo vive fuera de sus fronteras; el 85% reside en países en desarrollo; dentro de las regiones en desarrollo, América Latina es la de mayor consumo *per cápita* de importaciones estadounidenses (Barshefsky, 1997a).

En cuanto al papel de las exportaciones en la economía de los Estados Unidos, la misma funcionaria argumentaba dos años más tarde acerca de por qué las exportaciones se consideraban más importantes que nunca en la economía del país. Desde 1993, más de la tercera parte del crecimiento económico se ha debido a las exportaciones, y los empleos relacionados con ellas crecieron en 1,7 millones, mientras 11,5 millones de puestos de trabajo dependían de las ventas de los Estados Unidos al exterior. Por otra parte, alegaba la contribución del desarrollo de las exportaciones a la mejoría de los ingresos, en tanto el salario en los empleos vinculados a la exportación era en promedio un 15% superior a los de otras áreas (Barshefsky, 1997b).

En una clara maniobra para proteger su mercado, los Estados Unidos mantienen bajo un virtual fogueo el comercio brasileño por incumplimiento de los acuerdos ADPIC en el marco de la OMC o por la aplicación de leyes *antidumping*. Según una entrevista realizada a Thelma Askey, directora de tareas legislativas de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes:

En general, ha sido mucho más fácil para una firma presentar una denuncia de *dumping* y enfriar el comercio, aunque al final no ganara el caso. En efecto, la actitud de los Estados Unidos hacia el *dumping* se ha propagado como resultado de negociaciones. Básicamente, hemos convencido a nuestras contrapartes europeas de que sigan nuestro ejemplo, de que el uso de las leyes de *dumping* es la mejor manera de proteger las industrias nacionales de la competencia que no desean³⁸.

Existen señales de que, al menos bajo la administración Clinton, Brasil empezaba a ser objeto de un tratamiento diferenciado respecto de los demás países de la región, lo que implicaba el reconocimiento de que se trata de un país con el que contar, al menos discretamente. Una muestra de ello es la designación de una copresidencia los Estados Unidos-Brasil para conducir la última fase de negociación del ALCA.

38 Para más información ver la entrevista a Thelma Askey en "Elaboración y Aplicación de la ley de comercio de Estados Unidos" en *Perspectivas Económicas*, Publicación electrónica de USIS, Vol. 2, N° 3, junio de 1997. En <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0697/ijes/ej7foc1.htm>>.

Cuadro 9
Cronograma de la copresidencia del ALCA

	1° de mayo de 1998 a 31 de octubre de 1999	1° de noviembre de 1999 a 30 de abril de 2001	1° mayo de 2001 a 31 octubre de 2002	1° de noviembre de 2002 hasta conclusión de las negociaciones
Presidencia	Canadá	Argentina	Ecuador	Co-presidencia Brasil-EEUU
Vicepresidencia	Argentina	Ecuador	Chile	

Estas señales pueden encontrarse claramente perfiladas en las recomendaciones del Diálogo Interamericano³⁹, donde se reconoce que sin el apoyo del Mercosur será muy difícil llevar adelante el ALCA. Los Estados Unidos aceptan el mercado del sur, pero no su rol protagónico en las negociaciones. Diálogo Interamericano recomienda a la nueva administración estadounidense buscar el apoyo de Brasil, y reconoce que la política y las acciones brasileñas pueden afectar las relaciones de los Estados Unidos con los países sudamericanos debido a su influencia creciente en los asuntos regionales (Diálogo Interamericano, 2000). Sin embargo, la perspectiva de una negociación con un Mercosur fortalecido, que consolide la pre-noción de Brasil como potencia media, no es un hecho alentador para los Estados Unidos.

En un informe anterior de esa institución, se señalaba que la negativa del Congreso estadounidense a conceder al ejecutivo el *fast track* había paralizado las negociaciones para el libre comercio en la región, con lo que Brasil y otros países grandes se mostraron poco estimulados para avanzar en la liberalización del comercio regional.

El gobierno de los Estados Unidos no logra obtener autorización para negociar acuerdos comerciales por el *fast track*, por lo que surgen dudas sobre su compromiso con el libre comercio regional. Ello ha enfriado el entusiasmo latinoamericano respecto de un objetivo que es percibido por amplios sectores como la piedra angular de una cooperación hemisférica más fructífera. Como consecuencia, las negociaciones tendientes a conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) iniciadas a partir de la Segunda Cumbre de las Américas rea-

39 Diálogo Interamericano es uno de los principales centros estadounidenses para el análisis político de los temas hemisféricos. Reúne figuras relevantes de la política, el sector privado, medios de comunicación y de la academia de los países del Hemisferio. Más de una decena de sus miembros han sido presidentes de sus países. Por la diversidad de miembros que agrupa, genera una reflexión singular que se erige en referencia obligada sobre los posibles escenarios a configurarse en el continente americano. Esta institución produce periódicamente informes, en los que se evalúa la situación de la región y generan recomendaciones y propuestas dirigidas tanto a los gobiernos como al sector privado.

lizada el año pasado en Chile están virtualmente paralizadas. En ese marco, persisten dudas respecto de que el presidente y el Congreso de los Estados Unidos que asuman en enero del 2001 aprueben el *fast track* (Diálogo Interamericano, 1999, traducción de la autora).

En el citado informe correspondiente al año 2000 de Diálogo Interamericano hay una extensa referencia a las relaciones con Brasil y a la preocupación explícita por las señales del ejercicio de un liderazgo, no siempre coincidente con los intereses estadounidenses: “No existen fricciones profundas o conflictos disruptivos en las relaciones entre los Estados Unidos y Brasil. Ambos gobiernos reconocen que nunca han sido mejores. Aunque emergieron algunas diferencias serias: la agenda bilateral está copada con disputas comerciales, como las altas barreras que los Estados Unidos mantienen ante algunas de las exportaciones más importantes de Brasil. Más contenciosos son, sin embargo, los temas multilaterales” (Ídem, 2000).

Washington ve a Brasil como un potencial obstáculo para alcanzar el área hemisférica de libre comercio. A los Estados Unidos les preocupa que Brasil busque retardar las negociaciones del acuerdo del ALCA y debilitar sus objetivos de liberalización comercial. Las autoridades brasileñas han dejado en claro que el ALCA es una prioridad de segundo orden, lejos de significar para Brasilia lo que la profundización y el fortalecimiento del acuerdo comercial con la Argentina, Uruguay y Paraguay (y sus miembros asociados Bolivia y Chile), la formación de un amplio bloque comercial sudamericano, y la negociación de nuevos acuerdos comerciales globales a través de la Organización Mundial del Comercio [...] El gobierno de los Estados Unidos agradeció el liderazgo brasileño en el grupo de cuatro países que llevaron la paz a la frontera de Ecuador y Perú, y aplaudió sus continuos esfuerzos por evitar un enfrentamiento armado en la frontera de Paraguay [...] Pero Washington también ve con profunda preocupación que Brasil no apoye el Plan Colombia, particularmente desde que la visión brasileña fuera compartida por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos (Diálogo Interamericano, 2000).

Éstos, sin mucha propaganda, dejaron sentada esa posición en el Comunicado de la Cumbre de Brasilia, celebrada el 1° de septiembre de 2000.

El Informe de Diálogo continúa:

Más allá de sostener una provechosa y creciente relación económica, el principal objetivo de la política exterior estadounidense hacia Brasil debería consistir en desarrollar una cooperación sostenida en temas internacionales y regionales clave. Esto no significa que Brasil y los

Estados Unidos tengan que estar de acuerdo en cada tema, sino que una consulta puede tener lugar en un amplio rango de aspectos –tanto globales como hemisféricos– que preocupan a ambos países. Este intercambio debe ser mantenido permanentemente, no sólo en los momentos de crisis o cuando se van a tomar decisiones cruciales. Y también significa que Washington podría, sin sacrificar sus intereses básicos o sus principios, intentar perfilar el tono y contenido de sus políticas en la dirección que pudiera estimular el apoyo brasileño (Diálogo Interamericano, 2000).

El documento refleja claramente que los recelos con el Mercosur pasan por la percepción estadounidense del espacio que puedan ganar sus rivales extrahemisféricos. Por otro lado, el Mercosur es considerado una pieza importante del potencial resquebrajamiento de la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio, ya que este bloque es el puente de posicionamiento institucionalizado de la entidad europea. También tienen conciencia de que los países del Cono Sur son un área en disputa, pero como región, América Latina no es una prioridad para ese bloque. No obstante, no se trata sólo de Europa. China ha focalizado a México, la Argentina, Brasil, Chile y Venezuela como “prioridades estratégicas” con el objetivo –según la percepción estadounidense– de estimular los lazos comerciales y “asegurar que países estratégicos de América Latina sean receptivos a su amplia agenda global como potencia en ascenso” (Barchefsky, 1997a).

La proyección externa del Mercosur constituye una preocupación para los Estados Unidos. A diferencia de otros países de la región, Brasil tiene un proyecto geoestratégico claro y un proyecto-país definido.

Desde los Estados Unidos, Brasil es visto como una posible potencia media, lo que lo convertiría, en el mejor de los casos, en un interlocutor con mayor autonomía y capacidad de maniobra en las negociaciones. En este sentido, opera el viejo concepto de “interés nacional”, basado en consideraciones de seguridad, según el que las prioridades estadounidenses están determinadas por riesgos y amenazas, más que por oportunidades (Barbosa, 2000). De ese modo, a los Estados Unidos les preocupa el pobre empeño brasileño para avanzar en las negociaciones, y el efecto que esto pudiera tener en el resto de los países sudamericanos. La posición brasileña es dilatar las tratativas, lo que fue expresamente reconocido por el gobierno que, en un hábil reordenamiento de sus prioridades, destacó el fortalecimiento y profundización del Mercosur y la puesta en marcha de un bloque comercial con los países de Sudamérica como primera prioridad; como segunda, estableció la negociación de un nuevo acuerdo comercial global en el marco de la OMC.

En esta línea, durante la administración Clinton, Washington pareció atrapada en una contradicción. Históricamente, los Estados

Unidos se han proyectado a la consecución de sus intereses estratégicos en la región, pero no han desarrollado, salvo excepciones, una política diferenciada hacia países y subregiones que no estuvieran asociadas a problemas de seguridad nacional. Brasil, por su parte, reclamaba que en las relaciones bilaterales se reconociera el peso de estos dos países en la región, declarando que estaba listo para asumir las responsabilidades derivadas de su importancia en la zona (Barbosa, 2000). En cierta medida, se observaba un reconocimiento al papel de Brasil, aunque no sin desazón.

Ello quiere decir que la forma del ejercicio de la hegemonía durante la administración Clinton daba señales de ser proclive a la realización de algunos cambios, no por la emergencia de competidores pero sí de contrapesos, y las negociaciones del ALCA lo evidenciaban. El calendario de la presidencia rotativa del ALCA es una muestra de esos movimientos. Los Estados Unidos compartirían la presidencia de las negociaciones del ALCA con Brasil, lo que no deja de ser algo inédito en las relaciones hemisféricas.

Estas tímidas señales de cambio referidas a una mayor aceptación de la búsqueda de una cooperación con Brasil retornan al punto inicial con los sucesos del 11 de septiembre de 2001. En ese momento se regresó, incluso en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, a una agenda negativa, basada en la seguridad nacional.

MERCOSUR EN LA MIRA DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LAS FIRMAS ESTADOUNIDENSES

En los acápites anteriores se enfocó cómo los acuerdos comerciales tipo ALCA, TLCAN, CAFTA-DR, TLC Chile-los Estados Unidos, o los TLC en negociación tienen, además de un sentido geopolítico, una dimensión práctica orientada a garantizar las necesidades del proceso de acumulación doméstica de las firmas estadounidenses. Para ello, después de un balance entre las existencias locales y externas, estas firmas se valen de instrumentos de la política comercial y del derecho internacional implicado en estos tratados para materializar la expropiación de los recursos. Su derecho de explotación está sometido a los vaivenes de los cambios y nuevas políticas. En cambio, la propiedad privada es un derecho consagrado.

En el relevamiento de los tres recursos estratégicos examinados, se dejó esbozada la idea de que los países del Mercosur son depositarios por excelencia de los recursos agua y biodiversidad. También se analizó la importancia del bloque como mercado para los productos farmacéuticos y de agroquímicos, gracias al peso del sector agrícola en esta subregión, cuyo monopolio es reclamado por las empresas transnacionales.

Pero el Mercosur cuenta con otras riquezas naturales decisivas para el desarrollo de la producción, como los minerales. Éstos se concentran en Brasil, segunda reserva mundial de estaño y primera de titanio. Es uno de los primeros productores de cromo y hierro del mundo. Tiene, además, bauxita, oro, manganeso y uranio. En la Argentina existen reservas de plomo, zinc y estaño; en Paraguay hay minerales en menor cuantía, pero tiene una importante riqueza en madera; Venezuela, último miembro del Mercosur, tiene petróleo, gas natural, hierro y bauxita.

De todas formas, el papel e importancia del mercado común para las firmas estadounidenses no se agota en la tenencia de determinados recursos naturales. Su relevancia como mercado y el diferente nivel de maduración de la reforma neoliberal en algunos de sus países revelan el proyecto hemisférico del ALCA como la vía para impulsar la privatización de algunos remanentes de la propiedad pública y gestionar –sin presiones de la competencia extrahemisférica– mercados dinámicos, tanto de bienes como de servicios. El Mercosur, incluyendo Venezuela, tiene una población de 262.437.000 habitantes (CEPAL, 2005b:183), lo que representa el 70 % de la población sudamericana. Esto lo ubica como un mercado significativo que estimularía una avalancha de exportaciones estadounidenses.

Las estadísticas comerciales de los Estados Unidos muestran que los acuerdos de libre comercio multiplican las exportaciones, ya que con la entrada en vigor de los acuerdos se libera de manera inmediata una parte sustantiva de la factura comercial de las partes. Así, en el caso del CAFTA-DR, las exportaciones de los Estados Unidos con ese destino crecieron de 14,1 mil millones de dólares en 2002 a 15,7 mil millones en 2004 (ITA, 2006). Lo más significativo es que las exportaciones desde los Estados Unidos hacia Centroamérica y República Dominicana han crecido más que hacia el resto del mundo, como se advierte en la Tabla 51.

Centroamérica y el Caribe son signatarios de la CBTPA, de manera que una parte de sus exportaciones entraban en los Estados Unidos libres de arancel. Con la entrada en vigor del CAFTA-DR, Centroamérica y el Caribe mantienen el acceso preferencial en el mercado estadounidense, pero ahora deben reciprocarse con la apertura de su mercado. El mayor beneficio inmediato lo reciben los Estados Unidos, cuyas exportaciones hacia esa subregión crecerán más que las de Centroamérica y República Dominicana hacia ellos.

Si el ALCA entrara en vigencia y la subregión del Mercosur se integrara en el proyecto, podría elevarse la presencia de las exportaciones estadounidenses en este mercado, lo que contribuiría a aliviar el déficit comercial crónico de ese país. Éste, según la Oficina del Censo

en 2005, había alcanzado los 785.700 millones de dólares (considerando sólo el comercio de bienes). Hasta 2001, su balanza comercial con el Mercosur fue superavitaria: Brasil y la Argentina estaban señalados entre los diez primeros socios comerciales con los que los Estados Unidos tenían superávit comercial. A partir de ese año, la balanza comercial estadounidense con el bloque ha sido progresivamente negativa, especialmente con Brasil. Para 2005, el déficit de la balanza de bienes con ese bloque alcanzó los 9.057 millones de dólares, lo que podría revertirse si los productos del país del norte tuviesen un acceso preferencial a ese mercado, desplazando probablemente a los propios proveedores del bloque.

Tabla 51
Estados Unidos: Crecimiento de las exportaciones de bienes hacia CAFTA-DR y resto del mundo (2000=100)

Año	CAFTA-DR	Mundo
2000	100	100
2001	99,6	93,7
2002	104,4	88,8
2003	111,5	92,7
2004	116,4	104,8

Fuente: ITA (2006).

El interés mostrado por los Estados Unidos en los mercados de los países del Mercosur sigue un patrón común. Sus motivaciones están dirigidas a incrementar las exportaciones, especialmente en los sectores de mayor valor agregado, como equipos de computación y telecomunicaciones, productos químicos, etc. Los intereses de inversión, por su parte, se concentran en el sector de la minería, la explotación de hidrocarburos y la gestión de los servicios de generación de energía eléctrica. Esto condiciona un patrón diferenciado de intervención de las empresas transnacionales hacia los países de la América del Sur en relación a los de Centroamérica y el Caribe.

Si el ALCA entrara en vigor, las exportaciones estadounidenses podrían crecer significativamente, especialmente en bienes manufacturados intensivos en capital y en tecnología que, por su valor agregado, tendrían una impronta considerable en el valor de las importaciones.

La fuente de estos datos es un servicio gubernamental de los Estados Unidos para la orientación a los exportadores e inversionistas, por lo que resulta una información de primera mano.

BRASIL: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES

En Brasil, los intereses comerciales y de inversión de los Estados Unidos están dirigidos a equipos agrícolas, agricultura, naves aéreas y sus partes, aeropuertos, *software*, energía, carreteras, seguros, industria del hierro y acero, telecomunicaciones, equipos médicos, equipos de computadoras y accesorios, minería, petróleo y gas, productos farmacéuticos, puertos, ferrocarriles, equipos de descontaminación, seguros y turismo.

Los equipos agrícolas se presentan como una oportunidad, teniendo en cuenta el desarrollo de la agricultura de Brasil y su potencial, ya que es uno de los pocos países del mundo que tiene capacidad para incrementar sus áreas de cultivo, lo que generaría mayor demanda de equipos. Existen siete compañías extranjeras que producen equipos agrícolas para el mercado doméstico y para la exportación hacia otros países sudamericanos. La capacidad de producción instalada es de 86 mil máquinas anuales (*US Commercial Services Brazil*, 2006).

Las potenciales exportaciones en equipos incluyen maquinarias sofisticadas, con altos niveles de eficiencia:

Tabla 52
Brasil: Producción de maquinaria agrícola (millones de dólares)

	2004*	2005*	2006*
Tamaño del mercado	876	1.015**	1.066
Producción local	952	1.100	1.155
Exportaciones	185	210	220
Importaciones Totales	109	125	131
Importaciones desde Estados Unidos	73	84	88

Fuente: US Commercial Guide Brazil (2006a).

*estadísticas no oficiales.

**Recalculado por la autora.

Como puede apreciarse, la participación en términos cuantitativos de las compañías extranjeras como proveedoras del mercado doméstico no es sustantiva, pero en las importaciones existe un margen para el incremento de la injerencia estadounidense, fundamentalmente en nichos de mercado específicos como el de equipos sofisticados para la siembra, recolección, nivelación de los suelos, etc. No obstante, la principal expectativa en este mercado está asociada con la existencia de grandes áreas cultivables no utilizadas.

Para el desarrollo de sus exportaciones agrícolas, los Estados Unidos han fijado su atención en algunos productos como maíz, trigo, arroz, algodón, vinos, cervezas, peras y manzanas.

Las posibilidades de incremento de las exportaciones estadounidenses en algunos de estos rubros dependen de la flexibilización de las políticas que restringen las importaciones de productos agrícolas genéticamente modificados, como el maíz. El aumento de las importaciones procedentes de los Estados Unidos podría desplazar del mercado brasileño a proveedores de la Argentina y Paraguay, que venden en ese mercado aprovechando las ventajas que les otorga el Mercosur.

En la industria aeronáutica, Brasil constituye un gran mercado, ya que implicó un monto considerable de importaciones, cercanas a los 807 millones de dólares (*US Commercial Services Brazil*, 2006) en los tres primeros trimestres de 2005. Las importaciones de este rubro muestran una tendencia creciente, y los Estados Unidos responden por el 40%, de modo que se muestran como un mercado promisorio y con espacio para ampliar su participación. Para los Estados Unidos, los nichos fundamentales están en aviones para agricultura, helicópteros, partes y componentes de helicópteros, sistemas de controles aéreos y turbinas de motores.

El mercado de los servicios brasileños es evaluado por los proveedores estadounidenses como una gran oportunidad, y el desarrollo de la red aeroportuaria brasileña es destacado. Las firmas de ese país visualizan entre sus mejores posibilidades posicionarse como proveedores de puentes para pasajeros, equipos para la detección de drogas y explosivos, puentes de abordaje, equipos de rayos X para el equipaje de mano y sistemas de radares (*US Commercial Service*, 2006a).

Brasil es líder latinoamericano en la industria de las Tecnologías de Información (TI), que reporta un crecimiento anual del 10%, con ventas anuales de 12 mil millones de dólares (*US Commercial Service*, 2006a). Junto con China y la India, Brasil es visto por las firmas transnacionales de TI como fuente clave de ingresos para el crecimiento económico y para desarrollar preferencias por las tecnologías del país del norte. El sector financiero brasileño, amplio y sofisticado, expande el uso del *software*. Recientemente, los gastos desarrollados por terceras partes crecieron en un 70%, y los correspondientes a *software* elaborados internamente en un 46% (*US Commercial Service*, 2006a). En esta dirección, la necesidad de la seguridad es una altísima prioridad para la mayor parte de las empresas. En 2005, las compañías latinoamericanas invirtieron un 15% de sus presupuestos en esta área. Ello derivará en mayores demandas, tanto de *software* como de *hardware*, para las soluciones de redes combinadas.

Durante 2005, diferentes instancias de gobierno de Brasil han debatido por la preferencia de *software* de fuentes abiertas. Varias legislaciones fueron introducidas en el Congreso para exigir a las entidades federales la utilización de estos sistemas. El gobierno de los Estados Unidos sigue esta polémica de cerca, pues si las agencias gubernamentales adoptaran soluciones de fuentes abiertas para las empresas estadounidenses, éstas podrían participar en el desarrollo de versiones pagadas. Aunque Brasil es el séptimo productor de *software*, sólo el 10% de los ingresos de esa industria proviene de la exportación. Es un propósito del gobierno desarrollar las exportaciones de *software*, pues constituye una ventana de oportunidad para las consultoras de los Estados Unidos.

Otro tema relacionado con la industria del *software* en Brasil en la agenda del país del norte es que más de la mitad del *software* utilizado es de copias ilegales. Según *The Business Software Alliance*, esto genera a la industria estadounidense pérdidas cercanas a los 500 o 600 millones de dólares. Por tal motivo, constituye una de las mayores exigencias en las negociaciones de propiedad intelectual, y también la razón por la que Brasil se ubica en la lista de vigilancia prioritaria del Informe sobre la *Special 301* de la USTR.

Brasil es el noveno mercado de compras por Internet, con ventas que se estimaron para 2006 en 43.800 millones de dólares. Los analistas pronostican un crecimiento del 5% de las importaciones por esa vía (*US Commercial Service*, 2006a). Por otra parte, existen cerca de 25 millones de internautas brasileños, y el consumo de tiempo de este servicio es comparable al de muchos países desarrollados. El mercado de Internet está controlado por cinco compañías, lideradas por Terra Lycos, propiedad de Telefónica de España, seguida de Universo Online (UOL) y Globo. Éstas generan los servicios de más del 70% de los suscriptores. Dado el potencial de mercado y sus perspectivas de crecimiento, su lugar entre los intereses de las empresas estadounidenses es relevante.

La generación de electricidad, otro de los objetos de atención de las compañías de los Estados Unidos, las coloca a la espera de que se produzca una mayor privatización del servicio, ya que el 40% de la capacidad instalada es controlada por el gobierno federal y el otro 35% por empresas propiedad de los estados –sólo el 25% del servicio ha sido privatizado– (*US Commercial Service*, 2006a). Se trata de un mercado con expectativas de crecimiento para los próximos años, puesto que la generación actual no satisface adecuadamente la demanda. Las inversiones estadounidenses en el sector se concentran en la distribución y generación, donde El Paso, Duke y AES (Estados Unidos) compiten con firmas españolas, francesas y portuguesas. La

mayor competencia a las ofertas de equipos de firmas estadounidenses proviene de transnacionales europeas y japonesas domiciliadas en Brasil. Las propietarias federales y estatales, que detentan el amplio control del mercado, frecuentemente siguen el principio del “compre nacional”, por lo que no es de extrañar que en un acuerdo comercial que involucre estos países no falten las exigencias de eliminación de monopolios estatales y privatización de los servicios.

El mercado de seguros brasileño representa casi la mitad del sudamericano. Constituye el 4,3% del PIB, y durante seis años ha crecido a mayores tasas que el PIB (*US Commercial Service* 2006a). El mercado de seguros atrae capital extranjero. Si en 1994 las firmas locales controlaban el 95% de ese mercado, en 2005, el 40% de las aseguradoras eran extranjeras y el 21% estadounidenses. No obstante, el mercado de seguros continúa regulado desde diferentes instancias gubernamentales o monitoreado por el gobierno, que pone límites a las operaciones de riesgo, realiza supervisión técnica de las reservas, regula la apertura de los fondos de pensión, etcétera.

Dentro del mercado de seguros de la propiedad, a los del automóvil se les augura un rápido crecimiento, por la tendencia al aumento de la dotación de vehículos por habitante. El de la vivienda, una vez que bajen las tasas de interés, también debería erigirse en un mercado prometedora para las firmas aseguradoras.

El mercado de fondos de pensión tiene componentes públicos y privados, pero se observan señales de apertura al capital, según las que las instituciones financieras operarían los ahorros y el fondo de retiros. La privatización de los fondos de pensiones ha sido uno de los negocios insignes de la privatización en América Latina, de manera que el posicionamiento en el sector es una expectativa de largo alcance para los capitales de los Estados Unidos.

Aún existen muchas restricciones y regulaciones sobre este mercado, que limitan la libertad del capital. Por ello, la búsqueda de normativas más permisivas será sin duda una exigencia a este país para avanzar el proceso de privatización de ese sector financiero.

Brasil es el octavo productor de manufacturas de acero en el mundo. En 2004, la producción de ese país representó el 51,5% de la producción de la región, y el 3,1% de la mundial (*US Commercial Service*, 2006a). La producción en valor rebasa las demandas del mercado doméstico: cerca del 35% de la producción se destina a la exportación. A pesar del peso que tiene la producción local, todavía existen nichos para la exportación hacia Brasil. Las importaciones brasileñas de acero provienen de Alemania, la Argentina, Ucrania y Francia. La ventana de oportunidad para las empresas estadounidenses se ubica en el aprovisionamiento de equipos de precisión y de control de la ca-

alidad. Existe, además, una demanda de productos especiales de acero que Brasil no produce todavía en cantidades suficientes. Éste es un renglón que puede ser ventajoso en las condiciones del ALCA, pues existe una fuerte presencia de competidores europeos.

Las TI, y con ello el llamado *hardware*, constituyen un sector de rápido crecimiento, en el que la demanda del mercado brasileño no es cubierta totalmente por la producción local. Según pronósticos de especialistas, la producción *hardware*, *software* y servicios posventa crecería en un 9% en 2005 (*US Commercial Service* 2006a). Dentro de ellos, la producción de equipos de computación respondería por el 46,8% del incremento. El aumento de la producción en ese sector depende de las importaciones, en especial de componentes eléctricos y electrónicos.

Dentro de la industria del *hardware*, también ha crecido la venta de PC, aunque en este rubro circula la preocupación respecto de la piratería, ya que se calcula que determinados tipos de componentes y *software* ilegales representaron el 65% de las ventas en 2005 (*US Commercial Service*, 2006a).

Las importaciones brasileñas de este sector deben crecer aproximadamente en un 10%. La producción de teléfonos celulares en la zona franca de Manaus demandará un incremento de las importaciones de componentes electrónicos. A fines de 2004, firmas estadounidenses satisfacían el 57% de las necesidades de importación de *hardware*.

La IBM, la Compaq, la ABC Bull, la Hewlett-Packard y la Dell Computers producen localmente la mayor parte de las computadoras vendidas en Brasil. Su producción local recibe beneficios fiscales a través de dos leyes, con lo que aseguran precios más competitivos a los productos manufacturados en el ámbito doméstico. De tal forma, la inversión puede ser muy redituable para las firmas estadounidenses que operen bajo las condiciones de protección al inversionista que establece el ALCA.

El mercado de equipos médicos presenta una tendencia dinámica de crecimiento, de manera que la brecha entre la capacidad nacional y la demanda se ensancha.

La estructura de distribución del mercado de equipos médicos puede ser un factor que beneficie a las firmas exportadoras de los Estados Unidos, ya que existen unos 3 mil proveedores en el renglón, a pesar de que sólo un 3,3% son grandes compañías, y las redes de distribución son más regionales que nacionales. Además del atractivo que representa el mercado brasileño por su tamaño, podría funcionar como un trampolín hacia los miembros del Mercosur.

La tendencia al crecimiento de las llamadas “casas de cuidados para la salud” es una oportunidad para las firmas estadounidenses

de colocar sus productos en ese atractivo mercado. Sin embargo, las mayores posibilidades para los exportadores de los Estados Unidos se localizan en los equipos médicos avanzados, *kits* de diagnóstico, implantes y componentes.

Brasil se ubica como el quinto productor mundial de minerales y constituye uno de los mayores mercados para equipos de minería. La mayor parte de las minas brasileñas se explota a cielo abierto, por lo que la demanda de equipos para la extracción subterránea no es significativa. No obstante, en los próximos años esta situación puede cambiar y la demanda se ampliaría en cantidad y se diversificaría.

En el corto plazo, está planteado un importante proceso inversionista en la explotación del hierro, cobre, oro, tantalio, estaño, niobio y níquel, que requerirá equipos para el movimiento de tierras, instrumentos de laboratorio, equipos para trituración, etcétera.

Por las razones que se expusieron en la primera parte de este capítulo, el sector del petróleo y el gas es uno de los más atractivos para las empresas de los Estados Unidos. Desde 1998, la privatización parcial de Petrobrás posibilitó la participación del capital extranjero en la prospección de quinientos noventa y cuatro campos de petróleo, ofertando una concesión de siete años (*US Commercial Service Brazil*, 2006a:25). Por cierto, hay proyectos para elevar la producción petrolera. Brasil refina el petróleo doméstico más pesado y para ello importa petróleo más ligero. El país se ha propuesto alcanzar la autosuficiencia energética, y en el contexto de la privatización, esto representa una gran oportunidad para el capital estadounidense. *Petrosynergy*, *W. Washington* y *Shell* producen petróleo en Brasil, mientras El Paso, Chevron-Texaco, Ipiranga, Queiroz Galvão, Starfish y Repsol YPF desarrollan proyectos tanto en tierra como en mar. El Paso, Devon y Chevron esperaban estar produciendo petróleo ya en 2006 (*US Commercial Service*, 2006a:25). En el acápite referido al petróleo, se expuso la situación crítica de su explotación. De ello puede deducirse la importancia de la incursión de empresas de los Estados Unidos en el proceso de prospección y explotación de campos petroleros. *Aun cuando esas inversiones ya fueron autorizadas, el ALCA sería el colofón de la "conquista" del capital transnacional, pues cumpliría el papel de garante frente a cualquier demanda o intento del Estado de regular estos procesos de inversión.*

Petrobrás calculó que la demanda de gas natural crecerá de 37,9 millones en 2004 a 99,3 millones de metros cúbicos por día en 2020 (*US Commercial Service*, 2006a:25). La construcción de gasoductos para satisfacer la demanda puede ser una oportunidad relevante para la oferta de la tecnología estadounidense.

El 93% del comercio internacional de Brasil se materializa por mar, por lo que la inversión en los puertos es una prioridad del gobierno. Hasta 1990, las actividades de gestión e inversión portuaria era una tarea de Portobrás, entidad federal. Pero desde 1993, con la Ley de Modernización de los puertos, se produjo un proceso de desregulación y descentralización que redujo el control estatal sobre el sector (*US Commercial Service*, 2006a:28). Como resultado, el sistema portuario brasileño quedó en manos de ocho compañías federales localizadas en diferentes estados, cinco concesionarios y un puerto en concesión privada (*US Commercial Service*, 2006a:28).

Los costos de los puertos brasileños están un 20% por encima del promedio internacional (*US Commercial Service*, 2006a:28). Su reducción requeriría un significativo proceso inversionista, una oportunidad para las empresas de los Estados Unidos, que podrían ser beneficiarias sin competencia, en el marco del ALCA y en un proceso de licitación hemisférico.

El crecimiento esperado del comercio intrahemisférico requiere una infraestructura para el transporte terrestre, cuyas condiciones actuales son insuficientes. Las empresas europeas han permanecido atentas al proceso de inversión en infraestructura, y ofrecieron paquetes de financiamiento de largo plazo. China también está interesada en invertir en desarrollo ferroviario. El relanzamiento del ALCA podría facilitar a las firmas de los Estados Unidos un espacio privilegiado en el proceso.

Otro mercado promisorio es el de los artículos destinados a la seguridad personal, domésticos y públicos, que incluye detector de metales, bloqueadores de teléfonos celulares, equipos de alarma y seguridad para el hogar, armas no letales y otros. Ésta es un área nueva que se abre espacio con el incremento de la violencia y porque las compañías estadounidenses fueron pioneras en su desarrollo. Además, tiene una amplia aceptación entre segmentos sociales de diversas entradas económicas.

El mercado de las telecomunicaciones brasileño responde por el 35% de los ingresos del sector en la región (*US Commercial Service*, 2006a:31), y los especialistas anunciaron que tendría un crecimiento superior al 10% para 2005. La telefonía celular y toda una serie de servicios adicionales en Internet requieren un soporte tecnológico tangible e intangible. En ese ámbito, las firmas estadounidenses ocupan un lugar destacado, además de ser beneficiarias de una suerte de convergencia tecnológica que trasciende las incompatibilidades de los sistemas de normas del pasado. El mercado brasileño es el primer consumidor sudamericano de estos nuevos productos y un atractivo espacio de competencia, la que podría verse atenuada por el ALCA si facilitara la actividad monopólica u oligopólica.

ARGENTINA: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES

Las exportaciones estadounidenses a la Argentina están encabezadas por los reactores nucleares, calderas, maquinarias y sus partes, químicos orgánicos, maquinaria eléctrica, equipos de sonido, equipos de televisión y sus partes, plásticos y artículos de plástico, aviones y partes, instrumentos ópticos e instrumentos médicos (*US Commercial Service*, 2006b).

En la Argentina, el interés de las firmas de los Estados Unidos se concentra en sectores que tienen un potencial de crecimiento significativo para sus exportadores. Ellos son los sistemas de generación de energía eléctrica; maquinaria agrícola, partes y componentes; industria química; procesamiento de alimentos y equipos de empaque; equipos médicos; materiales de construcción; tecnologías de la información; equipos y maquinarias para la minería; equipos de telecomunicaciones y servicios; turismo y viajes; maquinarias para la producción de plásticos; equipos de seguridad; restaurantes y hoteles; plantas de semillas; ingredientes para los alimentos; y genética animal. A continuación se detallan las oportunidades por sector.

En el ámbito de generación de energía, las medidas gubernamentales para enfrentar la crisis del peso produjeron serios desencuentros entre éstas y las firmas que lo dominaban. Como resultado, el sistema energético por déficit de inversiones comenzó a deteriorarse. El problema energético se presenta en la Argentina como un serio escollo para avanzar en el proceso de reindustrialización, por lo que se ha planteado la necesidad de producir una recuperación del sector que supone un intenso proceso inversionista. Esta propuesta les brinda a las firmas operadoras de distribución de energía estadounidenses la posibilidad de participar en el financiamiento y propiedad de dos plantas termales a construirse y el aprovisionamiento tanto de equipos como de servicios (*US Commercial Service*, 2006b:36).

En maquinaria y equipos agrícolas y sus partes, la Argentina es un gran mercado por su condición de líder mundial en la producción de *commodities* agrícolas. Su demanda actual garantizará la necesidad argentina de estos equipos, aunque existe la competencia de proveedores locales (*US Commercial Service*, 2006b:38). Tradicionalmente, las firmas estadounidenses han sido proveedoras de maquinarias al mercado argentino, donde tienen una participación del 40%. Desde hace algunos años, esas empresas desarrollaron la estrategia de abastecerlo a través de las subsidiarias localizadas en Brasil, beneficiándose de la tasa preferencial que opera en el mercado (*US Commercial Service*, 2006b:38). Por ese motivo, las estadísticas reflejan una reducción de su participación y un incremento de las brasileñas. Las oportunidades

de exportación estadounidense de maquinarias y equipos agrícolas se localizan en equipos de precisión, GPS, equipos para cultivos especializados, turbinas de aspersión, etc. Otra vía para posicionarse en el mercado argentino sería la asociación con productores locales de equipos mediante *joint ventures* (*US Commercial Service*, 2006b:38).

La recesión que sobrevino a la crisis asiática en 1998, a la que se sumó la crisis de 2001, impactó negativamente en la industria argentina de productos químicos. La pesificación también tuvo un efecto negativo sobre esas importaciones necesarias para mantener las exportaciones industriales. Las mejores oportunidades para los exportadores estadounidenses se ubican en áreas no desarrolladas en la Argentina y que no tengan competidores fuertes de otras empresas extranjeras. Entre las que ofrecen mejores perspectivas están la producción de potasio, los derivados del fósforo y el etileno, y varios tipos de goma sintética (*US Commercial Service*, 2006b:41).

En el procesamiento y embalaje de alimentos, las empresas de los Estados Unidos han reducido su participación por el incremento de la brasileña, que se beneficia de las tarifas preferenciales del bloque.

En este sector, un nicho importante para los exportadores estadounidenses es el de procesamiento de aceites y grasas, así como el de equipos para elaboración de alimentos. Estos últimos y su empaque dependen de su importación, pero el crecimiento del mercado está atado a las inversiones en tecnología. Muchos agronegocios argentinos anunciaron inversiones que no se han materializado por la inexistencia de fuentes de financiamiento local y la incapacidad de acceder a créditos externos. Mientras esta situación no se revierta, el suministro de piezas y partes para la reparación de equipos se presenta como una buena oportunidad para los exportadores (*US Commercial Service*, 2006b:43). En equipos médicos, los nichos de exportación se localizan en equipos de ultrasonido, implantes, válvulas cardíacas, marcapasos y dispositivos especializados –catéteres, cánulas, electrodos, filtros para hemodiálisis y lentes intraoculares– (*US Commercial Service*, 2006b:44).

En la Argentina, la industria de la construcción es una de las más dinámicas, con un crecimiento superior al 20% en tres años consecutivos. La mayor parte de los proveedores son locales. Los nichos para los exportadores de los Estados Unidos serían puertas y ventanas de alta calidad, muebles de cocina, baños de lujo, paredes terminadas, sistemas de aislamiento acústico, equipos de jardinería, equipos de aspersión de agua, etc (*US Commercial Service*, 2006b:46).

El mercado de tecnologías de la información se muestra como uno de los más promisorios en lo inmediato, gracias al previsible incremento de la demanda de *hardware*, *software* y de servicios de alta

tecnología (*US Commercial Service*, 2006b:48). Este mercado alcanzó los 2,2 mil millones de dólares en 2005, dentro del que el segmento de *hardware* fue el más dinámico.

Hasta 2007, el mercado de tecnologías de la información debió crecer a un ritmo superior al 20% anual, gracias a nuevas inversiones en varias industrias, a la necesidad de actualización de los sistemas instalados, el incremento de los usuarios que acceden a Internet (la Argentina es el tercer mercado de usuarios de Internet de América Latina) y la creciente complejidad y convergencia de tecnologías (*US Commercial Service*, 2006b:48). En el año 2005, China encabezó las ventas de productos de tecnologías de la información con un 34% de participación, seguida por los Estados Unidos, con un 15% (*US Commercial Service*, 2006b:48).

En consecuencia, la demanda de PC, laptops, impresoras, servidores y sistemas multiusuarios debe crecer y satisfacerse con importaciones. Otro renglón que experimentará un crecimiento es el de electrónica con el consumo de productos como cámara digitales, MP3, PDA, CD/CD-W, DVD, memorias *flash*, etc. (*US Commercial Service*, 2006b:49).

En los servicios asociados que pudieran explotarse figuran la administración de redes, gestión y mantenimiento, procedimientos legales, procesamiento remoto de operaciones, seguridad de sistemas y otros. Los mejores clientes de las empresas estadounidenses de servicios podrían ser las grandes y medianas empresas (*US Commercial Service*, 2006b:50).

El mercado de maquinarias y equipos para la minería presenta buenas oportunidades de crecimiento. Aunque los equipos provenientes de los Estados Unidos representan la fuerza dominante del mercado, existe competencia de importaciones brasileñas y suizas, que van ganando participación en el mercado local (*US Commercial Service*, 2006b:51).

El mercado de equipos y servicios de telecomunicaciones se contrajo con la crisis, y sólo después de 2004 comenzó a mostrar señales de recuperación, con crecimientos superiores al 20%, tanto ese año como en 2005. Los ingresos fueron de 4,2 mil millones de dólares en 2004 y de 5,1 mil millones de dólares en 2005, sobrepasando los niveles anteriores a la crisis. Se espera que los altos ritmos de crecimiento se mantengan, al menos durante dos años más (*US Commercial Service*, 2006b:54).

La Argentina es el país latinoamericano con mayor cobertura de TV por cable. Asimismo, ha aumentado el número de usuarios de Internet y de los que han accedido al servicio de banda ancha. Las mayores oportunidades para las exportadoras de los Estados

Unidos se localizan en la telefonía celular y en la expansión de la banda ancha de Internet con acceso vía ADSL. También ha mostrado crecimiento la demanda de las soluciones para el acceso a la banda ancha sin cable para los exportadores rurales (*US Commercial Service*, 2006b:54).

Respecto del turismo, los argentinos han viajado tradicionalmente a los Estados Unidos, y se ubican entre los diez mayores mercados emisores de viajeros. Una cosa interesante es que el turista argentino gasta casi dos veces más de lo que gastan los europeos (*US Commercial Service*, 2006b:55), por lo que es una fuente de ingresos a la que debe prestársele atención.

El mercado de maquinarias para la producción de plásticos también comienza a recuperarse de la crisis de 2004, y se espera un alza de las importaciones. Las maquinarias constituyen el 37% de todos los bienes de capital importados por la industria argentina (*US Commercial Service*, 2006b:57).

Uno de los principales nichos para los exportadores estadounidenses son los equipos para fabricación de botellas de bebidas no alcohólicas y de agua embotellada, lo que hace al sector atractivo para las exportaciones. Por otra parte, en la recuperación económica y la perspectiva de la reindustrialización, el plástico tiene un lugar importante por su encadenamiento con diversas ramas.

Con el incremento de la inseguridad, los productos de seguridad tienen, al igual que en Brasil, un mercado promisorio en la Argentina. Además, estos elementos se incorporan muy rápidamente a los hábitos de consumo.

Con la devaluación del peso, el equipamiento para restaurantes y hoteles devino un área redituable. Se han abierto muchos restaurantes después de la crisis, y su diversidad llama la atención, pues incluyen los de comidas rápidas y tradicional. Sin embargo, los hoteles son el ámbito más atractivo, pues reclama inversiones para *software* de gestión, y equipos audiovisuales y de seguridad. Los proyectos para abrir hoteles en diversas ciudades –en diferentes niveles de maduración– representan un mercado potencial para los productos y servicios estadounidenses (*US Commercial Service*, 2006b:61-62).

El segmento de los ingredientes alimenticios se ha extendido extraordinariamente, y las mayores expectativas se concentran en alimentos bajos en carbohidratos, los ciclamatos, gelatinas, soya aislada y texturizada con proteínas y otros (*US Commercial Service*, 2006b:65).

Las semillas constituyen uno de los más importantes productos de agricultura importados desde los Estados Unidos, totalizando un valor de 18 millones de dólares (*US Commercial Service*, 2006b). Son importaciones especiales las de alfalfa, seguida por el maíz amarillo.

URUGUAY: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES

En Uruguay, las mayores perspectivas de exportación se dan en maquinaria para la agricultura, equipos de telecomunicaciones, fertilizantes, medicamentos, tecnologías de la información y *hardware*, proyectos de infraestructura y productos químicos (*US Commercial Service*, 2005).

Debe aclararse que el mercado uruguayo no es muy conocido por las empresas de los Estados Unidos. La pequeñez de este mercado de 3,5 millones de personas y las dificultades de financiamiento le quitan un margen de atención.

En maquinaria para la agricultura, las exportaciones estadounidenses, que participan con el 12%, compiten con las brasileñas, que dominan el 48%, y con las argentinas, que controlan el 29% del mercado (*US Commercial Service*, 2005:13).

Dado el *boom* de la reforestación y los proyectos para construcción de plantas de celulosa por inversionistas europeos, los productores estadounidenses de pulpa de papel y celulosa encuentran una oportunidad para colocar sus productos (*US Commercial Service*, 2005). Los productores de casas de madera prefabricadas también encontraron un creciente mercado en Uruguay, y los exportadores no descartan la posibilidad de vender maquinaria usada, pues equipos frecuentemente calificados como obsoletos en los Estados Unidos todavía pueden comercializarse en la industria local (*US Commercial Service*, 2005).

Como puede apreciarse, frente a un país más pequeño se recurre a propuestas características de las concepciones imperantes en la primera mitad del siglo XX.

Uruguay liberalizó su mercado de telecomunicaciones en 2001, excepto para las llamadas de larga distancia, donde el Estado mantiene su monopolio –aunque la estatal ANTEL continúa teniendo un papel relevante, pues domina el mercado de las telecomunicaciones a través de las subsidiarias ADINET y ANCEL– (*US Commercial Service*, 2005:15).

Las plantas telefónicas uruguayas están digitalizadas en su totalidad. El país posee una avanzada infraestructura de comunicaciones; unido a la calificación de la mano de obra, el país puede convertirse en un centro de llamadas regional (*US Commercial Service*, 2005:15).

La ley permite en Uruguay ofertar el servicio de TV por cable a capitales extranjeros, lo que hace de éste un mercado potencial (*US Commercial Service*, 2005:16).

Para el mercado de fertilizantes, los principales proveedores son Rusia y los Estados Unidos. La agricultura uruguaya tiene un buen desempeño, por lo que la demanda de este renglón debe mantenerse y,

con ello, la oportunidad para las empresas estadounidenses (*US Commercial Service*, 2005:17).

En Uruguay se mantiene un sector público de la salud que importa el 35% de los equipos médicos, mientras el sector privado importa el 65%, con aranceles de entre el 0 y el 20%. Todos los productos médicos y sus importadores deben ser registrados y aprobados por el Ministerio de Salud Pública (*US Commercial Service*, 2005:19), de manera que el ALCA sería muy conveniente para reducir los aranceles y flexibilizar las regulaciones existentes.

Los productos que podrían exportarse son *scanners*, equipos de rayos X, equipos para angiografía y angioplastia, instrumental para estomatología y oftalmología, equipos para pruebas de cardiología, catéteres, escalpelos, prótesis e implantes y otros (*US Commercial Service*, 2005:19).

Uruguay ha mantenido altos niveles de importación de *hardware*, pues no existe producción doméstica en el rubro. Hasta 2002, los Estados Unidos rezaban como primeros proveedores, respondiendo por el 70% de las importaciones de *hardware*. Sin embargo, a partir de ese año entraron China y México, y la participación de equipos estadounidenses descendió al 60% (*US Commercial Service*, 2005:21). Algunas empresas transnacionales consideran a Uruguay como un eje para sus centros de datos. Se pronostica que la demanda de *hardware* crezca debido a los programas educacionales y de desarrollo sectorial, pero los precios tenderán que bajar para poder competir con las importaciones de China, México y Singapur (*US Commercial Service*, 2005:21).

El mercado de químicos es una industria básicamente de materias primas importadas para la transformación. Las compañías subsidiarias de empresas transnacionales constituyen el 60% de la industria química. Durante los últimos años, el sector químico experimentó importantes transformaciones en la investigación de nuevos productos y nuevas tecnologías. Teniendo en cuenta que casi toda la producción de materias primas es importada, se abre una buena oportunidad para las empresas estadounidenses (*US Commercial Service*, 2005).

PARAGUAY: SECTORES FOCALIZADOS PARA LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES ESTADOUNIDENSES

En Paraguay existe un régimen de reexportación de bienes que expiró en 2006. Hasta ese momento, atrajo productos de los Estados Unidos. Por este mecanismo se calcula que la mitad de las importaciones paraguayas son reexportadas, entre ellas computadoras y componentes, juguetes y equipos deportivos, de audio y video, de oficina y de comunicación y tabacos (*US Commercial Service*, 2004).

Paraguay intenta mejorar su producción agrícola, pero la competencia de terceros países desafía las posiciones estadounidenses. Pro-

ductos y procesos destinados a apoyar la producción de azúcar orgánica podrían ser bien recibidos. Los alimentos procesados, incluyendo frutos, vegetales y bebidas procesados, se muestran promisorios para los exportadores (*US Commercial Service*, 2004:25).

El régimen de reexportación enfrenta la oposición brasileña, que ha limitado las cantidades en que Paraguay realiza esta operación a través sus puertos (*US Commercial Service*, 2004).

Los capitales de los Estados Unidos visibilizan significativas oportunidades en la ejecución de obras de infraestructura.

VALORACIÓN DE LA POSICIÓN BRASILEÑA FRENTE AL ALCA

En no pocas ocasiones se ha planteado si el Mercosur se propone una alternativa frente al ALCA, atribuyéndosele una connotación ideológica a los desencuentros o a la no coincidencia en los términos de la negociación.

En este sentido, es importante dilucidar la naturaleza de los desencuentros del bloque con los Estados Unidos, revelar sus causas y hasta dónde podrían o no cuestionar la existencia del ALCA.

El ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso se encargó de esclarecer el punto, refiriéndose a las críticas que en su momento recibió por la negociación:

Los brasileños que critican están mal informados o tienen un punto de vista contra el capitalismo. El gobierno, tanto en el caso del ALCA como en el de la Unión Europea, defiende los intereses de Brasil. Son procesos de la misma naturaleza. Nosotros queremos incrementar el comercio lo mismo con Europa que con los Estados Unidos. Algunas personas aquí son antinorteamericanas. Cuando discutimos con los Estados Unidos encuentran que eso es pésimo, cuando discutimos con Europa encuentran que es óptimo. Es una cuestión de preconcepción ideológica. Nosotros queremos hacer buenos acuerdos (Cardoso, 2001).

Brasil no cuestiona la naturaleza del ALCA como proyecto hegemónico, sino que busca las mejores condiciones de negociación a través del Mercosur y un tratamiento más equitativo a los productos del área que son objeto de protección por los Estados Unidos. Sin embargo, sería errado subestimar el papel de las contradicciones entre las propuestas del ALCA y los intereses que defiende el Mercosur, ya que fueron decisivas para que el ALCA no se concretara en enero de 2005, como estaba previsto.

Cuando en 1994 se lanzó la idea de la creación del ALCA en Miami, existía sólo el planteamiento de una fecha, 2005. Las economías más complejas por su nivel de desarrollo, como la brasileña, la veían con preocupación, pues debían estar en condiciones de competir con la mayor economía del mundo.

En esa época, la concepción de la USTR era que los Estados Unidos cuadrarían gradualmente acuerdos sectoriales con diferentes países. De esa forma, los mantendrían presos de una lógica negociadora y los colocarían en “fila india” para un eventual acceso al NAFTA o para la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio (Lafer, 2001).

Brasil no aceptó pasivamente la idea, y la primera confrontación con el proyecto ALCA fue cuando desde la reunión ministerial de Denver de 1995 planteó la convergencia de los esquemas latinoamericanos antes de lanzarse a la negociación con los Estados Unidos. Viendo el peligro del vaciamiento del contenido de los esquemas de integración, Brasil propuso dos tipos de acciones de carácter estrictamente defensivo: tácticas dilatorias ante las presiones de los Estados Unidos, Canadá y otros países para adelantar determinadas fases de las negociaciones por un lado; y la propuesta, en 1993, de crear un Área de Libre Comercio de Sudamérica, ante los coqueteos y posición ambigua de la Argentina, que apuntaba a negociar individualmente, por el otro.

En la proyección geopolítica brasileña, realizada a través del Mercosur, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana podría erigirse en un bloque adicional para la negociación del ALCA. La creación de este espacio era una prioridad de la política brasileña, que aspiraba a crear un polo económico sudamericano en torno de sí.

En la reunión de los Ministros de Comercio del ALCA celebrada en Belo Horizonte en mayo de 1997, este país propuso y defendió los esquemas de integración como instancias de negociación del ALCA, y logró la aprobación de que éste pudiera ser un acuerdo entre bloques. Por su parte, los Estados Unidos defendían la negociación de un esquema del tipo “eje y rayos”, y mientras abogaban por un “*early harvest*” (cosechar rápido), Mercosur lo hacía por el *single undertaking* (nada está acordado hasta que todo haya sido aprobado).

En esa reunión se presentaron cuatro propuestas, una de las cuales fue la de Brasil en nombre del Mercosur, que propuso la negociación en tres fases:

- Primera: facilitación de negocios 1998-1999. Incluía procedimientos aduaneros, normas y obstáculos técnicos, y medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Segunda: normas y disciplina 2000-2002. Incluía acceso a mercados; inversiones; normas y obstáculos técnicos; medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; compras gubernamentales; servicios, propiedad intelectual, y solución de controversias.

- Tercera: acceso a mercados 2003-2005. Incluía desgravación arancelaria; procedimientos aduaneros y normas de origen; inversiones (especialmente en materia de servicios); adopción de políticas hemisféricas en materia de competencia, y armonización de otras disciplinas.

Como puede apreciarse, el Mercosur postergaba los temas más sensibles de interés para los Estados Unidos para la fase final. La lógica de esta posición se sustenta en que, negociando todas las disciplinas simultáneamente, se corre el riesgo de hacer concesiones en áreas normativas decisivas sin haber logrado el interés primordial de América Latina, que es el acceso al mercado estadounidense. De ese modo, la región tendría la posibilidad de flexibilizar sus posiciones en materia de normas y reglas en correspondencia con lo que recibiría en términos de acceso a mercado. Por su parte, los Estados Unidos partían de una filosofía distinta. Si las negociaciones de las diferentes disciplinas se escalonaban en el tiempo, se corría el riesgo de que las partes percibieran frustración en algunas fases, pues sentirían que estaban haciendo concesiones sin divisar beneficios inmediatos. En cambio, si se negocian todas las disciplinas al mismo tiempo, se equilibran las concesiones con las compensaciones recibidas en otros grupos.

Teniendo en cuenta la creciente complejidad de las tratativas y su avance a partir del lanzamiento después de la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, las posiciones del Mercosur pasaron de las consideraciones generales del acuerdo y de las formas de realizar la negociación a las divergencias sobre cuestiones concretas relacionadas con el qué, cómo, cuándo y bajo qué formato se produciría la liberalización. Los desencuentros reflejan las asimetrías (de intereses y de puntos de partida), aunque vistos desde la perspectiva de los grupos de negociación se decodifican como discrepancias técnicas, cuya solución puede alcanzarse en el mediano y largo plazo.

Los principales desencuentros entre las posiciones de los Estados Unidos y el Mercosur en acceso a mercado tienen que ver con si la apertura será un proceso único o si habrá accesos más beneficiosos a algunas áreas. En agricultura, el Mercosur sostiene el tema de la eliminación de los subsidios y las medidas de apoyo interno, mientras los Estados Unidos afirman que el espacio hemisférico no es el adecuado para la discusión de esos dos tópicos. Tienen un posicionamiento similar respecto de las medidas *antidumping*. En materia de servicios, el Mercosur quiere acogerse a lo estipulado en el GATS, mantener las negociaciones del Modo 3 (presencia comercial) en el grupo de servicios, y realizar la negociación con formato de listas positivas; los Estados Unidos plantean un proceso de liberalización sectorial acelerado,

transferir el Modo 3 al grupo de inversiones –donde son aceptadas reglamentaciones más rígidas– y la negociación bajo el formato de listas negativas. En Mercosur consta un consenso general de eliminar los subsidios agrícolas, pero no existe la misma convergencia sobre los subsidios y apoyos gubernamentales a otros sectores. Los Estados Unidos pretenden hacer la discusión de los subsidios agrícolas por separado, para poder imponer su agenda de liberalización en el resto de los servicios. El Mercosur aceptaba el cronograma, pero apostaba a una dilatación del proceso. Los Estados Unidos se aferraban a la conclusión en la fecha programada. Brasil defendía la implantación del acuerdo una vez que hubiesen concluido todas las negociaciones, mientras que los Estados Unidos proponían poner en práctica, lo antes posible, lo acordado por áreas.

Las posiciones y demandas del Brasil en los grupos de negociación, seguidas por el Mercosur, reflejan los intereses del agronegocio, los temores de los industriales y los obstáculos de su acceso al mercado estadounidense.

La materialización del bloque hemisférico puede afectar de manera sustantiva la balanza comercial de los países del Mercosur, no sólo por la competencia de los productos estadounidenses en el mercado interno, sino también por el desplazamiento de los productos del bloque de los mercados regionales. Esto último supone el riesgo de consolidar una inserción tanto mundial como regional basada en la reprimarización de las exportaciones, ya que una característica de la estructura del comercio latinoamericano es el peso que tienen los productos manufacturados en el comercio intralatinamericano. Así, si el comercio de manufacturas entre los países de América Latina fuere desplazado por importaciones de los Estados Unidos, se redundaría en una reprimarización de las exportaciones, porque en la estructura arancelaria de los países industrializados se castiga con aranceles superiores a los productos que tienen un mayor grado de elaboración. Ello ha favorecido, junto con otros factores estructurales, que los países latinoamericanos se inserten en el comercio mundial como exportadores de productos primarios.

La tabla 53 muestra la mayor propensión a la exportación de manufacturas a nivel intrarregional.

Aunque no existe una concentración sustancial del comercio de los países del Mercosur con los Estados Unidos, hay renglones del comercio, como el acero laminado en frío, que son objeto de solicitud estadounidense para la aplicación de la ley *antidumping* y de derechos compensatorios por la concesión de subsidios para las empresas exportadoras de Brasil y la Argentina. Éste es un importante punto de fricción en las negociaciones de la OMC, y lo será también en las

del ALCA. El sector de los productos de hierro y acero responde por el 50% de los reclamos, y dentro de los países latinoamericanos, los dos socios mayores del bloque acaparan treinta y una sanciones de las cincuenta aplicadas. Sobre ese particular e hipotéticamente, el ALCA podría viabilizar la solución del conflicto si estipulara que las importaciones entre los participantes no son objeto de medidas de regulación comercial. Sin embargo, no parece muy probable que los negociadores estadounidenses acepten ese enfoque (SELA, 1999).

Tabla 53
Composición de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004^a

	Propensión a la exportación de manufacturas ^b (porcentajes)	
	Intrasubregional	Extrasubregional
Mercosur	83,8	67,7
CAN	85,7	35,1
MCCA ^c	84,2	78,3
CARICOM	78,4	55,6
Cuatro Uniones Aduaneras	84,1	57,2

Fuente: CEPAL (2005).

^a Cifras preliminares.

^b Se refiere al coeficiente de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales hacia los diferentes destinos.

^c No incluye las exportaciones del sector de maquila y zonas francas.

Por otra parte, existe un conjunto de reclamos comerciales brasileños que empañaron la credibilidad de los Estados Unidos de cara a las negociaciones del ALCA.

En un estudio sobre prácticas comerciales estadounidenses que afectan el acceso de productos brasileños a ese mercado, presentado en noviembre de 2000 por la embajada brasileña en los Estados Unidos, se señala que hasta 1999 el desequilibrio de la balanza comercial bilateral era atribuido por el gobierno de los Estados Unidos al llamado “costo Brasil”. Con ello se pretendía ignorar la incidencia de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a las exportaciones brasileñas. La persistencia de un déficit desproporcionado después de la devaluación de enero de 1999 induce a pensar que las barreras de los Estados Unidos tienen un peso mayor que las condiciones internas del desempeño exportador brasileño (Embajada de Brasil, 2000).

Las acciones discriminatorias y de penalización injustificadas a los productos siderúrgicos brasileños, cuya participación en el mercado estadounidense era de un 0,5%, tuvieron un impacto devastador en las exportaciones del rubro.

Asimismo, los Estados Unidos mantienen inmovibles las crestas arancelarias para productos importantes del patrón exportador brasileño como el jugo de naranja, el calzado y los textiles. Según cálculos especializados, si los Estados Unidos retiraran las barreras sobre nueve productos brasileños (jugo de naranja, azúcar, calzados, cigarros y tabacos, gasolina, camarón, alcohol etílico y aceite de soja), implicaría ganancias para el país del sur de aproximadamente 831 millones de dólares, lo que representaría un incremento de más del 50% sobre el valor promedio de las exportaciones del período 1997-1998 (Embajada de Brasil, 2000).

Desde el punto de vista comercial, la firma del ALCA significaría para los países del Mercosur alcanzar una preferencialidad más sólida que la actual en el acceso al mercado estadounidense, ya que hoy disfrutan de la del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que les permite el acceso al mercado exento de derechos de aduana para muchos bienes, pero tiene el inconveniente de que ampara la exclusión de bienes y países y no se aplica con carácter permanente (Embajada de Brasil, 2000). Frente al SGP, el ALCA tendría la ventaja de que las exenciones de derecho de aduana estarían consagradas en un tratado obligatorio, con carácter permanente y legalmente protegido, y la tradicional discrecionalidad de la política comercial de los Estados Unidos se neutralizaría.

Desde el punto de vista de las inversiones, la negociación del ALCA significaría para el Mercosur mejorar el atractivo para las inversiones extranjeras; apoyar la transferencia de tecnología; generar un proceso de especialización industrial; permitir el acceso estable al mercado del país del norte; y contar con un mecanismo de solución de controversias (De la Reza, 1998).

No obstante, un estudio de la fundación Getulio Vargas arrojó que, comparativamente, el reforzamiento de la cooperación del Mercosur con la Unión Europea habría permitido a Brasil incrementar en 2005 su PIB en 5%, frente al 2% si hubiese avanzado la negociación del ALCA. En el caso de la Argentina, se pronosticaba un incremento del 6% y del 0,8%, respectivamente (Giacalone, 1998). De esto se infiere que el acercamiento a la Unión Europea puede representar un mayor estímulo para las economías del bloque que el ALCA o el acceso al NAFTA. Esto, sin dejar de tener en cuenta las oportunidades de mayor potencial del aumento de las exportaciones a Europa, especialmente en el sector de la agroindustria, y del potencial aún inexplorado del incremento de la venta de productos manufacturados.

Un estudio dirigido por la Universidad de Campinas a solicitud de la FIESP, que analiza el impacto de un acuerdo como el ALCA en veinte cadenas productivas en Brasil, arroja que saldrían favorecidos los productores de café, cítricos, siderurgia, papel y celulosa, y cuero

y calzado, cadenas intensivas en recursos naturales con “competitividad revelada” (Universidad de Campinas, 2003). Las amenazas para esas cadenas provendrían del incremento de las importaciones resultantes de los acuerdos, previendo la heterogeneidad intracadenas (segmentos de la cadena de papel y celulosa); la extensión de preferencias a otros países (café, calzados y siderurgia); y la dependencia de las negociaciones agrícolas por la entrada de nuevos países en la Unión Europea y del recrudescimiento del proteccionismo basado en la defensa comercial. La estrategia negociadora recomienda, para esos casos, la articulación de la liberalización comercial con el acceso a mercados; la articulación entre las negociaciones de bloques y las de la OMC; y rigurosos instrumentos de certificación y acreditación de calidad. El peso de la estrategia estaría situado en los temas de política comercial

Los petroquímicos, los textiles y confecciones, plásticos y bienes de capital tendrían buenas oportunidades, pero requerirían prepararse para la competencia, ya que fueron cadenas que sufrieron el aumento de la presión competitiva con las políticas de liberalización de los años noventa, y que actualmente tienen deficiencias y se ven amenazadas. Los principales riesgos para estas cadenas provendrían de la reducción de exportaciones por el probable desvío de comercio; del aumento del coeficiente de importación; de la desestructuración de la cadena; y de la inhibición de las inversiones. Las oportunidades son más limitadas, excepto en el rubro de textiles y confecciones, en el que podría alcanzarse una mejor competitividad respecto de otros exportadores extrabloque con la diversificación de la pauta exportadora en dirección al segmento de moda. Para esta cadena en particular, lo que se logre en acceso a mercados es relevante, pero en general depende más de la política industrial, en términos de modernización y reestructuración, que de la política comercial. En política comercial se recomienda que la desgravación se asocie con el proceso de reestructuración competitiva (Universidad de Campinas, 2003).

El tercer grupo, formado por las maderas y muebles, cosméticos y las cerámicas de revestimiento, enfrentaría importantes dificultades relacionadas con el incremento de importaciones de cosméticos provenientes de la Unión Europea y del segmento de muebles de los Estados Unidos. También cuenta la reducción de exportaciones a países de la ALADI, vinculada con el desvío de comercio en cerámica, cosméticos, madera y muebles, resultado del acuerdo comercial. La ampliación de exportaciones hacia ALADI en cerámicas y cosméticos podría ser una oportunidad para este grupo, así como la neutralización de las ventajas de acceso a mercados de los países del hemisferio en la cadena de cerámica. La intensidad de las políticas se concentra-

ría en las de promoción comercial y modernización de la planta para cerámica, muebles y madera. Por ello, se recomienda una reducción selectiva de la protección, acompañada de mejoras en el acceso a mercados y promoción comercial. En materia de política industrial, se sugiere el desarrollo, creación y consolidación de marcas, el fomento de redes de cooperación tecnológica y arreglos productivos locales; la internacionalización de las empresas nacionales a través de acuerdos con empresas que controlan redes de distribución en el exterior; y el apoyo crediticio a inversiones en activos comerciales en el exterior (Universidad de Campinas, 2003).

El cuarto grupo está integrado por las cadenas del automóvil, electrodomésticos, tele-equipos, informática y farmacéutica. Son cadenas competitivas pero con deficiencias, por ser más dependientes de las estrategias de las empresas transnacionales, donde predomina el comercio intrafirma, y el resultado del comercio exterior es función de la estrategia corporativa. Para estas cadenas, las amenazas provienen de la posibilidad del desvío de inversiones hacia otros países o de la pérdida de importancia de las filiales brasileñas en la red corporativa. Su oportunidad residiría en el incremento de la importancia de las filiales brasileñas en la propia red. La estrategia recomendada enfatiza las políticas industriales de modernización y hacia el capital extranjero. En ellas, el ritmo de la liberalización debe compatibilizarse con el desarrollo tecnológico y la consolidación productiva de las actividades de las filiales locales. La negociación debe articular liberalización comercial con acceso a mercados, comercio intrafirma e inversiones y una estrategia dirigida a la integración productiva. En cuanto a las políticas industriales, debe apoyar la integración de filiales a red de producción e innovación de las ETN; promover en las empresas instaladas la interacción con el sistema local de innovación; atraer y desarrollar nuevos proveedores; asociarse para formar y capacitar a los proveedores de mano de obra local; y priorizar el desarrollo de segmentos intensivos de la cadena en tecnología o que representen oportunidades comerciales (Universidad de Campinas, 2003). Como puede verse, la mayor parte de estas recomendaciones tiene que ver con decisiones del capital extranjero. Se trata de una variable sobre la cual la política nacional puede ejercer influencia pero no decidir y se plantea, por ello, que depende de la lógica con que funcione cada cadena.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio citado tiene una importancia trascendente y podría ser un referente para la medición de impactos de los acuerdos comerciales. Sin embargo, esta investigación concluyó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que solicitó que no se hiciera pública. Por este motivo no

fue divulgada hasta 2003 y, según argumenta uno de los coordinadores del equipo que realizó la investigación, no se contaba con fondos para su publicación.

El objetivo de esta referencia a los potenciales costos y beneficios del ALCA para el país, cuya estructura productiva es la más compleja y avanzada del Mercosur y el único que realizó un estudio para tal cantidad de cadenas productivas –al menos públicamente conocido– ha sido mostrar cómo, con independencia de la amenaza que represente para la cadena productiva la estrategia propuesta, ella está dirigida a concesiones de liberalización vinculadas con la reciprocidad en acceso a mercados o en políticas de defensa comercial. Todo esto conduce a las siguientes observaciones:

- Primero: las conclusiones del estudio son técnico-económicas y no derivan en una reflexión política sobre el impacto del acuerdo en la soberanía. Los estudios se concentran estrictamente en los efectos sobre la participación de mercados.
- Segundo: las recomendaciones, incluso para los casos en que el acuerdo implica más amenazas que oportunidades, están dirigidas a la continuidad de la negociación y no a su interrupción.
- Tercero: la mayor parte de las recomendaciones fundamenta la necesidad de tácticas dilatorias.
- Cuarto: en general, la reacción de los empresarios frente a las contingencias no es el abandono del terreno ni la búsqueda de alternativas. La respuesta empresarial se adapta comúnmente a las reglas del juego. Para los empresarios, el escenario es un dato de la realidad al que hay que adaptarse y, para lograrlo, piden tiempo.

En la Argentina se realizó un estudio dirigido a adelantar los impactos comerciales del ALCA. Realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, el trabajo “Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina. Un Estudio del Impacto Sectorial”, publicado en 2002, señala que tanto México como los Estados Unidos habían perdido peso relativo en las exportaciones argentinas de la última década y que, en cambio, el peso de de los países latinoamericanos restantes había crecido del 42% a principios de los años noventa, hasta el 58% entre 1999 y 2001. Sin embargo, si se enfoca el análisis tomando el mercado de destino como referente, la Argentina no es un gran proveedor para la región, ya que sólo tiene un papel significativo para el Mercosur, Chile y Perú (CEI, 2002:5). A diferencia

de la mayor parte de los estudios que se circunscriben a los costos y beneficios comerciales de una liberalización frente a los Estados Unidos, éste cubre el impacto comercial derivado de la apertura frente al resto de los mercados de América Latina.

El estudio señala que si bien los Estados Unidos presentan menores niveles arancelarios que el resto de la región –un 5% promedio (CEI, 2002:7)–, son los que mayor dispersión de su estructura arancelaria tienen, producto del uso intensivo de picos arancelarios en los renglones de agroalimentos, pesca, cueros, textiles y calzado y en la aplicación de escalonamientos arancelarios para proteger su mercado de importaciones de mayor valor agregado. Teniendo en cuenta que las producciones argentinas son “discriminadas” en relación con las de otros países que tienen acuerdos bilaterales o subregionales con los Estados Unidos –países que son beneficiarios de iniciativas unilaterales por parte de ese país–, el estudio identificó los potenciales “ganadores” en un acuerdo con los Estados Unidos, atendiendo a la coincidencia entre la especialización exportadora argentina y la especialización importadora de los Estados Unidos; a los productos que enfrentan aranceles o barreras elevadas respecto a otros competidores potenciales (que deberían desaparecer si se concretara un acuerdo); y a los sectores donde existe un tamaño mínimo de mercado y una oferta exportable argentina relevante.

A nivel sectorial, se encontraron oportunidades fuertes (aquellas en las que la competitividad internacional de la Argentina, medida a través de las Ventajas Comparativas Reveladas, es independiente del acceso preferencial que tiene al mercado brasileño, en cuyo caso la Argentina tiene especialización exportadora [$VCR > 1$] aun sin tener en cuenta las ventas a Brasil (CEI, 2002:6)) sin competencia en el mercado estadounidense para cacao y sus preparaciones, filamentos sintéticos, herramientas y útiles, extractos curtientes y tintóreos, productos químicos orgánicos, y preparaciones de legumbres y hortalizas. El mercado potencial para estos renglones se recalcula en 822 millones de dólares (CEI, 2002:30). También serían fuertes las oportunidades –aunque con competencia– para las carnes y despojos comestibles, azúcares, tabaco, productos químicos orgánicos, bebidas y líquidos alcohólicos, lana, preparaciones alimenticias diversas, cereales, preparaciones de legumbres y hortalizas, extractos curtientes y tintóreos. Este paquete se valora en 5.398 millones de dólares (CEI, 2002:30).

Tendrían oportunidades débiles –cuando en un producto determinado las $VCR < 1$, sin considerar las exportaciones a Brasil (CEI, 2002:6)–, con competencia en el mercado de los Estados Unidos, las manufacturas de origen industrial como vehículos y sus partes, artículos textiles confeccionados, plástico y manufactura de plástico.

Entre las oportunidades débiles sin competencia se encuentran los vehículos y sus partes, preparaciones de legumbres y hortalizas, y leche y productos lácteos (CEI, 2002:30).

En relación con la CAN, las oportunidades fuertes se evalúan en más de 4.244 millones de dólares, concentradas en cereales, algodón, preparaciones alimenticias, químicos diversos, manufacturas de fundición, grasas y aceites. Las débiles, que alcanzan casi 6 mil millones de dólares, incluyen maquinarias y aparatos mecánicos, vehículos y sus partes, productos farmacéuticos y plásticos y sus manufacturas (CEI, 2002:7).

En el análisis de qué sectores recibirían mayor competencia externa por la dilución de las preferencias intra-Mercosur, se tuvieron en cuenta la complementariedad comercial entre los países del TLCAN y cada uno de los miembros del bloque. Para evaluar las amenazas que el ALCA supone a las exportaciones argentinas a Brasil, se adicionó un criterio para clasificar las amenazas en fuertes y débiles, incluyendo en las primeras los sectores en los cuales la Argentina no tiene especialización exportadora cuando se excluye a Brasil –productos en los que las $VCR < 1$, si se excluye a Brasil y el arancel de NMF de ese país es mayor de 10%, lo que implica que la Argentina tiene una preferencia comercial importante– (CEI, 2002:7).

Los productos exportados a Brasil que estarían bajo amenaza fuerte representan entradas anuales de 2 mil millones de dólares y se concentran en vehículos y sus partes, máquinas y aparatos mecánicos, máquinas y material eléctrico y plástico y sus manufacturas. Estos renglones enfrentarían una importante competencia en el mercado doméstico, resultado de la eliminación de las preferencias en el ALCA (CEI, 2002:7).

Existe además un mercado que recibiría amenazas débiles por un monto de 1.600 millones de dólares. Éste estaría representado por sectores que recibirían mayor competencia, pero en los que la Argentina tiene niveles de competitividad internacional, aun si se excluye el mercado brasileño (CEI, 2002:7).

En el mercado chileno, el principal competidor serían los Estados Unidos, que desplazarían exportaciones por 340 millones de dólares (CEI, 2002:7).

Frente al ALCA, la Argentina vería amenazada su participación en el mercado brasileño en productos industriales y, a su vez, la principal competencia de otros mercados provendría del propio Brasil (CEI, 2002:44). Las mayores oportunidades provendrían del acceso al mercado de los países del TLCAN, con ingresos de 19.300 millones de dólares, concentrados en bienes primarios y manufacturas de origen agrícola. En segundo lugar, del acceso a los mercados de la CAN,

donde tienen un peso importante las manufacturas industriales y los productos agrícolas, con 4.200 millones de dólares (CEI, 2002:44).

Los resultados del estudio del CEI ofrecen una perspectiva netamente comercial a partir de la liberalización de los mercados. Sin embargo, cuando se publicó este estudio, los Estados Unidos aún no habían presentado su lista de desgravación. Por lo tanto, el trabajo no consideró cuántos años tardaría en alcanzar el acceso al mercado, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor cantidad de renglones en los que la Argentina presenta ventajas comparativas califican como productos sensibles en los listados de ese país. Por otra parte, no existe una apreciación acerca del impacto que esta apertura tendría en la economía doméstica; su utilidad a los efectos de la investigación se limita, en consecuencia, a ratificar en primer lugar el interés latinoamericano en el acceso al mercado norteamericano –en especial al agrícola–, y la previsible continuidad del proceso de desindustrialización, en segundo.

La estructura arancelaria de los países desarrollados desestimula las importaciones de mayor valor agregado. Por ejemplo, en bebidas y tabaco muestra niveles promedios del 3% para las materias primas y del 13% para los productos procesados. En los textiles, vestimenta y cueros, el promedio arancelario es del 2% para las materias primas y del 10% para productos procesados (CEI, 2002:21), de modo que la política comercial de los países industrializados frena las exportaciones industriales de los países subdesarrollados. Esto explica en parte por qué con la estrategia de crecimiento orientada hacia las exportaciones adoptada por América Latina desde el segundo lustro de la década del ochenta se favorece más la exportación de productos primarios con bajo valor agregado.

Como en el caso de Brasil y quizá con mayor agudeza, los empresarios potencialmente perjudicados por estos acuerdos han buscado en la asociación con el capital extranjero, en calidad de socios menores, la vía para enfrentar la competencia.

Como ya se había hecho referencia en el caso de Brasil, en la Argentina, la timorata reacción empresarial frente a una propuesta en la que los riesgos están asegurados y los beneficios son inciertos confirma que la capacidad de adaptación, y no la subversión de las reglas, rige el *glamour* de los capitalistas.

Por esta razón, a pesar de los daños que sus intereses recibirían de la liberalización estipulada por el ALCA, los empresarios no han acompañado en general un enfrentamiento al proyecto hemisférico.

Las demandas y posiciones brasileñas podrían tener un sustento importante si lograran una negociación apoyada en una plataforma sudamericana. Se descartaban, en ese proyecto, otras subregiones, ya que los intereses de Centroamérica, donde el máximo foco de la

negociación consistía en afianzar su condición de maquiladora con beneficios de acceso a mercados avalados por la estrategia de las empresas transnacionales en esa subregión, no coincidían con los del Mercosur. Tampoco Centroamérica era demandante en las áreas en las que sí lo es el bloque. Igualmente, no parecía posible buscar un acercamiento con Caricom, puesto que ese grupo tiene demandas muy centradas en el Trato Especial y Diferenciado, aspecto con el cual Mercosur no está muy comprometido.

Las negociaciones con la CAN, que aparecía como el socio potencial más pertinente en ese empeño, se fueron complicando, y los plazos para concretar la formación de un área de libre comercio sudamericana, meta planteada desde 1998, se fueron postergando sucesivamente hasta diciembre 2003, cuando las negociaciones culminaron.

En la dinámica comercial intra-latinoamericana operan aranceles más altos que los aplicados a los países desarrollados. La tabla 54 da cuenta de ello, algo que podría explicarse por el carácter competitivo y no complementario de las economías latinoamericanas. Aunque la propuesta brasileña de la zona sudamericana tenía un sentido estratégico, para los andinos, cuyo comercio fundamental se produce con los Estados Unidos, revestía significación comercial y tenía el atractivo de las posibilidades de inversión en infraestructura que permitieran elevar los niveles de comercio.

Tabla 54
Oferta exportable ponderada por aranceles (NMF)

Región	Centroamérica	Caribe	Comunidad Andina	Mercosur	Canadá	Chile	Estados Unidos	México
Centroamérica	—	12,34	12,59	14,05	6,35	6,0	4,48*	TLC
Caribe	5,11	—	12,83	5,95	3,54	6,0	1,89	10,46
Comunidad Andina	4,50	7,09	—	4,17	1,60	6,0	1,69	TLC
Mercosur	5,04	9,98	11,15	—	2,71	TLC	2,75	14,59
Canadá	5,95	11,05	12,15	12,70	—	TLC	TLC	TLC
Chile	2,86	6,58	8,64	TLC	TLC	—	TLC	TLC
Estados Unidos	3,70*	9,11	10,06	11,28	TLC	TLC	—	TLC
México	TLC	13,25	TLC	15,14	TLC	TLC	TLC	—

Fuente: Blanco y Zabludovsky (2003).

Se concluyeron las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos, por lo que estos aranceles pueden haber variado.

Para el logro de los propósitos brasileños, era importante la jerarquía de los compromisos. Ello dependía de razones económicas y de la voluntad política, pero también del orden de la negociación. El retraso

de las negociaciones con la CAN y la implementación del Plan B de aproximación al ALCA por parte de los Estados Unidos restaron potencialidad al logro del acuerdo a fines de 2003, ya que para cuatro de los países de la CAN la prioridad era la negociación del TLC.

La reunión de Miami fue “salvada” por el acuerdo entre de Brasil y los Estados Unidos –que flexibilizaba lo que podía esperarse del ALCA– y con la renuncia del Brasil al *single undertaking*.

A pesar de estas contradicciones –reflejo del enfrentamiento en un acuerdo de economías dispares pero con estructuras más complejas, demandantes en todas las disciplinas–, es evidente la voluntad política de Brasil y la Argentina de continuar las negociaciones y buscar formas para su avance. En ese sentido, los dos socios mayores del Mercosur ofrecieron a los Estados Unidos abrir distintas ramas del sector servicios en las negociaciones del ALCA. Reproduciendo la estrategia estadounidense, se ofrecieron niveles de apertura según sectores y regiones del continente.

La propuesta abarcó ingeniería, planeamiento urbano, construcción, comercio mayorista y minorista, franquicias, hotelería, restaurantes, servicios de computación, de limpieza, de mantenimiento y reparación de equipos (Bermúdez, 2003; Gosman, 2003; FES, 2003). Fueron excluidos de la apertura los servicios financieros y bancarios y los médicos, los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los servicios prestados a través de internet (Gosman, 2003), considerados sensibles. La apertura del mercado de servicios financieros y las telecomunicaciones son objetivo priorizado del equipo negociador estadounidense. La propuesta de apertura es prácticamente la misma presentada a la Unión Europea, en lo que se evidencia un seguimiento, salvando las distancias, de la estrategia negociadora de los Estados Unidos de poner a competir a los supuestos socios por mayores beneficios, en correspondencia con los compromisos contraídos.

Después de corregida la estrategia de negociación del ALCA, atemperándola a las demandas y exigencias de los ejes de la fricción, se suponía que en la reunión del CNC a celebrarse en febrero de 2004 en Puebla se definirían los compromisos que debían asumirse en los dos niveles de negociación planteados. Nuevamente, sin embargo, las contradicciones provocaron el estancamiento. El cuadro de evolución de las posiciones respecto de reuniones anteriores es recogido por Aloizio Mercadante, senador del PT y uno de los políticos brasileños más involucrados en el tema.

A lo que se muestra en el cuadro habría que agregar que un elemento más de la tensión que se produjo en Puebla. El Mercosur propuso colocar todo el universo arancelario en negociación, en tanto el G-14 planteaba cautelosamente que se plasmara lo sustancial del universo

arancelario, es decir la exclusión de algunos ítems. Además, un funcionario de la USTR declaró que cualquier mejora en la oferta de acceso a mercados para Brasil debía producirse en el formato del ALCA.

Cuadro 10
Brasil-Estados Unidos: Posiciones en las negociaciones del ALCA

Brasil	Diferencias	Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> -Negociar reglas para inversiones en la OMC. -No admitir arbitrajes internacionales en disputas entre los Estados y las empresas. -Establecer excepciones a la libre transferencia de capitales para proteger la economía de eventuales ataques especulativos. -Admitir criterios de desempeño para las inversiones 	Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer que disputas entre empresas extranjeras y los Estados nacionales sean decididas por árbitros internacionales y no por la justicia local. -Reducción o eliminación de criterios de desempeño de los inversores externos -Impedir la transferencia forzada de tecnología, como la producción de genéricos.
<ul style="list-style-type: none"> -Liberación progresiva del sector. -No incluir en la negociación concesiones significativas en sectores estratégicos como telecomunicaciones, energía y servicios financieros. -Reproducir en el ALCA los compromisos acordados en la OMC. 	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> -Eliminar reglamentaciones domésticas restrictivas a la actuación de las prestadoras de servicios estadounidenses en los otros países. -Presionar por la liberación de todos los servicios, incluso financieros, de energía, jurídicos, informática.
<ul style="list-style-type: none"> -Negociar antidumping en el ALCA. -Dificultar la aplicación de medidas antidumping contra los países en desarrollo. -Establecer en la OMC reglas más claras y con más rigor sobre la aplicación de medidas antidumping. 	Antidumping	<ul style="list-style-type: none"> -Preservar la capacidad de aplicar sus normas comerciales y negociar sólo en la OMC. -Loa acuerdos que puedan afectar las normas internas de defensa comercial deben subordinarse a la Comisión del Senado estadounidense que aprueba el presupuesto del país.
<ul style="list-style-type: none"> -Conciliar el derecho de propiedad intelectual con la transferencia de tecnología. -Flexibilización del derecho de propiedad en relación con las necesidades en salud pública. -Negociar preponderantemente en la OMC. 	Propiedad Intelectual	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar que los acuerdos comerciales tengan reglas de propiedad intelectual similares a la rigurosa legislación estadounidense.

Fuente: Gabinete del senador Aloizio Mercadante en FSP (2003), FES y CESI.

Los elementos hasta aquí acumulados permiten concluir que la resistencia del Mercosur se dirige a mejorar los referentes de la negociación, y que es negociable si las condiciones cambian. No existe una sola referencia gubernamental a la posibilidad de abandonarla, aunque sí a dilatarla, ya que es funcional a los intereses de una parte del empresariado. La otra parte, como se ha visto, aboga por concluir ante el temor de llegar cuando los otros países que hayan firmado

acuerdos con los Estados Unidos se hayan posicionado en el mercado. De haber cambios en el tema de los subsidios agrícolas en la OMC, la presión del agronegocio y del sector financiero podría ejercer influencia para cerrar las negociaciones. La decisión final también se definirá por determinantes políticas según los resultados electorales, de lo que no se debe esperar un cambio esencial en la posición sino en las tácticas: acelerar la negociación o mantener una resistencia dilatoria, en tanto los sectores afectados se preparan para la competencia.

Cada vez con mayor fuerza, en Brasil se hacen sentir los reclamos de abandonar la consolidación de la unión aduanera y desarrollar una zona de libre comercio.

Simultáneamente, el bloque se prepara para enfrentar una posible demora en las negociaciones con los Estados Unidos, a partir de la diversificación de sus mercados de exportación hacia otros grandes importadores de la economía mundial. Esto es un paliativo cuando no se cuenta con el acceso preferente al mercado estadounidense, a la vez que pospone el momento de hacer los ajustes en su economía que exigiría la negociación con el país del norte.

La posición de Brasil, apoyada por los miembros del Mercosur restantes, parecería consistir en integrar las negociaciones del ALCA hasta el final y dejar que el fracaso o el retraso deriven de ellas y no de un posicionamiento político. En segundo lugar, en buscar socios comerciales extrahemisféricos que contrarresten el acceso preferencial al mercado estadounidense que se habría obtenido presumiblemente de la negociación.

Este paso va acercando, de manera no intencional, al Mercosur, y particularmente a Brasil, al eje asiático, enunciado en el inicio del capítulo por el NIC, lo que sería un efecto no deseado y quizá no previsto por los Estados Unidos.

El desenlace no esperado del ALCA podría ser, en vez de una zona homogeneizada por normas hemisféricas, una América Latina fragmentada, sea en torno de China o de Venezuela.

Por último, las divergencias que cuestionan realmente la naturaleza del ALCA no nacen de la pugna de intereses y de posiciones en el proceso de negociación; serán resultado de posiciones políticas, y no técnicas.

CAPÍTULO IV

RECONFIGURACIÓN DE LOS ESPACIOS DE INTEGRACIÓN

DURANTE TODA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, se moviliza en América Latina un abigarrado y complejo escenario de integración, caracterizado por la superposición de proyectos de diferente naturaleza, alcance y profundidad. A lo largo de más de diez años, los esquemas tradicionales de integración han convivido con un sinnúmero de acuerdos bilaterales y otras propuestas asociativas de carácter regional e interregional. Algunas instituciones especializadas de la región comenzaron a plantearse el tema de la convergencia entre estos esquemas. La cuestión de las divergencias entre las propuestas se exacerbaba con la aparición de una centrada en los Estados Unidos. Se plantearon, así, muchos interrogantes acerca de si tales iniciativas eran complementarias o excluyentes en relación con el ALCA y a los TLC.

La convergencia entre países de un mismo esquema no ha sido una meta lograda por los sistemas de integración latinoamericanos. Desde otro lugar, la doble "lealtad" al ALCA y a los esquemas convencionales, lejos de ser un factor de estímulo para la asociación, se ha convertido en uno de disenso.

Hasta el eclecticismo tiene límites. La convivencia de propuestas de inserción internacional tan disímiles no pasaría la prueba del tiempo. Las negociaciones plurilaterales de tres países andinos y todos los centroamericanos con los Estados Unidos pusieron a prueba

la capacidad de convivencia del ALCA o los TLC con las propuestas históricas de integración.

La característica fundamental del escenario ha sido la tendencia al reordenamiento y reconfiguración de los espacios. Ello ha implicado la emergencia de nuevos ejes en torno de los cuales gira la integración.

EJES DE INTEGRACIÓN (1990-2003)

Durante los años noventa, el concepto de integración se caracterizó por su creciente laxitud como reflejo del tránsito de un patrón de acumulación a otro, de manera que en los procesos económicos reales se superponían los restos del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el modelo neoliberal, en plena puja para imponerse frente a la resistencia tanto de sectores populares como de segmentos del empresariado nativo que defendían sus espacios de mercado.

Los tradicionales esquemas de integración latinoamericanos nacidos de la necesidad de ampliar los limitados mercados internos que hicieran económicamente factible la industrialización bajo la ISI fueron formalmente el resto más visible de aquel patrón en decadencia. Al igual que las demás estructuras de las sociedades, los procesos de integración adecuaron esas formas de funcionamiento e instrumentos a la nueva estrategia de acumulación del capital. Paradójicamente, la adecuación se produjo sin cambios en la meta de alcanzar un mercado común.

Como expresión de la nueva estrategia económica que desplaza a la ISI, impulsada por los organismos financieros internacionales y favorecedora de un modelo de mercado sesgo exportador, en los inicios de la década del noventa tiene lugar una explosión de acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos. Ya no se trata de convenios que involucran productos seleccionados; cubren una parte sustancial del espectro arancelario sobre bienes y servicios y, más adelante, incorporan otras disciplinas como compras gubernamentales, políticas de competencia, transparencia, propiedad intelectual, etcétera.

Un hecho inédito respecto de los proyectos de integración bajo la ISI es la participación directa de países desarrollados en estos novedosos acuerdos. Entre ellos se destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que México participa junto a Canadá y los Estados Unidos. Otro rasgo relevante es que, con los cambios en el patrón de acumulación, la búsqueda de acuerdos con los Estados Unidos que hipotéticamente faciliten el acceso de los productos latinoamericanos a su mercado deviene, en primer lugar, prioridad para la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños.

Lo peculiar de estos nuevos acuerdos es que a pesar de una cobertura tan amplia de disciplinas, el techo máximo que se proponen alcanzar es la zona de libre comercio. Únicamente el Mercosur, entre los surgidos en los años noventa, se plantea construir un mercado común. Desde el punto de vista institucional, los acuerdos califican como del “modelo intergubernamental minimalista⁴⁰” (BID, 2002:97), cuyo soporte es la estructura normativa.

Es así como en la década del noventa se diversifican las formas de inserción institucionalizadas a través de estos convenios. Coexisten esquemas tradicionales de integración (MCCA, Comunidad Andina, Caricom, ALADI, Mercosur) con acuerdos bilaterales negociados entre países latinoamericanos. Se forma entonces una compleja red de acuerdos que se ilustra como *spaghetti bowl* (BID, 2002:70), donde se superponen convenios de primera y segunda generación (en los que se distingue la participación de México y Chile) con el TLCAN y con dos iniciativas unilaterales, regionales, temporales y preferenciales implementadas por los Estados Unidos con las subregiones de Centroamérica y el Caribe, que datan de los años ochenta, bajo la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1983 (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*, que en 2000 se transforma en la *Caribbean Basin Trade Partnership Act*) y con cuatro países andinos: Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, bajo la Ley de la Preferencia Arancelaria Andina de 1991, prorrogada en 2002 hasta el 2006 como Ley de la Promoción Arancelaria Andina para la Erradicación de la Droga (ATPDEA). Debe señalarse especialmente la emergencia en estos años de la propuesta del ALCA que, aunque no se materializa, devino prioridad de inserción externa para la casi totalidad de los países del hemisferio, a pesar del período en que se evidencia un vacío de liderazgo.

Los acuerdos firmados por México extienden la normatividad del TLCAN y convierten la negociación con ese país en una antesala para llegar a un acuerdo con los Estados Unidos.

Los convenios de segunda y tercera generación que se desarrollan con mayor celeridad en los años noventa responden a un grupo de características que se denotan como “nuevo regionalismo” y que se contraponen a las de los esquemas que se desarrollaron bajo la ISI, a los que se reconoce como “viejo regionalismo”.

A partir de la aprobación de la Ley de Comercio de 2002 (que concede al ejecutivo estadounidense el llamado *fast track*), se aceleran en

40 “Este modelo está basado en una estructura con instancias de decisión y coordinación exclusivamente intergubernamentales y, como tal, no comprende instituciones supranacionales con personería jurídica propia” (BID, 2002: 97).

la región los acuerdos que tienen como centro a los Estados Unidos, con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Chile, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA)⁴¹, y los avances de la negociación con Panamá y tres países andinos. Se consolida de este modo un eje de integración en torno de los Estados Unidos, después de un errático período (1995-1998) caracterizado por el vacío del liderazgo de ese país en la propuesta hemisférica. Ello propició una relativa preeminencia de Brasil, con la iniciativa del presidente Itamar Franco en 1993 de la creación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), unida a una exitosa proyección externa del Mercosur, avalada por la firma de un acuerdo marco con la Unión Europea, y la asociación de Chile y Bolivia.

Desde mediados de los años noventa hasta 2003, los ejes principales de integración se configuraron alrededor de México, los Estados Unidos y Brasil: México, a través de los acuerdos bilaterales con otros países latinoamericanos que adelantan la agenda estadounidense mediante acuerdos que reproducen lo esencial del TLCAN, y los Estados Unidos por su parte, con el avance que significó el lanzamiento de las negociaciones del ALCA en la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, y la publicación del primer borrador del acuerdo en 2001. A pesar del estancamiento de las negociaciones del ALCA después de la ministerial de Quito en noviembre de 2002, y de la estrategia política para salvarlas en la reunión de Miami un año después, los Estados Unidos mantuvieron su papel protagónico como promotor del proceso, y relanzaron la agenda del ALCA a través de los TLC. Por su parte, el liderazgo brasileño se vio mermado desde 1998, cuando la resaca de la crisis asiática se hizo sentir en los países del Cono Sur, cuyo desenlace, *grosso modo*, puede ilustrarse con la crisis argentina y la devaluación del real en 1999, que repercutió en su capacidad de articular iniciativas que ampliaran su influencia institucionalizada por acuerdos en el ámbito sudamericano. De todos modos, en 2000, Brasil convoca a la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur.

Sin desconocer el papel jugado por México como eje de ofertas de TLC, la dinámica entre los ejes Estados Unidos-Brasil es la de mayor influencia como generadora de propuestas. Entre ellos tiene lugar cierta competencia, de forma que las iniciativas de uno generan contrapropuestas del otro y los avances de uno estimulan el impulso del otro. Luiz Alberto Moñiz Bandeira, autor del libro

41 En el momento de enviarse este informe, el CAFTA había sido aprobado por los parlamentos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua; con modificaciones, por el congreso de los Estados Unidos.

Conflicto e Integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul) señala que “Probablemente, el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995) en octubre de 1993 haya incidido, entre otros factores, para que el presidente Bill Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush (1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho una ampliación del TLCAN que abarcaría todo el hemisferio para 2005.

La cuestión ALCA/Mercosur se tornó así el principal nervio de la rivalidad entre Brasil y los Estados Unidos por involucrar profundas contradicciones y entrelazamientos de intereses económicos, políticos y estratégicos. El establecimiento del ALCA teniendo como núcleo el Mercosur, no convenía a los Estados Unidos. Representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA. Brasil, por otro lado, ya no tenía interés en éste, porque no podía permitir, como lo hizo la Argentina, que su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial (Moñiz Bandeira, 2003).

No obstante el deterioro de los principales indicadores económicos del Mercosur a raíz de la crisis asiática, catalizador de problemas acumulados en el bloque, y más allá de las contradicciones internas entre sus miembros, los mismos lograron mantener una relativa cohesión entre ellos (con alguna fisura en la proyección hacia los Estados Unidos por parte de Uruguay, que inició la negociación de un Tratado Bilateral de Inversión –TBI– con ese país) frente a la negativa estadounidense a discutir temas sensibles (subsidios agrícolas y *antidumping*) para las economías del Mercosur, pero especialmente para Brasil, en el marco del ALCA.

Después de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla en febrero de 2004, se configura un nuevo mapa en las negociaciones hemisféricas, determinado por una fragmentación del proceso, que tiene dos salidas con cierto grado de definición:

- Una salida de continuidad del proceso del ALCA por la vía de los TLC fue la opción inmediata para Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú (para Bolivia se planteaba

su incorporación más adelante, pero la inestabilidad política y la indefinición sobre la Ley de Hidrocarburos, primero, y el triunfo de Evo Morales y la declarada oposición de su gobierno al ALCA después, la ha cancelado).

- Una salida de interrupción del proceso negociador para los países miembros del Mercosur, Venezuela y países del Caribe.

La salida de interrupción del proceso no debe tener el mismo desenlace para Venezuela y las dos agrupaciones mencionadas. En el caso de los países caribeños, la CBTPA vence en 2008, por lo que cuentan con un compás de tiempo para evaluar la evolución del escenario que, para esa subregión, debe evolucionar hacia una negociación en la que se dé espacio a las demandas caribeñas de un Trato Especial y Diferenciado, atendiendo al tamaño de esas economías y su vulnerabilidad. Por lo tanto, lo más probable es que este grupo pueda desarrollar una salida de continuidad, aunque no está nominalizado en las listas de los posibles candidatos a TLC en la actual legislatura del Congreso de los Estados Unidos.

Sin embargo, como se ha visto, con la interrupción del proceso los países del Mercosur no se benefician de una opción de continuidad por la vía de un TLC con los Estados Unidos. Una solución de continuidad para ese bloque estaría asociada con el relanzamiento de las negociaciones del ALCA, lo que se plantea como una posibilidad en la agenda estadounidense después de que concluyan las negociaciones de la Ronda Doha, en la que supuestamente se dará salida al tema de los subsidios agrícolas.

La idea del relanzamiento del ALCA gana adeptos en los círculos políticos y académicos de los Estados Unidos, pues anteriormente se había planteado la posibilidad de que los acuerdos regionales sirvieran como palanca a las negociaciones en la OMC. Sin embargo, los acuerdos bilaterales que los Estados Unidos están negociando no tienen peso para cumplir esa función. La mayor parte de éstos tiene más un sentido político para enviar señales que importancia comercial para ese país. Por este motivo, en medios de influencia de los Estados Unidos crece la perspectiva de priorizar las negociaciones de la Ronda Doha y de que si hubiese que continuar apelando a los regionales para avanzar la agenda debería mirar Asia y el relanzamiento del ALCA. En esta etapa, el bilateralismo no ha mostrado ser un buen camino para llegar al multilateralismo.

Un escenario de relanzamiento del ALCA se vería favorecido por:

- La implementación del CAFTA-RD-Panamá y del TLC-Andino;

- Los progresos en el tema de agricultura de la Ronda Doha;
- Cambios en la posición negociadora de Brasil.

Para Venezuela, la interrupción del proceso ha acelerado una salida rupturista a sus divergencias con la negociación del ALCA bajo el actual proceso político que vive.

Para los países del Mercosur, no obstante, tal corte –sin salida constructiva inmediata– y otros factores coyunturales favorecen la posibilidad del desarrollo de una opción de distanciamiento de la iniciativa hemisférica.

DESARTICULACIÓN Y REARTICULACIÓN DE ESPACIOS

La interrupción del proceso negociador del ALCA, la exclusión de un grupo de países de una opción de continuidad por los TLC y los cambios políticos en casi todos los países del Mercosur hacen posible la reconfiguración de los procesos de integración.

Operativamente, por reconfiguración de la integración debemos entender la redefinición de los espacios y de las relaciones en el interior de los esquemas de integración resultantes de la conjunción de tres procesos:

- Desarticulación y rearticulación de espacios de integración;
- Nuevas alianzas;
- Diversificación de las formas;

La desarticulación de los espacios puede ser formal, *de facto* o institucional; y coyuntural o estructural.

Cuadro 11
Desarticulación y rearticulación de los espacios de integración

Desarticulación	Rearticulación
ALCA (formal-temporal)	TLC y TBI
MCCA (<i>de facto</i> -estructural)	CAFTA-DR
CAN (<i>de facto</i> -estructural) institucional?	TLC Andino (3)
	Mercosur+Venezuela
	CSN

Fuente: elaboración de la autora.

La desarticulación y rearticulación de los espacios de integración se manifiestan en el estancamiento de las negociaciones del ALCA que,

como se ha planteado en otras partes de este trabajo, podría ser temporal, aunque con la escisión de Venezuela y Bolivia (a la que se suma Ecuador que, según las declaraciones del presidente Rafael Correa, no daría continuidad a las negociaciones del tipo ALCA). La agenda del ALCA se proyecta a través de los TLC en espacios reducidos, pero no se redefine con la limitación de su contenido: éste se mantiene e incluso se profundiza.

El proceso de integración centroamericano pierde dinamismo y sentido frente al CAFTA-DR, que articula las relaciones externas de los países de la subregión. En este caso, se trata de una desarticulación *de facto*, porque no ha tenido lugar la denuncia del acuerdo por parte de sus miembros. Su sobrevivencia formal estaría asociada a la redefinición de sus contenidos y metas. Estructuralmente, es absorbido por el TLC con los Estados Unidos. Por lo tanto, su rearticulación a través del TLC es destructiva.

La desarticulación del proceso andino sobreviene por la crisis de larga data del esquema y por el impacto del TLC. La denuncia de Venezuela no es más que el reconocimiento de su inviabilidad por la subordinación y necesidad de readecuación de sus instrumentos normativos a lo estipulado en el TLC con los Estados Unidos, algo que aquél país y Bolivia no comparten. La desarticulación *de facto* de la CAN no es un evento sino un proceso. En él pueden señalarse como momentos descollantes la decisión de ese organismo que facultó a sus miembros a realizar negociaciones individualmente, fuera del bloque –aunque debían mantener intercambio y consulta durante las negociaciones–, y la obligación de informar antes de firmar, en julio de 2004. Estos pasos no fueron cumplimentados, y tanto Colombia como Perú rubricaron el acuerdo. Además, cumplieron con la exigencia estadounidense de adaptar la normativa andina para hacerla compatible con el TLC. Por ello, introdujeron una modificación para flexibilizar los términos de cumplimiento de la Decisión 486, haciendo optativo conceder o no protección a los datos de prueba. Además, los andinos debieron renunciar a la utilización de la franja de precios, uno de los instrumentos de protección típicos de la CAN. Ésta, al igual que el MCCA, se rearticula mediante un proceso destructivo en el TLC, pero a diferencia del esquema centroamericano, se acompaña de la escisión de uno de sus miembros y de la posibilidad de que algo similar ocurra con Bolivia. Tres de los miembros de la CAN priorizan su relación con los Estados Unidos, Venezuela se integra en el Mercosur, y Bolivia es miembro asociado de este último.

Con la aprobación del CAFTA-RD, los países centroamericanos ratificaron su papel en la órbita del norte. La aprobación del CAFTA

fue decisiva para el avance de las negociaciones del TLC Andino, por lo que ese acuerdo reforzó el escenario de deterioro de la CAN⁴².

EJES DE INTEGRACIÓN 2003...

Con el encauzamiento del CAFTA-DR y del TLC Andino (3), unidos al Tratado de Libre Comercio los Estados Unidos-Chile, al TLCAN y el TLC en negociación con Panamá, los Estados Unidos se confirman como uno de los ejes en torno de los cuales se nuclean los países latinoamericanos bajo acuerdos comerciales. Es decir que la desarticulación temporal del ALCA no desestima el papel de este país como eje de estos procesos. Por el contrario, le da continuidad bajo otro formato.

Como se vio en el acápite anterior, las divergencias en el proceso negociador del ALCA derivan en dos respuestas: una salida adaptativa a través de los TLC, y otra que potencialmente consolida el Mercosur, con Brasil al frente. Esta propuesta tiene dos cauces: la ampliación del Mercosur por una parte y la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), por la otra.

La creación de la CSN significa para el Mercosur una forma –probablemente insuficiente– de neutralizar los impactos derivados de la postergación de su negociación con los Estados Unidos frente al avance del resto de los países latinoamericanos en esa dirección. De tal forma, la CSN es un espacio idóneo para renegociar las preferencias arancelarias con los demás países sudamericanos y amortiguar los impactos del desplazamiento de los productos del bloque en la región, por las ventajas que los TLC otorgan a los Estados Unidos.

Tanto el CAFTA como el TLC Andino y el TLC los Estados Unidos-Chile ampliarán el acceso del país del norte en los mercados de bienes de esos países, ya que estos acuerdos establecen preferencias promedio más altas y amplias que las acordadas en el marco de la ALADI, con el consiguiente menoscabo de la participación de los países del Mercosur. Las preferencias concedidas por Colombia, Ecuador y Perú a los productos de este bloque son pequeñas y concentradas, pero corren el riesgo de erosionarse por los acuerdos con los Estados Unidos. Ello se debe, sobre todo, a que el impacto sobre las exportaciones bajo un régimen preferencial tiende a ser mucho más lacerante cuando las preferencias son concedidas a países más competitivos, como los Estados Unidos (Barbosa et al., 2004b).

Existe un riesgo evidente de erosión de las preferencias arancelarias de productos industriales exportados por el Mercosur hacia

42 Aunque el proceso de aprobación del TLC Andino en el Congreso estadounidense podría generar resistencias mucho mayores que el CAFTA.

los países andinos. Ante esta posibilidad, la búsqueda de la profundización de las preferencias negociadas en el marco de la ALADI es una forma de proteger y ampliar la participación en las importaciones de los países que negocian con los Estados Unidos. El nuevo espacio que ofrece la CSN o el Acuerdo de Complementación Económica Número 59 entre la CAN y el Mercosur resultaría apropiado a ese propósito.

Los aires de cambio en el escenario político en la región de Sudamérica favorecen al bloque como eje de integración.

Los cambios políticos más radicales de la región, el de Venezuela primero y más recientemente el de Bolivia, impulsaron una nueva forma de concebir la convergencia. Estas concepciones se han materializado en proyectos e iniciativas de diferente alcance, cuya expresión más acabada son el ALBA y la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos. Ambos apuntan a Venezuela como otro eje de integración regional.

Los Estados Unidos mantienen su papel como eje a través de los TLC. Brasil se sustenta en la proyección del Mercosur y se lo reconoce como promotor de la CSN. Por último, aparece el eje de Venezuela con el ALBA. Lo novedoso de este escenario es la diversificación y sus propuestas de integración mediante la emergencia de otro eje del sur.

MERCOSUR COMO EJE DE INTEGRACIÓN

El papel que puede cumplir el Mercosur como eje de integración en la región no está al margen de la capacidad de consolidarse como una verdadera opción de integración interna, su mayor desafío en la actualidad.

Sus relaciones giran en torno de los conflictos entre la Argentina y Brasil, detrás de lo cual está la competencia generada por las empresas transnacionales, los conflictos macroeconómicos por problemas monetarios (Dallanegra, 2003), y los derivados de la diferente estructura económica de estos socios mayores. También la toma de decisiones por parte de Brasil y la Argentina sobre temas que atañen a los cuatro miembros, la continua perforación del arancel externo común, el bajo nivel de internalización de la normativa del bloque y la escasa atención a las asimetrías, han sido problemas mantenidos que pesan sobre la credibilidad interna.

Cada vez con mayor frecuencia, se suscitan las amenazas de Uruguay de redefinir su participación a la condición de asociado y de poder negociar con terceros países de manera independiente. Más recientemente, el conflicto con la Argentina por la instalación de fábricas papeleras en las márgenes de un río compartido han exacerbado las inminencias de un menor compromiso uruguayo. El acercamiento a

los Estados Unidos ha ido ganando espacios y apoyos. En tal sentido, no debe obviarse que bajo el gobierno del Frente Amplio se produjo la firma de un Tratado Bilateral de Inversión con el país del norte.

Desde hace algún tiempo, se conforma la idea de que la recuperación del Mercosur pasa por el retorno a la concepción inicial de una integración más profunda entre Brasil y la Argentina para construir un mercado común, lo que implicaría una división que dejaría afuera del proyecto de mayor profundidad y alcance a los dos socios menores, que quedarían en calidad de asociados⁴³. Esta idea tiene cada vez mayor presencia en los debates sobre el destino del esquema. Dentro de los que vale mencionar, se encuentra un estudio del gubernamental Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas de Brasil (IPEA), realizado por Fabio Giambiagi e Igor Barenboim, que concluye con la recomendación de la creación de un bloque de dos velocidades y de geometrías variables.

Durante 2005, las tensiones comerciales entre Brasil y la Argentina llegaron a un punto crítico por la demanda argentina de una mayor cooperación de Brasil en materia de política comercial para sostener su proceso de reindustrialización. Ello requiere la protección de los sectores que como textiles, calzados y línea blanca, han protagonizado ciertos niveles de recuperación de la industria. En 2006, se firmó un acuerdo que establece la cláusula de adaptación competitiva, que permitiría proteger sectores industriales argentinos que la competencia brasileña podría dañar. El acuerdo también autorizó a la Argentina para importar bienes de capital de cualquier parte del mundo sin pagar el arancel externo estipulado por el bloque.

Después de los efectos para el bloque desencadenados por la crisis asiática, sus logros se han concentrado más en la reconstrucción de las relaciones externas y en la apertura de nuevos mercados no tradicionales que en avances internos. En especial, se destacan los débiles pasos dados hacia la convergencia macroeconómica y el desarrollo institucional.

Tanto el arancel externo común del bloque como la magra institucionalidad han sido diseñados por Brasil. El primero refleja la estructura y necesidades de protección arancelaria brasileña; la segunda fue el espacio óptimo para el ejercicio de políticas discrecionales de Brasil, al margen de un mecanismo de consultas en el bloque.

La ampliación del Mercosur con la entrada de Venezuela es un rasgo de la reconfiguración de los espacios de integración en Sudamé-

43 En una de las entrevistas realizadas en el proceso de investigación también fue planteada la idea del retorno a la zona de libre comercio como única forma de lograr la inserción de Venezuela como miembro pleno del Mercosur.

rica. Supone, además, la construcción de una nueva alianza estratégica, que se complementa con las relaciones con China, India, Rusia y Sudáfrica como aliados estratégicos, y con un acercamiento económico comercial a los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

La incorporación de Venezuela al bloque podría aportar una proyección más osada de inserción internacional, menos dependiente de la aprobación estadounidense, y reforzaría la actual estrategia del Mercosur de buscar su inserción en mercados de países emergentes, con los que se plantean diversos grados de alianzas en variados temas de la agenda internacional. Desde el punto de vista de los recursos, aportaría la mayor reserva energética de petróleo pesados y una de las primeras de gas del mundo, lo que apuntalaría el proyecto de integración energético, posibilitaría el autoabastecimiento regional y viablezaría la reindustrialización argentina, que requiere de un soporte energético con el que no cuenta localmente.

No obstante, no debe hacerse una lectura lineal de este ingreso. La presencia venezolana podría ser conciliadora o potenciadora de conflictos, debido a la incorporación de temas y perspectivas no compartidas entre los socios.

En la XVIII Cumbre del bloque, el presidente venezolano Hugo Chávez planteó tres ideas que revolucionan la proyección política: la inclusión del debate socialismo-capitalismo en ese espacio; la creación de una Comisión de la Verdad del Mercosur para develar las acciones de los Estados Unidos en contra de la integración; y un Banco del Sur para repatriar una parte de las reservas de los países latinoamericanos depositadas en bancos del norte.

En este proceso de reflexiones y evolución, me he atrevido a plantearles a los venezolanos –está planteado el tema y el debate se abrió en Venezuela– la necesidad de comenzar a discutir las perspectiva de construir el nuevo socialismo del siglo XXI, e invito a que hagamos esa discusión: capitalismo o socialismo (Chávez, 2005).

Estos tres ítems encierran una radicalidad que adelanta con creces la agenda reformista del Mercosur, de modo que la convergencia de proyectos entre Venezuela, la Argentina y Brasil debe tener carácter técnico-económico. Por eso, con un sentido pragmático, son aceptadas las propuestas venezolanas en materia energética. Sin embargo, no significa la suscripción del proyecto de cambio político venezolano.

Por otro lado, es válido el interrogante de si la presencia venezolana contribuirá a cambiar el perfil comercialista del bloque, y de si logrará hacerlo avanzar en una dirección más enfocada hacia lo

social, hacia la construcción de una posición común frente a temas de la agenda internacional, o si estas cuestiones se convertirán en otro factor de desavenencias en un bloque minado de contradicciones.

La posición del Mercosur, si se relanzaran las negociaciones del ALCA, es otro aspecto que se perfila como polémico. De concluir la ronda Doha con una solución aceptable para Brasil sobre el tema de los subsidios agrícolas, no existirían elementos para asegurar que los actuales miembros (excepto Venezuela) rechazarían la continuación de la negociación.

En otra dirección, el Mercosur podría intentar moderar la agenda de cambio venezolana y este país jugar el papel de contrapeso frente a Brasil. Ambas posibilidades podrían ser motivo de divergencias internas.

Desde la perspectiva del Mercosur originario, el principal elemento que actualmente da coherencia a la participación venezolana es el tema energético, en especial la construcción del Gasoducto del Sur, proyecto que enfrenta la renuencia algunos sectores sociales y políticos dentro y fuera del bloque.

La forma en la que el Mercosur procese estas contradicciones será decisiva para su futuro, ya que si un bloque no logra “digerir” sus problemas internos no contará con la credibilidad necesaria para proyectarse hacia espacios mayores.

Con Brasil a la cabeza, el Mercosur impulsa la propuesta de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Según el texto fundacional de la CSN, el espacio sudamericano impulsará los siguientes procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas;
- La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución hacia fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán al proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas;
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región;
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario;

- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial (III Cumbre Presidencial Sudamericana, 2004).

De las acciones que se propone emprender, las de mayor perspectiva y grado de definición son las relativas a la integración física, energética y de comunicaciones. Para ello cuenta con el enorme potencial energético localizado en su geografía, aunque desigualmente distribuido y peor gestionado. Países como la Argentina, con enormes recursos ubicados en su territorio, no puede disponer de ellos libremente para impulsar la política de reindustrialización planteada por el gobierno debido al encarecimiento por su traspaso deYPF a manos de Repsol.

Esta propuesta permitiría mejorar la infraestructura de transporte para el comercio y la satisfacción de las demandas regionales y rediseñar la política externa regional hacia otras potencias, sobre la base de la tenencia de un recurso estratégico y deficitario. Sin duda, esto elevaría sustancialmente la capacidad negociadora de la región. *La condición para que este proyecto pueda lograrse y fortalecer la integración latinoamericana es la preservación del control estatal sobre sus recursos.*

Las demás propuestas de la CSN parecen atractivas y necesarias, pero no cuentan con la instrumentación política, la estructura económica autónoma, ni con el marco regulatorio que las obligue en correspondencia con los objetivos planteados. Incluso, el cumplimiento de metas como la integración física se sustenta en los actores tradicionales del IIRSA (el BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fonplata), que nada tienen que ver con una transformación estructural. Hasta el momento, la función de los proyectos cobijados bajo IIRSA es aportar la infraestructura necesaria al capital transnacional para la explotación y extracción de los recursos localizados en el área. Resulta discutible su potencialidad para promover el desarrollo de la región bajo un modelo de exportación de productos primarios. Sudamérica es apetecida por el capital transnacional debido a las reservas probadas de hidrocarburos, su riqueza mineral, sus recursos hídricos y como hábitat de una parte relevante de la biodiversidad del planeta.

Las Tablas 55 y 56 reflejan el potencial de hidrocarburos en la zona. A diferencia de los espacios de integración que han estado regularmente identificados por las disputas comerciales y la competencia por

las inversiones, la CSN aparece como un lugar de convergencia, cuyo énfasis reside en los programas sectoriales y no en el aspecto comercial. Esto puede ser un elemento que contribuya a bajar el perfil controversial que se genera en los esquemas de integración.

Tabla 55
Petróleo: reservas probadas (miles de millones de barriles), consumo y producción

País	Participación del total (%)	A fines de 1985	A fines de 1995	A fines de 2005	Consumo 2005 (miles de barriles/diarios)	Producción 2005 (miles de barriles/diarios)
Argentina	0,2	2,2	2,4	2,3	421	725
Brasil	1,0	2,2	6,2	11,8	1.819	1.718
Colombia	0,1	1,2	3,0	1,5	230	549
Ecuador	0,4	1,1	3,4	5,1	148	541
Perú	0,1	0,6	0,8	1,1	139	111
Venezuela	6,6	54,5	66,3	79,7	553	3.007

Fuente: BP (2006).

Tabla 56
Gas natural: reservas probadas (billones [millón de millones] de metros cúbicos), consumo y producción

País	Participación del total (%)	A fines de 1985	A fines de 1995	A fines de 2005	Consumo 2005 (mil millones de m ³)	Producción 2005 (mil millones de m ³)
Argentina	0,3	0,68	0,62	0,50	40,6	45,6
Bolivia	0,4	0,13	0,13	0,74	nd	10,4
Brasil	0,2	0,09	0,15	0,31	20,2	11,4
Colombia	0,1	0,11	0,22	0,11	6,8	6,8
Perú	0,2	+	0,20	0,33	1,6	sd
Venezuela	2,4	1,73	4,06	4,32	28,9	28,9

Fuente: BP (2006).

sd: sin datos.

+: menos de 0,05.

La emergencia de CSN ha propiciado pronunciamientos a favor de la conformación de un organismo único de integración sudamericana para evitar la superposición de estructuras y compromisos. Si bien la razón que se aduce es cierta, ello implicaría la dilución del Mercosur, que ha sido el único esquema latinoamericano en

ofrecer una resistencia sostenida en el tiempo al proyecto ALCA. Si la nueva entidad se orientara a la profundización del proceso de integración y a fortalecer el papel de los países sudamericanos como interlocutores internacionales, sería positivo. En cambio, si la nueva entidad redujera el techo de los proyectos más profundos, se creara un espacio ampliado donde convivan diversos niveles de compromisos y se aceptara que cada miembro elija las obligaciones que va a asumir “a la carta”, el saldo neto sería la cancelación de los proyectos de integración.

La ampliación en las condiciones de la CSN no implica la convergencia –ésta es una meta a lograr–, pero en los documentos publicados no es un tema focalizado. Además, bajo el manto de la CSN conviven proyectos y compromisos de naturaleza muy disímiles e incluso contradictorios. Entonces, la única viabilidad bajo las actuales condiciones en la CSN es la derivada de dotar la infraestructura comunicacional y energética requerida para los diferentes proyectos que cobija.

La proyección actual del Mercosur –resistencia mantenida al proyecto hemisférico y aceptación de la entrada de Venezuela– se ha visto favorecida por la bilateralización del proceso negociador del ALCA, por la crisis energética que impacta en los miembros del bloque y por la demanda china de productos, dinamizadora de las exportaciones del bloque durante los tres últimos años.

Teniendo en cuenta la aprehensión estadounidense sobre la presencia china en la región, y las relaciones comerciales y financieras que se vienen construyendo entre Brasil, la Argentina y China, es necesario pasar revista al tipo de relación que se desarrolla con ese país.

DEMANDA CHINA DE PRODUCTOS DE LA REGIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE ESE PAÍS COMO POTENCIAL INVERSIONISTA

El peso e incidencia de la presencia china en los mercados mundiales en los últimos años es un nuevo rasgo en las relaciones económicas internacionales que no puede eludirse en el análisis de cualquier dinámica económica latinoamericana. En este marco, los procesos de integración no han sido una excepción.

La creciente presencia china debe enfocarse desde una perspectiva política y económica. Especialmente desde la visión económica, el papel de China en la región puede interpretarse como un desafío a la influencia de los Estados Unidos, en tanto la dinámica del ciclo económico de muchos países depende actualmente de la demanda de ambos países. Además, su ubicación como tercer importador mundial y potencial inversionista le confiere un papel de primer nivel en el reordenamiento de las relaciones económicas de algunos países de la

región, como es el caso de los integrantes del Mercosur. Desde el punto de vista político, no puede subestimarse el objetivo chino de aislar en el concierto internacional a Taiwán –reconocido políticamente por doce países de la región⁴⁴ (Dumbaugh y Sullivan, 2005)–, y su búsqueda de reconocimiento como economía de mercado.

Anteriormente, el principal destino de las exportaciones latinoamericanas dirigidas a Asia era Japón. Ese lugar está siendo ocupado por China de manera acelerada, cambio que ha sido particularmente significativo para la diversificación de los destinos de las exportaciones de los países de América del Sur, para algunos de los cuales ha jugado un papel más importante como dinamizador de las exportaciones que los Estados Unidos. En particular, el desempeño macroeconómico del Mercosur ha estado muy influenciado por la demanda china de productos primarios y recursos naturales, lugar relevante como destino de las exportaciones del bloque, y en la recuperación de los términos de intercambio de sus productos.

China ha devenido primer consumidor mundial de carbón, mineral de hierro, acero, estaño, zinc, aluminio, níquel y soya; segundo de plomo, cobre, cereales, petróleo, gas natural; y tercero de carnes y bananos (CEPAL, 2005a:24).

La demanda china ha sido clave en el alza de los precios de productos básicos en los últimos años, de manera que su injerencia es decisiva en la formación de los precios internacionales. Como puede apreciarse en la tabla 57, todos los productos básicos que China demanda reportan una elevación de precios significativa que ha permitido mayores ingresos por exportaciones a los países productores.

Desde América Latina, la percepción de la presencia china es contradictoria. Algunos países dan la bienvenida a sus productos y capitales, pero no dejan de percibir la amenaza del destino de sus industrias domésticas, así como la derivada de la competencia que los productos asiáticos baratos puedan representar en sus exportaciones a los Estados Unidos y a otros mercados de la región.

Sin embargo, la percepción de “amenaza” china no es simétrica para los países del norte y sur de la región. México, Centroamérica y el Caribe son más sensibles al riesgo de ser desplazados como receptores de inversión que los países de América del Sur, en tanto los primeros reciben inversiones orientadas a la búsqueda de eficiencia asociada con los bajos costos de la fuerza de trabajo, aspecto en el que China exhibe ventajas ostensibles, potenciadas con su entrada en la OMC.

44 Bélize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Haití, St Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, y Paraguay.

Tabla 57

Tasas de variación de los precios (internacionales) de algunos productos básicos (en porcentajes)

	2002	2003	2004	USD 2001/2004
Productos básicos	1,2	13,8	29,4	49,1
Aceite de soya	28,3	21,9	11,2	74,0
Soya	8,6	24,1	16,1	56,5
Trigo	16,9	0,9	6,8	23,7
Níquel	13,9	42,2	43,6	132,5
Hierro	-1,0	8,5	17,4	26,0
Productos. de acero	1,4	16,4	54,2	81,9
Cobre	-1,2	14,1	61,1	81,6
Oro	14,4	17,3	12,6	51,0
Combustibles	4,4	22,3	28,8	64,6
Petróleo crudo	-10,8	20,9	25,2	67,7
Derivados	-5,3	23,8	34,8	58,1
Carbón	-16,2	2,9	96,5	69,3
Gas natural	-15,4	63,9	7,3	48,7

Fuente: CEPAL (2005a:40).

Las exportaciones mexicanas de textiles representan el 10% de las importaciones estadounidenses en el rubro y las chinas el 16%. Pero al expirar el sistema de cuotas del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, las importaciones mexicanas podrían ver reducida su participación al 3%, mientras las chinas podrían alcanzar un 50% (CEPAL, 2005c:34). Lo mismo ocurre para los países de Centroamérica y el Caribe, en los que la industria textil tiene un peso significativo en las exportaciones y como generador de empleo. China, a diferencia de estos países, aparte de los bajos costos de la fuerza de trabajo, cuenta con participación en casi todos los eslabones de la cadena, con lo cual evita la importación de insumos. Ello le reporta un mejor posicionamiento competitivo (CEPAL, 2005c:34).

En cambio, para los países de América del Sur, la competencia china por las corrientes de IED no es relevante. Teniendo en cuenta los crecientes requerimientos de recursos naturales y petróleo que demandan los ritmos de crecimiento del país asiático, la subregión puede verse beneficiada por la demanda y las inversiones (CEPAL, 2005c:34). En esta dirección, vale destacar que China es un jugador global crítico en las importaciones de hidrocarburos, ya que desde 1993 devino importador neto de petróleo. Como la principal región

proveedora de su demanda es el Medio Oriente, la invasión a Irak amenaza su abastecimiento.

Las razones apuntadas anteriormente explican la diferente apreciación del acercamiento chino en la perspectiva de América del Sur, y también las potencialidades de una suerte de alianza entre la Argentina, Brasil y Venezuela con el gigante asiático, manifiesta en el reconocimiento que estos países le otorgaron como economía de mercado⁴⁵, condición que no le ha sido reconocida en el marco de la OMC⁴⁶.

Las importaciones chinas desde América latina crecieron de 3 mil millones de dólares en 1999 a 21,7 mil millones en 2004. Las exportaciones latinoamericanas a China se incrementaron en casi un 600% en cinco años. No obstante, ello representa un porcentaje muy pequeño en el total de las importaciones chinas; la participación latinoamericana creció sólo del 1,81% en 1999 al 3,7 % en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2). Como resultado de este aumento de las importaciones, la balanza comercial china con la región es deficitaria.

Los principales exportadores latinoamericanos hacia el mercado asiático son:

Tabla 58
Principales exportadores latinoamericanos a China (2004)

País	Valor 2004 (en millones USD)
Brasil	8.700
Chile	3.700
Argentina	3.300
México	2.100
Perú	1.500

Fuente: Dumbaugh y Sullivan (2005:2).

También han crecido las importaciones latinoamericanas originadas en China, de 5,3 mil millones de dólares en 1999 a 18,3 mil millones en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2).

Los principales destinos latinoamericanos de las exportaciones chinas son:

45 Hasta junio de 2005, los países latinoamericanos y caribeños que han reconocido a China como “economía de mercado” eran Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

46 El reconocimiento como “economía de mercado” significa que cualquier acusación comercial por parte de estos países deberá ser probada fehacientemente.

Tabla 59
Principales países latinoamericanos receptores de exportaciones chinas (2004)

País	Valor 2004 (en millones USD)
México	5.000
Brasil	3.700
Panamá	2.200
Chile	1.700
Argentina	852

Fuente: Dumbaugh y Sullivan (2005:2).

Las exportaciones chinas hacia la región se concentran en equipos electrodomésticos, tejidos y ropa, computadoras, equipos de oficina, otras maquinarias, minerales, combustibles y lubricantes. El peso de las importaciones desde China en relación con el total es pequeño pero creciente: pasaron del 2,71% en 1999 al 3,09% en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2).

Los principales productos exportados por América Latina hacia China aparecen en la tabla 60.

Más allá de los intereses generales de China hacia la región, su foco se concentra en cinco o seis países. Entre ellos, Brasil y la Argentina tienen un peso relevante. Entre 2000 y 2003, las exportaciones de la Argentina, Brasil y Chile con ese destino crecieron un 360%, 500% y 240% respectivamente (Cesarin et al., 2005:30).

Es un hecho que la percepción positiva hacia la presencia china en América Latina deriva más de las posibilidades que se vislumbren de las inversiones de ese país en la región que del comercio.

Brasil es el primer socio comercial de China en la región: el 6,2% de las exportaciones brasileñas tiene ese destino, y el 4,2% de sus importaciones ese origen, según datos de 2004 (CEPAL, 2005a:277).

China es el cuarto mercado para las exportaciones brasileñas y el cuarto proveedor del mercado brasileño.

Brasil, además, es un mercado atractivo para la radicación de inversiones chinas. Los principales productos exportados por Brasil son soya, hierro, repuestos de automóviles y productos de tecnología espacial; los importados son televisores, equipo eléctrico y electrónico y aparatos de aire acondicionado. Los dos países sostienen lazos de cooperación basados en visiones afines. La cooperación chino-brasileña abarca sectores de alta tecnología como el aeroespacial, satelital, telecomunicaciones y otros, según estipula el acuerdo de asociación estratégica de 1995 (Cesarin et al., 2005:30).

Actualmente, hay posibilidades de crear empresas conjuntas binacionales en sectores como tecnología de la información, acero, agroin-

industria y empresas comercializadoras (CEPAL, 2005a:277). También hay un acuerdo entre Petrobrás y Sinopec para establecer empresas mixtas de exploración petrolera. Se han concretado inversiones por 1.300 millones de dólares, y se estiman otras entre 5 mil 7 mil millones (CEPAL, 2005a:277).

Tabla 60

China: Principales productos importados desde cinco países de América Latina, 2004
(En millones de dólares y porcentajes del total importado por China desde el mundo)

Principales Productos	Argentina	Brasil	Chile	Cuba	Perú	5 Países (A)	Mundo (B)	% en el total C=(A)/(B)
1. Soya	2.555	2.619	0	0	0	5.174	8.528	60,7 %
2. Cobre	12	39	2.787	7	505	3.349	8.490	39,4 %
3. Hierro	25	3.155	168	0	256	3.604	17.474	20,6 %
4. Madera y pulpa	53	521	349	0	4	928	4.374	21,2 %
5. Harina de pescado	17	0	103	0	502	621	764	81,4 %
6. Cueros	103	300	0	0	0	404	2.783	14,5 %
7. Piezas y accesorios de motores	3	101	0	0	0	104	7.305	1,4 %
8. Azúcar	0	0	0	111	0	111	225	49,3 %
9. Estaño	0	0	0	0	122	122	437	27,9 %
10. Zinc	0	0	8	0	7	15	171	8,6 %
11. Propano y butano	22	4	0	0	0	27	2.397	1,1 %
12. Metanol	0	0	28	0	0	28	348	7,9 %
13. Uvas	0	0	41	0	0	41	67	60,2 %
14. Níquel	0	0	0	45	0	45	128	35,4 %
15. Otros metales concentrados	0	0	1	28	0	29	259	11,1 %
Total muestra	2.790	6.740	3.484	191	1.395	14.601	53.749	27,2 %
Otros productos	464	1.933	182	4	128	2.711	507.479	0,5 %
Total importaciones	3.255	8.673	3.667	191	1.523	17.312	561.229	3,1 %

Fuente: CEPAL (2005a:197).

Entre los proyectos más destacados está el de la compañía brasileña Vale do Río Doce (CVRD), empresa que abastece el 20% del mineral de hierro empleado por la siderurgia china. Esta firma tiene propuestas para la formación de una *joint venture* con la *Yongshang* y la *Bao Steel* china para construir plantas en el noreste de Brasil que

garanticen el abastecimiento a esa industria en el largo plazo (Cesarin et al., 2005:30).

Por otro lado, existe una asociación productiva con Embraer y contrapartes chinas para ampliar su participación en el mercado de aeronaves de porte mediano en el país asiático (Cesarin et al., 2005:30).

A pesar de que la balanza comercial de Brasil con China favorece al primero, sus autoridades están preocupadas por el desbalance de su composición. El interés comercial chino en América Latina se concentra en la compra de *commodities* como hierro y otros minerales, soya y aceite de soya, circuitos eléctricos y maquinarias eléctricas, y petróleo, para satisfacer las demandas de su acelerado crecimiento. Si bien este mercado ha estimulado las ventas externas, no debe subestimarse la estructura del comercio que se perfila entre los dos países del bloque y China, en tanto se consolida un patrón de inserción basado en la explotación de recursos naturales.

Tabla 61
Estructura del intercambio comercial de Brasil con China 1999-2004 (%)

	Exportaciones	Importaciones
Agrícolas	40	2
Combustibles	2	11
Minerales	23	0
Industriales	35	87

Fuente: FIESP (2005).

En el caso de Brasil, el saldo de la balanza industrial es deficitario desde 2004, aunque la balanza de bienes total es superavitaria, como muestra la tabla 62. Ello acrecienta las preocupaciones de varios sectores:

Tabla 62
Balanza del comercio bilateral Brasil-China

Brasil/China	X ₂₀₀₄	M ₂₀₀₄	(X-M) ₂₀₀₄	(X-M) ₂₀₀₃
General	5.439	3.709	1.730	
Industrial	1.675	3.303	(1.628)	176

Fuente: FIESP (2005).

Para la Argentina, China es el destino del 8% de sus exportaciones y el 5% de sus importaciones (CEPAL, 2005a:277). Las principales exportaciones argentinas a ese país son soya, cuero, gas y petróleo. Importa computadoras, motocicletas, lámparas y herbicidas (CEPAL, 2005a:277). La

Argentina también abastece a China de otras producciones de mayor valor agregado, como tubos de acero sin costuras para la industria petrolera, que responden por el 14% del total de las importaciones chinas. En la idea de fomentar la cooperación se ha considerado promisorio el sector farmacéutico argentino, que potencialmente podría asociarse con firmas del país asiático. En esa línea, también se ha pensado en la producción conjunta de *software* de servicios, además de inversiones en sectores tradicionales como el energético, el petrolero, agroalimentario, automotriz y telecomunicaciones (Cesarin et al., 2005:31).

Tabla 63
Comercio bilateral Argentina-China

Exportaciones argentinas a China 2002-2004		Importaciones argentinas desde China 2002-2004	
Estructura sectorial	Participación (%)	Estructura sectorial	Participación (%)
Productos agrícolas	48	Máquinas y aparatos eléctricos	43
Aceites	31	Productos químicos	23
Pieles y cueros	6	Mercancías y productos diversos	7
Minerales	5	Metales comunes y sus manufacturas	6
Metales comunes y sus manufacturas	4	Plástico y caucho	4
Textiles y sus manufacturas	1	Instrumentos de óptica	4
		Calzado	2
Animales vivos y productos del reino animal	1	Materiales de transporte	2
		Minerales	2
Productos químicos	1	Pieles y cueros	2
Resto	3	Resto	5

Fuente: Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (2005).

Al igual que con Brasil, la balanza argentina con China refleja un profundo desequilibrio entre la exportación de productos primarios y la importación de productos de mayor grado de elaboración.

China ha mostrado interés en la realización de nuevas inversiones en la Argentina, por un monto de 20 mil millones de dólares, en sectores de infraestructura, vivienda, transporte, comunicaciones y tecnología espacial. Existen conversaciones sobre una posible alianza estratégica con la petrolera estatal ENARSA (CEPAL, 2005a:277).

Como puede apreciarse de los datos precedentes, la Argentina y Brasil tienen un relevante peso en el intercambio comercial de China con la región. Además, captan la atención del gigante asiático en proyectos de

más largo alcance, que sólo están planteados para un reducido número de países aparte de ellos, como Chile, Colombia, Perú, Cuba y Venezuela.

En el Mercosur, las posiciones del empresariado hacia la presencia china se mueven entre las expectativas positivas generadas por las inversiones y el temor a la avalancha de mercancías baratas. Durante el período 2003-2004, la demanda china fue un dinamizador de las exportaciones del bloque.

Los proyectos chinos de inversión están expresamente dirigidos a la explotación de recursos necesarios para el desarrollo de su planta industrial, que no existen en la cantidad y calidad requeridas en su territorio.

A diferencia de lo que sucede con el comercio, China no se ha desplegado como un emisor importante de inversiones (tiene el 0,48% del *stock* mundial de IED, cuyo 41% está concentrado en Hong Kong, los Estados Unidos, Japón y Alemania). Sin embargo, para 2003, cuando los flujos de inversión china en el exterior alcanzaron los 2,85 billones de dólares, el 36% se dirigió hacia América Latina, concentrándose en la extracción y procesamiento de recursos naturales, aunque también en ensamblaje de manufacturas, textiles y telecomunicaciones (Dumbaugh y Sullivan, 2005).

Los principales receptores de inversión directa china en América Latina son Brasil, México, Cuba, Chile, la Argentina, Perú y Venezuela.

Durante su visita a América Latina a fines de 2004, Hu Jintao anunció que su país podría invertir 100 mil millones de dólares en la región en los próximos diez años. Sólo en la Argentina pronosticó 20 mil millones (Dumbaugh y Sullivan, 2005). La noticia de un posible incremento de las inversiones chinas son bienvenidas, sobre todo si se considera la posición declinante de la región como receptora de IED en los últimos años, como puede apreciarse en la tabla 64:

Tabla 64
Mercosur: Inversión Extranjera Directa Neta (Millones de dólares)

Pais/Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
América Latina	26.180	40.746	58.745	64.694	80.150	69.939	66.111	40.287	29.499	39.474
Argentina	4.112	5.348	5.507	4.965	22.257	9.517	2.005	1.413	-296	1.800
Brasil	3.475	11.667	18.608	29.192	26.886	30.498	24.715	14.108	9.894	7.100
Paraguay	98	144	230	338	89	113	79	11	85	80
Uruguay	157	137	113	155	235	274	314	121	271	230
Total Mercosur	7.842	17.296	24.458	34.650	49.467	40.402	27.113	15.653	9954	9.210

Fuente: CEPAL (2004a:162).

En su paso por Brasil en 2004, Hu Jintao ofreció un plan multisectorial de inversiones de 8 mil millones de dólares. El intercambio con China ofrecería exportaciones por 800 millones de dólares y 7 mil puestos de trabajo. En la Argentina se firmaron cartas de intención por 20 mil millones de dólares. Dejó un proyecto tabacalero y otro de minería férrica en la provincia de Río Negro.

Respecto de Venezuela, su objetivo es diversificar los mercados para la colocación del crudo. Los dos países se han planteado una alianza estratégica en la búsqueda de un mundo multipolar y en materia energética.

Venezuela tiene reservas de petróleo para más de doscientos ochenta y cinco años al ritmo de producción actual y es el quinto exportador mundial de hidrocarburos; China, un mercado gigantesco de 1.300 millones de habitantes, es el segundo importador de energía del planeta (América Economía, 2005).

Tabla 65
Inversiones proyectadas por China

País	Ferrocarriles	Petróleo	Minería	Proyectos de construcción	Fundición de acero
Argentina	X	X		X	
Brasil	X	X			X
Cuba			X		
Chile			X		
Venezuela		X			

Fuente: elaboración de la autora.

Adicionalmente, China ha anunciado la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio, concretamente con Chile. En respuesta a su petición –además de la Argentina y Brasil– Chile, Perú y Venezuela le han conferido la condición de “economía de mercado”. Por su parte, China ha designado a varios países de América Latina como destino oficial de turismo.

El interés energético juega un papel fundamental en la relación de este país con América Latina. Ya en noviembre de 2004 anunció un acuerdo por 10 mil millones de dólares entre Petrobrás y la *China's National Offshore Oil Company*, y estudian la factibilidad de una operación conjunta para la exploración, refinación y construcción de oleoductos en otras partes del mundo. China también explora acuerdos energéticos con Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, así como proyectos *offshore* en la Argentina.

En materia petrolera, la relación con Venezuela ha motivado preocupación por parte de los Estados Unidos, debido al peso de este país como proveedor de crudo y ante el posible desvío de petróleo hacia China. La *China National Petroleum Corp.* (CNPC) explota dos campos petroleros en Venezuela y gasta cerca de 400 millones de dólares para el desarrollo de las reservas de gas y petróleo (Dumbaugh y Sullivan, 2005).

Si, como es de esperar, la demanda china de productos básicos se mantiene alta en los próximos años, al igual que la oferta de inversiones en infraestructura, minería y energía, los países latinoamericanos, y en especial los de América del Sur, tendrían garantizado un mercado para productos en los que detentan ventajas comparativas. Esta demanda debe provenir de los países de reciente industrialización, ya que los ciclos de crecimiento de la economía de los industrializados no dinamizan el consumo de metales, como sucedía décadas atrás, debido a una reducción del consumo por unidad de producto y al empleo de nuevos materiales (CEPAL 2004b:156). La posibilidad de contar con una demanda garantizada es beneficiosa para estos países, en tanto la china expande sus exportaciones, contribuye a mejorar la relación de intercambio de los productos básicos y abre un espacio a nuevas inversiones. Sin embargo, ello no aminora la preocupación por el tipo de inserción que se genera al calor de este comercio y de esas inversiones.

La región reproduce con China el mismo patrón de inserción que con los países desarrollados: la oferta exportadora recae en productos básicos de bajo nivel de procesamiento, lo que hace depender la dinámica de sus exportaciones del ciclo económico de esos países y acentúa su vulnerabilidad.

Como se ha visto, este rasgo comienza hacerse evidente en las relaciones con la Argentina y Brasil. El segundo, que cuenta con una estructura industrial diversificada, comienza a dar muestras de una reprimarización de sus exportaciones con ese destino.

La demanda china de productos del Mercosur, y más aún los proyectos de inversión conjunta, incluyen sectores de alta tecnología. Esto marca una diferencia con los proyectos concebidos hacia otros países, a los que se dirigen inversiones relacionadas con la explotación del sector primario o de infraestructura para viabilizar la extracción de los productos. *Tal diferencia podría estar marcando hacia el futuro asociaciones diferentes entre algunos países latinoamericanos y el gigante asiático. Los proyectos de explotación de minerales no preocupan tanto a los Estados Unidos como aquéllos dirigidos a la exploración y extracción de petróleo a través de asociaciones con empresas estatales latinoamericanas de ese sector.*

DESAFÍOS DEL LIDERAZGO BRASILEÑO

Las perspectivas del Mercosur como dinamizador de un proceso de integración más amplio pasan por los límites y potencialidades de un liderazgo brasileño siempre latente, que se ha manifestado bajo diferentes formas en el tiempo.

Plantearse el liderazgo brasileño entendido como su capacidad para obtener el alineamiento de los otros en torno de sus decisiones estratégicas implica acotar el marco de su influencia, tanto en términos de poder en sí mismo, como en el ámbito geográfico.

El liderazgo durante los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso y de Lula Da Silva es asumido de manera diferente. En el gobierno de Cardoso es visto como un resultado natural del peso económico de Brasil, que se circunscribe a la región, y el ejercicio del mismo es moderado para cuidar la imagen que proyecta ante los otros socios del bloque. Para el gobierno de Da Silva, el liderazgo es un objetivo político que trasciende las fronteras de la región, lo que se evidencia en el afán de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Las limitaciones en su ejercicio las compensa con el desarrollo de un vivo activismo diplomático y construyendo alianzas estratégicas (De Almeida, 2004).

Durante el gobierno de Cardoso se produjo un diálogo con los países del Sur. Con Lula se da un salto cualitativo, al pasar del diálogo a la coordinación y a las alianzas estratégicas (De Almeida, 2004).

Aunque no se puede hablar de contrastes sustantivos en la política económica de ambos gobiernos, algunas señales marcan diferencias. Si Cardoso focalizaba la importancia de la región en la retórica y en la práctica comercial, Lula identifica el Mercosur como la primera prioridad de su política exterior y plataforma para Sudamérica (De Almeida, 2004).

El contenido de esta nueva versión del liderazgo es diferente al de etapas anteriores, cuando se identificaba con la noción de “subimperialismo” brasileño, percepción que en la perspectiva latinoamericana no ha desaparecido totalmente, pero que se ha desdibujado en sus definiciones más agresivas.

El contenido del liderazgo se modifica según los espacios. En el ámbito global, su liderazgo más visible ha sido establecerse como una de las cabezas protagónicas del G-20. En este grupo, se trata de un liderazgo compartido con otros países en un tema puntual y sin resonancia en el ámbito regional si se excluye el Mercosur, ya que si bien la demanda de este grupo es compatible con los intereses de muchos países latinoamericanos exportadores de productos agrícolas, éstos han priorizado la búsqueda de una relación “ventajosa” con los Estados Unidos a través de acuerdos bilaterales.

En el espacio global, Brasil también se ha destacado por la activa presencia en foros internacionales para la internacionalización de la lucha contra la pobreza y el hambre; por una profusa diplomacia comercial encaminada a la búsqueda de *partners* comerciales no tradicionales que garanticen mercados a sus exportaciones y mitiguen su eventual acceso al mercado estadounidense; y, por último, por la muy controvertida presencia de tropas brasileñas en Haití.

En el ejercicio de su liderazgo en el espacio sudamericano, Brasil se enfrenta a la cuestión de no tener una alternativa ni una opción distinta para el orden regional vigente. Su posición es de resistencia frente a proyectos que le impiden insertarse en mejores condiciones en la economía internacional, teniendo en cuenta su probada competitividad en sectores sensibles para los Estados Unidos y la Unión Europea, como el textil, la agroindustria y la siderurgia. La búsqueda de aliados en esa resistencia cumple la función de fortalecer su capacidad negociadora frente a los Estados Unidos.

Un liderazgo dentro del patrón económico dominante en la región emanaría de la capacidad brasileña para absorber las demandas latinoamericanas en ese modelo: exportar más y recibir financiamiento. Para América Latina y el Caribe, el alivio de sus problemas bajo el actual patrón de acumulación pasa por el incremento de las inversiones y las exportaciones. El sustento económico de un liderazgo brasileño supondría, desde el punto de vista financiero, un Brasil emisor de inversiones directas y proveedor de otras fuentes de crédito. Brasil tiene las tasas de interés más altas del mundo, precisamente como incentivo para retener los capitales, lo que encarecería irracionalmente cualquier variante de crédito y aumentaría la deuda de sus receptores. De este modo, esa capacidad queda cancelada a la luz del actual modelo económico. Recientemente, Brasil ha planteado su voluntad de transformar el BNDES en un banco regional de desarrollo que, de materializarse, fortalecería su posición en la región.

En relación con las inversiones, durante ocho años de la década pasada Brasil ha sido el mayor receptor latinoamericano de IED, de manera que es un competidor como destinatario de las inversiones que llegan a la región.

Desde el punto de vista comercial, América Latina no es un proveedor importante del mercado brasileño como ilustra la Tabla 67.

La balanza comercial de la CAN con el Mercosur ha sido deficitaria por más de un decenio. Bolivia es el único miembro de la CAN para el que el bloque es un socio importante, pero que difícilmente pueda asimilar los excedentes de soya boliviana desplazados del mercado andino después de la firma del TLC con los Estados Unidos.

Tabla 66
Destino de las exportaciones de Brasil (en millones de dólares)

Pais	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1.476	3.040	3.669	4.136	4.041	5.170	6.770	6.748	5.364	6.233	5.002	2.342	4.561	7.373
Paraguay	496	543	952	1.054	1.301	1.325	1.407	1.249	744	832	720	568	707	872
Uruguay	337	514	776	732	812	811	870	881	679	669	641	410	404	667
Total Intra Mercosur	2.309	4.097	5.387	5.921	6.154	7.305	9.047	8.878	6.778	7.733	6.364	3.311	5.672	8.912
Comunidad Andina	1.194	1.459	1.645	1.775	2.115	1.888	2.530	2.422	1.752	2.116	2.529	2.678	2.557	4.162
Bolivia	256	333	431	470	530	532	721	676	443	364	333	421	360	535
Colombia	156	348	377	401	457	432	508	468	403	515	606	637	749	1.038
Ecuador	132	136	170	273	208	172	172	204	104	133	211	388	355	493
Perú	222	200	274	350	438	298	362	369	265	353	286	436	488	631
Venezuela	429	442	393	282	481	454	768	706	537	751	1.092	797	606	1.465
Chile	677	924	1.110	999	1.210	1.055	1.197	1.024	896	1.246	1.352	1.461	1.880	2.546
NAFTA	1.847	8.448	9.294	10.367	9.640	10.368	10.688	11.293	12.256	15.457	16.613	18.478	20.411	25.185
Canadá	464	402	455	501	461	506	584	544	513	566	555	782	978	1.199
Estados Unidos	624	6.933	7.843	8.816	8.683	9.183	9.276	9.747	10.675	13.181	14.190	15.354	16.692	20.038
México	758	1.114	995	1.050	486	679	828	1.002	1.068	1.711	1.868	2.342	2.741	3.948
Unión Europea	10.096	10.774	10.190	12.202	12.912	12.836	14.514	14.748	13.736	14.784	14.865	15.113	18.102	24.160
-15-														
China	226	460	779	822	1.204	1.114	1.088	905	676	1.585	1.902	2.520	4.533	5.440
Japón	2.557	2.306	2.313	2.574	3.102	3.047	3.068	2.205	2.193	2.472	1.986	2.098	2.311	2.768
Medio Oriente	1.125	1.293	1.245	1.078	1.280	1.345	1.455	1.614	1.496	1.338	2.041	2.342	2.818	6.367
Resto del Mundo	11.589	6.033	6.591	7.807	8.989	8.789	9.407	8.050	8.228	8.353	10.571	12.361	14.801	19.613
Total Extra Mercosur	29.311	31.696	33.168	37.624	40.352	40.442	43.947	42.262	41.233	47.353	51.860	57.051	67.412	87.562
Total General	31.620	35.793	38.555	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011	55.086	58.224	60.362	73.084	96.474

Fuente: Centro de Economía Internacional en base a SECEX.

Tabla 67
Origen de las importaciones de Brasil en millones de dólares

Pais	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1.615	1.732	2.717	3.662	5.591	6.805	8.032	8.034	5.812	6.841	6.206	4.743	4.673	5.572
Paraguay	220	195	276	352	515	552	518	351	260	351	300	383	475	298
Uruguay	434	302	385	569	738	944	967	1.042	647	602	503	485	538	523
Total Intra Mercosur	2.268	2.229	3.378	4.583	6.844	8.302	9.517	9.428	6.719	7.794	7.009	5.611	5.686	6.393
Comunidad Andina	702	630	622	830	1.216	1.459	1.450	1.136	1.394	2.114	1.440	1.370	1.147	1.488
Bolivia	22	16	19	23	28	62	26	22	23	140	256	396	520	714
Colombia	54	58	59	61	103	109	123	105	188	415	189	108	99	143
Ecuador	7	16	25	9	47	51	28	33	19	19	18	15	19	83
Perú	119	157	125	186	214	260	267	219	189	212	231	218	234	349
Venezuela	501	383	393	551	823	976	1.006	756	974	1.328	747	633	276	200
Chile	494	478	436	592	1.094	920	974	817	714	975	845	649	798	1.390
NAFTA	5.653	5.383	6.072	7.832	12.466	14.041	16.295	15.826	13.317	14.736	14.521	11.604	10.847	12.908
Canadá	511	491	692	835	1.129	1.262	1.416	1.338	972	1.087	927	740	749	866
Estados Unidos	4.938	4.539	5.062	6.674	10.519	11.818	13.706	13.505	11.727	12.894	12.899	10.284	9.564	11.337
México	204	353	318	323	818	961	1.173	983	618	754	695	580	533	704
Unión Europea -15 -	5.050	4.884	5.945	8.972	23.826	14.242	15.874	16.833	14.987	14.065	14.822	13.134	12.687	15.923
China	62	117	305	463	1.042	1.133	1.166	1.034	865	1.222	1.328	1.554	2.148	3.710
Japón	1.220	1.446	1.919	2.412	3.301	2.784	3.534	3.274	2.576	2.961	3.064	2.348	2.521	2.868
Medio Oriente	2.578	2.860	2.280	2.130	2.038	2.207	1.925	1.245	1.078	1.560	1.472	1.431	1.620	2.304
Resto del Mundo	3.015	2.527	4.299	5.265	-1.854	8.259	9.011	8.145	7.633	10.398	11.071	9.535	10.801	15.782
Total Extra Mercosur	18.773	18.325	21.878	28.496	43.128	45.044	50.229	48.309	42.563	48.031	48.565	41.625	42.567	56.373
Total General	21.041	20.554	25.256	33.079	49.972	53.346	59.746	57.737	49.282	55.825	55.574	47.236	48.253	62.766

Fuente: Centro de Economía Internacional en base a SECEX.

Un problema adicional es que las economías de la CAN y el Mercosur no son complementarias, es decir que la especialización exportadora de los países de la CAN no coincide con la especialización importadora del bloque. Paraguay, uno de los mercados más pequeños en el interior del Mercosur, es el que muestra mayor grado de complementariedad con los de la CAN (Fairlie, 2005:182).

Por la parte brasileña, su estrategia exportadora es hacia grandes mercados con potencial importador como Alemania, China, Gran Bretaña, Taiwán, los Estados Unidos, Canadá, España, México y Holanda. Frente a la posibilidad de que se dilaten las negociaciones con los Estados Unidos, Brasil ha puesto en marcha a través del Mercosur una ofensiva de acuerdos y misiones comerciales hacia mercados no tradicionales como China, Sudáfrica, Corea del Sur, Egipto y la India, con el que ya tiene un acuerdo de preferencias fijas y la posibilidad de suscribir un acuerdo bilateral de investigación espacial.

Es así que Brasil tiene interés en potenciar su liderazgo en el ámbito sudamericano. De todos modos, no sería viable sin producir cambios en el actual modelo económico. Una opción económica distinta implicaría enfrenar los costos de la ruptura con la institucionalidad burguesa; la salida abrupta de los capitales del país; la caída de los índices de las empresas brasileñas que cotizan en Bolsa; y el incremento del riesgo país. Esa elección política no parece estar en el menú de opciones del gobierno. Una propuesta que articulara los países de la región tendría que plantearse la relativización del fundamentalismo exportador y enfatizar el desarrollo del mercado interno. Si esto no se ha logrado ni en el ámbito del Mercosur, sería bastante más difícil lograrlo en espacios estructural y políticamente más complejos.

La consolidación del Mercosur es una condición para legitimar el liderazgo brasileño en el área, pero a diferencia de lo que ocurre en el ámbito sudamericano, en el interior del bloque existe un sustento del liderazgo brasileño, manifiesto en su capacidad propositiva y de establecer, dentro de ciertos límites, la prioridad de sus intereses como interés del grupo.

Una condición económica que apoya su liderazgo, además de su indiscutible peso económico, es la dependencia comercial de la demanda brasileña –mayor que para el resto de los latinoamericanos– de los restantes miembros del Mercosur, de manera que en los mejores momentos ha absorbido el 30% de las exportaciones argentinas, y más del 35% y el 40% de las uruguayas y paraguayas, respectivamente.

Por otra parte, el ejercicio del liderazgo tiene costos, y quizá no todos en la sociedad brasileña estén igualmente dispuestos a pagarlos, ni siquiera dentro del propio gobierno: “No creo que la socie-

dad brasileña desee pagar los costos de abrir generosamente nuestro mercado, extender créditos solidarios a los vecinos para que se desarrollen y, eventualmente, prestar apoyo político y militar”⁴⁷ (Esnal, 2004). En este sentido, los objetivos políticos (conquista del liderazgo) chocan con los costos internos que derivarían de las concesiones económicas para lograrlo⁴⁸.

No obstante, durante el mandato de Da Silva se observan decisiones concretas en el seno del Mercosur encaminadas a garantizarse el apoyo de los dos socios menores y a consolidar su alianza estratégica con la Argentina, aspecto decisivo para lograr su propósito. Se ha prestado oídos por primera vez al tratamiento de las asimetrías en el bloque y se ha flexibilizado la posición brasileña respecto de temas sensibles como la Tarifa Externa Común (TEC). Tales concesiones son necesarias para mantener la cohesión interna del bloque. Para Brasil, la permanencia de todos los miembros del Mercosur es importante. Aunque para Paraguay y Uruguay su pertenencia al mercado común tenga mayor peso que el que tiene para Brasil desde el punto de vista económico, a los efectos del liderazgo brasileño esos países tienen “valor estratégico”.

Debe recordarse que los operadores económicos no tienen la misma dinámica que los operadores políticos, de modo que el criterio de los costos de la presencia uruguaya y paraguaya no coincide con el de su valor estratégico. El paso dado por Brasil con la cláusula de adaptación competitiva a favor de la Argentina es trascendente en la recuperación de un imaginario brasileño más comprometido con ese país, un elemento erosionado con las tensiones sobre las importaciones de la línea blanca, o la “guerra de las heladeras”.

En los últimos años, se observa una tendencia de Brasil a exigir el cumplimiento de los principios del Mercosur. Si bien es positivo a los efectos del reconocimiento de la institucionalidad, tiene un costo en términos de los grados de libertad con los que puede actuar Brasil, en tanto deberá aceptar las demandas sobre las actuaciones de sus instituciones nacionales que no guardan coherencia con lo establecido en el esquema. En esa dirección se asienta el Tribunal Permanente resultante del Protocolo de los Olivos para la solución de controversias, que responde a un reclamo de institucionalidad frente a la discrecionalidad nacional.

47 Luiz Felipe Lampreia, ex ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

48 A manera de ilustración, puede decirse que el Mercosur representó para Brasil la renuncia a la autosuficiencia en trigo. Casi todas las importaciones del grano provienen de la Argentina. Brasil compra arroz a Uruguay más caro que lo que lo podría obtener en otros mercados.

La posición argentina respecto del liderazgo brasileño no es de respaldo total. En la práctica lo aceptan, pero en el debate, la Argentina pretende reconocerse más como "socio". Tampoco la Argentina ha dado un espaldarazo a la aspiración brasileña de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad como representante de la región. En el logro de este objetivo, Brasil ha promovido, a través del Mercosur, la iniciativa de negociar acuerdos comerciales con Centroamérica y los países de Caricom.

De esta forma, en las condiciones de continuidad del actual modelo económico en los países del bloque y del avance y/o culminación de las negociaciones de los TLC con los Estados Unidos por los restantes países de la región, la capacidad del Mercosur y del liderazgo brasileño para subvertir la propuesta estadounidense es casi nula, porque la opción planteada es de resistencia, aunque, por lo demás, negociable. *Desde la resistencia se puede postergar o fragmentar el proyecto imperial, pero sin propuestas no se puede subvertir.*

La autoridad del liderazgo brasileño se resiente a nivel sudamericano y del Mercosur por el desafío de la proyección venezolana, con propuestas que trascienden el sesgo comercialista de las experiencias de integración en América Latina.

ALBA, UNA ALTERNATIVA EN CONSTRUCCIÓN

La reflexión sobre la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) comporta la dificultad de sistematizar e intentar una conceptualización primaria sobre un proceso en construcción de novísima data, cuyas bases no están edificadas.

Aunque el ALCA y los TLC son, en cierto sentido, también procesos en construcción, a diferencia del ALBA, las bases sobre las cuales se desarrollan ya están cimentadas. Por lo tanto, el análisis se orienta a identificar el impacto que tendrían tales acuerdos en la estructura productiva y comercial, en el empleo, etcétera.

Plantearse la alternativa desde la integración supone el reconocimiento de que, *en última instancia, el patrón de acumulación define la naturaleza de los procesos de integración. En consecuencia, cualquier indicio de integración alternativa deberá estar avalado por señales de cambio en el modelo de acumulación, sin desconocer que en un nuevo entorno político la convergencia puede ser un factor de consolidación de nuevas estrategias de acción económica y social.*

El ALCA es una propuesta de integración subordinada y funcional a los intereses del gran capital estadounidense. La oposición consecuente al ALCA deviene alternativa, no sólo a ese proyecto, sino a los intereses que representa; y esto supone determinado nivel de confrontación con las bases del sistema económico.

En un primer momento, la resistencia del Mercosur al ALCA fue interpretada como una alternativa dentro del sistema. Numerosos debates tuvieron como trasfondo las condiciones para un desarrollo más autónomo del Mercosur. Cuando la naturaleza de las demandas del bloque quedó expuesta, resultó claro que su posición se definía dentro de los límites del mejoramiento o perfeccionamiento del proceso de negociación, preservando las bases en que se sustenta, y que, por ende, no se trataba de una alternativa.

La voluntad de cambio expresada en estrategias alternativas requiere formas adecuadas de regulación que le permitan implementar transformaciones para construir las nuevas relaciones sobre las que la sociedad se debe reproducir. Determinadas formas de la propiedad privada capitalista, en especial la transnacional, restringen la capacidad de regulación. Así, las formas de propiedad deben ser compatibles con la capacidad de establecer regulaciones ajustadas a la nueva estrategia.

Los procesos políticos en los que los aspirantes al gobierno irrumpen con discursos que se distancian del patrón discursivo dominante, caracterizado por la búsqueda de soluciones a los problemas acumulados a través del mercado, demuestran las limitaciones que enfrentan los elegidos –una vez que asumen sus cargos– para, sin variar las condiciones de partida, desencadenar transformaciones sociales más profundas o enfrentar situaciones sociales críticas (casos de la Argentina y Brasil). Pero la transformación de las actuales estructuras económicas tiene una profunda significación política e implica rupturas con el orden existente.

No puede haber transformaciones del orden social en favor de la mayoría si la estrategia alternativa no se plantea dos elementos:

- Una redefinición frente a los intereses y la propiedad del capital transnacional;
- Una redefinición sobre los vínculos del capital transnacional con la economía doméstica.

La oferta del ALBA nace de la evolución y desarrollo de la lucha contra el ALCA y de los cambios políticos ocurridos en la región que dieron sustento social a la propuesta. Podrán considerarse bajo el ALBA aquellas formas de integración que responden a nuevas maneras de relacionarse entre los países y que se sustentan en la voluntad política de los gobiernos que adhieren el proyecto. De ello se infiere que el ALBA constituye un compromiso político con la transformación del orden económico y social existente.

Por tal razón, es posible plantear una suerte de “núcleo duro” de la propuesta, manifiesto en los acuerdos de diciembre de 2004

entre Cuba y Venezuela para la aplicación del ALBA, primero, y con Bolivia después.

Según los documentos oficiales del acuerdo, el ALBA se rige por los siguientes principios: el comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable; trato especial y diferenciado que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países, la dimensión de sus economías y que garantice el acceso de todas las naciones que participen en los beneficios que se deriven del proceso de integración; la complementariedad económica y la cooperación entre los países participantes, y no la competencia entre países y producciones; cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región, incluyendo un Plan Continental contra el Analfabetismo; un plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios y un plan de becas de carácter regional en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social; la creación del Fondo de Emergencia Social; el desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, que incluya planes conjuntos de carreteras, ferrocarriles, líneas marítimas y aéreas, telecomunicaciones y otras; acciones para propiciar el desarrollo sostenido mediante normas que protejan el medio ambiente, estimulen un uso racional de los recursos e impidan la proliferación de patrones de consumo derrochadores y ajenos a las realidades de nuestros pueblos; integración energética entre los países de la región, que asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como promueve la República Bolivariana de Venezuela con la creación de Petroamérica; fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos, para lo cual propone la creación de un Fondo Latinoamericano de Inversiones, un Banco de Desarrollo del Sur, y la Sociedad de Garantías Recíprocas Latinoamericanas; la defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas; la creación de la Televisora del Sur (TELESUR) como instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras realidades; medidas para que las normas de propiedad intelectual al mismo tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños frente a las empresas transnacionales no se conviertan en un freno a la necesaria cooperación en todos los terrenos entre nuestros países; y la concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos

de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia en los organismos internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y sus órganos (Correa, 2005:307-312).

Estos principios adquirieron cuerpo de manera concreta en el Plan Estratégico entre Venezuela y Cuba, aprobado en abril de 2005, por el período de un año.

En el contenido de los acuerdos valdría destacar el intercambio de paquetes tecnológicos integrales desarrollados en ambos países en áreas de interés común, basados en principios de mutuo beneficio; acciones conjuntas y coordinadas con otros países latinoamericanos para eliminar el analfabetismo y el desarrollo de programas de salud en terceros países; concesión de trato nacional a las inversiones de mutuo interés, que podrán realizarse bajo la forma de empresas mixtas, producciones cooperadas, proyectos de administración conjunta; posibilidad de apertura de subsidiarias de bancos estatales de un país en el territorio del otro; concertación de un convenio de crédito recíproco entre instituciones bancarias designadas por los gobiernos; admisión de comercio compensado si es mutuamente conveniente para ampliar y profundizar el intercambio comercial; impulso de planes culturales conjuntos.

En la adopción de este acuerdo se tuvieron en cuenta las asimetrías políticas, sociales, económicas y jurídicas entre ambos países, por lo que la aplicación del principio de reciprocidad tomará en consideración los compromisos contraídos por Venezuela con instituciones financieras y acuerdos de integración de los que Cuba no es miembro.

Otro aspecto que debe destacarse del plan estratégico son las medidas para estimular el desarrollo del comercio. Cuba elimina de manera inmediata los aranceles y cualquier barrera no arancelaria a las importaciones de origen venezolano; las exportaciones de la isla podrán ser pagadas con productos venezolanos, en moneda nacional de Venezuela o en otras mutuamente aceptadas. Esta decisión es trascendente, ya que uno de los serios problemas en el desarrollo de las relaciones comerciales al interior de los esquemas latinoamericanos de integración es el financiamiento del comercio por la falta de disponibilidad de moneda dura para sostenerlo.

Según lo estipulado en el convenio, se exime de impuestos sobre utilidades a toda la inversión estatal y de empresas mixtas venezolanas e incluso de capital privado durante el período de recuperación de la inversión; se concede a los barcos de bandera venezolana el mismo trato que a los de bandera cubana en las operaciones efectuadas en puertos cubanos, y se les permite participar en servicios de cabotaje en puertos cubanos en iguales condiciones que los barcos

nacionales; se otorga a las líneas aéreas venezolanas las mismas facilidades que a las cubanas.

El petróleo exportado por Venezuela a Cuba será pagado sobre la base de los precios del mercado internacional según lo estipulado en el Acuerdo de Caracas, y con un precio de garantía no inferior a los veintisiete dólares por barril, en una medida encaminada a contrarrestar la volatilidad del precio de los productos básicos.

Las inversiones de capital estatal venezolano podrán llegar a tener el 100% de la propiedad, lo que constituye un trato preferente en relación con las de otro tipo de propiedad y con lo establecido en la legislación cubana.

Cuba ofrecerá 2 mil becas anuales para la realización de estudios superiores en áreas de interés para Venezuela, incluidas las de investigación científica; otorgará a los deportistas venezolanos las mismas condiciones que a los cubanos, más el otorgamiento del uso de las instalaciones y equipos de control antidopaje en igualdad de condiciones; intercambio y colaboración en educación, extendido a la asistencia en métodos, programas y técnicas del proceso docente-educativo; la parte cubana pone a disposición de la Universidad Bolivariana los 15 mil profesionales de la salud que prestan sus servicios en ese país para la formación del personal calificado; los servicios integrales de salud ofrecidos por personal cubano serán brindados en condiciones y términos económicos preferenciales; facilitará el turismo multidestino procedente de Venezuela sin restricciones ni recargos fiscales.

Por su parte, Venezuela elimina de manera inmediata las barreras no arancelarias a las importaciones procedentes de Cuba; se exime de impuestos sobre utilidades a la inversión estatal y de empresas mixtas cubanas en Venezuela; otorgará facilidades para el establecimiento de empresas mixtas de capital cubano para la transformación aguas abajo de materias primas.

Venezuela ofrece las becas que Cuba necesite para estudios en el sector energético, incluidas las áreas de investigación científica, y colaborará en estudios de investigación de la biodiversidad. Financiará proyectos productivos y de infraestructura en el sector energético, en la industria eléctrica, vial, acueductos, alcantarillados, sector agroindustrial y de servicios; proporcionará incentivos fiscales a proyectos de interés estratégico para su economía; otorgará facilidades preferenciales a naves y aeronaves cubanas en territorio venezolano dentro de los límites que su legislación permite; consolidará productos turísticos multidestino procedentes de Cuba sin recargos fiscales, ni restricciones. Además, pone a disposición de Cuba su infraestructura y equipos de transporte aéreo y marítimo sobre bases preferenciales, para apoyar los planes de desarrollo social. También facilitará la par-

ticipación de Cuba en la consolidación de núcleos endógenos binacionales; y desarrollará convenios en la esfera de las telecomunicaciones y el uso de satélites.

Este acuerdo tiene particularidades que deben ser resaltadas como rasgos de una integración alternativa:

- Centralidad de las esferas sociales decisivas en el desarrollo y en la elevación del bienestar de las personas, y por lo tanto, relativización de los criterios de mercado en la toma de decisiones;
- Equilibrio entre cooperación solidaria y beneficios económicos. No se trata de un proyecto filantrópico, ni de carácter asistencialista, ya que debe propiciar:
- Respeto por las legislaciones nacionales y por los compromisos previamente contraídos;
- Compromiso con la transferencia tecnológica y la socialización del conocimiento en áreas de la investigación científica, lo que contrasta con la alta centralización y exclusión de esta área en los acuerdos comerciales “tipo” que se negocian actualmente;
- Desarrollo de la complementariedad económica;
- Mecanismos de atenuación de la vulnerabilidad de los precios de los productos básicos;
- Tratamiento preferente al capital estatal y reconocimiento del papel protagónico del Estado, rescatando su posición proactiva en la economía;
- Utilización de mecanismos de comercio compensado;
- En lo sectorial, el foco de prioridades se dirige al sector energético y al desarrollo de infraestructura;
- Desarrollo de campañas de alfabetización y de vacunación en terceros países.

En abril de 2006, se incorpora a este proyecto Bolivia, que asume la integración bajo los principios generales del ALBA descritos en diciembre de 2004, y toma algunos elementos de la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), que contribuyen al desarrollo de un marco teórico de estos procesos. Tanto el ALBA como los TCP son propuestas para las que no existe un cuerpo teórico estructurado. Por ello, es necesario recoger los sucesivos desarrollos que puedan conformar un marco general para la reflexión de su identidad como alternativa.

Al marco general del documento de diciembre de 2004 y al Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el Tratado de Comercio de los Pueblos de abril de 2006 les agrega⁴⁹:

- Elaboración de “un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en los países, ahorro de recursos, ampliación del empleo, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad;
- Ejecución de inversiones de interés mutuo, que pueden adoptar la forma de empresas públicas, binacionales, mixtas, cooperativas, proyectos de administración conjunta y otras modalidades de asociación que decidan establecer. Se priorizarán las iniciativas que fortalezcan las capacidades de inclusión social, la industrialización de los recursos y la seguridad alimentaria, en el marco del respeto y la preservación del medio ambiente;
- En los casos de empresas binacionales o trinacionales de connotación estratégica, las partes harán lo posible, siempre que la naturaleza y costo de la inversión lo permitan, para que el país sede posea al menos el 51 % de las acciones;
- Aplicación de mecanismos de compensación comercial de bienes y servicios [...] si resulta [...] mutuamente conveniente para ampliar y profundizar el intercambio comercial;
- Impulso al desarrollo de planes culturales conjuntos que tengan en cuenta las características particulares de las distintas regiones, y la identidad cultural de los pueblos;
- Los gobiernos integrantes profundizarán la cooperación en el tema comunicacional, tomando las acciones necesarias para fortalecer sus capacidades a niveles de infraestructura en materia de transmisión, distribución y telecomunicación, entre otros, así como a nivel de capacidades de producción de contenidos informativos, culturales y educativos. En este sentido, los gobiernos continuarán apoyando el espacio comunicacional de integración conquistado en TELESUR, fortaleciendo su distribución en nuestros países así como sus capacidades de producción de contenido;
- Los gobiernos de Venezuela y Cuba reconocen las especiales necesidades de Bolivia como resultado de la explotación y el saqueo de sus recursos naturales durante siglos de dominio colonial y neocolonial” (Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos, 29 de abril de 2006).

49 Sólo se hace referencia a aquellos puntos en los que se agregan elementos nuevos o que desarrollan la idea de los ya aprobados en diciembre de 2004.

En este escalón de una propuesta alternativa deben destacarse nuevos desarrollos. Se resalta la complementación productiva racional, con la que se apunta a criterios económicos que no descartan los relativos a la eficiencia. De igual forma, se destaca la necesidad de un modelo que no despilfarré los recursos. En segundo lugar, se pone en el centro de esa complementación la creación de empleo como criterio de decisión.

Otro elemento que debe rescatarse es la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria, cuestión que estaba implícita en el primer desarrollo de la propuesta del ALBA y que aquí se formula de manera explícita como una meta.

Una cuestión singular es también la alusión concreta a la industrialización. Esto apunta al desarrollo de producciones con mayor valor agregado y recoloca el tema de la relación entre la industrialización y el desarrollo en un proyecto alternativo, es decir, la industrialización como objetivo y no trascendida por la globalización. Esta consideración está muy relacionada con el tipo de inserción internacional de la región, asentada en la exportación de producciones basadas en recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, que coloca a estos países en la condición de tomadores de precios, de manera que su participación en la renta generada por estos recursos es muy baja.

Se reconfigura la importancia de la preservación de la propiedad nacional sobre los recursos estratégicos, lo que implica una toma de posición respecto de la propiedad, que hasta ahora sólo aparecía subrepticamente. También, la importancia que se le concede al elemento comunicacional y de consolidación de la identidad cultural en el desarrollo de una integración alternativa.

Desde la perspectiva económica, la recolocación de la centralidad de las relaciones de propiedad, de la importancia de la industrialización, de la generación de empleo como criterio decisorio y el ahorro de recursos significan un avance que no debe subestimarse en el armado del marco teórico y como interrogantes a ser ejecutados tanto en la práctica de la construcción del proceso como en sus fundamentos.

Aun con las carencias teóricas derivadas de la corta vida de estos procesos, que pretenden ser sistematizados pero también orientados por la teoría, es necesario establecer la relación entre esta propuesta alternativa de integración con un nuevo modelo económico, cuyos perfiles no están definidos. Se trata de identificar las señales que apuntan a la reversión del modelo económico anterior.

Entre éstas habría que contar, en primer lugar, la centralidad de lo social. El objetivo es combatir la pobreza y corregir las distorsiones económicas, sociales y psicológicas por ella forjadas, a partir de la generación de nuevos empleos asentados en relaciones de cooperación y participación democrática.

En segundo lugar, la búsqueda de un modelo de eficiencia, ahorro y sostenibilidad de los recursos, donde la competitividad como criterio fundamental de decisión económica es relativizada. Esto es válido tanto en la reconstrucción de las relaciones de la economía nacional como en la construcción de las relaciones externas. En el primer caso, la conquista de la seguridad alimentaria es una aspiración que rebasa los criterios de competitividad. En el segundo, supone la prioridad de las relaciones políticas en la construcción de alianzas estratégicas frente al criterio economicista de costos y beneficios.

En tercer lugar, el restablecimiento del mercado interno como eje del proceso de acumulación.

Estos elementos se sintetizan en la concepción de los “núcleos endógenos” del desarrollo. Ésta constituye un elemento de ruptura en relación con el modelo exportador *quasi* fundamentalista⁵⁰.

No existe una concepción acabada de los “núcleos de desarrollo endógeno”, y éstos han sido definidos más por la descripción de los procesos que por un patrón teórico. Las ideas que rodean este concepto permiten interpretarlo como “una forma de llevar adelante la transformación social, cultural y económica de nuestra sociedad, basada en la reconquista de las tradiciones, el respeto al medio ambiente y las relaciones equitativas de producción, que nos permita convertir nuestros recursos naturales en productos que podamos consumir, distribuir y exportar al mundo entero;

- Es darles poder a las comunidades organizadas para que desarrollen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de sus regiones;
- Incorporar a las y los compatriotas que hasta ahora habían sido excluidos del sistema educativo, económico y social;
- Construir redes productivas donde todos participemos en igualdad de condiciones y accedamos fácilmente a la tecnología y el conocimiento;
- Poner al servicio de la gente toda la infraestructura del Estado que había sido abandonada (campos industriales, maquinarias, tierras ociosas, entre otros) para generar bienes y servicios;
- Es, en definitiva, transformarnos nosotros mismos para transformar la sociedad [...] El desarrollo endógeno es una concep-

50 Vale aclarar la legitimidad política y social de los modelos exportadores en una concepción del desarrollo. El problema radica en la imposición del modelo de un modo desvinculado de las necesidades del desarrollo nacional y en función de los intereses de la acumulación de economías externas, en cuyo caso la variable de ajuste más sensible es el salario. En este sentido, el mercado interno deja de ser una variable prioritaria para la toma de decisiones.

ción y acto político soberano para lograr el propio proyecto –bolivariano– de Venezuela: desde, para y por dentro y, además, desde para y por debajo, tomando en cuenta los del medio y en acuerdo político con ‘los de arriba’ (el gobierno bolivariano)” (Vila, 2005:131).

En la visión de CEPAL, se trata de

la constitución o reforzamiento de un núcleo conformado por agentes internos, públicos y privados, empresas productoras, de ingeniería, de investigación básica y aplicada, articulado en torno de ciertos pivotes sectoriales de especialización susceptibles de identificarse tanto en función de las perspectivas industriales a nivel internacional como de las potencialidades internas existentes (Calcagno, 2005:61).

Más adelante, este organismo plantea que el modelo de desarrollo endógeno es una de las alternativas al modelo neoliberal concentrador de la riqueza. Señala que el núcleo de desarrollo endógeno es la traducción del predominio político de los sectores populares organizados. El motor es el aumento de la productividad de la mayoría de la población. “El primer requisito consiste en darles poder adquisitivo a los sectores empobrecidos para su efectiva incorporación al mercado consumidor” (Calcagno, 2005:75).

Más allá de los matices y las diferencias entre estas apreciaciones, todas tienen en común que se centran en el desarrollo nacional y, en segundo lugar, en la identificación de los sectores empobrecidos de la población como principales beneficiarios del modelo de desarrollo endógeno.

En Venezuela, donde ha evolucionado más recientemente esta concepción del desarrollo nacional, se ha vinculado el avance de los núcleos de desarrollo endógeno a la misión “Vuelvan Caras”, auspiciada por el Ministerio de Economía Popular. Tiene como principal objetivo generar nuevas fuentes de empleo y ha contado con el apoyo del gobierno bolivariano para el otorgamiento de financiación.

Entre las características de los “núcleos de desarrollo endógeno” se cuentan la utilización mayoritaria de recursos locales, cuyos protagonistas son pequeñas empresas vinculadas con el capital local de las industrias tradicionales como calzado, textiles, alimentos; al sector tecnológico de productos farmacéuticos, informática, biotecnología, etc., y al sector de servicios como turismo y atención a las empresas. Estos núcleos disponen de mano de obra abundante y barata; generalmente están bajo el control de instancias e instrucciones locales para garantizar la viabilidad de sus procesos productivos y se encuentran entre las iniciativas individuales y el apoyo oficial, por

lo que requieren ayuda en materia de asesoramiento, información y formación (INVIHAMI, 2006).

Hasta el momento, se han trabajado núcleos de desarrollo endógeno en el sector agropecuario, industrial, turístico, de servicios e infraestructura. El agropecuario tiene como objetivo potenciar prácticas ancestrales de cultivo que en otros tiempos tuvieron importancia nacional. En la nueva versión, a través de la misión “Vuelvan Caras”, el rescate del sector agrícola se produce a través de la agricultura de pequeña escala.

En el sector industrial, el objetivo es convertirse en plataformas para la generación de productos con mayor valor agregado, destinados al consumo interno y a la exportación. Este frente se incorpora el rescate de campos industriales pertenecientes al Estado, que habían quedado en el olvido. Para esta tarea se apoya en comunidades organizadas que participan a través de modelos de auto y cogestión. El resultado esperado es la emergencia de una pequeña y mediana industria.

En materia de infraestructura, este frente se propone la recuperación del sistema vial, eléctrico, de transporte, etcétera.

Respecto de los servicios, el objetivo es lograr el rescate de una red de servicios públicos interconectado fundamentalmente con el frente de infraestructura.

En turismo, la meta es aprovechar las ventajas del ecosistema venezolano, incorporando una visión educativa orientada a promover los valores culturales y tradiciones de los pueblos. Incluye la construcción y mantenimiento de zonas de interés, señalización, saneamiento, etcétera.

De esta manera, bajo los auspicios del ALBA y vista desde la perspectiva del modelo de desarrollo, se puede apreciar la interrelación entre proyectos sectoriales que se realizan a nivel local y regional con el apoyo del gobierno. Los proyectos, fundamentalmente, se administran bajo la forma asociativa de cooperativas. En cuanto a lo social, se vincula con las diferentes “misiones”, en muchas de las cuales está presente la cooperación cubana. Se le concede especial atención a la formación y capacitación de las personas involucradas, por lo que se concibe como un proyecto de transformación integral que “toca” los procesos, las cosas y las personas.

Estos trabajos van construyendo un tejido social y nacional en torno de un modelo económico naciente –cuyos contornos aún no están delineados– y de integración entre los países abocados a un proceso de transformación social profunda que, apelando a las ventajas cooperativas, son los que constituyen el núcleo de la propuesta del ALBA. De esta manera, como se planteó en el inicio del acápite, el núcleo inicial está constituido por Venezuela, Cuba y Bolivia.

BALANCE DEL PRIMER AÑO DE LOS ACUERDOS DEL ALBA ENTRE CUBA Y VENEZUELA⁵¹

La instrumentación de los acuerdos del ALBA entre Cuba y Venezuela tiene como antecedentes el Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela firmado el 30 de octubre de 2000, que se ha desarrollado durante cinco años a través de las Comisiones Mixtas, encargadas de su instrumentalización; la participación cubana en el desarrollo de la campaña de alfabetización y en la Misión Barrio Adentro desde 2003; la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas firmada en diciembre de 2004, donde se establecían las bases y principios del ALBA. Estos acercamientos y experiencias previas de cooperación permitieron la aprobación del primer Plan Estratégico –programa rector de la aplicación de los principios aprobados en el Acuerdo de diciembre de 2004– en abril de 2005.

En abril de 2006, al cumplirse un año de la aprobación del primer Plan Estratégico, el balance arrojó resultados relevantes para una experiencia de integración entre países que históricamente no habían tenido un intercambio económico significativo, salvo la compra de combustible venezolano por Cuba desde la década del noventa.

En el aspecto social, se recogen también los resultados de los cinco años previos de cooperación entre los dos países en las áreas de salud y educación, como la consolidación de la Misión Barrio Adentro, en la que participaron 23.600 colaboradores cubanos de la salud, que brindan atención a más de 17 millones de habitantes en Venezuela y que tiene un acumulado de 175 millones de consultas realizadas. También se cuenta la terminación de 11.133 centros de diagnóstico integral, de ciento setenta y un salas de rehabilitación integral y de cinco centros de diagnóstico de alta tecnología. Estas obras totalizan 1.235 en las categorías de salas de rehabilitación integral, centros de diagnóstico de alta tecnología y centros de diagnóstico integral, como parte de la continuidad de la misión Barrio Adentro II. En esta experiencia, un concepto interesante radica en que existen avances simultáneos en extensión y profundización, lo que se manifiesta en la ampliación de la atención y en la creación de infraestructura para elevar cualitativamente la calidad del servicio a través de la Misión Barrio Adentro II y en la formación de recursos humanos: 3.328 venezolanos estudiando la carrera de medicina general integral, y 12.940 la carrera

51 Los datos estadísticos del balance del primer año de los Acuerdos ALBA Cuba-Venezuela fueron tomados de la intervención de la ministra para la Inversión Extranjera de Cuba, Marta Lomas, en ocasión de celebrarse el primer aniversario del Acuerdo en el Palacio de las Convenciones en Cuba, el 29 de abril de 2006.

integral comunitaria en Venezuela, con la asesoría de 6.525 especialistas cubanos que trabajan en Barrio Adentro. El desarrollo de la misión Barrio Adentro Deportivo tiene gran impacto en la calidad de vida de la población y está vinculada con Barrio Adentro.

La misión Milagro, hasta el 28 de abril de 2006, había realizado 220.571 intervenciones quirúrgicas, de las cuales 188.389 se practicaron a venezolanos. Además, se continuó el programa de atención a pacientes venezolanos en Cuba que acumuló, hasta la primera quincena de abril de 2006, la atención a 11.950 pacientes.

En las misiones Robinson I y II, Sucre, Rivas y Vuelvan Caras, Cuba ha aportado asesoramiento pedagógico, elaboración y envío de material docente. La misión Robinson I, iniciada en julio de 2003, cuyo propósito era la erradicación del analfabetismo, enseñó a un 1.482.543, de las que 76.369 eran indígenas. La misión Robinson II, en proceso de desarrollo, garantiza la continuidad de los estudios hasta el sexto grado; en enero de 2006, se graduó a cuatrocientas veintitrés personas. La misión Ribas, iniciada en noviembre de 2003, tiene como propósito incorporar al estudio a todas las personas que no habían concluido el bachillerato, con independencia de su edad y procedencia. Esa misión ha graduado 168.137 personas. La misión Sucre, de noviembre de 2003, se propone brindar la preparación inicial para los estudios universitarios y la formación en especialidades priorizadas; ella ha abierto las puertas de la universidad a miles de jóvenes.

La misión Vuelvan Caras, que se inició en marzo de 2004, tiene como objetivo la conjugación de esfuerzos del pueblo y el gobierno para la transformación social y económica mediante la educación y el trabajo. En este proceso se han graduado 264.720 personas, y se trabaja en la creación de 7 mil cooperativas.

La celebración de los Primeros Juegos Deportivos del ALBA y la masiva participación de atletas venezolanos en la III Olimpiada del Deporte Cubano dan cuenta de la búsqueda de mayores intercambios en áreas no exploradas.

En el ámbito económico, resaltan la aprobación de ciento noventa y nueve proyectos y de sus respectivos presupuestos, a ejecutarse en el 2006, por un valor de 834 millones 600 mil dólares, destinados a avanzar de manera concreta en la integración bilateral y en su proyección latinoamericana y caribeña. Incluye acciones en sectores clave del desarrollo económico y social de ambos países: informática y comunicaciones, ciencia, tecnología y medio ambiente, industria azucarera, vivienda, turismo, energía, transporte, construcción, recursos hidráulicos, agricultura, pesca, industria ligera, alimentación e industria básica y sideromecánica.

En términos comerciales, Cuba ha cumplido con la exención de pago del derecho de aduana a las importaciones originarias de Venezuela, y también ha exceptuado del pago de impuestos sobre utilidades a empresas propietarias o poseedoras de barcos de bandera venezolana. Por su parte, Venezuela ha otorgado preferencias arancelarias a ciento cuatro nuevos renglones de exportación de Cuba. Además, ha implementado un cronograma de desgravación progresiva, tanto para las nuevas preferencias otorgadas como para las ya existentes. La utilización de estos instrumentos básicos de la política comercial contribuyó al crecimiento del intercambio entre los dos países en un corto período de tiempo, y colocó a Venezuela como el primer socio comercial de Cuba. Hasta abril de 2006, se habían firmado ciento noventa y dos contratos. Los principales renglones en el intercambio comercial han sido materiales de la construcción, metales, ferretería del hogar y alimentos.

Tabla 68

Cuba-Venezuela: Intercambio comercial y proyectos de cooperación 2001 y 2005 (en dólares)

	2001	2005
Intercambio comercial	973.000.000	2.400.000.000
Proyectos de cooperación	30.600.000	834.600.000

Fuente: Lomas (2006).

El financiamiento del comercio y de emprendimientos empresariales ha resultado, en términos económicos, una de las experiencias más sugerentes del primer año de la aplicación del Acuerdo, pues históricamente el financiamiento tanto del comercio como de las inversiones ha sido uno de los factores críticos de la integración entre países subdesarrollados. Los 200 millones de crédito otorgados por Venezuela permitieron exportar a Cuba mercancías por 119 millones de dólares. Incluso, se contrató un crédito por 20 millones de dólares para la modernización de la red eléctrica de La Habana.

En el período comprendido entre abril de 2005 y abril de 2006 fueron constituidas cinco empresas mixtas: Constructora ALBA, para el desarrollo de obras sociales y objetivos económicos en Venezuela y otros países; PDVSA-Cuba SA, representación en Cuba de Petróleos de Venezuela, para el avance de la cooperación en este sector; ASTIMARCA, para la explotación de un astillero en Venezuela con vistas a la reparación naval y a la construcción de pequeñas unidades; PDV-CUPET SA, para la rehabilitación de la refinería de Cienfuegos. Fueron constituidos el Banco de Exportación y Comercio SA de Cuba en Venezuela (filial del Banco Exterior de Cuba), y el Banco Industrial de Venezuela en Cuba

(filial del Banco Industrial de Venezuela). En este momento, se encuentra avanzada la negociación para la creación de cinco nuevas empresas mixtas: TRANSALBA, con el fin de integrar el transporte marítimo y el transporte de hidrocarburos de PETROCARIBE; FERROLASA, para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria latinoamericana; una empresa de correos para el envío de mensajería, paquetería, mercancía seca, cargas expresas, servicios de remesas y giros postales, entre otros servicios; empresas de seguros, para brindar seguros y reaseguros; y Base de Supertanqueros, para la ampliación y operación conjunta de la Base de Supertanqueros de Matanzas.

Orientado al desarrollo cultural, fue firmado un acuerdo para la creación del Fondo Cultural del ALBA, entidad sin fines de lucro destinada a fortalecer la identidad cultural de los dos países y de toda nuestra América, así como para estimular alternativas de promoción artística y literaria frente a la hegemonía de la industria imperial del entretenimiento.

Entre las iniciativas más novedosas está el impulso a proyectos binacionales de desarrollo endógeno en tres comunidades de Pinar del Río (Cuba), con gran impacto social y productivo. En San José de Las Lajas (Cuba) se concluyó el primer curso de formación de treinta y un jóvenes venezolanos en especialidades agrícolas, programa que debe ampliarse en el corto plazo.

Se identificaron proyectos de colaboración en las áreas de seguridad alimentaria, salud y educación, a desarrollarse en países del Caribe y África.

En los resultados de una experiencia tan nueva y sin referentes previos en la historia de los procesos de integración latinoamericanos, llama la atención, primero, que se hayan logrado navegando contra la corriente económica dominante y en las condiciones de hostilidad impuestas por la agresividad estadounidense⁵² contra los dos procesos que sustentan el proyecto. En segundo lugar, la implementación de prácticas novedosas en áreas generalmente críticas y deficitarias en las experiencias de integración conocidas. Tercero, los avances simultáneos en áreas diversas y, por último, la propuesta de realización de acciones y emprendimientos en diferentes niveles: local, nacional, binacional, regional y global.

ALBA QUE IRRADIA HACIA AFUERA

Si bien estos tres procesos integran el núcleo del ALBA, es posible identificar acciones que indican la irradiación y relaciones con otros

52 Esta hostilidad impone la necesidad de utilizar en la defensa recursos que, en condiciones regulares, podrían destinarse a proyectos de desarrollo.

países del área y proyectos de integración que, no precisamente bajo la sombra del ALBA, anuncian nuevas bases y formas de contacto que cambian, en los límites determinados por el marco de esas relaciones, las tradicionales formas de integración comercialista experimentadas por los países de la región.

En cuanto a qué procesos inscribir en la filosofía del ALBA no existe coincidencia entre los políticos ni entre los especialistas que trabajan el tema. Pueden identificarse, no obstante, tres corrientes fundamentales de interpretación:

1. Circunscribe el ALBA a las relaciones entre Venezuela, Cuba y Bolivia;
2. Incluye en el ALBA todos los acuerdos suscriptos por Venezuela en el área de cooperación energética con los países del Caribe y de Sudamérica en sus diversas variantes;
3. Considera el ALBA en dos dimensiones: como proyecto en marcha y como oferta.

Estas tres corrientes, desde sus diferencias, asumen el ALBA desde una perspectiva positiva. Existen, sin embargo, otras que, escudándose en criterios pretendidamente nacionalistas, denigran la política del gobierno bolivariano de otorgar facilidades de pago sobre la factura petrolera para aliviar las tensiones ocasionadas por los altos precios del crudo, argumentando que Venezuela regala su mayor recurso y no lo emplea en la solución de los problemas sociales acumulados.

En la primera visión, se inscribe un conjunto de trabajos que, sin declarar explícitamente la circunscripción del ALBA a la participación de países determinados, refieren las acciones bajo su hábito a las desarrolladas entre Cuba y Venezuela. Tras esta visión subyace un riguroso criterio de inclusión a partir de la voluntad expresa de los gobiernos de adherir el proyecto.

La segunda, al igual que la primera, no declara explícitamente qué se incluye o no bajo el ALBA, pero en la identificación de las acciones incorpora una amplia gama de iniciativas de cooperación económica y solidaria emanadas del gobierno bolivariano de Venezuela. Es una forma más laxa de interpretar el ALBA, y tiene la desventaja de incluir bajo su manto propuestas que por parte de otros gobiernos se asocian a la razón social de acuerdos ya existentes de amplio espectro, como la Comunidad Sudamericana de Naciones, bajo la que todo cabe. El libro "Construyendo el ALBA", coordinado y compilado por Rafael Correa Flores, ex secretario general del Parlamento Latinoamericano (2002-2004 y 2004-2006) y diputado vene-

zolano, es una expresión manifiesta de esta corriente. Según define el diputado Mario Arias:

El ALBA constituye una clara manifestación de las fuerzas progresistas de América Latina y el Caribe que buscan demostrar que otra América es posible, mediante una estrategia de acción común para luchar contra la pobreza y la exclusión social, desarrollando mecanismos para crear ventajas cooperativas y complementarias entre los países y compensar las asimetrías existentes en el hemisferio [...] El ALBA propone diferentes iniciativas que toman en cuenta aspectos no contemplados en los modelos y esquemas de integración actuales (Arias, 2005:85).

Como puede apreciarse, se trata de una definición amplia, en la que se pueden incluir acciones de diferente matriz y alcance político.

La tercera perspectiva es una síntesis de las dos primeras. El economista Jaime Estay, especialista en temas de integración, plantea visualizar el ALBA en dos direcciones. Una, como el proyecto de vinculación en marcha entre Bolivia, Venezuela y Cuba; la otra, como una oferta hacia el resto de las Américas (Estay, 2006). Es decir, el ALBA como una realidad en desarrollo, por un lado, y como una invitación hacia gobiernos que han tenido determinados grados de ruptura con la propuesta del ALCA, por el otro.

En la dimensión del ALBA como convite, no sólo se dirige a gobiernos nacionales, sino que es una oferta a gobiernos locales, comunidades y movimientos sociales (Estay, 2006). Tal es la experiencia con las alcaldías del Frente Sandinista de la Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador.

Esta perspectiva tiene la virtud de ser menos restringida que la primera, y de acotar los significados de las iniciativas más amplias.

En esa concepción se enmarcan las propuestas para la integración energética bajo la bandera de Petroamérica, que se materializa en proyectos subregionales: Petrosur, Petroandina y PetroCaribe. El objetivo de Petroamérica es la formación de una plataforma energética regional, dirigida a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad y haciendo uso justo y democrático de los recursos energéticos para el mejoramiento socioeconómico de sus pueblos. Petroamérica fomenta la cooperación y las alianzas estratégicas entre compañías petroleras estatales, a fin de desarrollar de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos. Con ello se busca minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tienen los costos de la energía originados por factores especulativos y geopolíticos, mediante la disminución de los costos de las transacciones (eliminando la intermedia-

ción), el acceso a financiamiento preferencial y el aprovechamiento de las sinergias comerciales para solventar las asimetrías económicas y sociales de la región.

Entre las áreas de cooperación se destacan el suministro y comercialización de crudos y productos; la explotación y procesamiento de petróleo y gas; el diseño, construcción y operación conjunta de refinerías; facilidades de almacenamiento y terminales; transporte y logística, tecnología y adiestramiento y políticas públicas (Salas et al., 2005:181).

La significación de la propuesta de crear la multilatina Petroamérica, basada en la propiedad estatal, es un punto de ruptura con las tendencias privatizadoras del modelo, e indican un cambio que podría ser más profundo, teniendo en cuenta la reciente renacionalización de los hidrocarburos bolivianos.

El nuevo panorama político regional ha colocado en la agenda la necesidad de que el Estado recupere su intervención en la cadena productiva de los recursos energéticos (CEPAL, 2005c). En la propuesta de una alianza estratégica energética entre los países de la región, lanzada por el presidente venezolano a través de una multilatina, se plantea como condición de participación en Petroamérica el carácter estatal de las empresas que manejen esos recursos. Aunque el proceso de privatización de recursos energéticos ha sido mucho más cauteloso y lento que en otros renglones, lograr su control es uno de los objetivos de las empresas transnacionales, especialmente en América del Sur. En esa subregión, como se vio en el primer capítulo, este recurso continúa bajo control del Estado, a pesar de privatizaciones silenciosas y subrepticias que han viabilizado su traspaso a manos privadas nacionales y extranjeras. En el caso de la Argentina, donde se produjo la privatización con la venta de YPF a REPSOL, la participación en esta nueva iniciativa estuvo precedida por la reemergencia de la propiedad estatal, como resultado de una crisis de desabastecimiento, que condujo a la creación de Energía Argentina SA (ENARSA). Ésta abarcaría toda la cadena de exploración, producción, transporte, distribución y venta. En su estructura de propiedad como sociedad anónima, el Estado tiene una participación del 53%; las provincias, de un 12%; y el restante 35% se cotizaría en el mercado bursátil. ENARSA, además, es titular de de todas las áreas marítimas de petróleo y gas (CEPAL, 2005c).

Dentro de las acciones de Petroamérica, deben resaltarse los acuerdos con la Argentina, Uruguay, Cuba y con los países del Caribe

Por su significación en términos de cooperación, merece una mención el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, ya que es mucho más amplio que otros de su tipo auspiciados por Venezuela, como el antecesor Acuerdo de Caracas.

Sumado a las facilidades relacionadas con el pago de la factura petrolera, Petrocaribe dispondrá de un Fondo destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, con aportes provenientes de instrumentos financieros y no financieros; contribuciones que se puedan acordar de la porción financiada de la factura petrolera y los ahorros producidos por el comercio directo. Para activar ese fondo, Venezuela aportó un capital de 50 millones de dólares.

El acuerdo de Petrocaribe aporta una novedosa forma de pago diferido, pues Venezuela puede aceptar que una parte se realice con bienes y servicios, por los que ofrecería precios preferenciales. Los productos que Venezuela podría adquirir a precios preferenciales serían el azúcar, el banano, u otros bienes o servicios a determinar y que permanecen afectados por políticas comerciales de los países ricos. *Esta modalidad de pago es una manera positiva de superar el obstáculo del financiamiento al comercio entre países en desarrollo. Adicionalmente, produce un encadenamiento con actividades productivas que reportan problemas en su comercialización internacional por las políticas proteccionistas aplicadas por los países industrializados. De esta manera, el influjo positivo de la relación se irradia hacia la preservación de puestos de trabajo y como un sostén para la agricultura, sector golpeado en extremo por las políticas proteccionistas y de defensa comercial de los países desarrollados.*

El proyecto energético de mayor envergadura, por el número de países e impacto económico ante una situación de desabastecimiento cuyas causas son de diferente orden, es el del megagasoducto, una obra de 10 mil km, con un costo aproximado de 25 mil millones de dólares. Su construcción duraría nueve años y generaría 3.500 empleos directos y 10 mil indirectos. Su trayecto va de Venezuela a Manaus (Brasil). Allí se bifurca un ramal hacia la región nordeste brasileña y otro, por Brasilia, a Río de Janeiro, la Argentina y Uruguay. Inicialmente, este proyecto no incluía la participación de Venezuela, pues este país contaba con el gas proveniente de Camisea, Perú. Luego de varias reuniones, en las que se constató la insuficiencia de esa fuente de abasto –comprometida con el abastecimiento a México– la propuesta venezolana fue aceptada, ya que este país cuenta con la mayor reserva de gas en Sudamérica y la segunda del hemisferio.

Desde una perspectiva sectorial, el proyecto energético es la insignia del ALBA “extendido”. Pero también hay otros, en especial con los países miembros del Mercosur, con los que Venezuela ha firmado acuerdos de mayor alcance y que como principal característica se dirigen hacia la esfera productiva para fomentar la complementariedad económica y tecnológica a través de la capacitación, formación y transferencia de tecnología y de la creación de empleos. Entre ellos se

encuentran el Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, suscripto en abril de 2004; la Alianza Estratégica Brasil-Venezuela, de febrero de 2005; y el Acuerdo Bilateral Venezuela-Uruguay, de marzo de 2005.

En estos acuerdos se destaca su orientación social, destinada a la reducción y eliminación de la pobreza como obstáculo para el desarrollo de las naciones. Por ello, en todos estos convenios, así como en iniciativas desarrolladas con otros países, el tema del mejoramiento de la calidad de vida ocupa un lugar cimero. Otro aspecto son los emprendimientos productivos conjuntos, a nivel de pequeñas y medianas empresas, bajo la modalidad de cooperativas con apoyo financiero del Estado.

En las relaciones con los países del Mercosur se ha enfatizado la búsqueda de un equilibrio comercial en los intercambios previstos. A modo de ilustración, sirva la experiencia del intercambio con la Argentina, a la que Venezuela provee fuel oil y la que vende vaquillonas para relanzar el sector agropecuario venezolano, con el propósito de lograr seguridad alimentaria. Además, en ambos casos fueron identificadas listas de productos agrícolas e industriales que la Argentina podría proveer a la industria petrolera venezolana. En la agricultura, se incluyen renglones de intercambio priorizado para productos que en la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 2002 son clasificados como “sensibles”, como los aceites vegetales, el tabaco, los vinos, el algodón, etc. Ello significa que este acuerdo puede abrir nuevos espacios a los que no existe acceso en el mercado estadounidense. En ese sentido, actúa como un mecanismo de compensación y de creación de comercio.

En los acuerdos con Brasil hay acciones declaradas a favor de la defensa y protección de los recursos naturales de la región, en especial de la Amazonía. De igual manera, se contempla la coordinación para la adopción de posiciones conjuntas en foros internacionales.

En términos comunicacionales, reviste especial importancia la creación de Telesur, un canal informativo bajo la perspectiva latinoamericana, que inició sus transmisiones y ha tenido una buena acogida como fuente alternativa de transmisión y formación de opinión.

La proyección social del ALBA a través de las iniciativas sociales no se circunscribe a los países con los que Venezuela ha suscripto acuerdos formales, sino que se extiende a aquellos que son hoy beneficiarios de una nueva forma de concebir las relaciones entre los pueblos ciudadanos latinoamericanos que nunca habían tenido acceso a servicios médicos. Su materialización es resultado de la existencia de recursos humanos calificados y educados por la revolución cubana para el ejercicio de una práctica profesional solidaria en condiciones “irregulares”, y de la voluntad del gobierno venezolano de financiar los gastos con recursos provenientes del petróleo.

La creación de un Banco del Sur que actúe como banco regional de desarrollo es una propuesta que contribuiría decisivamente a ampliar el “efecto demostración” de una nueva forma de concebir la integración y la inserción internacional de la región.

Es importante aclarar una diferencia entre la primera perspectiva teórica del ALBA, enunciada anteriormente, y las dos restantes. La primera incluye a los países que suscriben políticamente el proyecto; las otras dos no implican un compromiso político de adhesión. De hecho, los acuerdos entre Venezuela y Brasil y la Argentina no están concebidos como un nuevo modelo de integración basado en coincidencias políticas, sino que se han desarrollado sobre la base de un enfoque pragmático para dar respuesta a requerimientos energéticos y sociales.

Más allá de cómo los procesos teóricos en construcción identifiquen los espacios privativos de cada proyecto, lo cierto es que la integración regional está actualmente bajo los designios de un camino de ajustes, reorientación y redefinición.

CONCLUSIONES

Los resultados de este trabajo sugieren reflexiones finales con el ánimo de sintetizarlos, plantear ideas que podrían abonar futuros debates sobre el tema y, por último, esbozar algunos interrogantes.

- El proceso de acumulación del capital, en su sed infinita de ganancias, desarrolla una incesante búsqueda de nuevas fuentes que lo alimenten. A lo largo de su historia, el capitalismo ha implementado métodos, instrumentos y procedimientos de disímil naturaleza para garantizar su proceso de reproducción. Lo novedoso de lo que está ocurriendo recientemente es cómo y bajo qué instrumentos los acuerdos comerciales se incorporan en una estrategia de acumulación internacional del capital.
- La noción de una forma de integración con América Latina funcional a su estrategia de acumulación es un proyecto de largo plazo, orientado a cubrir las necesidades la reproducción ampliada tanto desde el punto de vista material como financiero y de las relaciones sociales bajo las que tiene lugar el proceso. El ALCA, los TLC y los TBI constituyen una vía consensuada con las élites latinoamericanas para la instrumentación de esa estrategia multidimensional.

- En su dimensión política, el ALCA y los TLC afirman y legitiman, mediante un tratado internacional, los pilares de la hegemonía estadounidense a través de un marco regulatorio por encima de los estados nacionales (latinoamericanos) e incluso en contra de sus intereses. Suponen una cesión asimétrica de soberanía, convirtiendo en sujeto del derecho internacional a la empresa transnacional, en tanto los Estados se refuncionalizan y devienen facilitadores del proceso. Los países latinoamericanos que han negociado TLC con los Estados Unidos han readecuado –o están en proceso de hacerlo– sus legislaciones nacionales para hacerlas compatibles con ese referente normativo.
- El ALCA y los TLC cumplen su función de instrumentos del proceso de acumulación de las empresas transnacionales estadounidenses a través de la apertura de los mercados latinoamericanos a los bienes y servicios de factura estadounidense, aliviando el déficit comercial de Estados Unidos; garantizando un control monopólico de procesos económicos, naturales y de mercados que afirme a esas corporaciones como fijadoras de precios y confiéndoles los derechos de la realización económica sobre recursos y procesos de los que no son propietarios; abriendo a los capitales estadounidenses mercados tradicionalmente reservados al capital nacional. En un contexto de privatización de los recursos y los servicios, los acuerdos comerciales del formato TLCAN, ALCA y TLC se convierten en un medio para sobreexplotar, por mecanismos cruzados, los recursos naturales sobre los cuales no se detenta propiedad.
- Las áreas de negociación a través de las que se impulsan procesos de expropiación, tanto *de jure* como *de facto* (sin que exista la transferencia formal de la propiedad) son inversiones, políticas de competencia, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias.
- En tanto el discurso general sobre el libre comercio argumenta las ventajas de la apertura de los mercados y las garantías a la competencia, en mercados selectivos basados en I+D, como el de productos farmacéuticos, los dictados de los TLC se dirigen a la creación de mercados cerrados con regulaciones que eliminen la competencia.
- En la perspectiva estadounidense, el ALCA es la estrategia óptima de largo alcance para la satisfacción de las necesidades del proceso de acumulación. Pero su viabilidad depende de la

capacidad de los gestores para lograr sus aspiraciones estructurales en coyunturas adversas. Frente a los obstáculos para desarrollar el ALCA, los TLC son una forma de viabilizar esa táctica a través de su redefinición espacial, sin que ello implique la redefinición de su contenido.

- Los TLC han dado cuenta de la capacidad de los Estados Unidos para adecuarse a las coyunturas. En ellos se sintetizan las estrategias de corto y largo plazo. La estrategia de los TLC consiste en llegar a acuerdos con los países más moldeables a sus exigencias para forzar al resto a aceptarlas. Los formatos de los TLC no difieren de uno a otro; lo que cambia es el proceso de implementación, ya que constituyen tratados ajustados a las necesidades y a las experiencias acumuladas de anteriores.
- Bajo el ALCA se establece una relación de fetichismo, al presentar las economías latinoamericanas como las principales beneficiarias del proceso de expropiación e inhabilitación de capacidad regulatoria de los Estados nacionales que se consume con él.
- Las bases en que se asienta el poder son históricamente determinadas y varían de una época a otra. Regularmente, los pilares del poder se apoyan en el control sobre recursos críticos para el desarrollo de un paradigma tecnológico y en la capacidad de apropiarse los excedentes producidos. Los objetos de propiedad que constituyen la base del poder varían de una estrategia de acumulación a otra. En la actual estrategia de acumulación del capital, los bienes (tangibles e intangibles) que forman parte de las bases del poder son el conocimiento, el petróleo, la biodiversidad y el agua, en tanto recursos críticos para el desarrollo del actual patrón de acumulación.
- Con el desarrollo de la ciencia se abre paso la posibilidad de convertir nuevos elementos de la naturaleza en un activo del capital y, por lo tanto, en una fuente de acumulación, reproducción y de poder.
- Con el agotamiento de los recursos críticos para el desarrollo debido a su sobreexplotación, el gran capital busca el acceso garantizado. La tenencia en propiedad es la vía óptima para lograrlo. En su defecto, la apropiación de los resultados económicos de su explotación es posible mediante complejos subterfugios que los TLC establecen, como la inclusión de medidas similares a la expropiación, la inclusión de la propiedad intelectual en la definición de inversión, etcétera.
- Las medidas equivalentes a la expropiación son un concepto medular en la realización de los TLC como instrumentos de

expropiación. Las restricciones a la capacidad de las empresas transnacionales de fijar los precios en los países donde operan y sus impactos en la tasa de ganancia son identificadas como medidas equivalentes a la expropiación. A través de los TLC se pretende inhabilitar la capacidad soberana de los Estados nacionales para controlar los precios, legitimando por una vía más su fijación externa y pasando por encima de soberanías y consideraciones políticas, en un claro ejercicio de extraterritorialidad.

- El sector de los hidrocarburos ha sido uno de los más reticentes y ha ofrecido la mayor resistencia al proceso de privatización. El ALCA y los TLC son un camino para poder operativizar este proceso.
- El agua, devenida recurso crítico para el desarrollo a causa de la sobreexplotación y mala gestión, es objeto de apropiación, lo que no es nuevo. Lo llamativo es la diversificación de los mecanismos a través de los cuales se produce la realización económica del control sobre ese recurso. El contrato de “deudas de agua” tiene sus referentes en otros tratados, pero de ese hecho establecido comienza a plantearse la conversión de la deuda de agua en deuda monetaria. Teniendo en cuenta el déficit de este recurso estratégico, es posible pensar en “permutas” en las formas de pago de la deuda: conversión de deuda monetaria en deuda de agua como mecanismo para acceder a un recurso escaso a través de un pasivo financiero, cuyo valor se ha recuperado previamente por la vía de los intereses de la deuda.
- Dado que los recursos críticos para el desarrollo están localizados territorialmente en espacios que no son propiedad de los que los explotan, el camino para fundamentar la apropiación de los resultados económicos de su explotación es el conocimiento de las propiedades que lo hacen utilizable como objeto de valorización. Por ese sinuoso sendero, donde el conocimiento y la capacidad para desarrollarlo marcan la diferencia, se consuma la expropiación. El instrumento legal que permite consumir ese proceso de apropiación/expropiación es la patente.
- En los últimos años se aprecia un creciente interés de las firmas por extender el imperio de las patentes como instrumento de acumulación del capital. Teniendo en cuenta el soporte jurídico que brindan los tratados de libre comercio para la internacionalización del derecho de las patentes, se erigen en un mecanismo de legitimación y profundización de la privatiza-

ción del conocimiento que no descarta la expropiación de los conocimientos tradicionales de las comunidades que no estén patentados ni la base material para construir nuevos conocimientos potencialmente patentables.

En los dos últimos siglos del capitalismo, las patentes han sido fuente de plusvalía relativa y extraordinaria para el capital. Su papel como matriz de acumulación no es nuevo. Sin embargo se destaca, primero, la significación que adquieren en la llamada “sociedad del conocimiento” como fuente de acumulación, lo que se aprecia a través de la creciente cantidad de patentes solicitadas y otorgadas y en la ampliación del espectro de lo patentable. Segundo, el papel de los tratados comerciales en la internacionalización de la realización de las patentes como fuentes de acumulación, mediante la jerarquización del derecho supranacional por sobre el derecho e interés del Estado nacional.

- Los cambios jurídicos en los TLC suponen una subversión de valores. El saqueo de los recursos genéticos de la región aparece como “servicios científicos”, con lo cual debe gozar de los mismos privilegios estipulados para las inversiones. Así, los Estados Unidos pretenden la expropiación absoluta del material genético de la región a través de diferentes acciones concatenadas. Primero, a partir de la extensión del criterio de patentabilidad. Segundo, por el tratamiento a la bioprospección como inversión. Tercero, oponiéndose a cualquier regulación que pretenda compartir el reconocimiento social y económico de dicha inversión.
- La entrada en vigor de los TLC debe traducirse en un encarecimiento de los costos de la vida. La experiencia con la privatización de algunos servicios públicos, los resultados de estudios sobre el impacto de los TLC en los costos del acceso a los medicamentos, el impacto del patentamiento de las plantas y la extensión del período de protección de los datos de prueba convergen en los pronósticos de un encarecimiento de los costos de vida y de la actividad productiva.
- América Latina en general y los países del Mercosur en particular juegan un papel importante en el proceso de reproducción ampliada de la economía estadounidense y en la consolidación de su hegemonía. Ello se debe a su relevancia como mercado y a su potencial de recursos estratégicos globales localizados en su territorio.

- Tanto el ALCA como los TLC suponen, en términos de acumulación, funciones muy diferenciadas para los Estados Unidos y para los países latinoamericanos. Para los primeros están dirigidos a complementar el proceso de acumulación y la reproducción ampliada de su economía; para América Latina y el Caribe se erigen como instrumento integral de descapitalización y de erosión del tejido productivo.
- Los intereses estadounidenses más profundos están relacionados con las formas de propiedad, apropiación, control y capacidad de regulación de los Estados, pero no siempre aparecen formulados explícitamente en sus demandas, donde se enmascaran tras exigencias técnicas para viabilizar el acceso a mercados, favorecer la libre competencia, etcétera.
- En el rediseño de la hegemonía de los Estados Unidos hacia la región a través del ALCA, se evidencia que las estrategias de los actores económicos y de los actores políticos no son del todo coincidentes en el contenido ni en los tiempos esperados para su ejecución. En tal sentido, es importante considerar la heterogeneidad de intereses de los actores económicos y su capacidad diferenciada para influir en las decisiones de los *policy makers*, por un lado, y los factores que influyen en los patrones de la toma de decisiones de los actores políticos, por el otro.
- Las negociaciones comerciales, en general, y la discusión de accesos a mercados, en particular, son probablemente el peor escenario para la búsqueda de convergencias que aspiren a la creación de alianzas frente a una propuesta como la del ALCA. Incluso en el interior de las negociaciones de los TLC plurilaterales, cuando se discute el acceso a mercados determinados, se produce la bilateralización porque tienden a prevalecer las diferencias y no la convergencia de intereses. Esto quiere decir que, desde el enfoque comercialista que ha primado en las negociaciones, no era realista esperar la implosión como resultado de las contradicciones del bloque latinoamericano frente a los Estados Unidos. Las resistencias de los países latinoamericanos, basadas en la defensa de intereses comerciales de acceso a mercados, resultan muy vulnerables a propuestas que otorguen preferencias diferenciadas.
- La demanda común más estructurada de los latinoamericanos en las negociaciones del ALCA era la eliminación de los subsidios agrícolas, pero como su logro no tiene igual significación para todos los países de la región, ello explica las resistencias variables frente a un mismo tema.

- En vistas al estancamiento de la cuestión de los subsidios agrícolas en el marco de la OMC y habida cuenta del nivel de sensibilidad y capacidad de resistencia superior del Mercosur, la estrategia estadounidense de salida se estructuró en dos direcciones. Una tiene que ver con la fractura del proceso: su agenda avanzó por subregiones, lo que les permitió profundizar y ampliar sus demandas teniendo en cuenta las características de la contraparte negociante y adaptando a cada caso la formulación de sus propuestas para maximizar los dividendos en cada negociación. La otra intenta buscar un compromiso con sus aliados en la OMC para destrabar los temas críticos que no permitían avanzar la negociación en ese ámbito y que, a la sazón, es también la vía para retomar las negociaciones del ALCA.
- El avance en los temas de agricultura en la OMC se producirá a cambio de aperturas en áreas defensivas de la agenda comercial brasileña. Tales concesiones serían el punto de partida de las negociaciones regionales, donde habrían de materializarse otras mayores. Paradójicamente, los avances en las tratativas en la OMC se traducen en una menor capacidad de negociación en el espacio hemisférico.
- Las asimetrías de intereses desde el punto de vista económico y la falta de voluntad política en el ámbito latinoamericano impidieron una convergencia previa para la negociación en bloque con los Estados Unidos, pero tampoco les permitieron a éstos negociar su agenda bajo un formato único. El lento y errático avance de las negociaciones en la OMC tampoco ha posibilitado retomar las negociaciones en un formato que incluyera al Mercosur, un interés prioritario para las corporaciones estadounidenses. Mientras tanto, este esquema ha buscado paliativos en otros mercados.
- La liberalización competitiva como estrategia para desarticlar resistencias ha sido eficiente en “ablandar” las posiciones de algunos sectores económicos brasileños que reclaman el abandono de las demandas cariocas; la subordinación a la agenda estadounidense de negociación; el restablecimiento de las negociaciones con los Estados Unidos como opción prioritaria y la consideración de los países del sur como segunda opción. Además, recomienda al gobierno brasileño ceder capacidad regulatoria, para lograr un incierto acceso al mercado estadounidense. Las asimetrías de poder en las negociaciones del ALCA y los TLC predeterminan el resultado final. En el proceso

negociador, partiendo de una relación de reciprocidad asimétrica, se enfrentan las concesiones de valor estratégico de los latinoamericanos a las licencias para acceder al mercado estadounidense de bienes. Es evidente la capacidad desarticuladora de la nueva estrategia de los Estados Unidos y su eficiencia para profundizar las divergencias entre sectores del gobierno y el sector privado. Limitan la capacidad de los primeros para construir consensos internos y alianzas. La estrategia apunta al tránsito desde un modelo internacional de consenso hacia el unilateralismo.

- La posición de Brasil, apoyada por el resto de los miembros del Mercosur, parecería ser la participación en las negociaciones del ALCA hasta el final y dejar que el fracaso o postergación del proyecto deriven de la dinámica negociadora y no de un posicionamiento político. En segundo lugar, busca socios comerciales extrahemisféricos que contrarresten el acceso preferencial al mercado estadounidense, obtenido presumiblemente de aquella negociación. Este paso va acercando al Mercosur, de manera no intencional y particularmente a Brasil, al eje asiático, lo que constituiría un efecto no deseado y quizá no previsto por los Estados Unidos. En este sentido, un resultado no deseado del estancamiento de las negociaciones del ALCA podría ser una América Latina fragmentada en torno de otro eje comercial como China, o alrededor de otro eje político como Venezuela, impulsado por las exigencias energéticas.
- Los Estados Unidos no parecen haber tenido entre sus cálculos esta posibilidad. Brasil no califica como jugador geoestratégico, entendiendo por tal “los Estados con capacidad y voluntad nacional para ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras y alterar –en una medida capaz de afectar los intereses estadounidenses– el estado actual de las cuestiones geopolíticas” (Brzezinski, 1998:49). Pero China es un jugador geoestratégico y Venezuela podría llegar a serlo si logra nuclear en torno de su proyecto pivotes geopolíticos como Brasil.
- La experiencia latinoamericana, en su interrelación con la propuesta del ALCA, apunta a que la verdadera resistencia al proyecto no nazca de la pugna de intereses comerciales. Ello se deriva de posiciones políticas y no técnicas.
- Durante la década del noventa se produjo una convivencia no confrontacional entre las diversas iniciativas de integración que se manejaban en el escenario regional. El gran interrogan-

te en aquel momento giraba alrededor de la futura relación entre el ALCA y los esquemas históricos de integración. Existía una percepción contraria a la ambigua retórica de los textos del ALCA acerca de que la convivencia no se prolongaría más allá de la entrada en vigor del acuerdo con los Estados Unidos. De lo que estaba explícitamente expresado sobre el particular, se podía presumir un languidecimiento gradual y “espontáneo” de los esquemas históricos de integración. Sin embargo, ésa no ha sido la realidad. La entrada en vigencia de los TLC con los Estados Unidos ha estado precedida por el desmantelamiento de las regulaciones que pudieran entrar en contradicción con los TLC.

El CAFTA y el TLC Andino minaron el MCCA y la CAN, a pesar de que el ALCA declaraba la coexistencia con ellos. Como se ha mostrado, esta idea fue tolerada en varias ocasiones, aunque con muchas reservas hasta el momento en que hubo de contrastarse la compatibilidad en la práctica. La CAN tendría que haber sido refundada a imagen y semejanza del TLC Andino para hacerlos concurrentes. En esta perspectiva, la reconfiguración asociada a los TLC supone la destrucción o superación (negativa) de los esquemas históricos.

- La reconfiguración de los espacios de integración se basa en elementos de reconstrucción, destrucción, adaptación y de creación. Los esquemas tradicionales de integración tuvieron un proceso de adaptación para hacerse funcionales al patrón de acumulación orientado hacia la exportación que sustituyó a la ISI. La preservación de la cuota de preferencialidad que conservan esos esquemas, la potencial capacidad para legislar regionalmente la gestión y utilización de los recursos localizados en sus territorios, y las limitadas formas de control que quedan en manos de los Estados nación para la implementación de políticas activas y/o restituir políticas públicas, tanto como la posibilidad de consolidar las uniones aduaneras, hacen a los esquemas tradicionales centrados en el Estado nación disfuncionales a un patrón de acumulación transnacional –en su normativa y funcionamiento– y subordinado exclusivamente, sin mediaciones políticas, al gran capital transnacional. El primer paso para corregir esta disfuncionalidad es la readecuación/compatibilización de las legislaciones nacionales y regionales a los textos de los TLC. Si tales readecuaciones inhabilitan los principales instrumentos de estos esquemas, los mismos se hallan *de facto* en proceso de derogación.

- Otra característica de la reconfiguración es la apertura de espacios de convergencia. Su característica es su funcionalidad a intereses divergentes, pues lo que impulsan es la creación acelerada de la infraestructura necesaria para la integración, cualquiera sea su signo. Tal es el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, donde aparentemente no se producirán confrontaciones por el reparto de cuotas de mercado o disputas por las inversiones. Este tipo de espacio de configuración laxa y ambigua puede utilizarse como comodín para refuncionalizar los esquemas de integración disfuncionales al proyecto hegemónico, mediante su extinción consensuada.
- En el escenario de integración latinoamericano se identifican tres ejes, que se diferencian por el papel y el tipo de integración que proponen: el de los Estados Unidos, el de Brasil y el de Venezuela. A diferencia de lo que ocurría durante la década del noventa, se observa en primer lugar una tendencia más precisa al alineamiento en torno de ellos. En segundo lugar, la existencia de un eje que apunta a una propuesta de integración que no potencia las bases de desarrollo del capitalismo. En ese sentido, es pertinente diferenciar aquellos espacios donde el ALBA se perfila como un nuevo modelo de relaciones sociales, de acciones e iniciativas de cooperación en el ámbito social, tecnológico y energético que han contribuido a atenuar los impactos sociales y humanos en los sectores más golpeados por las políticas neoliberales. Aunque estas acciones no cuestionan aún el sustento económico de tales políticas, pueden contribuir a crear el sujeto de cambio.
- La radicalización de los procesos políticos en marcha en la región puede actuar como factor desestructurante de determinados espacios de integración institucionalmente constituidos o como potenciador de otras alternativas. Tal podría ser el caso de Bolivia en sus relaciones con la CAN.
- Un elemento nuevo del actual escenario de integración es la participación de Cuba. Tanto desde el punto de vista social como económico, el balance del primer año de los acuerdos del ALBA entre Cuba y Venezuela arroja resultados no alcanzados por ninguno de los procesos de integración latinoamericanos. La voluntad política y una gestión de recursos con vocación social los han hecho posibles.
- La integración latinoamericana está abocada a un proceso de redefinición que supone fracturas y realineamientos. La redefinición se refiere tanto a los espacios, como a sus bases y sus

contenidos. Desafiando el riesgo de la esquematización, puede plantearse que hoy confluyen, en la región, procesos con tres identidades diferentes: el continuista (adherido a los principios neoclásicos) y de subordinación a la hegemonía estadounidense; el reformista y el revolucionario. Entre la recomposición reformista del Mercosur y las propuestas revolucionarias del ALBA y los TCP existen espacios compartidos que, en el futuro, podrían comportar ciertos niveles de tensión. Los nudos de roce entre estos dos proyectos marcarán los posibles caminos de integración en los próximos años.

- Este nuevo escenario hace más costosa, en términos de imágenes y percepciones del compromiso estadounidense con el libre comercio, la no aprobación de un TLC por parte del congreso de ese país. Ello permite vaticinar un enfriamiento del impulso a los acuerdos bilaterales.
- Una integración alternativa requiere colocarse en el imaginario latinoamericano como parte de la solución de los problemas; tiene que irradiar seguridad y no los clásicos temores asociados con las experiencias anteriores sobre pérdidas de puestos de trabajo, desplazamiento de las inversiones, desbalances comerciales, etc. El ALBA ha hecho una contribución importante en ese sentido, ya que su foco no es el comercio sino que su centralidad está en lo social. Ha contribuido, con acciones que “tocan” la vida cotidiana de los latinoamericanos, a mostrar que existen otras formas de relacionarse entre los países.
- Una integración alternativa tiene que generar sinergias económicas que reproduzcan un sistema de relaciones diferentes. Ello supone formas de regulación económica y social distintas de las aplicadas por el neoliberalismo y por el capitalismo. En estos momentos, los pilares del ALBA están más asentados en la redistribución social regional de la renta petrolera venezolana y en la voluntad política de los actuales gobiernos que participan del proyecto, que en estructuras económicas. La construcción de las bases económicas de sustento del ALBA es uno de los desafíos mayores del proyecto. Un modelo alternativo debe trascender las políticas distributivas. Requiere construir la base económica que garantice la satisfacción de las necesidades del proceso de acumulación y permita ampliar y profundizar las políticas sociales. A su vez, el proceso de acumulación pone límites a las políticas distributivas, que no pueden irse por encima de la capacidad del sistema de sostenerlas, reproducirlas y ampliarlas.

- Los límites a la capacidad de regulación en una estrategia alternativa de desarrollo los pone, en última instancia, la propiedad. Dado que el tema de las relaciones con el capital transnacional no es tratado explícitamente en estas nuevas propuestas, es válido preguntarse cuáles son los límites de tolerancia a la aplicación de controles y de formas de regulación social aceptables por el capital transnacional después de haber disfrutado de dos décadas de desregulación. En un proyecto alternativo, hay que preguntar cuáles son los límites tolerables a la actividad del capital transnacional.
- El ALCA y los TLC se conciben como instrumentos para lograr, con el consenso de las elites gubernamentales y empresariales de la región, algunos de los objetivos planteados en las diferentes estrategias de seguridad nacional estadounidense. Los países que se distancian de la propuesta de los Estados Unidos pueden considerarse potenciales infractores de las políticas de seguridad de ese país. Si algunos de los procesos mencionados se desarrollan en confrontación con su propuesta, vale preguntarse cuál podría ser la reacción desde los Estados Unidos. ¿Cuál es el margen de tolerancia en relación con el distanciamiento del modelo dominante que admite la seguridad nacional de ese país para cada subregión de América Latina?
- Los escenarios para la integración latinoamericana siempre han sido complejos. Pero el mayor desafío para su desarrollo y continuidad ha sido la emergencia de una propuesta de inserción subordinada a los intereses del capital estadounidense y legitimada a través de un instrumento jurídico internacional. Como se ha visto en este trabajo, a pesar de la resistencia popular a la implementación de los TLC, éstos son un dato de la realidad para varios países latinoamericanos, y podrían constituir el modelo de inserción que se extienda a los países que han concluido las negociaciones con los Estados Unidos. Como muchos de estos países son miembros de los esquemas convencionales de integración, surge la pregunta acerca de cuáles serán los derroteros de esos bloques bajo un TLC. En otros casos se prevé una demembración por la concurrencia de modelos económicos diferentes, no coherentes con las dinámicas de integración dominantes en el interior de esas agrupaciones. ¿Cuál será la salida en esos casos? ¿A qué modelo descrito por los actuales ejes se adscribirá? Teniendo en cuenta la relación entre las dinámicas de integración

subregional y regional y las negociaciones multilaterales, si la Ronda Doha saliera de su actual estancamiento podría preguntarse hacia dónde evolucionará el Mercosur, hasta dónde la propuesta bolivariana podría convertirse en una opción real y viable para el resto de los países del bloque, y qué requeriría para lograrlo.

Mientras se despejan estos interrogantes, un balance de lo ocurrido en los últimos tiempos arroja el saldo positivo de la fractura del consenso regional en torno del ALCA y la emergencia de una propuesta que focaliza el sentido social de la integración y se acerca más a las aspiraciones acumuladas de los latinoamericanos. Los escépticos le conceden al ALBA el beneficio de la duda; los que luchan por un mundo mejor, construyen con ella la esperanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Internacional para la Salud (AIS) 2001 “Precios de medicamentos en América Latina” en <<http://ekeko2.rcp.net.pe/AIS-LAC>>.
- Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos 2006 en <<http://www.alternativabolivariana.org>>.
- ADPIC 1994 *Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech* en <http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/27-trips.htm> acceso marzo de 2005.
- AFIDRO 2005 *Propiedad Intelectual en Medicamentos. Las Verdades sobre el TLC* (Bogotá: AFIDRO).
- Aheam, Raymond J. 2005 “Trade Liberalization Challenges Post-CAFTA” CRS Report for Congress, Order Code RS20864 (Washington D.C.) 30 de noviembre.
- ALCA 2003a *Tercer Borrador* (Washington D.C.: Departamento de Comercio).
- ALCA 2003b *Informe* (Washington D.C.) N°13, octubre.
- ALCA Grupo de Trabajo sobre Inversión 1997 “Estatuto de la Inversión Extranjera en los Países del Hemisferio. Estudio Comparativo: Estados Unidos” en <<http://alca-ftaa.iadb.org/esp/invest/USA~1.HTM>> acceso febrero de 2003.

- América Economía 2005 “Pdvs a comienzan a suministrar combustible a China” en <<http://www.americaeconomia.com>> acceso 21 de junio de 2005.
- Amigos de la Tierra 2005 “Naturaleza en venta: Impactos de la privatización del agua y de la biodiversidad” en *Primavera Quint* (Amsterdam) N°107, enero.
- Andriamananjara, Soamiely 2003 “Competitive Liberalization or Competitive Diversion? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System” 7 de mayo. En <<http://www.usitc.gov>> acceso junio de 2004.
- Andrews, Edmund L. 2005 “How CAFTA Passed House by 2 Votes” en *The New York Times* (New York) 29 de julio.
- APOYO 2005 “Impacto de las negociaciones del TLC con EEUU en materia de propiedad intelectual en los mercados de medicamentos y plaguicidas” Informe Final (Lima: APOYO Consultoría) 29 de abril. En <http://www.minsa.gob.pe/portal/Especiales/TLC-MINSA/Informe_Final_APOYO.pdf> acceso junio de 2005.
- Arias, Mario 2005 “Compilación Conceptual sobre el ALBA” en Correa, Rafael (comp.) *Construyendo el ALBA* (Caracas: Ediciones del 40°

- Aniversario del Parlamento Latinoamericano).
- Askey, Thelma 1997 “Elaboración y Aplicación de la ley de comercio de Estados Unidos” en *Perspectivas Económicas* Publicación electrónica de USIS, Vol. 2, N°3, junio. En <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0697/ijes/ej7foc1.htm>> acceso junio de 1998.
- Balvé, Beba y Suárez, Carlos O. 2001 *La estrategia neocolonial del imperio. El Documento Santa Fe IV*, impresión ligera.
- Bahadian, Adhemar 2004 “O impasse é de difícil solução” en *Clipping Negociações Internacionais O Globo* (Río de Janeiro) 5 de abril. En <<http://www.cni.org.br>> acceso abril de 2004.
- Balderas, Miriam 2006 *La industria farmacéutica en Uruguay* (Narbona: Español Comercial - Span 306) Informe de sector. En <<http://www.ciu.com.uy/informe/farmaceutica.doc>> acceso marzo.
- Banco Mundial 2005 *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development 2005* (Washington D.C.: IBRD/World Bank).
- Barbosa, Rubens 2004a “Especialistas debatem importância e perspectivas das negociações” en *ICONE*, 23 de noviembre. En <<http://www.iconebrasil.org.br/>> acceso 10 de enero de 2005.
- Barbosa, Rubens & Associados 2004b “A Erosão das Preferências Comerciais Brasileiras na América Latina” Documento Final, Versión Final (Sao Paulo: FIESP).
- Barbosa, Rubens 2000 *The United States and Brazil: Strategic Partners or Regional Competitors?* (Washington D.C.: Embajada de Brasil) Informe preparado por el embajador de Brasil en los Estados Unidos para el Comité de Relaciones internacionales, 26 de julio. En <<http://www.brasilemb.org>>.
- Barshefsky, Charlene 1997a “Declaraciones ante House International Relations Committee” 10 de junio. En <<http://www.usia.gov>>.
- Barshefsky, Charlene 1997b “Testimonio ante the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means” 30 de septiembre. En <http://waysandmeans.house.gov/legacy.asp?file=legacy/trade/105cong/3-18-97/3-18bars.htm>>.
- Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo 2001 “Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N°75, diciembre.
- Bermúdez, Ismael 2003 “Iniciativa de Argentina y Brasil para destrabar la negociación del ALCA” en *Clarín* (Buenos Aires) 22 de octubre. En <http://www.clarin.com/diario/2003/10/22/index_diario.htm> acceso junio de 2004.
- Brzezinski, Zbigniew 1998 *El gran tablero mundial* (Buenos Aires:

- Paidós).
- BID, 2002 “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina” (Washington D.C.: BID).
- Blanco, Herminio y Zabludovsky, Jaime 2003 *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas* (Quito: BID-INTAL) Documento de Trabajo-IECI-01, abril. En <<http://www.iadb.org>>.
- BP 2002 “BP Statistical Review of World Energy” (Londres: BP) en <<http://www.bp.com/statisticalreview>> acceso junio de 2005.
- BP 2006 “BP Statistical Review of World Energy 2006” en <<http://www.bp.com/statisticalreview>> acceso junio de 2006.
- Bristol-Myers Squibb Company 2005: *2004 Annual Report* en <<http://www.bms.com>> acceso enero de 2005.
- Bruzzone, Elsa 2004a “El Agua Potable: Nuevo Recurso Estratégico del Siglo XX” en *Eco.Portal*, 29 de abril. En <<http://www.ecoport.net>>.
- Bruzzone, Elsa 2004b “El agua potable como recurso estratégico del siglo XXI. El caso del acuífero guaraní” en Grosse, Robert et al. (comps) *Las Canillas Abiertas de América Latina* (Montevideo: Letraeña).
- BTFP 2005 “Technical Updates, Bio Trade, Facilitation Programme” en *Technical Updates* (Estados Unidos) Ed. N°4, octubre.
- CAF 2005 *Biotecnología para el uso sostenible de la biodiversidad. Capacidades locales y mercados potenciales* (Caracas) febrero. En <<http://www.caf.com/publicaciones>> acceso 25 de mayo de 2005.
- Calcagno, Alfredo Eric 2005 “Las Industrias de Base, el Desarrollo Endógeno y el Estado” en Seminario Latinoamericano *La Contribución de las Industrias Básicas en el Desarrollo Endógeno* (Estado Bolívar: MIVAN CVG) 29 de junio-2 de julio.
- Cardoso, Fernando Enrique 2001 en *Valor Económico* (San Pablo) 19 de abril, entrevista.
- Ceceña, Ana Esther y Porras Paola 1995a “Los metales como elemento de superioridad estratégica” en Ceceña, Ana y Barreda, Andrés (comps.) *Producción Estratégica y Hegemonía Mundial* (México DF: Siglo XXI editores).
- Ceceña, Ana Esther 1995b “Estados y empresas en la búsqueda de la hegemonía mundial” en Ceceña, Ana Esther (coord.) *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas* (México: Ediciones El Caballito, S.A.).
- Ceceña, Ana Esther 2001 “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial” (Foro Social Mundial)

borrador.

- Ceceña, Ana Esther 2003 “La batalla de Afganistán” en Ceceña, Ana Esther (comp.) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ceceña, Ana Esther y Motto, Carlos 2005 “Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur” en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica* (Buenos Aires).
- CEI 2002 “Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina. Un Estudio de Impacto Sectorial” en *Estudios del CEI* (Buenos Aires) N°2, diciembre.
- Census Basis 1999 *Foreign and Domestic Exports Fas General Imports Customs* en <<http://www.ita.doc.gov>>.
- CEPAL 1999a (1998) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 1999b *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América latina y el Caribe: Una contribución de la CEPAL a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC* (Seattle) 30 de noviembre-3 de diciembre.
- CEPAL 2001 “Informe sobre la Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001” (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2002 *Informe sobre la Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2004a *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 2004* (Santiago de Chile: CEPAL) diciembre.
- CEPAL 2004b *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas Informe al Trigésimo Período de sesiones* (San Juan: CEPAL) 28 de junio-2 de julio.
- CEPAL 2005a *Panorama de la Inserción Internacional América Latina y el Caribe 2004: Tendencias para el 2005* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2005b *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004* (Santiago de Chile: CEPAL) acceso septiembre de 2005.
- CEPAL 2005c *Informe de la Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2004* (Santiago de Chile: CEPAL) marzo.
- Cesarin, Sergio 2005 “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: enfoques para América Latina y el Caribe” en Cesarin, Sergio y Moneta, Carlos (comps.) *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo ¿Una segunda Ruta de la Seda?* (Buenos Aires: BID-INTAL).
- Chávez, Hugo 2005 “Intervención en la XVIII Cumbre del Mercosur” Asunción del Paraguay, 20 de junio en <http://www.minci.gob.ve/alocuciones/4/6199/intervencion_del_presidente.html> último

- acceso julio de 2005.
- Chirinos, Carlos 2005 “Bush vende CAFTA en la OEA” en *BBC Mundo.com*, 21 de julio. En <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-hi/spanish/international/newsid_4703000/4703231.stm>.
- CNC ALCA 2003a “Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia. Visiones del ALCA” en *FTAA.TNC/w/219*, 4 de octubre. En <http://www.ftaa-alca.org/TNC/tnw219_s.asp>.
- CNC ALCA 2003b “Uruguay. Visiones del ALCA” *FTAA.TNC/w/221*, 4 de octubre. En <http://www.ftaa-alca.org/TNC/tnw221_s.asp>.
- CNC ALCA 2003c “MERCOSUR-Propuesta. Área de Libre Comercio de las Américas Octava Reunión Ministerial de Comercio de Miami” en *FTAA.TNC/w/220*, 1º de octubre de 2003. En <<http://www.jubileubrasil.org.br/alca/propostadomercosul.pdf>>.
- Cohen, Herb “Anotaciones sobre teoría de la negociación” en <http://www.es.geocities.com/alejandramorac/lyn/investigacion_internet.htm>.
- Correa Flores, Rafael 2005 “Declaración Conjunta Venezuela-Cuba, 2004: Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas” en Correa Flores, Rafael (comp.) *Construyendo el ALBA. “Nuestro Norte es el Sur”* (Caracas: Ediciones del 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano).
- Council on Foreign Relations 2001 *A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil*, febrero. En <<http://www.cfr.org>> acceso diciembre de 2001.
- Cuarta Cumbre de las Américas 2005 “Declaración de Mar del Plata” (Mar del Plata) 5 de noviembre. En <<http://www.ftaa-alca.org>>.
- Cumbre Presidencial Sudamericana III 2004 “Declaración del Cusco” (Cusco) 8 de diciembre.
- Cutting Edge Information 2006 “Combating Generics: pharmaceutical Brand Defense for 2007” en *Quick Summary*. En <http://www.cuttingedge.com/PH76_Combating_Generics_Summary.pdf> acceso marzo de 2006.
- Dallanegra, Luis 2003 “Tendencias del Relacionamiento en el Mercosur” en <<http://www.amersur.org.ar>> acceso abril de 2004.
- Decreto N° 2085, 2002. En <<http://www.invima.gov.co/version1/normatividad/medicamentos/Decreto2085de2002.PDF>>.
- De Almeida, Paulo Roberto 2004 “Um exercicio comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva” 14 de marzo. En <<http://www.pralmeida.org>> acceso enero de 2005.

- De la Reza, Germán 1998 *Liberalización del Comercio en el Hemisferio Occidental* (México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas: UNAM).
- Delgado, Gian Carlo 2002 “Privatización y saqueo de agua dulce de Centroamérica” 11 de septiembre. En <<http://www.ecoport.net>> acceso junio de 2006.
- Delgado, Gian Carlo 2005 (2004) *Territorio y Geopolítica Imperial* en <<http://www.ecoport.net>> acceso marzo de 2005.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos 2005 *Top US Prospects. Pharmaceutical*, enero. En <<http://www.focusbrazil.org.br/ccg/Reports/Agriculture.pdf>>.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos 2006 *Top US Prospects. Pharmaceuticals*, enero. En <<http://www.focusbrazil.org.br/ccg/Reports/Agriculture.pdf>>.
- Departamento de los Estado de Estados Unidos 2002a “Ley de Comercio 2002” en *Programa de Información Internacional USINFO State* (Washington D.C.) agosto. En <<http://www.usinfo.state.gov>>.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos 2002b “Estrategia de Seguridad Nacional. Una nueva era” en *Periódico Electrónico del Departamento de Estado* (Washington DC) N°4, diciembre. En <<http://www.usinfo.state.gov>>.
- Diálogo Interamericano 1999 *The Americas at the Millenium: A Time of Testing* en <<http://www.thedialogue.org>> acceso marzo de 2003.
- Diálogo Interamericano 2000 “A Time for Decisions: U.S. Policy in the Western Hemisphere” en *A report of the Sol M. Linowitz Forum*. En <<http://www.thedialogue.org>>.
- Dumbaugh, Kerry y Sullivan Mark P. 2005 “China’s Growing Interest in Latin America” CRS Report for Congress, 20 de abril. En <<http://www.crs.org/>> acceso junio de 2005.
- Eiras, Ana I. 2001 “El avance del libre comercio en la Cumbre de Quebec” 18 de abril. En <<http://www.heritage.org>> acceso febrero de 2005.
- El Manantial Digital* 2004 “Proponen que se Liquide Deuda de Agua con Dinero” 19 de marzo. En <<http://www.elmanantial.com>> acceso marzo de 2005.
- Embajada de Brasil 2000 “Barreiras aos Productos e Servicios Brasileiros no Mercado Norte-Americano” (Washington D.C.: Embajada de Brasil) noviembre, impresión ligera.
- Esnal, Luis 2004 “El precio del liderazgo regional” en *La Nación* (Buenos Aires) 25 de junio, entrevista al ex canciller Luiz Felipe

- Lampreia.
- Estay, Jaime 2004 *América Latina en la Economía Global. Continuidades y Cambios* (Madrid: REDEM) borrador.
- Estay, Jaime 2006 *Los diferentes sentidos del ALBA* Ponencia presentada en Seminario sobre Integración (Ciudad de La Habana) 25-26 de mayo, borrador.
- ETC Group 2003 “Oligopolio SA Concentración del poder corporativo: 2003” en *Comunicado* N°82, noviembre-diciembre. En <<http://www.etcgroup.org>>.
- ETC Group 2004 “Argentina anuncia que subsidiará a Monsanto”, 26 de febrero. En <<http://www.etcgroup.org>>.
- ETC Group 2005a “Oligopolio SA: 2005 Concentración del poder corporativo” en *Comunicado* N°91, noviembre-diciembre. En <<http://www.etcgroup.org>>.
- ETC Group 2005b “Sygenta ¿Gigante Genómico? en *Comunicado* N° 86, enero-febrero. En <<http://www.etcgroup.org/article.asp?newsid=525>>.
- ETC Group 2005c “Concentración de la industria global de semillas 2005” en *Comunicado* N°90, septiembre-octubre. En <<http://www.etcgroup.org>>.
- ETC Group 2005d “Potenciales repercusiones de las nanotecnologías en los mercados de productos básicos: Consecuencias para los países en desarrollo dependientes de productos básicos” (Centro del Sur) Documento de Investigación N°4, noviembre.
- Fairlie, Alan 2005 *Países Andinos Frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones* (Lima: Red Latinoamericana de Política Comercial).
- FAO 2003 “Review of World Water Resources by Country” Water Report (Roma) N°23.
- Fergusson, Ian F. y Sek, Lenore M 2005 “Trade Negotiations During 109 th Congress” CRS Issue Brief for Congress, Order Code 1B10123. Actualizado en enero de 2005, borrador.
- FES 2003 “La nueva iniciativa de Argentina y Brasil” en *Informe ALCA* N° 13, octubre. En <<http://www.fes.cl/apublicaciones/alca.htm>> acceso junio de 2005.
- FIESP 2005 “Monitoramento das Importações da China 2002-2004” enero. En <<http://www.fiesp.com.br>> acceso marzo de 2005.
- Fisher, Richard 2000 *Foro sobre las Relaciones Comerciales entre Estados Unidos y Brasil* (Washington D.C.) 18 de abril. En <<http://www.ustr.gov>>.

- Fisher, Roger; Ury, William y Patton, Bruce 1994 (1981) *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder* (México: CECSA-Compañía Editorial Continental S.A.) publicación original en inglés.
- Foreign Trade Statistics 2003 *Trade (Imports, Exports and Trade Balance) with Brazil* en <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>>.
- Foro Empresarial de las Américas. Documentos de los Talleres de Propiedad Intelectual: IV Foro Empresarial, marzo de 1998; V Foro Empresarial, noviembre de 1999; VI Foro Empresarial, abril de 2001; VII Foro Empresarial, octubre de 2002; VIII Foro Empresarial, noviembre de 2003. En <<http://www.sice.oas.org>> acceso febrero de 2005.
- Fortune Global 500* 2005a “The Global 500” 18 de abril y 25 de julio en <<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500>> acceso enero 2006.
- Fortune Global 500* 2005b “Industry Details” en <<http://www.fortune.com>> acceso marzo 2006.
- FUNDAQUIM, red PROPYMES, URU.TEC, FUNDASOL, GTZ 2004 *Aportes para el Desarrollo del Sector de Plantas Medicinales y Aromáticas en el Uruguay* (Montevideo: FUNDAQUIM, RED PROPYMES, URU.TEC, FUNDASOL y GTZ). En <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-03316.pdf>>.
- Gabinete del Senador Aloizio Mercadante 2003: FSP, Informe ALCA N°13.
- Garrido-Lecca, Hernán 2004 “Propiedad Intelectual ¿el Caballo de Troya del TLC?” 2 de diciembre. En <<http://www.gatoencerrado.net/store/noticias/30/30184/detalle.htm>> acceso diciembre de 2005.
- Giacalone, Rita 1998 “Las relaciones externas de los esquemas de integración de América Latina y el Caribe” en *Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: Corregidor).
- Girvan, Norman 2002 *El ALCA. Una perspectiva caribeña* Intervención en la Conferencia sobre perspectiva caribeña y canadiense sobre el ALCA (Ottawa) 21-23 de febrero, borrador.
- Glenza, Fernando 2004 “Estados Unidos esgrime el peligro terrorista como excusa para apropiarse de los acuíferos de Argentina, Brasil y Uruguay” en *Rebelión Ecología* 3 de febrero. En <<http://www.rebellion.org>> acceso mayo de 2005.
- González, Alberto 2002 “Mercosur farmacéutico” en *América Economía*, 18 de octubre. En <<http://www.latinpharma.net>>.

- Gosman, Eleonora 2003 “ALCA: Brasil y Argentina hicieron una propuesta conjunta a EEUU” en *Clarín* (Buenos Aires) 25 de octubre. En <http://www.clarin.com/diario/2003/10/25/index_diario.htm> acceso junio 2004.
- GRAIN 2001 *TRIPS-plus entran por la puerta trasera* (Washington: GRAIN Publications) julio. En <<http://www.grain.org/sp/publications/trips-plus-sp.cfm>>.
- Griswold, Daniel 2005 *Free Trade, Free Markets. Rating the 108th Congress* (Washington: Center for Trade Policy Studies Cato Institute) 16 de marzo.
- Hita, Elena 2004 “Los genéricos desafían a las farmacéuticas” en *El Mundo* N°228, 27 de junio. En <<http://www.elmundo.es/nuevaeconomia/2004/228/1088415498.html>> acceso abril de 2006.
- Hogan & Hartson/IP & Abogados 2005 “Congreso de EE UU finalmente aprobó el DR-CAFTA” 29 de julio. En <<http://www.legiscomex.com>> acceso 13 de agosto de 2005.
- Holguín Zamorano, Germán 2004 “La propiedad intelectual en el TLC: impacto sobre el derecho de acceso a los medicamentos y la salud pública” (Lima) junio. En <http://www.recalaca.org.co/Articulosydocumentos/LA_PROPIEDAD_INTELLECTUAL_TLC_junio04.doc> acceso octubre de 2005.
- Hornbeck, J.F. 2003 “A Free Trade Area of Americas: Status of Negotiations and Major Policy Issues” CRS Report for Congress, Order Code RS20864, 17 de noviembre.
- Hoy Online* 2004 “EE.UU pisa duro en la negociación del TLC con los países andinos” 20 de mayo. En <http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=175577> acceso 20 de mayo de 2004.
- IFAC-3 2004 *The U.S.-Australia Free Trade Agreement (FTA) The Intellectual Property Provisions*, 12 de marzo. En <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Australia_FTA/Reports/asset_upload_file813_3398.pdf>.
- IFARMA 2004 “Modelo prospectivo del impacto de la protección a la propiedad intelectual sobre el acceso a medicamentos en Colombia” Fundación Instituto para la Investigación del Medicamento en los sistemas de Salud Pública (Colombia) 19 de noviembre de 2004.
- IMS Health 2006 *IMS Reports Global Pharmaceutical Market Grew 7% in 2005, to \$602 Billion*, 21 de marzo. En <http://www.imshealth.com/ims/portal/front/article/0,2775,6266_3665_77491316,00.html>.
- Inside US Trade 2003 “Zoellick Says FTA Candidates Must

- Support US Foreign Policy” 16 de mayo. En <<http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?RefID=18226>> acceso junio de 2003.
- ITA 2006 “CAFTA-DR: A State Export Overview 2000–2004” en <<http://www.ita.doc.gov>> acceso 2006.
- INVIHAMI 2006 “Núcleos de Desarrollo Endógeno” en <<http://www.invihami.gob.ve>>.
- Jank, Marcos S. 2004 *Política Comercial e Negociações Agrícolas Internacionais* Seminario IPEA 40 Años (Brasília D.F.) 28 de septiembre. En <<http://www.iconebrasil.org.br>>.
- Jank, Marcos S. 2005a “Una Nova Geometría de Interesses na OMC” *ICONE en Informativo do Grupo de Cojuntura Internacional (GACINT) N°25*, año VII, mayo-junio.
- Jank, Marcos S. 2005b *Interesses do Brasil nas Negociações Agrícolas Internacionais*, Ponencia en XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (Ribeirão Preto) 26 de julio. En <<http://www.iconebrasil.org.br>>.
- Jank, Marcos S. 2006 *Las Políticas Agrícolas Futuras de los Centros Mundiales* Presentación en Seminario (Buenos Aires: CIARA-CEC) abril. En <<http://www.iconebrasil.org.br>>.
- Johnson&Johnson 2005 “2005Annual Report” en <<http://www.jnj.com>> acceso marzo de 2006.
- Kissinger, Henry 1974 *National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interest* (Washington D.C.: White House).
- Kume, Honório y Piani, Guida 2004 *ALCA: Uma Estimativa do Impacto no Comércio Bilateral Brasil-Estados Unidos*, texto para Discussão (Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) N°1058, diciembre. En <<http://www.ipea.gov.br>> acceso febrero de 2005.
- La Nación* 2005 “La industria farmacéutica creció 10% en el primer semestre del año” (Asunción) 30 de junio. En <<http://www.lanacion.com.py>>.
- La Nación* 2006 “Farmacéuticas crecieron 63% en 2004-2005” (Asunción) 16 de mayo. En <<http://www.lanacion.com.py>>.
- Lafer, Celso 2001 Discurso pronunciado en el Seminário O Continente Americano e o Futuro das Integrações Regionais (São Paulo: Memorial da América Latina) 4 de abril.
- Lander, Edgardo 2005 *Intervención en el IV Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA* (La Habana) abril, borrador.
- Larson, Alan 2004 “La geopolítica del petróleo y el gas natural” en *Perspectivas Económicas*, Periódico Electrónico del

- Departamento de Estado de los Estados Unidos (Washington DC) Vol. IX, N° 2, mayo.
- Latin Pharma 2003 “Colaboración entre aliados naturales” en *Forum de Comercio Internacional* N°2. En <http://www.forumdecomercio.org/news/fullstory.php/aid/497/LatinPharma_2003:_Colaboraci%F3n_entre_aliados_%91naturales%92.html> acceso 15 de junio de 2005.
- Lomas, Martha 2006 *Intervención en el Encuentro de Presidentes de Cuba, Bolivia y Venezuela* (La Habana: Palacio de las Convenciones).
- López Linares, Roberto 2005 *La salud pública en riesgo. Los medicamentos en el TLC* (Lima: Nova Print SAC) abril.
- Machinea, José Luis 2005 *Presentación del Panorama de la Inserción de América Latina y el Caribe 2004 y Tendencias 2005* (Santiago de Chile: CEPAL) en <<http://www.cepal.org>>.
- Marx, Karl 1959 (1894) *El Capital* (México: Fondo de Cultura Económica) Vol. III.
- McNeely, Jeffrey (comp.) 1996 *Principales problemas de la conservación en el decenio de 1990 : resultados de los seminarios del congreso mundial de la naturaleza* (Gland: UICN).
- Merck, 2005 *2005 Annual Report* en <<http://www.merck.com>> acceso marzo de 2006.
- Ministerio de Salud de Colombia 2002 “Decreto N° 2085 de 2002” (Bogotá) en <http://www.saludcolombia.com/actual/htm/normas/Dec2085_02.htm> acceso febrero de 2006.
- Moñiz Bandeira, Luiz Alberto 2003 “Estados Unidos y los procesos de integración regional” en *ALAI América Latina en Movimiento* (Quito), 22 de octubre. En <http://alainet.org/active/show_text.php3?key=4832> acceso 7 de noviembre de 2003.
- National Energy Policy Development Group 2001 *Nacional Energy Policy Report* (Washington D.C.) mayo.
- Navarro, Guillermo 2004 *Geopolítica imperialista. De la Doctrina de los Dos Hemisferios a la Doctrina Imperial de George W. Bush* (Quito: Ediciones Zitra).
- NIC 2004 *Mapping the Global Future. Report of National Intelligence Council's 2020 Project* (Pittsburg: National Intelligence Council).
- Odell, John S. 2003 (2000) *Teoría de las negociaciones en la economía mundial* (México D.F.: Editorial Gernika).
- OEA 2002 “Inventario de los Acuerdos, Tratados y otros Arreglos sobre Políticas de Competencia existentes en el Hemisferio Occidental” FTAA.ngcp/inf/03/Rev.2 Confidencialidad anulada,

- 22 de marzo. En <http://www.ftaa-alca.org/ngroups/NGCP/Publications/Treaty_s.asp>.
- Office of Technology Assessment 1985 *Strategic Materials: Technologies To Reduce U.S. Import Vulnerability* (Washington D.C.: Office of Technology Assessment) OTA-ITE-248, mayo.
- OIT 1999 *La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad)* Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (Ginebra: OIT) 12-14 de abril. En <<http://www.ilo.org>> acceso enero de 2004.
- Olivera, Oscar 2004 “Bolivia-La Guerra por el Agua en Cochabamba y la construcción de espacios de rebelión y recuperación de nuestras voces” en Grosse, Robert et al. (comps) *Las Canillas Abiertas de América Latina* (Montevideo: Letraeñe).
- Olmos, Doris 2004 “EEUU tiene firme su estrategia en el TLC” en *El Comercio* (Quito) 21 de mayo. En <<http://www.elcomercio.com.ec/noticias.asp?noid=94177>> acceso 27 de mayo de 2004.
- OMC 2000 “Examen de las disposiciones del párrafo 3 (b) del artículo 27. Resumen de las cuestiones planteadas y las observaciones formuladas” en *Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio IP/C/W/369* (Ginebra) 8 de agosto.
- OMC 2003 “Examen de las políticas comerciales. Estados Unidos” en *Informe de la Secretaría* (Ginebra) WT/TPR/S/126, 17 de diciembre.
- OMC 2005 *Estadísticas del comercio internacional 2005* (Ginebra: OMC).
- OMS 2004a “The World Medicines Situation. Agrow World Crop Protection News” ETC Group 2005 “Oligopolio S.A. 2005. Concentración del poder corporativo” en *Communiqué* N° 91, noviembre-diciembre. En <<http://www.etcgroup.org>>.
- OMS 2004b “World Drug Situation 1988 and IMS Health, IMS MIDAS Customized Insights, octubre de 2001” en OMS (comp.) *The World Medicines Situation* (Ginebra: OMS). En <http://www.who.int/medicines/organization/par/World_Medicines_Situation.pdf>.
- Open Secrets 2005 *Agrobusiness. Background* en <<http://www.opensecrets.org/industries/background.asp?Ind=>>> acceso junio 2005.
- Oppenheimer, Andrés 2005 “Un voto decisivo para América Latina” en *El Nuevo Herald* (Miami) 24 de julio.
- OPS 2005 “Países latinoamericanos logran descuentos de hasta 55% en tratamiento para VIH/SIDA” en *Comunicado de Prensa*, 5 de

- agosto. En <<http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/ps050805.htm>> acceso enero de 2006.
- OPS 2005 *Segunda Ronda de Negociación Conjunta de precios de antirretrovirales y reactivos para los países de Sudamérica y México* (Buenos Aires) 3-5 de agosto en <<http://www.phrma.com>> acceso marzo de 2006.
- Ouriques, Nildo Domingos 2002 *América Latina y el ALCA: lecciones históricas sobre la ideología y la práctica del libre comercio*, Ponencia presentada en el VII Congreso de la AEALC (La Habana: Palacio de las Convenciones) borrador.
- Página/12 2005 “Brasil apoya la reindustrialización argentina” (Río de Janeiro) 28 de noviembre, entrevista a Marco Aurelio García.
- Pfizer Inc. 2005 *2005 Financial Report* en <<http://www.pfizer.com/pfizer/annualreport/2005/financiam/financiam2005.pdf>>.
- PhRMA 2004 *PhRMA Special 301 Submission* en <<http://www.phrma.com>>.
- PhRMA 2005 *Annual Report 2005-2006*, junio. En <<http://www.phrma.org/files/AnnualReport20052006.pdf>> acceso febrero de 2006.
- PhRMA 2006 *PhRMA Special 301 Submission*, 13 de febrero. En <<http://www.phrma.com>> acceso marzo de 2006.
- Price Water House Coopers 2005 *Latin American: Prescription for growth* en <<http://www.pwc.com>>.
- Ribeiro, Silvia (2004) “Genómica, biodiversidad y aprendices de brujo” 8 de mayo en <<http://www.etcgroup.org>>.
- Riedl, Brian 2002 “Agriculture Lobby Wins Big in New Farm Bill” en *Heritage Foundation* N°1534, 9 de abril. En <<http://www.heritage.org>> acceso abril de 2002.
- Rockefeller, Nelson A. 1980 (1969) “La calidad de la vida en las Américas” Informe Rockefeller en *Serie Documentos* (La Habana: CEA) N°1.
- Rodríguez, Silvia 2004a “La propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica: Mecanismo de apropiación del patrimonio bioquímico y genético” 29 de agosto de 2004. En <<http://www.bilaterals.org>> acceso 25 de abril de 2005.
- Rodríguez, Silvia 2004b “Las estrategias cambiantes y combinadas para consolidar la propiedad intelectual sobre la vida” 26 de octubre de 2004. En <<http://www.bilaterals.org>> acceso enero de 2005.
- Rodríguez, Silvia 2005 “El acceso a los recursos biológicos y la distribución de beneficios en la mira de los tratados comerciales” en Seminario *As encruzilhadas das modernidades*:

- da luta dos povos indígenas no Brasil ao destino da CDB* (Brasilia) 4-6 de octubre. En <http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=2838>.
- Romero, Peter 2002 “La política de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental en el Nuevo Siglo” Intervención ante la 4ta Conferencia anual sobre las Américas (Miami) 15 de septiembre.
- Rosegrant, Mark W.; Cai, Ximing y Cline, Sarah A. 2002 *Global Water Outlook to 2025. Averting an Impending Crisis* (Washington D.C.: International Food Policy Research Institute) septiembre.
- Ruíz, Patricio 2003 *El Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos: El exterminio de 3 millones y medio de campesinos* (Quito: CONFEUNASS-CNC) borrador.
- Ruíz, Carmelo 2004 “El ALCA y el Agua” en *Semanario Claridad*, 14 de octubre. En <<http://www.alternativabolivariana.org>> acceso marzo 2005.
- Sánchez, Jorge M. y Regueiro, Lourdes 2005 *América Latina frente al ALCA: entre el relanzamiento y las alternativas* (La Habana) borrador.
- Santamaría, Ricardo 2004 “Serias peticiones de Estados Unidos en patentes” en *La República* (Bogotá) 1 de septiembre. En <http://www.recalca.org.co/Articulosydocumentos/serias_peticiones_propintel_010904.htm> acceso abril de 2005.
- Saxe-Fernández, John y Delgado Gian Carlo 2004 *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Schorr, Martín 2004 “Argentina-Capital Federal y Gran Buenos Aires: cuando todo huele a aguas servidas” en Grosse, Robert et al. (comp.) *Las Canillas Abiertas de América Latina* (Montevideo: Letraeña).
- Schott, Jeffrey 1997 *Free Trade Area of the Americas: US Interest and Objectives* Testimonio ante el Comité de Medios y Arbitrios, 22 de julio. En <<http://www.iie.com>> acceso marzo de 2005.
- Schott, Jeffrey 2001 *Prospect for Free Trade in the Americas* (Washington D.C.: Institute of International Economics).
- SELA, 1999 “Las leyes de regulación comercial de los Estados Unidos ¿Defensa o protección?” en *Cuadernos del SELA* (Caracas) N°52, 2do trimestre.
- Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales 2005 *El comercio de la Argentina con China* (Buenos

- Aires: Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales) en <<http://www.cei.gov.ar>>.
- Secretaría General del Acuífero Guaraní 2005 “Proyecto” en <<http://www.sg-sag.org>> acceso junio 2005.
- Seoane Vázquez, Enrique y Rodríguez-Monguió, Rosa 2005 *Análisis del Impacto de la Negociación de Precios de Medicamentos y Reactivos para el VIH/SIDA en los Países Andinos* (Ohio: The Ohio State University) preparado para la OPS, 25 de marzo.
- Silva, Carlos 2004 “TLC: Aún no existen estrategias” en *Diario Expreso* (Guayaquil) 10 de mayo.
- Smith, Peter H. 1996 *Talons of the Tangle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (New York: Oxford University Press).
- Solón, Pablo 2003 “La segunda guerra del agua en Tunupa” en *Carta Informativa de la Fundación Solón* (La Paz) Boletín N°16, agosto.
- Spencer, Abraham 2004 “La política energética nacional de Estados Unidos y la seguridad energética mundial” en *Perspectivas Económicas* Periódico Electrónico del Departamento de Estado (Washington D.C.) Vol. IX, N°2, mayo.
- The Center for Public Integrity 2005a “Checkbook Politics. Over the last seven years, the pharmaceutical industry has given \$150 million in campaign contributions” 7 de Julio en <<http://www.publicintegrity.org/>>.
- The Center for Public Integrity 2005b “Drug Lobby Second to None. How the pharmaceutical industry gets its way in Washington” en *Special Report* 7 de julio. En <<http://www.publicintegrity.org/rx/report.aspx?aid=723#>> acceso enero de 2006.
- The Center for Public Integrity 2005c “Lobbyists Double Spending in Six Years. Center for Public Integrity reveals extent of lobbying influence” en *Summary* 7 de abril. En <<http://www.publicintegrity.org>> acceso enero de 2006.
- The Center for Public Integrity 2005d “Exporting Prices. Drug makers trade group makes the industry’s priorities US trade policy” 1 de julio. En <<http://www.publicintegrity.org/rx/report.aspx?aid=718#>> acceso enero de 2006.
- The Center for Public Integrity 2006 “States See Importation as Solution to High Drug Costs. Several seek have plans despite federal and industry opposition” 6 de abril. En <<http://www.publicintegrity.org>> acceso abril de 2006.
- The Chicago Council on Foreign Relations 1999 *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999* (Chicago: John E. Rielly).

- The New York Times Company 1997 “Declaraciones de William Clinton” en *The New York Times* (New York) 15 de octubre.
- Tratado de Aguas 1944 “Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América” 3 de febrero. En <<http://www.sre.gob.mx/cila/TRATADO/TRATADO%20DE%20AGUAS%201944.pdf>> acceso marzo de 2005.
- UIES 2005 *La Industria de Medicamentos en la Argentina* (Buenos Aires: Unidad de Investigaciones Estratégicas en Salud del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación Argentina) noviembre.
- Ulloa, Alfie 2006 “El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico” en *CEPAL Serie Comercio Internacional* (Santiago de Chile) N°69.
- UNESCO 2003 “Agua para todos. Agua para la vida” en *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo* (París: UNESCO).
- UNIDO 2005 *Capability building for catching-up. Historical, empirical and policy dimensions* Informe de Desarrollo Industrial (Viena: ONUDI).
- Universidad de Campinas 2003 *Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas: impacto das Zonas de Livre Comercio*” (Sao Paulo MDIC/FINEP/NEIT-IE-UNICAMP/IE-UFRJ/FEA-USP) Proyecto de Investigación.
- US Commercial Service 2004 “Chapter 4 Leading Sectors for U.S Export and Investment” en *Doing Business in Paraguay: A Country Commercial Guides for U.S. Companies, 2004* en <<http://www.buyusa.gov>> acceso febrero de 2006.
- US Commercial Service 2005 “Leading Sectors for US Export and Investment” en *Doing Business in Uruguay: The 2005 Country Commercial Guide for U.S. Companies* en <<http://www.buyusa.gov>> acceso febrero de 2006.
- US Commercial Service 2006a “Best Prospects for US Businesses” en *Doing Business In Brazil: A Country Commercial Guide for U.S. Companies* en <<http://www.buyusa.gov>> acceso febrero de 2006.
- US Commercial Service 2006b “Leading Sectors for US Export and Investment” en *Doing Business in Argentina: A Country Commercial Guide for U.S. Companies* en <<http://www.buyusa.gov>> acceso febrero de 2006.
- US Patent and Trademark Office, Office of Electronic Information Products, Patent Technology Monitoring Division (PTMD) en

- <http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/ocip/taf/tecst/all_tech.htm> acceso febrero de 2006.
- USTR 2003 *Competitive Liberalization. America's Trade Strategy*, presentación en United States Asia Pacific Council, 24 de abril. En <<http://www.usapc.org/zoellick.pps+%22Competitive+Liberalization%22&hl=en>> acceso junio de 2004.
- USTR 2003b “Área de Libre Comercio de las Américas. La Oportunidad de un Mercado Hemisférico” en *Hechos Comerciales* en <<http://www.ustr.gov>> .
- Valor Económico 2005 “EUA negociam acordos bilaterais com quem está pronto diz Allgeier” en *Valor Econômico* (San Pablo) 15 de febrero.
- Valladares Alcalde, Gerardo 2005 (coord.) *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del Tratado de Libre Comercio que se negocia con los Estados Unidos de América* (Lima: Ministerio de Salud Pública del Perú) Informe Final, abril. En <<http://www.minsa.gob.pe/portal/Especiales/TLC-MINSA/EstudioTLCSalud.pdf>> acceso abril de 2006.
- Verleger, Philip K. Jr. 2005 “Energy: A Gathering Store?” en Bergsten, Fred (comp.) *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington D.C.: Instituto de Economía Internacional) en <<http://www.iie.com>> acceso abril de 2005.
- Viana Rodríguez, Gilman y Lovatelli, Carlo F. M. et al. 2004 (2001) “Posicionamento do agronegócio brasileiro sobre o atual momento das negociações da ALCA” (Brasília) 18 de febrero de 2004 en *National Energy Policy Development Group: Nacional. Energy Policy Report* mayo de 2001. En <http://www.amcham.com.br/especiais/negociacoes/alca/documento2004-03-03c/documento2004-03-03c_arquivo> acceso enero de 2005.
- Vila, Enrique 2005 “El Desarrollo Endógeno de Venezuela. Conceptos y Criterios” en Seminario Latinoamericano *La Contribución de las Industrias Básicas en el Desarrollo Endógeno* (Estado de Bolívar: MIVAN CVG) 29 de junio-2 de julio.
- Walton, Richard y McKersie, Robert B. 1965 *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System* (New York: McGraw-Hill).
- Wilson, Dominic y Purushothaman, Roopa 2003 “Dreaming uIT de BRICs: The Path to 2050” en *Global Economic Paper* (Goldman Sachs) N°99, octubre. En <<http://www.gs.com>>.
- Yeats, Alexander 1997 *Does Mercosur's trade performance raise*

Este libro se terminó de imprimir con una tirada de 1.000 ejemplares, en el mes de septiembre de 2008, en Buenos Aires Print, Anatole France 570, Sarandí, Provincia de Buenos Aires, Argentina.