

El proceso negociador y las posibles ventajas y desventajas del ingreso del Ecuador al ALCA[#]

Bayardo Tobar R.*

Introducción

Esta ponencia tiene como referente, el libro Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)¹ (Resumen Ejecutivo y Capítulo 1). El eje de la exposición es el proceso negociador, en concreto, la forma como se constituye la estructura y la dinámica decisoria de la política exterior del Ecuador para conducir una negociación internacional, en este caso la participación en el ALCA. Se centra la exposición en la estructura y dinámica de decisión porque de ello depende que las ventajas potenciales de un Acuerdo Internacional se conviertan en ventajas reales o, se contrarresten las desventajas.

Del documento citado se desprende que se conserva el mismo esquema, concepciones y procedimientos que guiaron el proceso de adhesión del Ecuador al GATT/OMC (1992-1996) Así, se persiste en considerar que en la sociedad ecuatoriana solo existen dos actores, gobierno y empresa privada²; se confunde información con participación; prevalece el enfoque comercial y técnico por sobre el político; se insiste en reducir el debate acerca de la

[#] Ponencia presentada en el Foro de Reflexión sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores, junio 2002

* Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Profesor Principal de la Facultad de Ciencias Económicas Universidad Central del Ecuador.

1 Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA], Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica, Unidad Técnica del ALCA, Quito, noviembre de 2001.

2 "Este documento[...]deberá ser necesariamente consensuado con los sectores privados", "Ese esfuerzo de definición de la estrategia ante el ALCA [...] involucra a las instancias estatales y privadas", "Definir una estrategia económica y comercial consensuada entre los sectores público y privado", "El Estado y el sector privado deben concienciar la importancia de los aspectos señalados"

participación en el ALCA al debate entre libre-cambio y proteccionismo; y se hace uso de argumentos apocalípticos, como el de que: "la participación del Ecuador en el proceso del ALCA es irreversible"³

A continuación, se argumenta cada una de estas observaciones

Gobierno y Empresarios

A pesar de que se reconoce que la negociación en el ALCA "tendrá serias implicaciones sobre la economía y la sociedad nacionales"⁴, y a pesar de que uno de los efectos de las transformaciones mundiales de los últimos lustros es la multiplicación, no solo de temas, sino también de actores en la agenda de política exterior, se divide la sociedad ecuatoriana en dos actores: el gobierno y los empresarios o sector privado. No existen partidos políticos, centros académicos especializados en relaciones internacionales, ni organizaciones no gubernamentales que puedan contribuir y participar en el proceso decisorio.

Como consecuencia de lo anterior, el proceso decisorio se torna excluyente y la "estructura de decisión" se constituye y gira solo en torno al Equipo de Negociadores. (No consta, en el Documento citado quienes integran, por ejemplo, lo que se llama la "unidad última de decisión. Esta ausencia, como es obvio, le resta transparencia al proceso).

De otro lado, la legitimidad de la estructura decisoria descansa en el poder que le concede el Presidente de la República a través del Canciller, y no en la concurrencia de los actores entre los cuales se van a distribuir los beneficios, pero sobre todo los costos del Acuerdo que se negocia.

Roberto Russel, en las conclusiones de la investigación sobre Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina⁵, comprueba que

los niveles de participación de la sociedad, en las decisiones de política exterior, tiende a aumentar cuando se trata de asuntos económicos; en el Ecuador, en cambio, se mantiene la tendencia a la exclusión y baja participación de los actores no gubernamentales.

Los tomadores de decisiones, sin embargo, no deben ignorar que las circunstancias de ahora no son las mismas de las de hace 10 o 5 años, cuando concluía el proceso de adhesión al GATT/OMC. Ahora, es notoria la presencia y acción de actores no gubernamentales en temas relacionados con la política exterior como la migración y el ambiente y sobre el propio ALCA, organizaciones como la CONAIE, por ejemplo, han hecho pública su oposición. Más temprano que tarde, estos actores van a alcanzar un rol protagónico y una mayor capacidad para influir en el proceso de formación de las políticas externas y en la toma de decisiones. No tiene sentido, por tanto, ignorarles en el proceso del ALCA.

Información y participación

No puede haber participación sin espacios, mecanismos y dinámicas a través de los cuales se expresen los intereses diversos y contradictorios de la sociedad ecuatoriana. La participación no debe limitarse a informar el trámite de las negociaciones a través de publicaciones o reuniones periódicas convocadas para el efecto.

Si ese es el caso, la "sociedad civil" se convierte en objeto y no en el sujeto del proceso negociador. Un objeto pasivo, receptor de información, sin capacidad de incidir en las resoluciones, ni de pedir cuentas, menos de revocar el mandato.

El empresario Marcelo Pinto, por entonces Director de la Asociación de Industriales Textiles, hizo notar claramente la diferencia entre participar e informar cuando declaró que: "Se

3 "el país no podría quedar al margen de una corriente general en estas materias", la "participación del Ecuador [...] implica además el reconocimiento de que deberá hacer concesiones en materia de apertura", la "participación del país [...] podría implicar varias concesiones en materia de apertura". ¿Cuáles?. Resumen Ejecutivo, i

4 Roberto Russel, Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina, Programa RIAL, Grupo Editor Latinoamericana, 5 Colección Estudios Internacionales, pp 268-270

*debió trabajar intensamente con los sectores productivos, y no solo comunicar las decisiones*⁶; participar es, entonces, trabajar intensamente con...y no solo comunicar las decisiones.

La propuesta del ALCA tiene un objetivo geopolítico: preservar la hegemonía norteamericana en su área de influencia

Henry Kissinger, en su obra cumbre: *La Diplomacia*⁷, afirma que, en muchos aspectos y, en particular, en las relaciones Estados Unidos-América Latina, el fin del siglo XX se parece en mucho al mundo de fines del siglo XIX. La analogía histórica no es gratuita, y hasta puede resultar premonitoria⁸. Al igual que entonces, ahora, Estados Unidos busca acuerdos comerciales regionales y su política exterior hacia América Latina tiene un denominador común: preservar la hegemonía norteamericana en su área de influencia e impedir o contrarrestar la influencia de las potencias europeas⁹.

La analogía expuesta por Kissinger permite identificar la naturaleza del ALCA: se trata de una estrategia geopolítica más que de una iniciativa meramente comercial. Y más que un interés comercial (que lo tiene) es lograr una gran área geográfica de libre circulación de capitales y de mercancías norteamericanas, "desde Alaska hasta la Tierra de Fuego", en condiciones de preferencia frente a europeos y japoneses. No le interesa el libre movimiento de las personas, ni levantar las restricciones al comercio de productos provenientes de América Latina.

De otro lado, hay que recordar también, que tanto en la Declaración como en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, se recogen parcialmente las demandas de los movimientos antiglobalización, y se incluyen acuerdos sobre derechos humanos, medio ambiente, educación, problemas de género, derechos de los pueblos

indígenas, derechos laborales, entre otros, por lo que no cabe abordar el proceso de negociación del ALCA con un enfoque comercial.

Desde afuera, uno piensa que la disputa interministerial por la conducción de las negociaciones, y la decisión presidencial a favor de la Cancillería, tendría el propósito de dotarle a la negociación del ALCA de una perspectiva política y diplomática mayor, que considere los aspectos geopolíticos en juego en el reordenamiento económico y político mundial y regional, por un lado; y, por otro lado, la necesidad de una política activa de construcción de alianzas: internas, para implementar los procesos de reforma o las transformaciones que deben acompañar y/o suceder al proceso del ALCA; y alianzas externas para aumentar el poder de negociación del país; no se puede olvidar que negocian economías de muy distinta envergadura. Pero no!, a pesar de que el liderazgo de las negociaciones pasa del Ministerio de Comercio Exterior al de Relaciones Exteriores, se mantiene una estrategia de negociación basada en un enfoque comercial y técnico, sin relación con la política interna y externa del país.

¿Existe el libre comercio? Proteccionismo y libre comercio: un falso debate

El horror al proteccionismo y la promoción del aperturismo es un prejuicio ideológico que pretende ignorar una realidad evidente de cómo conducen la política comercial las grandes potencias del mundo.

La política exterior del gobierno de los Estados Unidos, en la opinión de Henry Kissinger, expresa la tensión entre sus valores y las necesidades geopolíticas; entre el rol de faro y el de cruzado; entre el aislacionismo y el misionerismo. Su política comercial expresa también la misma contradicción, en este caso, entre la libertad de comercio (la ideología) y el proteccionismo (el

6 Diario Hoy, 28 de abril de 1995, p. 8A

7 Henry Kissinger, "La Diplomacia", Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 168.

8 Cabe inclusive la pregunta de si la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no constituiría un segundo Corolario de la Doctrina Monroe, en cuyo nombre el presidente Teodoro Roosevelt llevó adelante la ocupación militar, financiera y comercial en América Central y el Caribe, durante la fase de intervención directa, enarbolando los lemas del "gran garrote" y la "diplomacia del dólar".

9 Op. cit. p. 17.

pragmatismo) En suma, se trate de la seguridad o del comercio, la política exterior de Estados Unidos tiene un sello, o expresa la misma ambivalencia, gráficamente expuesta por Kissinger: idealista en el discurso, pragmática en la diplomacia cotidiana.

En efecto, Estados Unidos, ya sea en sus relaciones bilaterales, como a través de los organismos internacionales en los que ejerce influencia, promueve la apertura y la liberalización comercial, pero practica el proteccionismo de su agricultura y recrea permanentemente barreras u obstáculos de acceso a su mercado. En la misma línea de ambigüedad y contradicción promueve el comercio multilateral a través de la OMC y, al mismo tiempo, impulsa, de manera agresiva ahora, una política comercial favorable a la regionalización del sistema de comercio internacional, a través del ALCA.

A la luz de esta constatación resulta anacrónico y fuera de contexto reducir el debate sobre el ingreso al ALCA a un debate entre libre comercio y proteccionismo.

Los Estados no pueden renunciar, en nombre del libre comercio, a asegurar una adecuada protección y promoción de los intereses del país y definir una estrategia de negociación que establezca sus tiempos, trato preferencial y diferenciado, etc.

América Latina, en general, y Ecuador en particular, tienen una amarga experiencia en materia de proteccionismo, no así los "tigres asiáticos", ni los casos históricos de Estados Unidos, Alemania y Japón. Ahora mismo, la Unión Europea destina más de mil millones de dólares diarios para subsidiar su producción agrícola; la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, prevé una asignación de 190 mil millones de dólares adicionales, en los próximos 10 años, para el mismo objetivo; Japón también subsidia la producción agrícola y protege el mercado de las supercomputadoras. ¿Será que estas potencias económicas no se dan cuenta del mal que se hacen

a sí mismas adoptando políticas de protección abierta o encubierta, y de estímulo oficial a determinadas actividades estratégicas?, son necios que insisten en "el proteccionismo" anacrónico? Será que Estados Unidos, Europa y Japón son tan irracionales o tan dominados por intereses creados? En realidad, como afirma un documento elaborado por el Instituto Torcuato Di Tella de Argentina, es cierto que están dominados por intereses creados, pero eso ocurre en todas partes; así que es mejor no pretender que esos intereses dejen de existir, o que de existir deberían actuar como fundaciones filantrópicas.

En el mundo actual, con globalización y todo, no existe libre comercio, y el regionalismo es una tendencia real que cada vez pesa más sobre el multilateralismo en las relaciones comerciales, muestra de ello es, precisamente, el empeño norteamericano de promover el ALCA.

En ese contexto, Lester Turow, entre otros autores, sostiene que: "a la larga, el regionalismo puede ser positivo en el mundo. El comercio libre dentro de las regiones y el comercio administrado entre regiones bien puede ser a la larga el camino que lleve al comercio mundial más libre. Avanzar de las economías nacionales a una economía mundial es simplemente demasiado grande. Es necesario dar primero pasos intermedios más pequeños, y los cuasi bloques comerciales combinados con el comercio administrado bien pueden ser precisamente ese paso intermedio necesario"¹⁰

En estas condiciones, una estrategia adecuada es otorgar prioridad o al menos contar con equipos especializados de negociación, como el del ALCA, para impulsar el Mercado Andino y la constitución de la Zona de Libre Comercio de Sudamérica, para desde allí negociar con otros, acuerdos a nivel hemisférico o extrarregional. Esta propuesta no es nueva y –si no me equivoco– es apoyada por los Gobiernos del Ecuador y de la región. Sin embargo, llama la atención que se presente una situación como la de estos días:

10 Lester Turow, La Guerra del siglo XXI: la batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos. Citado en: La Integración regional como herramienta, Instituto Torcuato Di Tella

el Presidente del Ecuador, en la reunión del Consejo Andino de Naciones celebrada en Bolivia, en el mes de enero pasado, firma la declaración que propone reducir las dispersiones arancelarias para establecer un Arancel Externo Común flat, al parecer sin haber realizado consultas y entablado negociaciones con los gremios empresariales del país (y menos con ningún otro sector social); los empresarios, a su vez, esperan que transcurran cinco meses, para hacer pública su oposición a dicho acuerdo. La simple descripción de los hechos revela que no existe comunicación entre gobierno-empresarios, ni siquiera entre los empresarios; ni se han realizado negociaciones, como parecería obvio, para que la resolución definitiva sobre este tema no perjudique a los trabajadores y productores nacionales, pero que tampoco entrase el proceso de integración andina. Por lo demás, el tema tenía y tiene que ver con la necesidad, ineludible y urgente para Ecuador, de negociar la coordinación de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal con los países de la región, desde que asumió el esquema de dolarización hace más de dos años, y no se podía –o mejor no se debía– esperar a que se presente el tema del arancel flat. ¿A quién se debe pedir cuentas?

¿La participación del Ecuador en el ALCA es irreversible?

Afirmaciones apocalípticas como: "La participación del Ecuador en el proceso del ALCA es irreversible" o, como se dijo en el proceso de adhesión a la OMC: "quedar fuera del sistema multilateral de comercio, luego de la Ronda Uruguay, constituye [...] 'un suicidio comercial'; por lo general han servido para promover políticas de desregulación, liberalización y apertura, y negociar bajo la amenaza y el temor. Que no es, desde luego, la mejor forma de negociar. Un proyecto hemisférico de libre comercio es tan reversible, que Estados Unidos ha tenido que esperar más de cien años para volver a proponerlo. De otro lado, una estrategia de negociación no puede descartar un escenario de no consolidación del Acuerdo de Libre Comercio. Brasil, el mercado más grande de América del Sur, no ha declarado nunca que el ALCA es irreversible. En

su lugar, ha señalado que así como Estados Unidos defiende su interés nacional, sólo ingresará al ALCA si el acuerdo es compatible con su interés nacional. Y hace pocos días, a propósito de la Ley Agraria de los Estados Unidos, un funcionario brasileño declaró que si Estados Unidos continúa con esa política, continuar con el ALCA es perder el tiempo.

Incluir un escenario de no-consolidación del acuerdo comercial permite pensar en lo que los negociadores llaman la mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN), ganar tiempo en las reformas internas y/o avanzar en el Acuerdo CAN-MERCOSUR. Pues, como declaró el Presidente Fernando Enrique Cardoso, cuando participaba en la cumbre de Québec, "mientras el MERCOSUR es una realidad el ALCA es un proyecto", lo cual es una forma de destacar que tenemos una alternativa real, y la importancia de fortalecer los procesos de integración en marcha en América del Sur, Central y el Caribe.

Para finalizar, quién sabe si no será el propio gobierno de los Estados Unidos, el primero en poner reversa al proceso de la asociación negociada con todos los países, y retorna a la idea inicial de ir ampliando el TLC mediante acuerdos bilaterales, en el marco de una política externa hacia la región de intervencionismo, crisis económica y desestabilización de la democracia. Como lo advierte un editorialista del Diario Hoy, al parecer estaríamos asistiendo a lo que podría ser la reedición de las políticas del "gran garrote" y "la diplomacia del dólar", a través de las cuales se consumó la ocupación militar, financiera y comercial en América Central y el Caribe, a principios del siglo XX. Es una hipótesis, sí, pero nada descabellada luego de la caída de las torres, la escalada proteccionista, la presión financiera que esta desestabilizando la democracia en Argentina y con la que se pretende, además, impedir la sucesión democrática en el Brasil, y las andanzas de los aparatos de inteligencia norteamericanos para desestabilizar al gobierno de Venezuela. En una estrategia de negociación, no se puede descartar ningún escenario.

Junio, 2002