

Los países de América Latina y del Caribe frente a las negociaciones comerciales: un ejercicio de elaboración de escenarios

Pedro da Motta Veiga

Abril de 2001

1. Introducción

La intensidad y complejidad de la agenda de negociaciones comerciales a la que se enfrentan desde comienzos de la década de 1990 los países de América Latina y Caribe (ALC) es un elemento que representa para dichos países desafíos políticos inéditos hasta ahora.

Además del obvio requisito de asignación de escasos recursos humanos y técnicos a distintos procesos de negociación, la preparación de las negociaciones se torna más compleja: por un lado, la nueva agenda comercial conlleva significativas alteraciones en las posiciones y coaliciones tanto en el plano interno como internacional. Por otro lado, la ampliación de la agenda de negociaciones y el establecimiento de disciplinas aplicables a regulaciones internas restringen la libertad para implementar políticas nacionales de fomento y de protección a la producción interna.

Los diversos tipos de interacción que se establecen entre procesos de negociación distintos y simultáneos aumentan la incertidumbre acerca de las negociaciones y los impactos económicos de cada proceso, de manera aislada y en su conjunto. Existen relaciones de complementareidad y de competencia entre los distintos procesos de negociación comercial y la evolución del conjunto de dichos procesos se ve condicionada por el entorno económico y político en el que tienen lugar.

El propósito de este documento es sondear los posibles escenarios de evolución de los procesos de negociación comercial en los que participan los países latinoamericanos, utilizando como horizonte temporal el año 2005. A finales de ese año habrán finalizado las negociaciones de ALCA, y la fecha es una referencia importante para los compromisos asumidos por sus miembros en el ámbito de la Comunidad Andina y de Mercosur. La sección 2 sintetiza la evolución reciente tanto del entorno en el que tienen lugar los procesos de negociaciones comerciales que afectan a los países de América Latina y el Caribe, como de los tres procesos negociadores considerados en este ejercicio: la OMC, ALCA y los acuerdos subregionales y bilaterales relativos a los países del ALC. En la sección 3, se expone el ejercicio de elaboración de escenarios a partir de la identificación de variables clave (fuerzas motrices) de la evolución del entorno y de los procesos de negociación y de la presentación de las hipótesis alternativas de evolución de dichas variables. Los escenarios son el resultado de articulaciones plausibles entre variables e hipótesis. Por último, la sección 4 presenta algunas consideraciones finales sobre el ejercicio y sobre las implicaciones de los escenarios diseñados para los países de la región.

2. El entorno de las negociaciones comerciales y los principales procesos en curso

El ejercicio de elaboración de escenarios para las negociaciones comerciales de los países del ALC se desarrolló en base a la formulación de hipótesis plausibles y verosímiles de interacción entre cuatro bloques de variables. Para cada una de ellas, a su vez, formulamos distintas hipótesis de evolución caracterizadas por combinaciones alternativas de un conjunto de atributos identificables.

Los tres bloques y variables “internas” se refieren a las distintas trayectorias estilizadas que pueden caracterizar a los (tres) procesos de negociación considerados en el presente ejercicio. Además, existe un bloque “externo” de variables, con el que trata de reflejar el contexto internacional, y en especial el contexto de las relaciones comerciales internacionales en el que se desarrollarán los tres procesos de negociación analizados en el

presente ejercicio. Dada la condición periférica de los países del ALC, sus opciones de política dependen en gran medida del contexto internacional. Con el bloque “externo” de variables se intentan captar precisamente “las tensiones y presiones derivados del plan global y su efecto sobre la organización económica, el marco regulatorio y la estructura de poder” (Bouzas, Da Motta Veiga e Hirst, 2001).

En realidad, considerados en su conjunto o aisladamente, los países de América Latina y del Caribe participan en gran número de negociaciones comerciales, algunas con países o grupos de países no americanos. Por ejemplo, los países del Mercosur están negociando actualmente un acuerdo de liberalización comercial con la Unión Europea, al tiempo que México suscribió en 2000 un acuerdo de libre comercio con el bloque europeo. Otros países del continente (Chile, Perú, México y los Estados Unidos entre otros) participan en las negociaciones de APEC, mientras que la política de preferencias unilateralmente concedidas por la Unión Europea a los países andinos y del Caribe desempeñan un papel relevante para la estrategia comercial de dichos países.

Sin embargo, además de las razones de orden práctico, existen sólidos motivos para restringir el presente ejercicio de elaboración de escenarios a los tres procesos de negociación mencionados anteriormente:

- Primero, todos los países americanos (excepto Cuba) participan en las negociaciones multilaterales, hemisféricas y subregionales/bilaterales dentro del hemisferio. La participación en otras iniciativas – la negociación con agentes ajenos al hemisferio – es muy heterogénea, y para elaborar escenarios útiles para el conjunto de los países de la región, el análisis debe concentrarse en las negociaciones “comunes” a los países de la región (como en el caso de los procesos subregionales y bilaterales relativos a los países del hemisferio).
- Segundo, se trata de procesos de negociación que – en el horizonte temporal de este ejercicio – parecen capaces de causar individualmente impactos sustanciales sobre el conjunto de la estrategia de negociaciones comerciales de los países de América Latina y del Caribe: dichos procesos constituyen los pilares de la estrategia, y la trayectoria adoptada por uno de ellos afecta a la estrategia de los países del bloque en otros procesos y en su conjunto.
- Tercero, son procesos que, ya sea por sus objetivos y agenda negociadora, ya por los compromisos asumidos o que serán asumidos por los países de la región, ya por la dimensión económica de los socios comerciales involucrados, tenderán a producir impactos relevantes y heterogéneos en el modelo de inserción internacional de la economía de dichos países, así como en sus políticas microeconómicas y en la competitividad de su industria.
- Cuarto, y pese a la existencia de agendas convergentes, los tres procesos cuentan con características claramente diferenciables en cuanto a:
 - sus objetivos explícitos: constituir un mercado común o una unión aduanera en el caso de algunas iniciativas subregionales en el ALC, como el Mercosur o la Comunidad Andina; un área de libre comercio en el caso del ALCA; y reforzar el carácter no discriminatorio – entre países, empresas y sectores – del sistema mundial de comercio en el caso de la OMC.
 - el peso económico y político de los países del ALC en el proceso de negociaciones.

2.1. El sistema de comercio mundial y el entorno de las negociaciones comerciales

La conclusión más que satisfactoria de la Ronda Uruguay – resultado reforzado por el éxito de diversas negociaciones sectoriales en el área de servicios en 1996 y 1997 –, unida a la reducción del déficit fiscal en los Estados Unidos, a la recuperación del dinamismo de sus exportaciones y a la desaparición de la preocupación por la formación de “fortalezas” comerciales en el ámbito regional¹, convergen en la creación, a mediados de la década de 1990, de un cuadro favorable al crecimiento de los flujos de comercio dentro de los bloques y entre los mismos, un cuadro a la vez poco propicio a la expansión descontrolada de iniciativas proteccionistas. Los escenarios pesimistas que preveían la eclosión de una “guerra entre bloques” y el recrudecimiento del proteccionismo se archivan, y parece concretizarse un cuadro que pocos años antes se hubiera considerado una visión excesivamente optimista de la evolución del sistema mundial de comercio.

Asimismo, parte de este cuadro es la reincorporación de las principales economías latinoamericanas a los circuitos del comercio y del financiamiento internacional, el surgimiento de una tercera generación de “tigres” en Asia (Indonesia, Tailandia, Malasia y Filipinas) y la creciente integración de China y de Rusia en el mercado capitalista mundial. La crisis mexicana de diciembre de 1994 no bastó para alterar los elementos fundamentales de dicho cuadro, quedando por otro lado constatado que la evolución del SCM, orientado hacia una mayor liberalización de flujos internacionales y bienes y servicios, iba acompañada de una creciente movilidad de los flujos de capitales capaz de afectar intensamente y desestabilizar las políticas cambiarias y los propios flujos comerciales de bienes y servicios.

En 1997, el cuadro marcado por el éxito de la Ronda Uruguay y otras tendencias favorables a la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones comienza a desestabilizarse a raíz de la crisis financiera y cambiaria en varios países asiáticos y el deterioro de la economía japonesa. Comienza a ser evidente que los procesos de esta naturaleza pueden producir impactos nada despreciables en las perspectivas de éxito de los acuerdos cooperativos en la gestión del SCM en el nuevo siglo, como queda reflejado en la propuesta de una nueva ronda de negociaciones multilaterales. La recesión en Japón y la devaluación del yen despiertan nuevamente la preocupación por los desequilibrios comerciales entre los principales agentes del comercio internacional, y en particular por el incremento del déficit comercial en los Estados Unidos.

Otros dos factores se unen a la crisis asiática para configurar un entorno de deterioro de las expectativas relativas a la continuidad de los procesos de liberalización de los flujos de comercio e inversiones en el mundo:

- primero, la manifestación de las dificultades a las que han de hacer frente países ex comunistas como Rusia y algunas de las grandes economías latinoamericanas como

¹Bergsten (1998) resalta la contribución del regionalismo en la liberalización multilateral durante los años ochenta y noventa: “When the EU and others refused to proceed with the new round that the USA was seeking in the early 1980s, the United States reversed its traditional policy of sole reliance on multilateral liberalization and agreed to negotiate bilateral free trade agreements with Israel and then Canada; the EU and others took notice and subsequently agreed to restart the multilateral bicycle. When the Uruguay Round faltered in the late 1980s, Mexico successfully sought US and Canadian agreement to negotiate TLAN and several Asian countries (notably Japan and Australia) took the lead in creating APEC; the EU and others took notice and the Round regained momentum...”

Brasil realizar la transición hacia una economía abierta al mundo. La inestabilidad financiera de las economías emergentes se manifiesta en el mismo momento en que los países de la OCDE se percatan de la creciente importancia de los mercados y las economías de diversos países en desarrollo para el comercio mundial, tanto por su capacidad de exportación como por el crecimiento de sus importaciones (SELA, 1997).

- segundo, el peso político que adquieren en los principales países de la OCDE las fuerzas sociales y las posiciones políticas subrayadas en una valoración de carácter general que establece que “la globalización fue demasiado lejos” – utilizando la expresión de Rodrik (1997) – y que la competencia reguladora prevista ante el crecimiento de la interdependencia económica, además de producir desempleo en los países de la OCDE, estaría generando una convergencia de política en torno a estándares y criterios mínimos, amenazando a normas sociales y valores culturales consagrados en dichos países. Parece claro que, al encarar de forma creciente e irreversible las “fricciones sistémicas” entre las economías nacionales e incentivar la convergencia reguladora entre las mismas, las negociaciones comerciales internacionales abordaron una agenda potencialmente mucho más conflictiva que aquella limitada a las cuestiones tarifarias: las negociaciones afectan cada vez más a instituciones, prácticas e incluso tradiciones nacionales; y, en este tipo de negociación, la propia definición de lo que debe negociarse es objeto de debate y de divergencia (Kahler, 1995).

En los últimos años, hemos sido testigo de cómo ciertas posiciones políticas contrarias a las nuevas iniciativas de liberalización, tanto multilaterales como regionales, pasaron a la ofensiva, logrando bloquear, por ejemplo, la aprobación por parte del Congreso estadounidense de la *fast track authority* y su concesión al Ejecutivo, impidiendo la conclusión de las negociaciones del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en la OCDE, además de exigir la participación de ONG ambientales y representantes sindicales en los foros de negociación comercial. Tales fuerzas contribuyeron activamente al fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999. En dichas ocasiones, estos grupos barajaron políticamente la idea de que “un pequeño grupo de gobiernos y de grandes corporaciones es responsable de la gestión de la integración económica internacional, excluyendo otros intereses, como por ejemplo aquellos relativos al trabajo, al medioambiente y a los consumidores” (Kahler, 1995) ².

De acuerdo con Bergsten (1998), esta nueva modalidad de proteccionismo no debe confundirse con el “crudo proteccionismo” de los años setenta y ochenta. Se trata más bien de “una reacción a la globalización más matizada, que acepta la inevitabilidad de este fenómeno, tratando a la vez de abordarlo por medios potencialmente destructivos (o) abogando por una ‘pausa estratégica’ de la liberalización”. Según este autor, las presiones proteccionistas estarían presentes o tenderían a expandirse en los Estados Unidos, en la UE y en Asia (Bergsten, 1998). El hecho de que el surgimiento de este nuevo proteccionismo coincidiera con un período de crecimiento de la economía norteamericana continuo y

²En un artículo reciente, Bhagwati (1998), uno de los defensores más importantes del libre comercio y del multilateralismo, sostiene que los grupos ambientales y laborales, al pedir la inclusión de “sus” temas en la agenda de la OMC, no hacen más que reproducir lo que los grupos empresariales y los gobiernos interesados en la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) hicieron en la Ronda Uruguay: legitimar multilateralmente las sanciones comerciales destinadas a imponer disciplinas que poco tienen que ver con el comercio.

vigoroso, solamente refuerza la percepción de que se trata de un fenómeno cuando menos parcialmente nuevo, tanto en sus motivaciones como en su base social.

La evolución reciente del debate político sobre el sistema económico internacional en general, sobre el sistema de comercio mundial en particular, y sobre las estructuras de gobierno de dichos sistemas sugiere que es posible que la diferencia entre el final del siglo XX y el período anterior sea el surgimiento en el plano internacional de las primeras grandes tensiones generadas por la globalización y las innovaciones tecnológicas. De hecho, este parece haber sido un período durante el cual el tema de los impactos generales de la globalización y de la transformación tecnológica desempeñó un papel destacado en el plano político y adquirió el estatus de cuestión prioritaria en las negociaciones internacionales. Los riesgos internos asociados con la globalización y la revolución tecnológica triunfante se hacen más explícitos, y las reacciones parecen ir más allá de la mera defensa de los intereses establecidos, directamente alterados por los cambios.

No es casualidad que estos riesgos y tensiones se pusieran de manifiesto y adquiriesen el estatus de preocupación política legítima diez años después del fin de la guerra fría. De hecho, hoy se consolida un cuadro internacional que se traduce esencialmente en una redefinición de posiciones e intereses por parte de los principales agentes, lo que sería posible gracias al fin de la guerra fría. Concluyó el período en el que la base política del liderazgo en los Estados Unidos, el consenso interno en los principales países capitalistas con relación a la liberalización del comercio y la alianza entre dichos países derivaba del objetivo de reforzar el bloque occidental en su oposición al bloque socialista (Gilpin, 2000). Como afirma Tussie (1998): “La desaparición de estos principios de organización colectiva permitió la desideologización de los acuerdos comerciales” y condujo al debilitamiento de las fundaciones políticas del orden liberalizador de posguerra. Las agendas internas o parroquiales, según palabras de Gilpin, adquirieron mayor relevancia, los costos de la liberalización se denunciaron estridentemente y los consensos internos liberales desaparecieron.

Los Estados Unidos se replantearon su posición y su estilo de liderazgo, distanciándose del apoyo indiscriminado al multilateralismo, y evolucionando en los años ochenta hacia una política económica exterior de múltiples vías que confería prioridad al regionalismo, y más tarde hacia una práctica agresiva de la política estratégica comercial donde el unilateralismo desempeñó un papel primordial (Gilpin, 2000). La Unión Europea se volcó cada vez más en su agenda de consolidación y ampliación, y más recientemente en la confrontación de las propuestas estadounidenses en áreas políticamente sensibles para sus electores nacionales, como por ejemplo la agricultura, el medioambiente, la salud y la seguridad de los consumidores. Por su parte, Asia se decanta cada vez más por los temas regionales, y existen sólidos indicios de que algunos de los principales agentes comerciales de la región, como Japón y Corea, desean abandonar el exclusivismo multilateralista, adhiriéndose recientemente a las propuestas de negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio. Además, según Tan (1998), la crisis asiática “puso en marcha nuevas ideas que pueden conducir a una nueva clase de agrupamiento de los países asiáticos, no tan compatible (como la APEC) con el multilateralismo” y apoyada políticamente en el nacionalismo y en la preocupación por la desnacionalización de las empresas y de las economías asiáticas.

Con este panorama, no resulta sorprendente que el movimiento de la globalización atravesase una crisis de legitimidad y que no exista un consenso mínimo entre los principales agentes de la economía internacional, no sólo en relación al tratamiento de los temas comerciales en la OMC, sino también a cuestiones relacionadas con la regulación de los

flujos financieros o, en un plano más general, a la llamada “nueva arquitectura financiera mundial”. De forma gradual, el debate se desplaza hacia temas de gobierno o de gestión de la globalización, temas que deberían constituir la máxima preocupación de los defensores y detractores de la integración económica en los años venideros (ver Rodrik, 2000; Gilpin, 2000).

Pasamos de una etapa en la que la profundización de la liberalización de los flujos comerciales y de inversiones y la armonización de políticas parecían el objetivo final de las negociaciones multilaterales y regionales, a otra en la que este objetivo divide la atención entre la preocupación por consolidar y brindar coherencia a la reciente liberalización y a los futuros movimientos de liberalización.

2.2. Las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio - OMC

El sistema de comercio mundial terminó el año 1999 marcada por el fracaso de la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización celebrada en Seattle, cuyo objetivo central era lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la llamada “Ronda del Milenio”.

¿Por qué fracasó la Conferencia Ministerial de Seattle? Las razones sugeridas hasta el momento pueden agruparse en tres grandes categorías: (1) las dificultades relacionadas con los procedimientos y la metodología de la preparación de las negociaciones, así como las negociaciones en sí; (ii) la rígida posición negociadora de uno o varios agentes principales en la OMC; y (iii) el ambiente político y económico extremadamente desfavorable a la celebración de un nuevo ciclo de negociaciones liberalizadoras. Tal vez resulte imposible comprender qué ocurrió en Seattle y evaluar algunos de los principales impactos del fracaso de la Conferencia Ministerial sin recurrir simultáneamente a estas tres razones.

En realidad, el entorno político y económico que serviría de fondo a la Conferencia Ministerial (ver subsección 2.1.) constituyó probablemente el factor más importante para explicar el fracaso de Seattle, causando incluso un impacto más o menos directo en otros dos factores.

Del conjunto de tendencias que determinaron el sistema mundial a partir de 1997 resultaría un cuadro de prenegociación en el que las perspectivas de una nueva ronda de liberalización multilateral parecían estar condicionadas por la fuerza adquirida por cuatro tendencias antiliberalizadoras: la defensa de las políticas agrícolas de la Unión Europea y la inclusión de los temas relativos al medioambiente y a las condiciones laborales de la agenda comercial de la OMC, ambas tendencias típicas de las economías capitalistas desarrolladas; la defensa del fortalecimiento de la “dimensión del desarrollo” en las negociaciones y acuerdos comerciales, postura adoptada por diversos países pobres, y la imposición creciente por parte de los Estados Unidos de medidas antidumping y de acuerdos voluntarios de exportación, práctica eliminadas desde la conclusión de la Ronda Uruguay.

En este sentido, tanto la fase de prenegociación como la Conferencia Ministerial parecían demostrar que las negociaciones comerciales chocan de manera recurrente contra el “núcleo duro” del proteccionismo tradicional de los países ricos (la agricultura en la UE y la protección de sectores tradicionales en los Estados Unidos), pero comienzan también a distinguirse por un nuevo tipo de proteccionismo o de “regulacionismo” comercial puesto de manifiesto en la agenda de temas ambientales y laborales. Hoy por hoy, en los países desarrollados, el debate público y político sobre el comercio internacional parece estar más influido por este tipo de visión que por los intereses liberalizadores.

Pero la Conferencia Ministerial de la OMC reveló también una nueva postura de los países en desarrollo, que trataban de limitar el alcance de una posible nueva ronda, introduciendo el debate sobre la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y recuperando la legitimidad del concepto de tratamiento diferencial y más favorable, que había perdido terreno en dichos acuerdos. El incremento de la participación de los países en desarrollo, sumado al fortalecimiento de los grupos proteccionistas y “regulacionistas” en los países desarrollados, definieron un ambiente poco propicio al lanzamiento de una nueva ronda de liberalización, y juntos explican en gran medida el fracaso de Seattle.

¿Cuáles fueron los impactos previsibles de la ronda de Seattle? El más obvio guarda relación con el contenido y el ritmo de las negociaciones multilaterales: en enero de 2000 empezó a negociarse la agenda reglamentaria de la Ronda Uruguay, cuyos principales temas son la agricultura y los servicios, sin un plazo concreto para la finalización de las negociaciones y sin objetivos de negociación precisos. Las consultas relativas al lanzamiento de una nueva Ronda prosiguen bajo la responsabilidad del Director General de la OMC y en base a los documentos negociados en Seattle. Los más optimistas esperan que a fines de 2001, con ocasión de la Cuarta Reunión Ministerial de la OMC en Qatar, sea posible obtener un acuerdo para el lanzamiento de una nueva ronda. Una visión más realista sugiere que gran parte de los factores que obstaculizaron el lanzamiento de la ronda en Seattle siguen presentes en 2001, y que es poco probable que el impasse en la negociación se resuelva antes de finalizar el año.

Sin embargo, existen otros impactos previsibles ocasionados por el fracaso de Seattle. La incertidumbre en el área multilateral tienden a fomentar las iniciativas regionales de integración. Ésta es una lección de los años ochenta y la experiencia de dicho período podría repetirse al iniciarse la próxima década, impulsando iniciativas con el ALCA, la APEC, etc. Cerca de un año y medio después de Seattle, hay indicios limitados de que dicha tendencia estaba materializándose. Sin duda, el ALCA recibió nuevo impulso a raíz del fracaso de Seattle. Por otro lado, en Asia Pacífico, países hasta ese momento opuestos al bilateralismo e indiferentes al regionalismo, como Japón y Corea, comenzaron a negociar acuerdos preferenciales. Sin embargo, incluso en este caso, algunos factores que dificultaron las negociaciones siguen estando presentes, condicionando la dinámica de estas iniciativas. En realidad, dichos factores tratan esencialmente de la política interna de los países de la OCDE, y es probable que surjan con fuerza también en las agendas regionales. El estancamiento actual de las negociaciones multilaterales ilustra claramente la tensión entre, por un lado, la tendencia a profundizar los movimientos de liberalización de los mercados y la armonización de políticas que caracterizaron a la primera mitad de los años noventa y, por otro, los esfuerzos por regular dichos procesos, sometiéndolos a ciertas condiciones relacionadas con objetivos nacionales (desarrollo), sociales (preservación de los derechos laborales) y sistémicos (mantenimiento de cierta estabilidad financiera en el plano internacional).

2.3. El Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA

Con la Reunión Ministerial de Buenos Aires, celebrada en abril de 2001, concluyó otra etapa de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. La declaración ministerial difundida después de la reunión resalta la decisión establecer un plazo límite, diciembre de 2005, para la entrada en vigor del acuerdo, la imposición de

plazos para el inicio de las negociaciones de acceso a mercados (mayo de 2002) y el mandato para que los Grupos de Negociación trabajen con el fin de reducir las divergencias presentes en los borradores de los textos temáticos debatidos en Buenos Aires. Además, se creó un Comité Técnico de Asuntos Institucionales y se expresó con mayor énfasis la preocupación por el tratamiento diferencial que se concedería a economías más pequeñas y menos desarrolladas. Por último, las restricciones norteamericanas a la discusión de temas agrícolas en el ámbito hemisférico parecen haberse reducido significativamente (cosa que no ha sucedido en el caso del antidumping). Por otro lado, en la Declaración se alude a las normas ambientales y laborales, si bien éstas iban acompañadas de la observación de que dichas cuestiones rara vez se encuentran en el origen de acciones proteccionistas.

Aunque resulte difícil imaginar que el proceso de negociación hemisférico pueda detenerse, no debe pasarse por alto el hecho de que el Ejecutivo de los Estados Unidos todavía no ha logrado la *fast track authority* (actualmente denominada “autoridad de promoción comercial”), hecho que señala el vigor de la resistencia interna al proyecto del ALCA, así como a cualquier negociación del Ejecutivo que respalde la liberalización. Además, la posición brasileña es tradicionalmente reticente al proyecto hemisférico, pero esta reticencia podría asumir un tono más abiertamente desafiante si las fuerzas políticas de la izquierda ganan las elecciones presidenciales de octubre de 2002.

Sea como fuere, el ALCA aparece como un proceso de regionalización típico de la primera mitad de los años noventa, determinado esencialmente por el objetivo de la liberalización de los mercados y la búsqueda de la convergencia de políticas en lo que se refiere al paradigma liberal, tarea facilitada de antemano por la propia evolución de las políticas comerciales e industriales de los países del ALC en el transcurso de la década de 1990. Con relación al foro multilateral, el ALCA incluye dos temas nuevos de negociación, las inversiones y las políticas sobre la competencia, y es posible que, aunque de manera condicionada, las normas medioambientales y laborales lleguen a formar parte del acuerdo. Desde que Bush fuera elegido presidente de los Estados Unidos, se han intensificado los esfuerzos de dicho país para acelerar la conclusión de las negociaciones hemisféricas, iniciativa que contó con el apoyo de algunos países latinoamericanos, pero dejada de lado a partir de las negociaciones de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Desde noviembre de 2000, los Estados Unidos y Chile están negociando un acuerdo bilateral de libre comercio y el nuevo USTR ya manifestó varias veces que, dadas las eventuales dificultades para negociar el ALCA, su país podría recurrir a acuerdos bilaterales con países latinoamericanos para reforzar su posición en el continente.

2.4. Los acuerdos subregionales y bilaterales de los países de ALC

Los países del ALC cuentan con una experiencia razonablemente extensa en los procesos de liberalización preferencial y de integración económica de base bilateral y subregional. La ALALC, la Comunidad Andina, el Caricom y el CACM son iniciativas que datan de los años sesenta e inicio de los años setenta, todas con metas ambiciosas. En general, dichas iniciativas no alcanzaron sus principales objetivos: las propuestas de integración entraban en conflicto, por lo general, con las estrategias nacionales de desarrollo, especialmente las de los países de mayor tamaño de la región, cuyas economías se basaban en la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Los años noventa presenciaron una nueva ola de acuerdos preferenciales en ALC, actualmente pendientes de la revisión de las estrategias de desarrollo y de inserción

internacional de todos los países de la región. Acuerdos tradicionales como la ALADI (sucesora de la ALALC) o la Comunidad Andina adquirieron renovado vigor; Mercosur surgió como una importante iniciativa subregional en América del Sur; y una amplia gama de acuerdos bilaterales (muchos de ellos auspiciados por el Tratado de Montevideo, que crearía la ALADI en 1981) se desarrolló, en general, con el objetivo de establecer en un plazo determinado áreas de libre comercio entre sus signatarios. También en la década de 1990, México – que sostuvo una política agresiva de establecimiento de acuerdos comerciales con otros miembros de la ALADI – negoció con los Estados Unidos y Canadá el TCLAN.

En general, estos acuerdos de la década de 1990 sumaron a los objetivos de liberalización del comercio de bienes entre los signatarios, el establecimiento de disciplinas comerciales y temas como el comercio de servicios, las inversiones, etc. Esto es, el alcance de los acuerdos se aproximó al paradigma temático consolidado en la Ronda Uruguay, aunque en el ámbito de los acuerdos firmados entre países del ALC el tratamiento otorgado a los temas no directamente comerciales (o no directamente tarifarios) en raras ocasiones podría definirse como *OMC-plus*.

Aunque el rasgo más característico de los acuerdos dentro de ALC es el hecho de que fueron capaces de producir áreas subregionales de libre comercio – si bien con algunas imperfecciones–, por lo general los proyectos integracionistas tratan de lograr explícitamente formas más profundas de integración. Mercosur se creó en 1991 con la intención de evolucionar gradualmente hacia un mercado común. Recientemente, la Comunidad Andina reafirmó su proyecto de conformar un mercado común en 2005, definiendo una agenda de mediano y largo plazo para concretar dicho objetivo. CARICOM no abandonó su meta estratégica de construir un mercado común, objetivo que también fue reiterado por los miembros del CACM en el Protocolo de Guatemala de 1993.

Ambiciosos en sus objetivos de integración y más modestos en sus resultados reales, los acuerdos comerciales firmados entre los países de ALC presentan algunas características comunes en lo que referente a sus tendencias de evolución y a sus perspectivas de profundización. Cabe destacar que estas similitudes existen a pesar de las disparidades de composición entre dichos acuerdos. Resaltar estas características es especialmente importante para poner de relieve las alternativas de evolución de los esquemas de integración dentro de ALC en un futuro próximo.

La característica común más relevante de estos acuerdos es que presentan dificultades “crónicas” a la hora de superar la etapa de áreas de libre comercio: los esfuerzos para confirmar las uniones aduaneras conviven con un elevado grado de imperfección y muchas veces apenas incluyen a algunos de los participantes de los esquemas subregionales de integración.

Las diferencias de tamaño, estructura económica y patrón de inserción internacional entre los países miembros de dichos acuerdos pueden explicar las agudas divergencias presentes entre las políticas comerciales de dichos países y las evaluaciones heterogéneas – y hasta chocantes – de la relación costo/beneficio implícita en la decisión de avanzar hacia formas más profundas de integración. No es casualidad que la alternativa del área de libre comercio frente a la de unión aduanera vuelva a ser objeto de discusión en Mercosur, aparte de las medidas o las decisiones coyunturales, siete años después de implementarse la tarifa externa común del bloque.

Las divergencias en las políticas externas de los países miembro de estos acuerdos y los problemas internos de orden económico y político – además de los conflictos entre países

vecinos – también contribuyen a explicar esta característica común de los acuerdos comerciales establecidos entre los países de ALC. Por otro lado, la profundización de los esquemas unilaterales de preferencias comerciales, en beneficio de los Estados Unidos y la Unión Europea, y principalmente las pequeñas economías de América Central y del Caribe, tiende a aumentar el peso de estos acuerdos extrarregionales en las políticas comerciales de dichos países, reduciendo relativamente el interés en los acuerdos subregionales.

Si los acuerdos presentan una persistente dificultad en avanzar hacia modelos más profundos de integración, no es menos cierto que conservan cierta funcionalidad para sus Estados miembro, ya que subsisten como zonas de libre comercio *de facto* y generaron – y generan - flujos de comercio nada despreciables entre sus miembros.

El proyecto de constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA - introduce un cambio radical en el marco en el que los países del hemisferio negocian entre sí acuerdos de liberalización preferencial y de integración económica, con distintos grados de profundidad y de alcance. Este cambio se percibe en dos aspectos centrales del ALCA: por un lado, se trata de un proyecto que incluye a todos los países del hemisferio (salvo Cuba); por otro lado, el proyecto del ALCA tiene por objeto constituir una zona de libre comercio típica de los años noventa, es decir, cuya agenda de negociaciones contempla temas típicamente comerciales y otros sólo indirectamente relacionados con el comercio: las inversiones, las políticas sobre competencia, etc. Se trata, por lo tanto, del proyecto de zona de libre comercio de nueva generación, que se aproxima a propuestas ya practicadas en el ámbito subregional o bilateral del continente, como el TCLAN y algunos acuerdos bilaterales firmados en el ámbito de la ALADI.

Del primer aspecto se deduce que el ALCA tiene, al menos potencialmente, la capacidad para “sobredeterminar” la vasta red de preferencias comerciales tejida en el transcurso de las últimas décadas entre los países del hemisferio, y en especial entre los países de ALC. ALCA determinará la redefinición de las preferencias establecidas por dichos acuerdos, fundamentalmente extendiéndolas – en plazos y condiciones todavía por negociar– a todos los países del hemisferio.

Del segundo aspecto se infiere que el acuerdo hemisférico “competirá” con los acuerdos vigentes, tanto en el campo de las preferencias comerciales como en el ámbito de las normas y disciplinas aplicables a las políticas comerciales y no comerciales. Dado el alcance de las materias negociadas en el ALCA y las características predominantes de los acuerdos en vigencia entre los países de ALC – y especialmente las excepciones a los esquemas de liberalización negociados y el escaso desarrollo de la dimensión “reglamentaria y disciplinaria” de dichos acuerdos – es factible pensar que el efecto del ALCA en términos de competencia tiende a ejercerse con cierta intensidad sobre los acuerdos subregionales y bilaterales.

3. Escenarios para la evolución de las negociaciones comerciales de los países de América Latina y el Caribe

Los conjuntos que se describen sumariamente en la sección 2 mantienen complejas relaciones entre sí. Sin embargo, se ha constatado aquí que las interrelaciones de influencia y dependencia son particularmente intensas entre los dos primeros conjuntos (el sistema mundial de comercio y las negociaciones multilaterales) y entre los dos últimos (las negociaciones regionales del ALCA y las negociaciones subregionales de los países del

ALC). El ejercicio de elaboración de escenarios que se realiza a continuación se valdrá de esta constatación, organizándose alrededor de dos ejes: (i) el de las relaciones entre el sistema mundial de comercio y las negociaciones multilaterales y (ii) el de las relaciones entre las negociaciones en curso en el Hemisferio (ALCA y acuerdos subregionales).

3.1.El sistema mundial de comercio y las negociaciones multilaterales

Según se discutió en el capítulo 2, la evolución reciente del sistema mundial de comercio sugiere una reversión parcial de las aparentemente sólidas perspectivas de continuidad del proceso de liberalización de los flujos de comercio y de inversiones, generadas a partir de los resultados de la Ronda Uruguay y de las negociaciones posteriores a la Ronda. En el origen de esta reversión parcial, se encuentran (i) los impactos de las crisis financieras en diversas economías emergentes a fines de los años 90; y (ii) la fuerza política renovada de grupos sociales e intereses políticos contrarios a los “excesos” de la globalización, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. Se trata de dos procesos completamente distintos, pero que convergen circunstancialmente en el sentido de reintroducir fuertes presiones proteccionistas en el SCM, en un mundo de pos Guerra Fría, marcado por el vacío de liderazgo y por la erosión de las bases políticas del consenso – nacional e internacional – que brindó sustentación a los procesos de liberalización y de apertura comercial ocurridos en las décadas anteriores.

En este sentido, la tensión principal que dominará la evolución del sistema mundial de comercio y de las negociaciones comerciales multilaterales en los próximos años acarrea la continuidad del proceso de liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y de los esfuerzos de convergencia de políticas en temas “no fronterizos”, en un ambiente relativamente hostil, marcado por tendencias neoproteccionistas o regulacionistas desencadenadas tanto por el juego político y por las luchas sociales en los países de la OCDE, como por las tensiones comerciales derivadas de la inestabilidad financiera internacional y de desequilibrios macroeconómicos entre los grandes *players* del comercio mundial.

La incertidumbre crítica con relación al futuro próximo se refiere a la manera con la que se resolverá políticamente esta tensión: un nuevo ciclo de liberalización empujado por uno o pocos grandes *players*, la emergencia de un nuevo consenso, principalmente entre los países de la OCDE sobre el equilibrio deseable entre liberalización y regulación o la permanencia de un equilibrio inestable no cooperativo entre los principales *players*. Cada una de estas trayectorias tendría impactos específicos sobre las relaciones entre los principales *players* del comercio mundial y sobre el multilateralismo.

Los escenarios relativos a este bloque fueron elaborados con base en distintas combinaciones de cuatro atributos de alcance global: (i) el ambiente macroeconómico internacional y sus impactos sobre flujos y políticas comerciales de los principales *players*, (ii) la profundidad y la extensión del proceso de liberalización de los mercados (la integración de los mercados), (iii) la estructura del poder mundial (o modelo de ejercicio de hegemonía), y (iv) el modelo de coordinación internacional.

Con base en las combinaciones plausibles de dichos atributos, se formularon tres escenarios de evolución del sistema de comercio mundial y del multilateralismo: la globalización antimultilateral, el nuevo consenso multilateral y el equilibrio no cooperativo (Cuadro 1).

Cuadro 1
El SMC y el multilateralismo

Atributos	Impactos macro ambientales y comerciales	Integración de los mercados	Hegemonía	Coordinación internacional (gobierno)
Escenarios				
Globalización anti-multilateral	Estable / pocos impactos negativos	Alta	Unilateral: los Estados Unidos	Baja
Nuevo consenso multilateral	Estable / pocos impactos negativos	Alta/Mediana	Compartida	Alta
Equilibrio no cooperativo	Inestable / impactos negativos	Baja/Mediana	Cuestionamiento y fragmentación	Baja

3.2. El regionalismo en las Américas: el ALCA y acuerdos subregionales

El análisis de los procesos de integración en curso en el ALC reveló una característica común a todos ellos: la dificultad en ir más allá de la etapa de zona de libre comercio, aunque los objetivos de dichos procesos sean mucho más ambiciosos. La situación que surge del hecho jamás ha sido insostenible. En general, si esto ocurrió, se debió a que la lógica económica que surgió de las divergencias en las políticas comerciales de los países de la región se impuso a las intenciones políticas, pero, por otro lado, debido a que liberalizar el comercio entre países vecinos es una idea llena de significado económico. La eventual implementación del ALCA subvertiría radicalmente dicho cuadro: en realidad, el acuerdo continental compite directamente con cada uno de los acuerdos subregionales, que, estacionados en la etapa de ZLC, perderían gradualmente funcionalidad para sus miembros.

Esta competencia es, en términos de negociación comercial, la tensión principal de este bloque, cuya incertidumbre crítica, en términos prospectivos, abarca el tipo de articulación que emergerá entre las iniciativas de integración económica en curso en el Hemisferio.

Los escenarios relativos a este bloque de variables fueron elaborados con cuatro atributos como referencia: (i) la profundidad y extensión del proceso de liberalización de los mercados (la integración de los mercados hemisféricos), (ii) la estructura del poder en el hemisferio (el modelo) de ejercicio de la hegemonía, y (iii) la dinámica de los acuerdos subregionales entre los países del ALC, especialmente Mercosur y CAN.

A partir de las combinaciones plausibles de dichos atributos, se formularon cuatro escenarios de evolución del regionalismo en las Américas en el horizonte de 2005: la hegemonía del ALCA, la balcanización comercial, el ALCA *cum* integración profunda en América del Sur y el regionalismo en crisis (Cuadro 2).

Cuadro 2
El regionalismo en las Américas

Atributos Escenarios	Integración de los mercados / armonización de políticas	Hegemonía	Acuerdos subregionales en el sur
Hegemonía ALCA	Alta	Unilateral: EUA	Estancamiento
Balcanización comercial	Desigual: bilateralismo los Estados Unidos + acuerdos en el sur	Unilateral (los Estados Unidos), aunque con hegemonías subregionales	Profundización defensiva
Regionalismo plural	Desigual: ALCA + acuerdos profundos en el sur	Compartida, con divergencias	Profundización
Regionalismo en crisis	Mediana	Impugnada interna y externamente	Estancamiento

3.3. Los escenarios de negociaciones: una síntesis de los distintos bloques de variables

Con base en los escenarios identificados para los dos bloques de variables, se elaboró una matriz 3 x 4, seleccionándose, enseguida, entre doce escenarios potenciales resultantes, aquellos que cumplan los requisitos de plausibilidad y verosimilitud.

Del punto de vista de las relaciones entre los bloques “sistema mundial de comercio / multilateralismo” y “ALCA / esquemas subregionales de integración en el ALC”, hay dos tipos de escenarios. Los escenarios convergentes son aquellos en que los dos bloques evolucionan de manera análoga: “globalización antimultilateral + hegemonía ALCA”, “nuevo consenso multilateral + regionalismo plural en las Américas” y “equilibrio no

cooperativo + regionalismo en crisis”. El primer escenario estaría marcado por la globalización unipolar (con los Estados Unidos como polo único), el segundo estaría caracterizado por el equilibrio (multilateral / regional, regional/subregional) y el tercero por la crisis.

Los escenarios divergentes apuntan hacia la posibilidad de que las evoluciones de los dos bloques ocurran a lo largo de trayectorias distintas, postulando, en principio, una razonable autonomía del regionalismo en las Américas con relación al primer bloque de variables. Esta hipótesis da origen, por ejemplo, a las combinaciones “equilibrio no cooperativo + hegemonía ALCA” o “equilibrio no cooperativo + “balcanización comercial de las Américas”. En los dos casos, las iniciativas comerciales de los Estados Unidos en el hemisferio evolucionan en el vacío del multilateralismo y en un ambiente de crisis del sistema mundial de comercio, impulsadas por este cuadro de impasse internacional.

Como resultado de este ejercicio, el análisis se concentró en cinco escenarios estilizados que definen trayectorias suficientemente diferenciadas para el conjunto de las negociaciones comerciales que los países de América Latina e Caribe enfrentarán hasta 2005 (Cuadro 3).

Cuadro 3
Los escenarios para las negociaciones comerciales en América Latina y el Caribe:
una síntesis

Bloques de variables	El SMC y el multilateralismo	El regionalismo en las Américas
Escenarios		
Hegemonía unipolar	Globalización antimultilateral	Hegemonía ALCA
<i>Building blocks</i>	Nuevo consenso multilateral	Regionalismo plural
Hegemonía regional	Equilibrio no cooperativo	Hegemonía ALCA
Fragmentación y bilateralismo	Nuevo consenso multilateral	Balcanización comercial
Estancamiento en las negociaciones	Equilibrio no cooperativo	Regionalismo en crisis

- Escenario *Hegemonía unipolar*. Este escenario combina la hegemonía del proyecto ALCA en el continente con la globalización antimultilateral, en su primera variante, o con el equilibrio no cooperativo, en la segunda. En la primera variante, prevalece en el sistema mundial de comercio un escenario en el que los Estados Unidos continúan a desempeñar el papel de locomotora de la economía mundial y la disparidad de desempeño entre la economía norteamericana y las demás economías de la OCDE

ejerce sobre éstas una presión creciente, y la competencia institucional y reguladora lleva a Europa y a Japón a profundizar reformas liberalizadoras de políticas domésticas, a pesar de las resistencias sociales internas. La supremacía de los Estados Unidos se traduce en presiones bilaterales para negociar temas del interés de dicho país – en especial, en las relaciones con Asia, fuertemente superavitaria con los Estados Unidos en el terreno comercial – y la agenda multilateral se restringe a algunos temas sectoriales, también impulsados por los Estados Unidos. En realidad, los Estados Unidos instrumentan el multilateralismo para obtener acuerdos plurilaterales en determinados temas o sectores, como los vinculados a la difusión internacional de la llamada nueva economía. El paradigma de dichos acuerdos es el *Information Technology Agreement* y el acuerdo de Compras Gubernamentales firmado en la Ronda Uruguay, y el país-líder ejerce poca o ninguna presión para la realización de una Ronda de alcance amplio de negociaciones multilaterales. Hay poco o ningún espacio para temas de *governance* en la agenda económica internacional y para cuestiones relativas al desarrollo en las negociaciones comerciales, y los PVDs se dividen entre los que compiten por el acceso a esquemas preferenciales de comercio con los Estados Unidos y los que optan por soluciones regionales Sur-Sur.

En la segunda variante, en la que prevalece el equilibrio no cooperativo en el ámbito internacional, se revierten, en los países desarrollados y en desarrollo, las tendencias de liberalización comercial y del régimen de inversiones, en un ambiente de inestabilidad económica que ejerce impactos importantes sobre los flujos comerciales. El proteccionismo y el unilateralismo vuelven con fuerza a la escena y el regionalismo obtiene impulso en su versión *stumbling blocks*: países líderes regionales utilizan estas iniciativas para reforzar su poderío económico frente a sus rivales en otros bloques geoeconómicos. La polarización tripolar entre los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia adquiere contornos conflictivos, con el recrudecimiento del contencioso comercial entre los tres bloques y el fortalecimiento de un regionalismo asiático antioccidental. La crisis de legitimidad de la OMC no se supera, y el lanzamiento de una nueva Ronda se posterga *sine die*. Hasta las negociaciones relativas a la *built in agenda* fracasan: el multilateralismo entra en crisis profunda. En este cuadro, las agendas domésticas y regionales mantienen su prioridad para los *players* principales: iniciativas regionales tienden a adquirir impulso, incentivadas por algunos de dichos *players* insatisfechos con la inercia multilateral (caso de Asia, pero también de los Estados Unidos).

En las Américas prevalece el escenario de hegemonía ALCA, combinando, por un lado, el avance vigoroso del ALCA, impulsado por la victoria doméstica de una coalición prointegración continental – con las salvaguardas sociales – y, por otro lado, la persistencia de las dificultades económicas y políticas de los países latinoamericanos participantes en esquemas subregionales de integración, que les impiden evolucionar hacia formas más profundas de integración. En este escenario, el ALCA se vuelve la opción preferida de varios socios de los acuerdos subregionales, acarreado la rápida dilución de estos proyectos en el interior del ALCA.

La combinación de cualquiera de las variantes “globales” mencionadas arriba, con una situación en la que el ALCA se consolida en 2005 como el paradigma de integración comercial en las Américas, en perjuicio de las iniciativas subregionales, genera una

situación en la que los países del ALC enfrentarán esencialmente un cuadro de regionalismo asimétrico, marcado por presiones para una intensa liberalización comercial y para la armonización de políticas relativas al paradigma liberal norteamericano.

- Escenario *Building blocks*. Este escenario resulta de la combinación del surgimiento de un nuevo consenso multilateral, en el plano del sistema mundial de comercio, con la consolidación, en el Hemisferio, de un cuadro de regionalismo plural, consecuencia del éxito de las distintas iniciativas en curso, en especial el establecimiento del ALCA y la profundización del Mercosur y de la Comunidad Andina. En el plano global, prevalece un escenario en el que una situación macroeconómica y financiera internacional razonablemente estable, un relativo equilibrio de poder entre los Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos y unas relaciones de mutua fertilización entre multilateralismo y regionalismo constituyen el telón de fondo de la recomposición, en nuevas bases, de los consensos doméstico e internacional (entre los principales países de la OCDE y algunos países en desarrollo) proglobalización. Programas reforzados de nuevo entrenamiento de personal, como el *Workforce Investment Act* de 1998, en los Estados Unidos, y acuerdos internacionales, como las *Guidelines for Multinational Enterprises*, firmadas en junio de 2000, en la OCDE, crean gradualmente las bases para un nuevo pacto social doméstico e internacional capaz de sostener un nuevo ciclo de liberalización. Temas ambientales y laborales son un componente de este nuevo consenso. Por otro lado, la agenda multilateral tiene en cuenta el peso creciente de las economías emergentes, especialmente en Asia, América Latina y Europa Oriental, en la economía mundial y, en especial, en la división internacional del trabajo industrial. Se conduce una nueva Ronda amplia de negociaciones multilaterales y la agenda incluye reformas sustanciales en los sistemas de promoción subsidiada y protección a sectores que, en la OCDE, compiten con exportaciones de los países en desarrollo. La entrada de China en la OMC y la recuperación económica de Asia amplían significativamente los flujos de inversión para dicha región. Crece el peso del “Sur” en las instancias internacionales, al tiempo que los países asiáticos avanzan en proyectos de establecimiento de áreas regionales de libre comercio. El unilateralismo de los Estados Unidos se encuentra limitado por el fortalecimiento de Asia y por la consolidación económica y política de Europa.

En las Américas, Mercosur, CAN y ALCA cuentan con trayectorias exitosas de evolución. El ALCA concluyó sus negociaciones y tendrá vigencia a partir de 2005, con plazos de transición y salvaguardas temporarias para sectores sensibles y economías menores, pero también con cláusulas laboral y del medioambiente, exigidas por el Congreso para la aprobación del acuerdo. El Mercosur y la CAN – unidos desde 2003 por un Acuerdo de Libre Comercio – se consolidan plenamente como Uniones Aduaneras y logran negociar temas que registraron pocos adelantes en el ALCA. De esta forma, se conserva la identidad comercial de los bloques subregionales dentro del ALCA y se vislumbra, en los dos grupos, la posibilidad de constitución de mercados comunes plenamente integrados en un horizonte de diez años. Como resultado de dichas evoluciones, se presenta en 2005, la perspectiva concreta de que prevalezca en el Continente una situación caracterizada por la coexistencia de diversos acuerdos preferenciales de comercio, con distintos grados de profundidad.

La consolidación de un escenario consensual, en términos globales, se combina con un cuadro pluralista en el Hemisferio para definir, para los países latinoamericanos, pero especialmente para los sudamericanos, un escenario menos asimétrico que el que se describe aquí primero, en que temas de *governance* y de desarrollo se consideran legítimos, reciben atención en las distintas agendas de negociación comercial y contrarrestan las tendencias a la liberalización de los mercados y a la armonización de políticas relativas a paradigmas liberales.

- Escenario ***Hegemonía regional***. Este es un escenario que surge a partir de la convergencia entre un cuadro internacional de equilibrio no cooperativo y la consolidación, en 2005, del proyecto de liberalización comercial y de armonización de políticas materializado por el ALCA. Como se observó, en este ambiente global, el regionalismo adquiere impulso en su versión *stumbling blocks*: la polarización tripolar entre los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia adquiere contornos conflictivos y los países líderes regionales utilizan dichas iniciativas para reforzar su poderío económico frente a sus rivales en otros bloques geoeconómicos.

Las negociaciones del ALCA concluyen en 2005 con un proyecto de integración amplio y OMC-*plus* en áreas tan diversas como la agricultura, servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual y subsidios, al paso que las iniciativas subregionales de integración en el ALC continúan a vivir un período de dificultades y de impasses en las negociaciones. A pesar de ello, dichos proyectos no dejan de existir y las presiones de los Estados Unidos para obtener de sus socios comerciales en el Hemisferio un alineamiento incondicional e inmediato con relación a sus conflictos económicos con Europa y Asia generan algunas resistencias no despreciables entre países de América del Sur. La implementación del ALCA, en dicho contexto, puede enfrentar algunas dificultades, especialmente en lo que se refiere a la participación de estos países – principalmente los de mayor porte – que se ven incentivados a utilizar en su propio provecho la competencia económica entre los distintos bloques.

- Escenario ***Fragmentación y bilateralismo***. Este escenario es consecuencia de la combinación, por un lado, de un cuadro en el que el ALCA no se impone en el Hemisferio, convirtiéndose la negociación bilateral de acuerdos con países latinoamericanos la estrategia central de los Estados Unidos en las Américas, y por otro lado, de una situación internacional en la que, al prevalecer un nuevo consenso multilateral, se limitan las posibilidades de que los Estados Unidos impongan en la OMC sus propuestas de liberalización de los mercados y de armonización de políticas.

En este caso, frente a un ambiente internacional con estas características y a las dificultades domésticas y externas en la aprobación del ALCA, los Estados Unidos optan por la estrategia de dar impulso a su agenda de liberalización y armonización de políticas a través de la firma de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos de forma aislada. Este tipo de iniciativa atrae a países de América Central y Caribe, así como a algunos de los miembros de los acuerdos subregionales de América del Sur, transformándose en fuente permanente de tensión entre dichos países, a medida que contribuye para potenciar divergencias internas de cada bloque.

Esta situación provoca reacciones defensivas por parte de algunos de estos países, reacciones que tienen un componente político no despreciable, incentivando el nacionalismo y sentimientos antiestadounidenses, así como un componente económico, con el recrudecimiento del activismo en la política industrial y del proteccionismo comercial, en dichos países. No se puede excluir que países-líderes de estos esquemas de integración, como Brasil, en el caso del Mercosur, busquen dar impulso a la profundización del bloque, en una perspectiva defensiva frente a las iniciativas bilaterales de los Estados Unidos y los riesgos de dilución de los proyectos regionales que las mismas acarrearán.

Las Américas viven, por lo tanto, una situación marcada por intensas negociaciones fragmentadas y cierto nivel de conflicto comercial con repercusiones políticas, dividiéndose, a groso modo, entre un bloque atraído por las iniciativas de los Estados Unidos y un bloque sureño, pero proteccionista y políticamente anclado en un subregionalismo defensivo y en alianzas económicas y comerciales externas al Hemisferio.

De hecho, como prevalece en el ámbito internacional un cuadro de nuevo consenso multilateral, las opciones de política de los países latinoamericanos y, en particular, de los que no están vinculados al proyecto bilateralista de los Estados Unidos, aumentan significativamente. Concretamente, en dicho cuadro, crecen las posibilidades de un acuerdo de libre comercio entre los países del Mercosur y de la Unión Europea, facilitado por el lanzamiento de negociaciones multilaterales amplias, inclusive en el área agrícola.

- Escenario *Impasse de las negociaciones comerciales*. Este escenario combina el equilibrio no cooperativo, en el ámbito mundial, con un cuadro de regionalismo en crisis en el Hemisferio. En este escenario hemisférico, los acuerdos subregionales en el ALC se sumergen en un proceso de crisis endémica y de parálisis de negociaciones; pero también el ALCA paga su tributo a la falta de consenso doméstico en los Estados Unidos con relación a nuevas iniciativas de liberalización, así como a la resistencia al proyecto en otros países, especialmente Brasil. El deterioro de la situación política en países de la Comunidad Andina también puede formar parte de este escenario, en el que se agota el dinamismo y desaparecen las motivaciones que dieron sustento a las iniciativas de regionalización típicas de los años 90 en las Américas.

La vigencia en el mundo de un cuadro de equilibrio no cooperativo prácticamente excluye las posibilidades de que países o bloques subregionales latinoamericanos busquen estrategias de “diversificación” en términos de acuerdos comerciales fuera del hemisferio. El cuadro de fragmentación internacional dominante desincentiva las iniciativas en esta dirección y tensiones comerciales y políticas tienden a desarrollarse entre los países del Hemisferio, inclusive entre socios de los acuerdos subregionales en proceso de involución.

4. Consideraciones Finales

Los escenarios son representaciones estilizadas y, por lo tanto, simplificadoras de la realidad. Esto se vuelve especialmente evidente cuando se aplica el método a sistemas complejos, caracterizados por un grado elevado de inestabilidad y de sensibilidad a variables externas o exógenas, además de compuestos por partes o subsistemas que cuentan

con cierta autonomía y cuyas interrelaciones son asimétricas y heterogéneas. Éste es el caso del presente ejercicio.

En dichas condiciones, la identificación de interrelaciones entre las hipótesis formuladas sobre la evolución de variables-clave y la calificación de la naturaleza de dichas interrelaciones – de casualidad, de condicionamiento unilateral o recíproco, de mera compatibilidad o de incompatibilidad – se vuelve particularmente difícil.

Para ser precisos, los requisitos de verosimilitud, consistencia y pertinencia – que deben guiar la elaboración de escenarios – se revelan, en el caso de sistemas con tales características, difícilmente operacionalizables, ya que hay pocas configuraciones (o escenarios) que indiscutiblemente dejen de cumplir con dichos requisitos.

Un resultado posible de este tipo de situación es tener un número muy elevado de escenarios posibles, lo que podría disminuir el interés del ejercicio y su utilidad como herramienta de mapeo de “futuros posibles”.

Sin embargo, los escenarios identificados arriba parecen expresar trayectorias típicas y claramente especificadas de evolución, tanto del conjunto de negociaciones internacionales en el que participan los países del ALC, como del ambiente en que dichas negociaciones se procesan. Los escenarios identificados parecen especialmente útiles para el mapeo de las trayectorias posibles del regionalismo en el Hemisferio, en el horizonte de 2005.

Una de las conclusiones del ejercicio es que los países del ALC pueden encontrarse frente a escenarios bastante heterogéneos en lo que se refiere a las instancias prioritarias de negociación comercial. El Cuadro 3 abajo presenta para cada uno de los escenarios identificados, las instancias prioritarias de negociación.

Cuadro 3
Instancias prioritarias de negociación bajo distintos escenarios

Instancias Escenarios	Bilateral	Subregional	Hemisférica	Multilateral
Hegemonía unipolar			1	2 (en la primera variante)
Pilares fundamentales		1	1	1
Hegemonía regional			1	
Fragmentación y bilateralismo	1			2
Estancamiento	-	-	-	-

Obs.: 1 es primera prioridad, 2 es segunda prioridad.

Además, los escenarios también son heterogéneos en lo que se refiere a la convergencia o divergencia entre las evoluciones de la dimensión regional y global/multilateral. Hay escenarios convergentes y hay escenarios en que se acentúa la divergencia de las trayectorias regional y global. Por lo tanto, es posible que las agendas de negociación resulten bastante diferenciadas de acuerdo con la instancia negociadora. Dicho de otra manera, los países del ALC pueden llegar a enfrentar agendas bastante heterogéneas de negociación en los distintos escenarios. El Cuadro 4 ilustra, sin pretender ser exhaustivo, dicha posibilidad.

Cuadro 4
Temas prioritarios de negociación bajo distintos escenarios

Escenarios	Temas / Instancias
Hegemonía unipolar	Hemisférica: inversiones, adquisiciones gubernamentales, servicios (regulación interna), medioambiente y normativa laboral, propiedad intelectual, tarifas industriales. Multilateral: acuerdos sectoriales.
Pilares fundamentales	Multilateral: agricultura, tarifas industriales, servicios, inversiones, política de competencia, medioambiente y normativa laboral. Hemisférica: igual a la multilateral, con menos énfasis en la política sobre competencia, más adquisiciones gubernamentales. Subregionales: agenda de profundización de los acuerdos: antidumping, subsidios, política comercial común, temas institucionales.
Hegemonía regional	Hemisférica: inversiones, adquisiciones gubernamentales, servicios (regulación interna), medioambiente y normativa laboral, propiedad intelectual, tarifas industriales.
Fragmentación y bilateralismo	Bilateral: inversiones, adquisiciones gubernamentales, servicios (regulación interna), medioambiente y normativa laboral, propiedad intelectual, tarifas industriales.
Estancamiento	Multilateral: agenda reglamentaria de la Ronda Uruguay Subregional: administración de conflictos comerciales

Otra conclusión importante del trabajo es que escenarios en los que el multilateralismo tiene un peso relevante y donde los acuerdos subregionales no desaparecen, tienden a ser, para los países latinoamericanos y, en particular, para los sudamericanos, menos restrictivos, en el sentido que los mismos favorecen las preocupaciones con temas de desarrollo y traducen un equilibrio entre esfuerzos de liberalización adicional y

preocupaciones con temas de *governance* y de los impactos de estos movimientos liberalizadores.

Finalmente, es importante observar el hecho de que resulte posible elaborar escenarios de evolución de las negociaciones comerciales para el conjunto de los países latinoamericanos no significa que los mismos tengan intereses convergentes ante estos escenarios. De hecho, según señaló Abreu (2000), la agenda comercial común de los países latinoamericanos en la OMC es bastante restringida. El agregado al análisis de otros procesos de negociación, como el ALCA y los acuerdos subregionales, probablemente reforzaría la percepción de heterogeneidad de prioridades y de intereses negociadores entre los países latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- Abreu, M. P. (2000) – Latin American and Caribbean interests in the WTO – Texto para Discusión n. 419, Departamento de Economía – PUC – Río, marzo.
- Anderson, K. (1997) - On the complexities of China's WTO access - in *The World Economy*, vol. 20, n. 6, september.
- Bergsten, C.F. (1998) - Fifty years: looking back, looking forward, trabajo presentado en el Simposio organizado por la OMC sobre el Sistema de Comercial Mundial, Ginebra, abril.
(2000) – The backlash against globalization, IIE Policy Brief,
- Bhagwati, J. (1998) - Fifty years: looking back, looking forward, trabajo presentado en el Simposio organizado por la OMC sobre el Sistema de Comercial Mundial, Ginebra, abril.
- DeAnne Julius (1999) – Politiques susceptibles de favoriser une longue période d'expansion, in OCDE (1999), op.cit.
- Gilpin, R. (2000) – The challenge of global capitalism, Princeton University Press.
- Godet, M. (1997) - Manuel de prospective stratégique, Vol. 1 et 2, Dunod.
- Granados, J. (1999) – El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción, INTAL – ITD, Documento de Trabajo 4, agosto.
- Kahler, M. (1995) - Regional futures and transatlantic economic relations, Council on Foreign Relations Press, New York.
- Lawrence, R. (1991) - Cenários para o sistema de comércio mundial e implicações para os países em desenvolvimento - *Revista Brasileira de Comercio Exterior* n. 29, octubre/diciembre.

- Messerlin, P. (1998) - The WTO's new horizons, trabajo presentado en el Simposio organizado por la OMC sobre el Sistema de Comercial Mundial, Ginebra, abril.
- OCDE (1999) – L'économie mondiale de demain. Vers un essor durable?
- Ostry, S. (1997) – The post-cold war trading system. Who's on first?, The University of Chicago Press.
- Rodrik, D. (2000) – How far will international integration go? Journal of Economic Perspectives, volume 14, number 1, winter, pp. 177-186.
- (1997) - Sense and non sense in the globalization debate , in Foreign Policy, summer.
- SELA (1997) - La agenda de los países industrializados y los organismos económicos internacionales, octubre.
- Schott, J. (1998) - The World Trade Organization: progress to date and the road ahead, in Schott, J. (Ed.) Launching new global trade talks: An action agenda, Institute for International Economics, september.
- Tan, A. (1998) - Managing liberalization, regionalism and globalization in the next 50 years, trabajo presentado en el Simposio organizado por la OMC sobre el Sistema de Comercial Mundial, Ginebra, abril.
- Thorstensen, V. (2000) – OMC: a retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle, procesado, septiembre.
- Tussie, D. (1998) – Globalization and world trade: from multilateralism to regionalism, Oxford Development Studies, volume 26, number 1, pp. 33-45.
- Tussie, D. e Woods, N. (2000) – Trade, regionalism and the threat to multilateralism, LATN Working Papers # 6, March, FLACSO.
- Tussie, D. e Vasquez, P. (1996) - La OMC: una evaluación de sus primeros dos años de funcionamiento con miras a su reunión en Singapur, Serie de Documentos e Informes de Investigación, FLACSO - Buenos Aires, noviembre.
- UNCTAD (1997) - The Uruguay Round and its follow-up. Building a positive agenda for development, report on a workshop convened by Unctad, 3 and 4 March, Geneva.