

NEGOCIACIONES O IMPOSICIONES: EL TRASFONDO IDEOLÓGICO DE LOS TLCS¹

Jaime Delgado Rojas

Resumen. Entre Estados Unidos y América Latina se han impulsado negociaciones estratégicas de libre comercio, desde fines del siglo XIX que cien años después asumen el nombre de Alca. Estos acuerdos de apertura, mal llamados de “integración”, han tenido como estímulo el acceso al mercado norteamericano de los productos del resto del continente, sin barreras arancelarias, a cambio de aperturas de estas economías a las inversiones, los servicios y las mercancías procedentes de la economía del norte. En esta aparente simetría, se esconde, no solo las asimetrías de los estilos e historias del desarrollo nacional de ambas partes del capitalismo, sino los supuestos políticos y las plataformas continentales de dominación de una de las economías sobre el resto, con un inconfeso trasfondo ideológico y filosófico sustentado en los pilares del idealismo del siglo XIX.

Antecedentes

En diciembre de 1994 fueron reunidos en la ciudad de Miami los 34 mandatarios de las naciones latinoamericanas que habían desarrollado un estilo capitalista de desarrollo y que confesaban pretensiones de apertura y liberalización. Ese mismo año se había puesto en marcha el *Tratado de libre comercio de América del Norte*, que involucraba, como innovación, una economía periférica al lado de las dos economías más desarrolladas del hemisferio. También, ese mismo año, había culminado la interminable Ronda Uruguay del Gatt, con los acuerdos suscritos en Marrakech que dieron origen a la Organización Mundial de Comercio.

Los encuentros entre naciones no son anatema, pues no estamos en los tiempos en que la alternativa era comercio o guerra justa. En el hemisferio occidental vienen dándose negociaciones desde el surgimiento mismo de estas economías a su vida independiente. No es necesario citar los encuentros bolivarianos en las comunidades andinas, ya fuera para promover acuerdos tendientes a la unificación de estados muy pulverizados, como en el caso Centroamericano, o bien, para pactar por acabar las guerras fratricidas. En el caso del istmo, las negociaciones siempre tuvieron como trasfondo la ilusoria y frustrada federación de 1823, cuyo capítulo se cerró en 1839 con deslegitimaciones, guerras y autoritarismos. La historia siguiente señala el derrotero espinoso de pequeñas economías que pretendían constituirse en estados sólidos con reconocimiento internacional. Similar derrotero encontramos en América del Sur, particularmente en los países andinos. No es el caso de las grandes naciones que emergen en el siglo XIX como poderosas federaciones de estados y provincias: Brasil, Argentina y México, aunque el tamaño de su economía, nunca alcanzó la estatura y arrogancia norteamericana. De ahí que fueran invadidas militar, política o económicamente a través de inversiones, mercancías y servicios. Esta imbricación económica que ya se manifiesta desde fines del XIX es lo que se pretende negociar en la Primera conferencia panamericana de 1889, convocada por el Secretario de Estado Norteamericano James G. Blaine.

Como herencia de este panamericanismo surge el *Sistema interamericano* que en sus primeros 50 años hizo posible la firma del *Tratado interamericano de asistencia recíproca*, la *Carta de Bogotá*, que crea la O. E. A y la creación en 1957 del Banco Interamericano de Desarrollo; no obstante que, en ese mismo medio siglo, el hemisferio había sido testigo de la más oprobiosa in-

¹ Publicado en *Revista intellector* (Cenagri Río de Janeiro, año I, vol. I, n. 2, enero-junio)
<http://www.revistaintellector.cenagri.org/rojas.pdf>

tervención política y militar, compañera de batalla de la expansión de capitales, el chantaje económico a todos los países del continente, como un ejercicio de puesta en práctica de la Doctrina del Presidente James Monroe de 1823. No es meramente anecdótico que meses atrás de esta declaración, en 1820, como formando parte de una cosmovisión que se imponía en el mundo desarrollado, el filósofo alemán Jorge Guillermo Federico Hegel había dado a conocer sus *Principios fundamentales de filosofía del derecho* en cuya parte final había negado toda posibilidad de un derecho internacional, más aun, entre naciones que habían alcanzado el nivel de desarrollo del espíritu universal y que actuaban como voluntad soberana o había acuerdo o había guerra (§337, §347), nunca “pax perpetua”, como lo había formulado Emmanuel Kant en 1795.

Estados Unidos frente a los intentos de integración

Mientras tanto, las naciones del continente han realizado múltiples esfuerzos de unidad e integración que les permita mancomunar esfuerzos en función de sus desarrollos nacionales. El mayor y más pretencioso se dio en los años de 1950, bajo la inspiración de la Cepal, de cuyas negociaciones surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano en 1960. Pero en la gestación de estas importantes negociaciones no estuvo ausente la potencia norteamericana.

Durante los años de 1950 y 1960 en el Hemisferio Occidental se expresa la preponderancia de la política norteamericana. Es uno de los periodos más crudos de la guerra fría continental en cuanto, mientras los Estados Unidos imponen sus reglas de juego en los países del continente asumidos como protectorados dentro de la añeja concepción de la Doctrina de Monroe, también se expresan en distintas naciones, movimientos importantes de reivindicación nacional y social. De ahí que las propuestas de integración regional y subregional no pudiesen ser vistas de manera neutral por los actores extrarregionales.

En primer término vale la pena destacar cómo el *Acuerdo general de aranceles y comercio* (Gatt) intervino de manera especial en la adecuación de las orientaciones que iba teniendo los acuerdos de la Alalc. La propuesta inicial de la Cepal, para la creación de una zona de preferencias arancelarias fue objetada como un mecanismo válido dentro de las reglas de juego del comercio internacional. El artículo XXIV del Gatt sólo favorecía, para aquellos momentos, acuerdos que resguardaran la cláusula de la nación más favorecida en zonas de libre comercio. La propuesta original latinoamericana preconizaba un enfoque por etapas con una definición detallada del programa de la liberación comercial durante diez años. Los argumentos del Gatt señalaban que esto podría conducir al establecimiento de un sistema preferencial sin garantía a transformarse en zona de libre comercio y, por tanto, violador del citado artículo XXIV. En el proceso de negociaciones posteriores quedó claro que el Tratado de Montevideo no pretendía reñir con las normas del Gatt a tal punto que sus personeros agradecieron a los signatarios de la Alalc por sus esfuerzos por adaptar su asociación a estas reglas, en cuanto que había adoptado la forma de una zona de libre comercio y no de un arreglo preferencial (Wionczek, 1964: 71 y ss).

La misma suerte no se corrió con el Fondo Monetario Internacional. El FMI cuestionó desde un primer momento la política de pagos multilateral que se pretendía en el *Tratado de Montevideo*, en sustitución de los convenios bilaterales existentes, que permitía facilitar las transacciones comerciales y promovía mecanismos de créditos automáticos o semiautomáticos. Más doctrinaria su posición, siguiendo “demasiado la tradición de banquero y muy poco la tradición del empresario” (Vernon, cit. por Wionczek, 1964), defendía un sistema de pagos en monedas libremente convertibles. La Cepal había favorecido una política de pagos multilateral en sus intenciones por promover un mayor acercamiento de las naciones subdesarrolladas del continente y siguiendo la experiencia europea en donde un sistema de ese tipo había permitido ser la antesala

de su integración. Los cepalinos consideraban que la reducción de las restricciones al comercio podía ser incompatible con pagos completos en monedas convertibles: un problema de cuenta podría poner en peligro el comercio intrarregional. Sin embargo el FMI subrayaba la necesidad de que cualquier política de compensación de pagos fuese hecha en monedas libremente convertibles. Esto inviabilizaba una actitud de cooperación monetaria y financiera entre las partes contratantes.

Pero la posición que llegaría a moldear la práctica de los esquemas de integración regional, sería la de los Estados Unidos de América. De una manera muy particular, los Estados Unidos habían respaldado las posiciones, tanto del Gatt como del FMI. En algún momento se habían agitado posiciones no oficiales favorables al mercado común hemisférico que fueron perdiendo terreno con la llegada de los demócratas a la Casa Blanca. Pero, el particular peso de la política norteamericana, como expresión de las prioridades de las más importantes empresas multinacionales interesadas en el mercado latinoamericano, no se hizo esperar cuando se empezaron a diseñar los esquemas de integración regional. Los observadores señalan el contraste del apoyo norteamericano a la reconstrucción europea, a través del *Plan Marshall*, con su posición con los vecinos del Hemisferio. Claramente, parafraseando a Hegel, en Europa el espíritu vivía su momento, mientras América Latina no tenía lugar en la historia.

Hasta 1958 la posición, más que ambigua, quitaba apoyo político a las propuestas de la Cepal mientras estimulaba acuerdos subregionales, pero en ninguna forma una integración latinoamericana. Favorecían el modelo del Mercomún más que las virtudes de la Alalc, aunque claramente su posición era de apoyo a la concepción de un esquema competitivo. De ahí que objetaran, desde un primer momento, las concepciones cepalinas en general y, muy particularmente la puesta en práctica del Régimen de Industrias de Integración Centroamericano (Jonas, 1975).

Los condicionamientos norteamericanos en aquel entonces, al apoyo de la formación de los mercados regionales latinoamericanos se podían resumir en seis temas: acuerdos hacia la creación del comercio y el aumento de la productividad mediante el comercio competitivo, la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, concordancia con los principios del Gatt sobre zonas de libre comercio y uniones aduaneras, acrecentamiento del grado de competencia dentro del área, sin privilegios monopólicos a industrias en particular, libertad de comercio de mercancías y el libre flujo de trabajo y capital y el financiamiento del comercio con monedas convertibles².

Estos énfasis en el desarrollo competitivo y la priorización en la lógica del mercado se mantuvieron en el diseño de la política de la Alianza para el Progreso (Reunión de Punta del Este de 1961), impulsada como una respuesta hegemónica a la Revolución Cubana más que como una propuesta de convencimiento de la necesidad de resolver los problemas de pobreza, marginación, analfabetismo y participación.

Aquellos lineamientos en la política de integración hicieron crisis en los esquemas de integración puestos en marcha. La Cepal había propuesto esquemas que propiciaran mecanismos de protección o salvaguardias a los países de menor desarrollo relativo. El cuidado se centró en las economías más vulnerables de América del Sur, como lo fueron Ecuador, Bolivia y Paraguay y, en América Central, particularmente Honduras. Al cabo de 10 años, los países de menor desarrollo relativo de América del Sur y Honduras en Centroamérica, estaban sufriendo las consecuencias de la lógica del mercado.

² Esta posición oficial fue presentada en Washington en febrero de 1959 ante un grupo de trabajo de la Organización de Estados Americanos. Véase M. Wionczek, 1964: 82.

Hacia nuestros días

El Hemisferio Occidental no es, ni ha sido, homogéneo. Las asimetrías han sido evidentes en todo momento: Norte y Sur, países grandes y pequeñas, naciones continentales e insulares; muy desarrolladas e infradesarrolladas. El continente americano cobija a Canadá, Honduras y Bolivia, a Estados Unidos, Haití y Paraguay. Estas asimetrías no pueden ser evadidas, por los riesgos a la emergencia de conductas dóciles en la negociación con los más ricos; de que las masas miserables suelen crear mano de obra más barata y constituirse en 1 atractivo desleal a las inversiones y las débiles estructuras jurídicas junto al desempleo estructural crea inseguridad y condescendencia hacia la inversión destructora del ambiente y la biodiversidad; además, las democracias débiles generan más fácilmente señales de corrupción.

Una integración continental no puede medir, por tanto, con igual rasero, tantas diferencias: la visión hegeliana sólo aconseja la dominación por la voluntad que se impone por las buenas, o por la guerra. Sin embargo, la propuesta del Alca de 1994 entusiasmó a todas las clases políticas del continente y al sector empresarial. Los gobiernos avanzaron en reformas políticas y económicas importantes para adecuar a estos países al ambiente del Libre Comercio. Se creyó siempre que el hermano mayor del Norte honestamente negociaba, aunque no tenía para ello ni la mínima autorización legislativa para hacerlo. Clinton hizo esfuerzos de convencer hacia fuera, lo que no podía hacer hacia adentro: no logró el "Fast Track". Se pactaron definiciones específicas en el ámbito continental antes de la puesta en marcha de la negociación (reuniones en Denver, Cartagena y Belo Horizonte y San José) y a escala regional y subregional se apuraron acuerdos para crear bases constructivas ("building blocks") que avanzaran en la creación de la Zona de Libre Comercio Continental: tratados bilaterales en los que Argentina, México y Chile fueron muy activos, creación del Grupo de los 3 en el Caribe continental, adecuación de la Comunidad Andina, el Caricom y el Sica y reincidentes señales para que fueran "buenos cuates" los del Mercosur. Todo hacía indicar que el hemisferio integrado iba a ser una realidad.

Factores políticos y resistencias del entorno retrazaron la negociación y ello obligó a apurar acuerdos de alcance más limitado. El Nafta y el acuerdo con Chile sirvieron para afinar los machotes que se irían a proponer a la región Centroamericana, cuando hubo la autorización para sentarse a la mesa. El resultado es de todos conocido..

Dadas las asimetrías existentes lo único que podía promover la equiparación de los actores en la mesa eran las "renuncias" en la parte fuerte de la asimetría al lado de "reservas" y protecciones en la débil. Sin embargo, se hacía sospechoso que los personeros de la negociación estaban siendo pagados por el mismo pagador. Más preocupante era por parte de Centroamérica una ausencia o debilidad de consulta y debate nacional amplios; una excesiva confidencialidad, secretismo y falta de transparencia por parte de los negociadores, dudas acerca de su neutralidad, buen juicio e imparcialidad, carencia de un "plan b" "mapan" o "batnas", de un documento oficial base de discusión, de estudios de impacto y de costobeneficio, nivelación perjudicial de la cancha, o ausencia de una prenegociación regional sólida (Vega Carballo, 27/10/2003-2/11/2003). Más aún, la negociación de Estados Unidos se hacía sobre la base de su Ley de Autoridad para la Promoción Comercial (TPA por sus siglas en inglés), previamente aprobada por el Congreso norteamericano en la que se formularon los objetivos generales que pautarían la conducta de los negociadores estadounidenses: apertura de mercados, reducción o eliminación de barreras al comercio, reglas y procedimientos al comercio internacional, la promoción del pleno empleo en EE. UU., políticas ambientales y comerciales mutuamente apoyadas, legislación laboral acorde con la OIT, promoción de inversiones estadounidenses con tratamiento de nacionales y respeto a estándares de propiedad intelectual (*El financiero*, 31/03-6/04/2003: 2). El que hubiera simetría en la

retórica y objetivos, no implicaba que hubiese equidad en los resultados, cuando las realidades nacionales de las partes eran claramente asimétricas.

No se vislumbró, como posible que los negociadores de Centroamérica asumieran el rol de defensa de aquellas trincheras estratégicas del desarrollo de estas economías autoimponiendo reservas y restringiendo aperturas en las áreas que así lo requerían y, a su vez, exigieran aperturas y renunciara para nivelar las economías: los fondos de compensación no solo a los sectores sociales desfavorecidos, o a las industrias y actividades económicas que requieren reconversión, sino a los Estados que necesitan apurar sus esfuerzos niveladores, no han formado parte de la negociación. Eso sí hubo compromisos en las partes para que los países Centroamericanos, incluso antes de la ratificación de los acuerdos, fueran adecuando su estructura económica y política antes de la entrada de los mismos. Irónicamente los Estados Unidos tienen, a su haber, como parte de esta negociación más reservas y protecciones que renunciara, mientras que los países centroamericanos en términos generales renunciaron a las pocas trincheras soberanas que tenían, en aras de este esfuerzo aperturista y de libre cambio³. Esto no es otra cosa que lo que se había propuesto el estado imperial que los filósofos del siglo XIX habían ideado.

Referencias bibliográficas

- AYZA, Juan, Gerard FICHET Y Norberto GONZÁLEZ, *Comisión Económica De América Latina. América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- CONNELL-SMITH Gordon, *El sistema interamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- DELGADO ROJAS, Jaime G., “Los temas no comerciales del Alca”, *Contribuciones. Estado actual de los procesos de integración*, Buenos Aires, XVI, 1, enero – marzo 1999, 37-63.
- El financiero*, edición n. 405, San José, 31/03-6/04/2003, 2.
- GILPIN, Robert, *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1990.
- GONZÁLEZ, Anabelle, “TLC con Estados Unidos. Antecedentes y perspectivas del Cafta”, *El financiero*, n. 395, 20-26/1/2003, 3.
- GUERRA BORGES, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe*, México: IIE-UNAM, col. México y América, 1981.
- GUERRERO, Modesto Emilio, “El pequeño Alca”, *Argenpress.info, Rebelión economía*, 29/04/2003, versión electrónica <http://www.rebelión.org>
- JONAS BODENHEIMER Susanne, “El Mercomún y la ayuda norteamericana”, Rafael Menjívar et al., *La inversión extranjera en Centroamérica*, San José: Educa, 1975.
- MORA JIMÉNEZ Henry, *101 razones para oponerse al TLC, parte III*, Heredia: Escuela de Economía, UNA, documento mimeo y en versión electrónica, 2004.
- SOJO, Carlos (comp.) *Centroamérica: la integración que no cesa*. “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional”, *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n.103, San José: Flacso, sede Costa Rica, agosto 1997.
- Tratado de libre comercio Centroamérica - Estados Unidos, http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/tratados/TLC-USA/
- VEGA CARBALLO, José Luis (27/10-2/11/2003). “Gobierno no sabe negociar” *Cyberprensa. Qué. La revista de opinión*, n. 64, versión electrónica <http://www.cyberprensa.com/>

³ Particularmente importante a este respecto el minucioso estudio hecho por el Dr. Henry Mora Jiménez, 2004.

WIONCZEK, Miguel S. (ed.), *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas* (1964) México: Fondo de Cultura Económica, 1972.