

Manuela Mesa y Mabel González Bustelo
(coordinadoras)

Escenarios de conflicto

Irak y el desorden mundial

ANUARIO CIP
2004



Icaria ♣ editorial

ANUARIO CIP 2003: Tiempos difíciles. Guerra y poder en el escenario internacional / coordinado por Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo ; Centro de Investigación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) .- [Barcelona] : Icaria, 2003
296 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2003)
ISBN: 84-7426-642-4

I. Relaciones Internacionales — 2003 — Anuario. 2. Conflictos Internacionales — 2003 — Anuario. 3. Política Exterior — 2003 — Anuario. I. Aguirre, Mariano (coord.). II. González Bustelo, Mabel (coord.). III. Centro de Investigación para la Paz.

- © Manuela Mesa, Mabel González Bustelo, Jesús A. Núñez Villaverde, José Manuel Pureza, Alberto Piris, Laurence Thieux, Robert Matthews, Xulio Ríos, Efraim Davidi, Mark Sedra, David Sogge, Michael Renner, Nieves Zúñiga García-Falces, Carolina María Rudas, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Francisco Rey Marcos, Mónica Rafael Simões, Danielle Archibugi.

De esta edición:

- © Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
Duque de Sesto, 40
28009 Madrid
Teléfono: (00-34-91) 576 32 99
Fax: (00-34-91) 577 47 26
Correo electrónico: cip@fuhem.es
Web: www.fuhem.es/cip
- © Icaria Editorial
Ausiàs Marc, 16, 3.º 2.ª
08010 Barcelona
Teléfono: (00-34-93) 301 17 23
Fax: (00-34-93) 317 82 42
Correo electrónico: icaria@icariaeditorial.com
Web: www.icariaeditorial.com

Primera edición: abril, 2004

ISBN: 84-7426-???????

Depósito legal: B. ????????

Fotocomposición: Text Gràfic

Impresión y encuadernación: Romanyà Valls
Impreso en España

Prohibida la reproducción total o parcial.

Para solicitar autorización de reproducción escribir al CIP o a Icaria editorial.

SUMARIO

<i>Introducción. Una nueva estrategia contra el terrorismo,</i> Manuela Mesa y Mabel González Bustelo	5
--	---

La invasión de Irak y sus protagonistas

<i>I. Una guerra ilegal, una estrategia equivocada,</i> Jesús A. Núñez Villaverde	23
<i>II. Vuelve la batalla por la reforma de la ONU,</i> José Manuel Pureza*	47
<i>III. El vuelco más radical de la política exterior española,</i> Alberto Piris*	59
<i>IV. La diplomacia francesa. ¿Una posición de principios?,</i> Laurence Thieux*	73

El escenario geopolítico

<i>I. Juegos nucleares. Irán y Corea del Norte,</i> Robert Matthews	81
<i>II. Rusia y China en el escenario global,</i> Xulio Ríos	105
<i>III. Capitalismo, resistencia a la ocupación y crisis múltiple en Israel,</i> Efraim Davidi	119
<i>IV. La última oportunidad de Afganistán,</i> Mark Sedra	127
<i>V. Angola: Una monarquía apoyada por las petroleras,</i> Mabel González Bustelo	139
<i>Otra adquisición petrolera de Estados Unidos,</i> David Sogge	157
<i>VI. Conflictos violentos y recursos naturales,</i> Michael Renner	165

América Latina

<i>I. Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia, Nieves Zúñiga García-Falces</i>	179
<i>II. Paradojas y contradicciones en Colombia, Carolina María Rudas</i>	193
<i>III. Brasil: Las posibilidades de un nuevo liderazgo regional, Laura Ruiz Jiménez</i>	207

La acción de la comunidad internacional

<i>I. Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización, José Antonio Sanahuja</i>	217
<i>II. La financiación de la asistencia humanitaria: El papel de los donantes y sus implicaciones, Francisco Rey Marcos</i> . . .	243
<i>III. De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible, Mónica Rafael Simões</i>	261
<i>IV. Un análisis crítico de la autodeterminación de los pueblos, Daniele Archibugi</i>	277

LA ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

I. COMERCIO, AYUDA Y DESARROLLO EN TIEMPOS DE GUERRA: SE ESTANCA LA AGENDA SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN

*José Antonio Sanahuja**

La aparición de una «agenda social global» era uno de los rasgos más marcados del proceso de globalización en el momento en el que éste comenzaba a ser cuestionado. Sin embargo, la preocupación por la seguridad que ha traído el 11-S y la «guerra contra el terrorismo» han postergado el debate sobre la globalización y su dimensión social, que ha quedado marginado o se ha reinterpretado en clave antiterrorista. Así parecen mostrarlo varias cuestiones: primero, la evolución de la ayuda al desarrollo, cada vez más alejada de sus objetivos declarados, sean humanitarios o de desarrollo; en segundo lugar, las negociaciones comerciales, que están estancadas, tanto en el ámbito multilateral como en marcos subregionales, y, en tercer lugar, el creciente escepticismo sobre el impacto de los acuerdos de libre comercio con los que se extiende el proceso de globalización y que se desprende de experiencias como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en 2004 cumple diez años y arroja valiosas enseñanzas para los países en desarrollo que están inmersos en negociaciones comerciales en distintos frentes.

* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y analista del Centro de Investigación para la Paz. Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es.

La agenda social de la globalización y los Objetivos del Milenio

La aparición de esa agenda supone reconocer que la globalización necesita contar con objetivos y políticas específicas de desarrollo social. Implícitamente, esto implica objetar las premisas en las que se basa el proyecto neoliberal de integración económica mundial, en particular la afirmación de que la globalización —al permitir la libre circulación de bienes, capitales y servicios— promueve de manera automática el crecimiento económico y la convergencia de rentas entre ricos y pobres, con lo que disminuiría la desigualdad y la pobreza mundial, incluso sin libre circulación de trabajadores, pues la inversión extranjera y el libre comercio, se supone, son sustitutos de las migraciones.

La renta mundial ha registrado un fuerte crecimiento y los procesos de liberalización económica tienen bastante que ver con ello. Pero también es cierto que, para muchos países, los años ochenta y noventa fueron décadas perdidas para el desarrollo social. En ese período la distribución de la riqueza mundial empeoró y la incidencia de la pobreza apenas disminuyó. A medida que avanza la liberalización económica, hay más pobres. Los datos más recientes, calculados por el Banco Mundial, muestran que entre 1987 y 1998 la población que vive bajo una línea de pobreza de dos dólares diarios per cápita ha descendido del 61% al 56%, pero esa tasa, teniendo en cuenta las dinámicas demográficas, comporta un aumento del número total de pobres de 2.500 a 2.800 millones de personas.¹

Con estos antecedentes, es difícil sostener que la liberalización económica, por sí sola, resuelve los problemas del desarrollo y la cohesión social. En realidad, el discurso neoliberal ha contribuido a simplificar y oscurecer una realidad más compleja, con distintos niveles y formas de integración en la economía mundial; asimetrías muy pronunciadas, tanto en el interior de los países como entre países, y un sistema económico

¹ Esta cuestión fue tratada en la edición 2000 del Anuario del CIP. José Antonio Sanahuja, «Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización», en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (Coords.), *Globalización y sistema internacional*, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 37-67. Los datos más recientes son los del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Attacking poverty*, Oxford University Press, Washington, 2001. La evolución de la desigualdad mundial a partir de datos recientes, no siempre coincidentes, en José Antonio Alonso, «Desigualdad y pobreza en el mundo», *Temas para el debate*, N° 110, enero de 2004.

internacional en el que muchas reglas relativas al acceso a los mercados, el trato a la inversión o los derechos de propiedad expresan intereses hegemónicos y corporativos, mientras el interés general está ausente.

En 2000, como resultado de un proceso de concertación sin precedentes, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM), que son la mejor expresión de la agenda social de la globalización. Comprenden ocho objetivos de desarrollo social, encabezados por la reducción de la tasa de pobreza extrema —la que define una línea de pobreza de un dólar diario per cápita— en un 50% entre el año 1990 y 2015. Suponen, también, un acuerdo global sobre los medios necesarios para alcanzarlos: los países pobres deberán mejorar sus políticas internas y los países ricos y las organizaciones internacionales tendrán que otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, reducir la deuda y facilitar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países pobres.² Una de las «ideas-fuerza» de este consenso es el vínculo entre la pobreza y el proteccionismo agrario de los países ricos. En una concesión a los países en desarrollo, ese vínculo fue reconocido por la Declaración de Doha de noviembre de 2001, que dio inicio a una nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como agenda social de la globalización, los ODM tienen un significado ambiguo. Por un lado permiten dar cierta legitimidad al proyecto neoliberal de integración económica global y a los acuerdos de libre comercio en los que descansa ese proceso. Para ser viable, este proyecto requería una agenda social y ambiental que permitiera atenuar los costes y hacer frente a las externalidades negativas que supone su aplicación. También confiere una nueva legitimidad a la ayuda al desarrollo, haciendo frente a la «fatiga de la ayuda» y a las crecientes dudas sobre su eficacia. Pero, por otro lado, se podría afirmar que son la respuesta a las demandas de los nuevos movimientos sociales transnacionales contrarios a ese proyecto y, de esta forma, ayudarían a atenuar la resistencia social y política a la globalización.

² El proceso por el que se formularon estos objetivos fue tratado en la edición anterior de este *Anuario*. Ver José Antonio Sanahuja, «De Doha a Bagdad. La fuerza contra la cooperación internacional», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Coords.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 237-260.

Por consiguiente, si la integración económica global se detiene debido a razones de seguridad y de otra índole, también se reducen los incentivos para promover la agenda social que la acompaña. Desde el 11-S, las políticas de ayuda al desarrollo y las negociaciones que promueven la liberalización comercial, que deberían contribuir de manera decisiva a lograr los ODM, se encuentran estancadas debido a las lógicas de guerra que se han impuesto en el sistema internacional y a las resistencias de los países ricos a hacer concesiones en la agricultura, las patentes y otras cuestiones en debate en el seno de la OMC. Si esa agenda social global sigue vigente, no es debido a las causas que originalmente explicaron su aparición. En el nuevo contexto de la «guerra global contra el terrorismo», la lucha contra la pobreza parece ser relevante sólo en la medida en que es funcional a las estrategias desplegadas en esa guerra o contribuye a legitimarlas.

La ayuda al desarrollo y la agenda del antiterrorismo

A lo largo de los años noventa, el esfuerzo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países más avanzados pasó de un 0,33% de su Renta Nacional Bruta (RNB), en promedio, en los últimos treinta años, al mínimo histórico del 0,22% en 2001. El descenso se ha producido, significativamente, en el período en el que la lucha contra la pobreza se alzaba como la principal justificación de la ayuda al desarrollo y parecían quedar atrás las clásicas motivaciones geopolíticas del conflicto bipolar y de las relaciones poscoloniales.

Si se atiende a los compromisos adquiridos con motivo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México, marzo de 2002), esta tendencia debería romperse (ver cuadro 1). A ello apuntan los datos más recientes. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE, que agrupa a los donantes de AOD), en 2002 la AOD aumentó un 7,2%, en términos reales, hasta alcanzar el 0,23% de la RNB de los donantes.

Cabe preguntarse si esos compromisos, o en general el cumplimiento de los ODM, son la causa de este aumento y del que pueda producirse en los próximos años. Parece, más bien, que se deben al 11-S y al retorno de la seguridad y la guerra a un lugar central de la agenda de las

Cuadro 1

Compromisos de aumento de la AOD derivados de la Cumbre de Monterrey

<i>País</i>	<i>AOD como % de la RNB en 2002</i>	<i>Compromisos y fecha</i>
Alemania	0,27%	0,35% - 0,36% en 2006
Austria	0,26%	0,35% en 2003
Canadá (1)	0,28%	0,28 en 2010
Bélgica (1) en 2010	0,43%	0,4% - 0,41% en 2003 y 0,7%
España (2)	0,26%	0,33% en 2006
Estados Unidos (3)	0,13%	De 11.500 millones de dólares en 2001 a 18.000 millones en 2006
Francia	0,38%	0,5% en 2007 y 0,7% en 2012
Finlandia	0,34%	0,4% en 2007
Grecia (2)	0,21%	0,33% en 2006
Irlanda	0,4%	0,7% en 2007
Italia (2)	0,2%	0,33% en 2006
Luxemburgo	0,77%	1% en 2005
Noruega	0,89%	1% en 2005
Países Bajos	0,81%	1% en 2005
Portugal	0,27%	0,36% en 2006
Reino Unido	0,31%	0,4% en 2006
Suecia	0,83%	1% en 2006
Suiza	0,32%	0,37% en 2010

(1) En 2001 Canadá y Bélgica otorgaron el 0,22%.

(2) Este compromiso se deriva del acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de Barcelona, en 2002, por el que la UE se compromete a un aumento de la AOD del 0,33% alcanzado, en promedio, en 2002, a un 0,39% en 2006. Para alcanzar ese objetivo, los estados miembros que en 2002 no alcanzaban el 0,33%, deberán alcanzar en 2006, por lo menos, ese porcentaje.

(3) En los años noventa, la AOD de Estados Unidos osciló entre el 0,09 y el 0,10% de su RNB.

Fuente: DFID, Banco Mundial.

relaciones internacionales. Con prácticas que recuerdan a la Guerra Fría, Estados Unidos y los países que se han sumado a la «guerra contra el terrorismo» están utilizando la ayuda externa principalmente como instrumento de la política exterior y de seguridad, apoyando a países aliados, como Pakistán, o la reconstrucción de Afganistán o Irak. Con ello, se dejan a un lado los objetivos declarados de la ayuda —desarrollo y lucha contra la pobreza— y, cuando estos aparecen, como en la iniciativa estadounidense de 2002 para combatir el VIH/sida, se pueden interpretar como un instrumento del «poder suave» y un argumento legitimador del antiterrorismo global, ya que antes del 11-S ese tipo de iniciativas, y su correspondiente carga financiera, habían sido descartadas expresamente.³

Esa tendencia comenzó a tener efectos visibles en la guerra de Afganistán. Antes del 11-S, Pakistán apenas recibía ayuda externa porque no era un país democrático y realizaba pruebas con armas nucleares. Tras convertirse en un país clave en la guerra contra el terrorismo, Pakistán recibió 600 millones de dólares de Estados Unidos y otros 700 de la UE y sus estados miembros. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales que antes sólo se habían otorgado a los países andinos y centroamericanos.⁴ Posteriormente, con motivo del debate en Naciones Unidas sobre la invasión de Irak, la «política de chequera» se sumó a las presiones diplomáticas para lograr los votos favorables de países muy dependientes de la ayuda, como Angola, Camerún y Guinea que, en el momento del ataque a Irak, eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.⁵ Turquía también fue tentada con abultadas ofertas de ayuda y condonación de deuda, para que permitiera el paso de tropas para la guerra de Irak. En el presu-

³ Steven Radelet, «Bush and Foreign Aid», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003, pp. 104-117. Ver también el informe de las ONG británicas en BOND, *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, Londres, octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

⁴ Estas preferencias, conocidas como «SPG-drogas», otorgan acceso libre de aranceles a un gran número de productos para respaldar las estrategias de sustitución de cultivos frente a la producción de drogas ilegales. La extensión de estas preferencias a Pakistán fue impugnada por India ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que las ha declarado contrarias a las normas de la organización.

⁵ Estados Unidos es el segundo donante a Angola y el tercero a Guinea y Francia es el primer donante a Senegal.

puesto sometido al Congreso para el ejercicio 2004, Pakistán recibe 395 millones de dólares, Afganistán 657 millones, Jordania 460 millones y Turquía 255 millones. En conjunto, la mitad de la ayuda externa total presupuestada en 2004 tiene objetivos de seguridad expresos, mientras que a finales de los noventa sólo era una cuarta parte.⁶ En ese marco, ha aumentado la ayuda militar directa a países como Pakistán, Filipinas, Indonesia o Egipto.⁷

Otros países, incluyendo a España, están siguiendo esta lógica. En relación con la participación de soldados de Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana en la Brigada «Plus Ultra» desplegada en Irak, el gobierno español planteó la necesidad de integrar la seguridad y la lucha contra el terrorismo en las políticas de cooperación.⁸ España, también en nombre del antiterrorismo y en una iniciativa sin precedentes que la sitúa en la estela de Washington, más que en el consenso europeo, ha ofrecido ayuda militar al gobierno colombiano, incluyendo cazabombarderos, tanques pesados y obuses de grueso calibre.⁹ En diciembre de 2002, tras los atentados de Bali, el presidente de Australia, John Howard, asumió formalmente la doctrina de los «ataques preventivos». En ese marco, Australia ha adoptado una política intervencionista en el Pacífico Sur para hacer frente a los estados frágiles próximos en los que, según alega su gobierno, puede anidar el terrorismo, y en julio de 2003 invadió las Islas Salomón, con el respaldo de otros gobiernos del área y del Parlamento de ese país. En este marco, ha elaborado una estrategia de ayuda para fortalecer la lucha antiterrorista en los países vecinos.¹⁰ La ayuda que ofrece a su principal receptor, Papúa Nueva Guinea, que supone una quinta parte del presupuesto de ese país,

⁶ Tamar Gabelnick, «Pentagon trumps the poor in the Bush Administration's Foreign Aid Proposals», *Foreign Policy in Focus*, 13 de febrero de 2003.

⁷ Interaction, *Emerging trends in US Foreign Assistance*, Washington, noviembre de 2003.

⁸ Rueda de prensa del presidente del gobierno español, José María Aznar, tras la cumbre centroamericana. San Salvador, 9 de julio de 2003. Disponible en <http://www.lamoncloa.es>.

⁹ «España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo», *El País*, 1 de marzo de 2003, p. 17; «Crisis por los Mirage», *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9; y «España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones», *El País*, 26 de febrero de 2004, p. 26.

¹⁰ AusAID, *Counter-terrorism and Australian Aid*, Canberra, agosto de 2003.

ha sido condicionada al envío de doscientos policías australianos para operar dentro de su territorio.¹¹

La seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, también se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda en otros actores que tradicionalmente eran más sensibles a los problemas del desarrollo. En distintas tomas de posición, la UE, el Banco Mundial, Naciones Unidas y otros donantes han propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble. Así lo afirma la nueva doctrina de seguridad de la UE.¹² En los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas. Japón, segundo donante mundial de AOD, ha asumido formalmente objetivos de seguridad en su política de ayuda exterior. La tendencia se observa también en los países nórdicos, tradicionalmente más sensibles a objetivos de desarrollo. El nuevo gobierno finlandés, desde abril de 2003, ha incorporado la seguridad global a los objetivos de su ayuda externa. Dinamarca ha hecho de la seguridad y la lucha contra el terrorismo el segundo de los cinco objetivos prioritarios de su programa de ayuda en el período 2004-2008, lo que supone asignarle en torno al 8% de los recursos totales, con una mayor orientación a Oriente Medio en detrimento de otros países más pobres.

Una muestra del creciente consenso de los donantes sobre este vínculo es la adopción de un nuevo documento de directrices por parte del CAD. Este documento afirma que la AOD no debe convertirse, en nombre del antiterrorismo, en un instrumento de intereses ajenos al desarrollo. La ayuda, por el contrario, debería orientarse a la prevención del terrorismo más que a combatirlo en «guerras preventivas», y esa pre-

¹¹ «Advance, Australia fair», *The Economist*, 1 de julio de 2003; «The judgment of the Solomons», *The Economist*, 12 de julio de 2003; y «Big Brother», *The Economist*, 25 de septiembre de 2003.

¹² *Una Europa segura en un mundo mejor*. Documento presentado por el Alto Representante de la UE, Javier Solana, al Consejo Europeo de Tesalónica, 26 de junio de 2003. La versión definitiva fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, «Una ruta europea hacia la seguridad», *El País*, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

vención no podrá lograrse a expensas del desarrollo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos.¹³ El documento, sin embargo, no distingue adecuadamente la ayuda orientada a combatir la pobreza de la que se destina a objetivos de seguridad, por lo que puede legitimar la reorientación de la AOD a actividades contraterroristas. Si no hay más recursos, esto supondría un recorte de los fondos para los países más pobres.¹⁴

Las consecuencias más graves de la vinculación entre la ayuda y el antiterrorismo se presentan en la asistencia humanitaria.¹⁵ Al no contar con respaldo legal para invadir Irak, la coalición anglo-estadounidense y sus aliados se han servido del argumento humanitario para legitimar la guerra. Como señaló Paula Dobriansky, subsecretaria de Estado de Estados Unidos, con motivo de la guerra de Afganistán, «la guerra contra el terrorismo y la ayuda humanitaria van de la mano».¹⁶ En Afganistán e Irak, el principal obstáculo que han enfrentado Estados Unidos y sus aliados no es la capacidad de combate del adversario, que puede hacer muy poco frente a la superioridad militar absoluta de Estados Unidos. La cuestión crucial, de orden moral y político, es presentar el ataque a Irak como una «guerra justa» y legítima y ocultar sus verdaderos motivos: la creación de un nuevo orden internacional de corte hegemónico, que refleje la distribución del poder militar actual y no la de 1945, aún presente en la composición y las reglas del Consejo de Seguridad, así como la aplicación de un proyecto hegemónico de reordenación de Oriente Medio y Asia Central.

La necesidad de dar legitimidad a la guerra explica la exagerada politización de la ayuda humanitaria y la importancia otorgada a este argumento, que ha estado muy presente en el discurso político y en la

¹³ Estas directrices, adoptadas en abril de 2002, son el resultado de un debate interno en el seno del CAD iniciado en diciembre de 2001. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Points for Action*, OCDE, París, 2003.

¹⁴ Ver la declaración conjunta de las ONG miembros de la Red Global sobre Seguridad y Desarrollo en relación al documento del CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, 10 de octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

¹⁵ Sobre esos vínculos ver también el capítulo de Francisco Rey en este *Anuario* (N. del E.).

¹⁶ Paula Dobriansky, «La ayuda humanitaria y la guerra contra el terrorismo van de la mano», *El País*, 7 de noviembre de 2001, p. 12.

propaganda de guerra ante una opinión pública compasiva, pero también crédula y desinformada. Las imágenes de la invasión fueron acompañadas con el reparto de comida desde los camiones militares de la coalición, en una operación poco afortunada, a juzgar por las caóticas operaciones de distribución realizadas en los primeros días. La asistencia a la población a menudo se ha desarrollado dentro de los parámetros de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Como el triste «bombardeo humanitario» de paquetes amarillos con raciones militares en Afganistán, las operaciones de ayuda en Irak respondían más a razones de propaganda que a los principios de humanidad e imparcialidad en los que se basa el Derecho Internacional Humanitario y a las normas de funcionamiento de las ONG, más profesionales, que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables.¹⁷ El envío de un contingente español a bordo del buque Galicia —un extraño híbrido de buque hospital y de transporte de tropas, sin la preceptiva identificación ni emblema de Cruz Roja— también se presentó, en una burda manipulación, como misión humanitaria. En este marco hay que situar la tendencia de algunos dominantes, incluida España, a «inflar» las cifras de AOD con partidas de gasto militar, argumentando que se trata de asistencia humanitaria.

La irresponsable instrumentalización de la ayuda humanitaria, sin embargo, tiene costes importantes, pues debilita su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección eficaz a las víctimas. Los recientes ataques y asesinatos de trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Afganistán e Irak revelan que las organizaciones humanitarias ya no son percibidas como imparciales por parte de las organizaciones armadas. La consecuencia de estos ataques suele ser la retirada de las organizaciones humanitarias y el cese de sus operaciones y de la asistencia a las víctimas.¹⁸

¹⁷ Amelia Bookstein, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003, pp. 26-37.

¹⁸ Sobre esa tendencia, ver Joanna Macrae y Adele Harmer (Eds.), *Humanitarian Action and the «Global War on Terror»: A Review of Trends and Issues*, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, Report N° 14, Londres, 2003; José A. Sanahuja, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El «nuevo humanitarismo» internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001; y Federación Internacional de la Cruz Roja, *World Disasters Report 2003*, Oxford University Press-FICR, Londres-Ginebra, 2003.

Las negociaciones comerciales de la OMC: crónica de un fracaso anunciado

Según los Objetivos del Milenio, la apertura comercial, en especial en el sector agrícola, es una condición imprescindible para reducir la pobreza. Los países industrializados asumieron formalmente ese compromiso en la Declaración de Doha de noviembre de 2001, que abrió la actual ronda de negociaciones comerciales de la OMC.

Sin embargo, la V Conferencia Ministerial de esta organización, celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003, confirmó el bloqueo al que habían llegado esas negociaciones en los meses anteriores y los incumplimientos de agenda y calendario pactados en la propia Declaración de Doha. Esos retrasos e incumplimientos se debían a desacuerdos de fondo y, por lo tanto, era muy difícil que Cancún lograra un acuerdo de última hora para desatascar los temas más polémicos y, en particular, el capítulo agrícola.

Las rondas multilaterales de la OMC integran a un gran número de actores y una agenda de negociación muy compleja, con múltiples mesas de negociación y coaliciones diversas y cambiantes. La regla de la unanimidad, propia de organizaciones internacionales poco desarrolladas, hace más ardua la negociación, permitiendo la vinculación múltiple de temas y estrategias negociadoras. De estas rondas se ha dicho que «nada está decidido hasta que todo está decidido», puesto que las concesiones en un punto de la agenda pueden ser compensadas con ventajas obtenidas en otros, y es el conjunto de los acuerdos el que es objeto de decisión final, o *single undertaking*.

Pese a la complejidad de la agenda, las negociaciones de Doha se han planteado, desde su origen, como un gran acuerdo entre los países en desarrollo y los países industrializados. Estos últimos abrirían el sector agrario, eliminando barreras proteccionistas y las ayudas que distorsionan el comercio y la producción, en especial los subsidios a la exportación que inundan el mercado mundial con excedentes a precio de *dumping*. Los países industrializados también admitirían excepciones significativas a las estrictas reglas del acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio (ADPIC) para asegurar el acceso de los países en desarrollo a los fármacos contra el VIH/sida y otras pandemias. A cambio, los países en desarrollo aceptarían liberalizar en mayor medida sus sectores manufactureros, de servicios y de

contratación pública, y reforzar las reglas de protección de las patentes y de las inversiones de empresas transnacionales.

En esa negociación hay tres tableros básicos: en primer lugar, la negociación interna en los países industrializados, en particular en Estados Unidos y la UE, respecto a la reforma del sector agrario. En segundo lugar, la pugna entre la UE y Estados Unidos, que ha dominado rondas anteriores y, en tercer lugar, la negociación entre países en desarrollo y países industrializados, que está condicionada por las dos anteriores. Sin embargo, las negociaciones de la OMC no son un simple conflicto Norte-Sur: cada uno de estos grupos tiene posiciones comunes en unos temas pero profundas divergencias en otros. En el caso concreto de la ronda de Doha, la posibilidad de alcanzar un acuerdo agrícola y, tras solventar esa cuestión clave, cerrar un pacto global, depende principalmente del alcance de la apertura agrícola por parte de europeos y estadounidenses. El fracaso de Cancún se debe sobre todo a los límites definidos de antemano en la legislación agraria adoptada por Estados Unidos en 2002 y en la «reforma Fischler» de la Política Agrícola Común (PAC) de junio de 2003.

El proceso de reforma de la PAC se inició en julio de 2002, con una ambiciosa propuesta de la Comisión Europea orientada, según este órgano, a mantener un sector agrícola viable, sostenible y orientado al mercado y, al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al este, las negociaciones de la OMC y los nuevos acuerdos de asociación con América Latina, todo ello dentro del actual marco presupuestario. Para ello, en un cambio sustancial respecto al actual modelo «productivista» de PAC,¹⁹ se pretendía que las ayudas estén disociadas de la producción (*decoupling*), se asignen directamente al productor a partir de referencias históricas y se condicionen a la protección del medio ambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También se pretendía potenciar el desarrollo rural, utilizando los fondos liberados de las ayudas a la exportación y otros subsidios. En relación con los compromisos internacionales de la UE, la Comisión argumentó que su propuesta ampliaría el acceso al mercado de los países en desarrollo y reduciría los subsidios a la exportación y las prácticas de *dumping* que distorsionan los mercados internacionales.

Frente a la Comisión se alzó un grupo de estados miembros, encabezado por Francia, con capacidad de bloquear la propuesta. Horas an-

¹⁹ Juan José Romero (Coord.), *Los efectos de la Política Agraria Europea. Un análisis crítico*, Desclee de Brouwer-Intermón Oxfam, Bilbao, 2002, p. 184.

tes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC. A cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación de la UE al este, Alemania renunciaría a exigir una reforma radical de esta política —la denominada renacionalización de la PAC— y aceptaría la demanda francesa de prolongar hasta el año 2013 las actuales ayudas agrarias.²⁰

Tras un largo y tenso período de negociaciones, el 26 de junio de 2003 el Consejo logró el acuerdo sobre una propuesta de reforma menos radical, pues incluía las restricciones acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas y hacía otras concesiones a los estados miembros opuestos a la reforma. La Comisión logró preservar el principio de disociación, que supone un importante cambio de modelo en la PAC, por lo que el comisario Fischler se refirió a una nueva era para la agricultura europea.²¹ La disociación, en cualquier caso, se aplicará de forma parcial y más gradual y comenzará en 2005, aunque algunos países podrán retrasarla hasta el año 2007. En algunos productos, como la carne de vacuno o los cereales, la disociación es parcial y, en este último caso, los precios de intervención se mantienen, lo que supone mantener barreras comerciales. Hay productos, como el aceite de oliva o el azúcar, en los que la reforma se pospuso al otoño de 2003. Esta disociación parcial o «a la carta», como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación.²² En suma, aunque existe margen para la liberalización, se trata de una reforma limitada con relación al acceso al mercado de los países en desarrollo.²³

Por parte de Estados Unidos, la Administración Bush ha mantenido un compromiso explícito con las negociaciones multilaterales de la OMC, pero al mismo tiempo ha seguido impulsando el proyecto del Área

²⁰ Para un examen más detallado de la reforma de la PAC en 2002, ver el capítulo de José A. Sanahuja en la edición 2003 del *Anuario* del CIP, *Op. Cit.*

²¹ Franz Fischler, «The new, reformed agricultural policy». Comunicado de prensa tras el Consejo de Agricultura, Luxemburgo, 26 de junio de 2003.

²² Ver las Conclusiones del Consejo, 30 de junio de 2003. Una valoración crítica en «Europe's farm policy: More fudge than breakthrough», *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

²³ «Europa cambia radicalmente su política agraria», *El País*, 27 de junio de 2003, p. 66. Diversas valoraciones críticas sobre la reforma en «EU Reform Cuts CAP's Subsidy Link to Output», *Development News*, edición electrónica, Banco Mundial, 30 de junio de 2003 (<http://www.worldbank.org>).

de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y otras negociaciones comerciales subregionales que han llevado a la creación de nuevas zonas de libre cambio entre Estados Unidos y Chile en 2002, y con los países centroamericanos (CAFTA) en 2003.

El interés de Estados Unidos por el libre comercio, en el plano multilateral o hemisférico, parece haber descendido debido a la nueva agenda de seguridad del 11-S, la «guerra contra el terrorismo» y el conflicto en Irak. Esto afecta, en particular, a América Latina y a la integración comercial hemisférica, cuya importancia en la política exterior de Estados Unidos ha caído en picado. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de 2002 supone un fuerte incremento de los subsidios en el período 2002-2012, de alrededor de 80.000 millones de dólares, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón y a otros productos en los que se generan muchos excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

Tanto la *Farm Bill* como el alcance de la reforma la PAC, menor del esperado, hacían poco factible un gran acuerdo en la ronda de Doha de la OMC. La UE, al igual que Estados Unidos, ha argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en Doha. Sin embargo, meses antes de la Conferencia de Cancún, se había definido un escenario alarmante tras el incumplimiento de la fecha límite del 31 de marzo en la que, según la Declaración de Doha, debía haberse logrado un acuerdo sobre las directrices de negociación agraria. A mediados de 2003 las negociaciones agrícolas estaban bloqueadas y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se refería a la creciente frustración de los países en desarrollo, que veían cómo los compromisos de la Declaración de Doha se evaporaban en el transcurso de una negociación aparentemente interminable. En el mejor de los casos, se anunciaba una liberalización agrícola parcial y gradual, como la que se obtuvo de la negociación agrícola de la Ronda Uruguay del GATT, que quedó muy lejos de las expectativas de los países en desarrollo.

En esas mismas fechas, las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida también presentaban resultados desalentadores.²⁴ En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fe-

²⁴ Oxfam Internacional, *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s. l., marzo de 2002, y José María Vera, «Sida y patentes farmacéuticas, un paso adelante y dos a los lados», *El País*, 3 de diciembre de 2002, p. 33.

cha límite decidida en Doha, Estados Unidos bloqueó el acuerdo que permitiría que los países más pobres, con graves problemas de sida y otras enfermedades y que no tienen capacidad para producir genéricos, puedan importarlos de países que pueden fabricarlos, como la India, Suráfrica o Brasil. Posteriormente, el 30 de agosto de 2003, diez días antes de la cumbre de Cancún, se alcanzaba un acuerdo que permitía esas importaciones, con algunas salvaguardas para evitar «desvíos» de fármacos de bajo coste y que, por su complejidad, dejó a muchos insatisfechos. Este acuerdo, por otra parte, no estaría supeditado al acuerdo final sobre todos los temas de la agenda, o *single undertaking*.

Los antecedentes de la cumbre de la OMC de Cancún, en septiembre de 2004, presagiaban una reunión más parecida a Seattle que a Doha, pese a que todas las partes eran conscientes de que un fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones y haría muy difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005. El 13 de agosto de 2003 el «segundo tablero» de negociación quedaba despejado. En una iniciativa sin precedentes, Estados Unidos y la UE alcanzaban un acuerdo marco por el que se fijaba una posición común sobre apertura del mercado agrícola, subsidios y medidas *antidumping*.²⁵ Aunque se hacían algunas concesiones de cara a la reunión de Cancún, el significado era muy claro: ambos actores fijaban una posición común sobre los límites de un eventual acuerdo agrícola frente a los países en desarrollo.

El previsible «efecto bumerán» de ese pacto fue favorecer la convergencia de posiciones de los países en desarrollo. En vísperas de la cumbre de Cancún, Brasil, China, India, Suráfrica y Argentina decidían actuar en conjunto para arrancar a Estados Unidos y la UE mayores concesiones en materia agrícola y anunciaban que, si éstas no se producían, tampoco habría acuerdo en asuntos de interés para los países industrializados. A lo largo de la cumbre, otros países en desarrollo se sumaron a este potente bloque negociador, que pronto se configuró como el «Grupo de los 21».²⁶

²⁵ «EE UU y la UE cierran un vago acuerdo para liberalizar el comercio agrícola mundial», *El País*, 14 de agosto de 2003, p. 42.

²⁶ Integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Suráfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo, liderado por Brasil, cuenta con la experiencia negociadora previa del «Grupo de Cairns», formado por países exportadores de productos agrícolas de clima templado. El G-21 representa la mitad de la población mundial y dos terceras partes de la población empleada en la agricultura.

La reunión de Cancún fue el escenario del enfrentamiento Norte-Sur en el «tercer tablero», en el que la cuestión clave era la mejora de la oferta de negociación en agricultura de la UE y Estados Unidos. Estos últimos desplegaron una intensa actividad diplomática para dividir al G-21 —la UE, con los países del grupo África-Caribe-Pacífico o ACP, y Estados Unidos con los países árabes y de América Latina— y desacreditar sus propuestas.²⁷ Finalmente, en una torpe maniobra negociadora, el comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, exigió concesiones a los países en desarrollo en los llamados «temas de Singapur» —protección de inversiones, política de competencia, mercados de contratación pública y facilidades para el comercio— sin haber realizado ninguna concesión en el capítulo agrícola.²⁸ Estas exigencias encontraron un rechazo frontal por parte del G-21 y otros sesenta países miembros de la OMC, y condujeron a la ruptura de las negociaciones y al abrupto final de la cumbre de Cancún, sin acuerdos, el 14 de septiembre de 2003.

Este fracaso convierte en papel mojado los esfuerzos desplegados en 22 meses de negociaciones y los modestos avances logrados en cuestiones como el acceso a los medicamentos o los subsidios al algodón. También hace casi imposible cumplir el calendario acordado en Doha y cerrar el acuerdo en diciembre de 2004 o enero de 2005. Aunque todas las partes han lamentado el desenlace, las interpretaciones varían. Algunos miembros del G-21 afirmaron que es mejor que no haya acuerdo antes que aceptar un mal acuerdo. Sin embargo, Estados Unidos, la UE y los medios económicos ortodoxos se apresuraron a culpar a los países en desarrollo del fracaso y les recordaron que se trataba de una victoria pírrica y que les debilita, al situarlos en marcos subregionales de negociación, en los que no podrán actuar en bloque frente a Estados Unidos y la UE, y en los que, probablemente, se tratará de imponer normas más exigentes que las adoptadas en la OMC en cuestiones como las patentes de los medicamentos o los subsidios agrarios. Sin embargo, los mismos medios e instituciones como el Banco Mundial también responsabilizaron a Estados Unidos y la UE, por su

²⁷ «Fischler: son unos locos que pretenden la luna», *El País*, 12 de septiembre de 2003, p. 9.

²⁸ Soledad Gallego-Díaz, «Los puntapiés de la UE», *El País*, 24 de septiembre de 2003, p. 13.

rigidez en el capítulo agrícola y, en el segundo caso, por una estrategia negociadora errónea.²⁹

El fracaso de Cancún y los acontecimientos posteriores —incluida la desastrosa posguerra de Irak, el crecimiento del déficit comercial de Estados Unidos y las elecciones de 2004 en ese país— apuntan a que ya no es posible cerrar la ronda con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista. Este escenario, el más favorable, parece descartado, por lo que los únicos posibles serían:

- Escenario «OMC retraso»: supone la finalización de la ronda de Doha no antes de 2006, con un programa de liberalización parcial tanto en la agricultura como en las materias de interés para los países industrializados. Las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, lo que retrasaría los acuerdos subregionales hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- Escenario «OMC-regionalismo»: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC pero, debido a que se retrasa su finalización, desde 2003 las partes deciden impulsar acuerdos regionales, subregionales y con países concretos.
- Escenario «retorno al regionalismo»: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC y el retorno a estrategias regionalistas en algún momento de 2004 o 2005. Como en el anterior, se impulsan acuerdos de asociación por separado, pero en un momento posterior.

Diversos acontecimientos de los últimos meses de 2003, tras Cancún, apuntan a que la opción «OMC-regionalismo» es la más factible, tanto para la UE como para Estados Unidos. La UE parece dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC. Esto supone cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, con el llamado «Programa de Bruselas» acordado en noviembre de 2003, e impulsar negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos, en el marco de los respectivos acuerdos de asociación, a lo largo de 2004 y 2005.³⁰

²⁹ «Cancún's charming outcome», *The Economist*, 20 de septiembre de 2003, p. 13; ver también los editoriales de *Financial Times* y *The Wall Street Journal* del 16 de septiembre de 2003.

³⁰ «La UE acelera los pactos de comercio con ASEAN, Rusia y América Latina», *Cinco Días*, 11 de diciembre de 2003.

Respecto al proceso del ALCA, la propuesta de negociación presentada el 11 de febrero de 2003 por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos ya apuntaba en esta dirección. No menciona los subsidios agrarios y los derechos *antidumping*, que para América Latina son cuestiones clave en la negociación. En lo referente a los aranceles, hay una oferta diferenciada por sectores y por grupos de países y Mercosur obtendría el trato más desfavorable.

En la reunión ministerial celebrada en Miami en noviembre de 2003, tras el fiasco de Cancún, se decidió renunciar a la fórmula inicial —un acuerdo uniforme concebido como la extensión al sur del TLCAN— y avanzar a través de acuerdos subregionales con distinto nivel de compromiso. La nueva fórmula es compatible con el TLCAN, el Acuerdo Chile-Estados Unidos, el CAFTA con los países centroamericanos y los que se empezarán a negociar en 2004 con Panamá y los países andinos. También permite que Mercosur y Estados Unidos negocien una versión reducida del acuerdo, conforme a la posición adoptada por Brasil. El nuevo gobierno brasileño ha señalado que intentará promover un Mercosur viable, con un margen preferencial que permita un mejor posicionamiento de las empresas brasileñas frente al ALCA y a los mercados globales. Se mantiene la opción ALCA, pero sólo si satisface las exigencias brasileñas de acceso al mercado, especialmente en bienes agrícolas, en materia de derechos *antidumping* —que afectan negativamente a las exportaciones brasileñas de productos como el hierro y el acero— y respecto a la protección de las patentes.

Diez años de libre comercio en Norteamérica: las decepciones del TLCAN

La posición de Brasil, Mercosur y otros países latinoamericanos es comprensible si se tiene en cuenta la desigual experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés). Esa experiencia ha contribuido a sembrar el escepticismo sobre los acuerdos de libre comercio y, en especial, a que el proyecto del ALCA pierda atractivo en América Latina. A lo largo de 2003, con vistas al décimo aniversario de la entrada en vigor de este Tratado en 2004, se dieron a conocer distintas evaluaciones del impacto del TLCAN en México, su socio más débil. En el mejor de los casos, los

resultados son desiguales y, en materia de desarrollo social, decepcionantes.³¹ De las enseñanzas que aportan esos estudios se extrae que el formato de ALCA propuesto por Estados Unidos debe modificarse, por razones muy parecidas a las que llevaron al fracaso a la conferencia de Cancún, y para ello es clave adoptar posturas de negociación más firmes.

México es un caso único para examinar el impacto de los acuerdos de cooperación y libre comercio recíproco entre países avanzados y en desarrollo, en los intercambios, la inversión extranjera directa (IED), el crecimiento económico, el bienestar social y el medio ambiente. Se podría decir que México es el país en desarrollo «más globalizado»: el que ha firmado más acuerdos de libre comercio y el primero que los ha suscrito tanto con Estados Unidos como con la UE. Estos acuerdos se inscriben en una estrategia de desarrollo más amplia, basada en la apertura externa y la promoción de las exportaciones. Examinar el impacto de los acuerdos puede arrojar luz sobre la validez de esa estrategia, aunque, obviamente, los éxitos y fracasos no pueden ser imputados exclusivamente a los acuerdos.

La valoración del impacto del TLCAN depende de las expectativas y motivaciones de las partes, que eran muy diferentes. Para Estados Unidos, el TLCAN era funcional a las estrategias de deslocalización con las que la economía estadounidense pretendía asegurar su competitividad internacional frente a otras áreas comerciales. Para asegurar su ratificación y vencer la resistencia de intereses proteccionistas, sindicatos y ecologistas estadounidenses, se aseguró que el TLCAN favorecería el crecimiento y el empleo a ambos lados de la frontera y reduciría la pobreza, la presión migratoria y el narcotráfico en México, a la vez que promovería la estabilidad y la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos. Esto explica que las expectativas fueran tan elevadas.

México, que ya destinaba el 70% de sus exportaciones a Estados Unidos, pretendía institucionalizar su «integración de hecho» con el

³¹ Ver, entre otros, John J. Audley *et al.*, *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003; John Cavanagh y Sarah Anderson, «A Bad Idea That Failed» («Happily Ever NAFTA?»/Debate), en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2002; Daniel Lederman, William Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Banco Mundial, Washington, diciembre de 2003; y Gary C. Hufbauer, Diana Orejas y Jeffrey J. Schott (Eds.), *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

mercado norteamericano. Esto exigía mejorar sus condiciones de acceso para promover las maquiladoras o industrias de ensamblaje. Para evitar represalias comerciales unilaterales por parte de Estados Unidos, México quería un régimen contractual basado en la reciprocidad. Se trataba, además, de consolidar el nuevo modelo económico neoliberal con el anclaje externo de un tratado internacional.

Con diez años de vigencia, ya es posible valorar el impacto de este Tratado y extraer enseñanzas valiosas para el proceso del ALCA. En esa evaluación es importante establecer dos niveles de análisis. En primer lugar, hay que considerar los resultados concretos en el comercio, la IED, el crecimiento y el empleo, que están bien documentados. Pero el TLCAN también ha sido el catalizador del cambio estructural hacia un nuevo modelo de desarrollo, que afecta a «intangibles» como las instituciones, la cultura política y las reformas democráticas.³² En estas cuestiones el margen de interpretación es más amplio y el soporte empírico más débil. Por ello, el debate ha estado plagado de exageraciones, entre quienes consideran que el TLCAN es la solución a todos los males de México y quienes lo ven como la antesala del desastre.³³ Esos cambios, sin embargo, no deben desdeñarse. El TLCAN aceleró las reformas neoliberales emprendidas en los años ochenta y, a modo de «constitución externa», les ha dado anclajes jurídicos muy sólidos.³⁴

¿Ha contribuido el TLCAN a la democratización de México? No hay respuestas claras. El TLCAN no incluye cláusulas democráticas expresas, pero puede suponer un incentivo indirecto para las reformas orientadas al buen gobierno. La mayor interdependencia económica también supone una creciente interacción social y política, que incluye el refuerzo de redes de organizaciones sociales, ONG y ambientalistas, y mayores exigencias de comportamiento democrático de Washington. Sin embargo, se ha alegado que Estados Unidos también ha podido alentar comportamientos poco democráticos si está en juego la estabilidad de

³² Luis de la Calle, «10 años del TLCAN: ¿El fin del acceso preferencial?», en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *En la frontera del imperio. Anuario México en el mundo, 2003*, Ariel, México, 2003, p. 156.

³³ Robert Pastor, «La segunda década de América del Norte», *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, N° 1, enero-marzo de 2004, p. 108.

³⁴ Jeff Faux, «Economía y democracia en la ½constitución½ del TLCAN», *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, N° 1, enero-marzo de 2004, pp. 91-105.

su frontera sur y cuestiones importantes para su seguridad, como el narcotráfico o el terrorismo.

En el plano económico, el TLCAN ha cumplido con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la inversión extranjera. El comercio entre México y Estados Unidos creció entre tres y cuatro veces más rápido que con otras regiones. En 2002, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos duplicaban a las que se dirigían a ese país desde el resto de América Latina. El mayor crecimiento se observa en las manufacturas. Los flujos de IED también han crecido, aunque a ritmos inferiores al comercio. Respecto a los efectos dinámicos, ha aumentado la productividad en la manufactura. Pese al predominio de la maquila, comienzan a implantarse procesos industriales con mayor contenido tecnológico y valor agregado. Pero no hay que olvidar que el TLCAN es parte de un modelo exportador aún basado en el uso intensivo de mano de obra barata y en bajas cargas fiscales, que genera poco valor agregado, no promueve cadenas productivas y es vulnerable a la competencia de otros países asiáticos o latinoamericanos con costes laborales aún más bajos.

Los estudios de impacto revelan que el TLCAN y la estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones no han logrado las tasas de crecimiento económico y de creación de empleo necesarias para hacer frente al aumento de la población en edad de trabajar y el empleo informal. El aumento del empleo, importante aunque insuficiente, coincide con un período de alto crecimiento de la economía estadounidense. ¿Qué ocurrirá en un período de menor crecimiento? A pesar del aumento de la productividad, los salarios reales son más bajos, en perjuicio de la convergencia real con Estados Unidos, aunque en parte esto es consecuencia de la caída de los salarios reales atribuible a la crisis de 1994-1995.³⁵

Respecto al impacto ambiental, los temores a una masiva implantación de «industrias sucias» y una carrera a la baja en los estándares ambientales parecen infundados, pero estos tampoco han mejorado. Ni el TLCAN tiene cláusulas ambientales, ni el acuerdo ambiental paralelo ha sido eficaz. Preocupa el uso del capítulo 11 del TLCAN por parte de las empresas para evitar los controles ambientales; la crisis rural, que

³⁵ «Ten Years of Nafta. Free Trade on Trial», *The Economist*, 30 de diciembre de 2003.

supone mayor presión sobre recursos como los bosques o los pastos, y el desarrollo de un sector agroexportador intensivo en el uso de agroquímicos y en la irrigación.

El TLCAN también ha sido el gran catalizador del cambio estructural en el agro mexicano, a pesar de que la liberalización, parcial en 2004 y total en 2008, aún no ha concluido. Los efectos del TLCAN en este sector pueden no ser la catástrofe que se anunció, pero desde luego son muy negativos. La agricultura mexicana se caracteriza por su baja productividad —con el 21% del empleo, genera sólo el 4,4% del Producto Interior Bruto (PIB)— y necesita modernizarse. La cuestión es si el mejor camino para ello es el que ofrece el TLCAN: la competencia, en términos muy desiguales, con el *agribusiness* de Estados Unidos, muy tecnificado y subsidiado y con capacidad de inundar el mercado con excedentes de bajo coste, sin crear condiciones para que la agricultura mexicana pueda adaptarse.³⁶ Es cierto que el TLCAN acepta períodos transitorios y hay algunas políticas de apoyo a la agricultura pero, para muchos analistas, el propio diseño del acuerdo confirma que el campo ha sido abandonado en la política de desarrollo mexicana. Ésta es una cuestión crucial, pues la crisis del agro se relaciona con la emigración a Estados Unidos y los desequilibrios sociales y territoriales que la originan, que no se han reducido.³⁷

Quizá el TLCAN no podía resolver los problemas estructurales del agro, el empleo, la pobreza o el desarrollo territorial de México, pero en algún caso los ha agravado. Al acelerar el proceso de liberalización, impidió un ajuste gradual. México no ha generado los empleos requeridos y los salarios no han crecido, a pesar del aumento de la productividad, con lo que no se ha producido una convergencia real entre México y Estados Unidos, ni entre el norte y el sur del país, cada vez más fracturado por las disparidades regionales de renta y desarrollo.³⁸ En este

³⁶ Intermón Oxfam, *Dumping sin fronteras. Cómo las políticas agrarias de EE UU destruyen los medios de vida de los productores mexicanos de maíz*, Barcelona, Intermón Oxfam, agosto de 2003.

³⁷ Ver diversos artículos que analizan el impacto presente y futuro de los tratados comerciales en América Latina en «El Área de Libre Comercio de las Américas», *Alternativas Sur*, Vol. II, 2003, N° 1, CIP-FUHEM, 2003 (N. del E.).

³⁸ The Economist, *After the Revolution. A Survey of Mexico*, 28 de octubre de 2000; Celia W. Dugger, «Nafta criticized for failing to create Mexican job boom», *The International Herald Tribune*, 20 de noviembre de 2003.

hecho incide, de manera determinante, el enfoque del gobierno mexicano hacia los acuerdos de libre comercio, basado en «negociar y olvidar». Parte de una concepción neoliberal del Estado, como agente subsidiario que se limitaría a eliminar los obstáculos al comercio y despejar el terreno de juego para las fuerzas del mercado. Este enfoque supone, erróneamente, la igualdad entre las partes, y excluye de antemano la aplicación de políticas activas para favorecer el ajuste. Aunque son imputables al modelo económico más que a los acuerdos en sí, éstas son algunas de las razones que explican sus resultados negativos.

El Banco Mundial destaca que es en los sectores más abiertos al comercio en los que más aumentan los salarios y atribuye esa convergencia incompleta y los desequilibrios territoriales a factores institucionales: bajos niveles educativos, mal gobierno, corrupción y marcos reguladores inadecuados, carencias de infraestructura y debilidad de la política de tecnología. Según el Banco, México habría estado peor sin el TLCAN. Pero eso no lo hace bueno y México hubiera progresado más con un acuerdo mejor. Éste y otros estudios recientes concluyen que la liberalización no basta para mejorar la calidad de vida. El problema de México, en suma, es que la firma de acuerdos de libre comercio ha sido el sustituto de la política de desarrollo. Estos acuerdos son necesarios, pues ayudan a aumentar la productividad, las exportaciones y la IED, pero la enseñanza que ofrece México para el proceso del ALCA es que, para que los acuerdos sean instrumentos de desarrollo, se debe negociar mejor y hay que adoptar políticas internas de reforma institucional y apoyo a la educación, la infraestructura y la innovación, pues la «transferencia pasiva» de tecnología de la IED no es suficiente. En la agricultura, es necesario un enfoque más gradual de la liberalización, en especial en productos clave para el mercado interno y el empleo agrícola, y aplicar una política estructural en el agro. Y sería necesario que los acuerdos incluyeran algún mecanismo de cohesión social y territorial y de compensación de las asimetrías.

En este contexto, es significativo que antes del 11-S el presidente mexicano Vicente Fox ya planteó la necesidad de profundizar la experiencia de integración del TLCAN y constituir una Comunidad de América del Norte, que aborde cuestiones como la libre circulación de trabajadores y una posible política de cohesión. Este mismo planteamiento se escuchó en Washington, en sectores académicos y políticos que ob-

servan con interés el modelo de integración de la UE.³⁹ En el ámbito interno, destaca la polémica decisión del gobierno de México de noviembre de 2003, respaldada por el sector empresarial, de detener las negociaciones de doce acuerdos bilaterales de libre comercio, para replantear la estrategia de desarrollo del país.

La globalización, el desarrollo y la seguridad, en cuestión

Según el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, «el año 2003 fue, en muchos aspectos, un desastre para la globalización».⁴⁰ El fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales detuvo temporalmente el proceso de integración económica mundial, pero también supone un serio revés para la agenda social global. Ese fracaso es imputable, en buena medida, a la negativa de los países industrializados a poner fin al proteccionismo y los subsidios agrarios que distorsionan el comercio y dañan la producción y la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, y al rechazo de estos a aceptar acuerdos desequilibrados que, como revela la experiencia del TLCAN, no contribuyen al desarrollo social. Como se señaló en Doha, una liberalización equilibrada, que evite los abusos de anteriores negociaciones comerciales, es una condición necesaria —aunque no suficiente— para hacer frente a la pobreza y asegurar la consecución de los Objetivos del Milenio en el plazo acordado del año 2015. También es necesaria para asegurar que la globalización sea un proyecto viable desde el punto de vista social y político.

A ello se le suma la instrumentalización y reorientación de la cooperación al desarrollo en nombre de la seguridad y el antiterrorismo, que desvía la ayuda de la lucha contra la pobreza y de los legítimos objetivos humanitarios. De esta forma, es difícil que sea eficaz en su tarea de promoción del desarrollo.

La paradoja es que las políticas de desarrollo, al subordinarse a los imperativos de corto plazo de la guerra y la seguridad, no conseguirán

³⁹ Ver Robert Pastor y Fred Bergsten (Eds.), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, 2001; Robert Pastor, 2004, *Op. Cit.*, p. 111.

⁴⁰ Joseph Stiglitz, «La globalización y sus quejas en 2004», *El País*, 6 de enero de 2004, p. 9.

promover ni el desarrollo ni la seguridad. Existe un vínculo entre las nuevas amenazas del terrorismo global, el fundamentalismo religioso y la desesperación y la ira causadas por la desigualdad, la pobreza y la falta de oportunidades. Por esta razón, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo son componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad creíble que, más que contemplar «ataques preventivos» contrarios al Derecho Internacional, debe estar basada en políticas preventivas, en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocupen un lugar muy relevante. Esta cuestión es reconocida en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos del año 2002, que hace del desarrollo y el libre comercio uno de sus componentes «blandos». También se contempla en la nueva estrategia de seguridad de la UE, que relaciona los problemas del desarrollo y la pobreza con el fundamentalismo y los estados fallidos y afirma que «la sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades para todos incrementará la seguridad».⁴¹ En la cumbre de Davos del 23 de enero de 2004, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, recordó que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son «una cuestión central en nuestra lucha por la paz». Sin embargo, en los dos últimos años, parecen haber quedado atrapados en unas negociaciones comerciales bloqueadas y en los laberintos de la guerra y el tosco antiterrorismo que se ha impuesto en la política mundial.

⁴¹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, «Una ruta europea...», *Op. Cit.* Para Estados Unidos, ver Consejo de Seguridad Nacional, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, septiembre de 2002.

