

América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Crisis de esperanza o fin de un espejismo?

José Antonio Sanahuja

El Consenso de Washington y la vulnerabilidad externa de Latinoamérica

En un artículo reciente Ricardo Hausman, ex economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, señalaba que la recesión económica que atraviesa América Latina viene acompañada por una profunda “crisis de esperanza” que está minando las expectativas de desarrollo y democratización que han dominado los años noventa.¹

Esas esperanzas se asentaban en los esfuerzos de reforma de la región y en los logros inmediatos que se habían obtenido. Por un lado, había evidentes progresos en cuanto a la consolidación democrática. Por el otro, las reformas económicas eran un hecho, y existía una “hoja de ruta” muy clara para aplicarlas. Aun con importantes variaciones nacionales en cuanto al contenido, el ritmo y la secuencia, América Latina aplicó de for-

¹ Ricardo Hausman, “La crisis de esperanza en América Latina”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp. 67-77.

ma generalizada el decálogo de reformas que John Williamson denominó “Consenso de Washington”. Salvo excepciones, se logró restablecer los equilibrios macroeconómicos, atajar la inflación y alcanzar cierta estabilidad. El visible aumento de las exportaciones ayudó a recuperar el crecimiento, y las corrientes de capital volvieron a dirigirse a la región y en especial a algunos “mercados emergentes” muy atractivos para la inversión extranjera. Aunque los indicadores sociales apenas mejoraron, por lo menos se detuvo el rápido aumento de la pobreza y la precariedad laboral del decenio anterior.

Ciertamente, el balance no siempre fue tan brillante como afirmaban los valedores del Consenso. Hay que recordar que en los noventa, en relación con el periodo anterior a la crisis, hubo niveles más bajos de inversión y actividad económica, y también mayores tasas de desempleo y subempleo; a finales de la década muchos países no habían logrado aún recuperar los niveles de renta per cápita anteriores a la crisis. En cualquier caso, ello no parecía minar la credibilidad de un Consenso que atribuía esas carencias a la insuficiencia de las reformas, y que para amplios sectores de la región seguía ofreciendo un esperanzador horizonte de crecimiento sostenido, democracias consolidadas y competitividad internacional. Se afirmaba, además, como la única alternativa viable para salir del atolladero de la crisis de la deuda y encontrar una dirección segura en los intrincados senderos de la globalización.

Sin embargo, cuando parecía que se recogían los primeros frutos del Consenso de Washington, las cosas empezaron a ir mal. La apertura externa agravó la vulnerabilidad estructural de muchos países en desarrollo y en transición ante un sistema económico y financiero internacional más integrado, y a la vez más volátil, inestable e incierto. Las reformas del Consenso, y en especial la apertura comercial unilateral, la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capital, y

las políticas monetarias antiinflacionistas contribuyeron a una espectacular afluencia de importaciones y abultados déficit comerciales. Estos déficit se financiaron por vías que no siempre eran sostenibles a largo plazo, como las entradas de capital procedente de privatizaciones o la emisión de instrumentos financieros atractivos para la inversión de cartera y los capitales especulativos de corto plazo. A mediados de los noventa, algunos observadores críticos ya habían señalado que todo ello constituía un “cóctel explosivo” y, ante un contexto internacional adverso, podría llevar a crisis de balanza de pagos de funestas consecuencias. Ese vaticinio no era infundado. Desde 1994, la peligrosa combinación de vulnerabilidad nacional y volatilidad internacional ha dado paso a graves crisis financieras que han interrumpido, de manera abrupta, la inversión y el crecimiento, acabando de un plumazo con años de lentos avances en la lucha contra la pobreza.

México fue la primera víctima de ese proceso. Tras la “crisis del peso”, que se propagó a otros mercados emergentes de la región, se registró una breve recuperación; sin embargo, poco después fue Asia la región que se vio afectada por la crisis financiera, con sus secuelas de inestabilidad y de fuertes caídas de la producción, la inversión y el empleo, que se propagaron por todo el mundo. Aunque se insiste en los factores internos a la hora de explicar éstos y posteriores episodios de crisis, lo ocurrido en Rusia, Brasil, Ecuador, Argentina o Uruguay también parece mostrar que algo va mal en la “arquitectura financiera internacional”; que no todo es atribuible a políticas internas incorrectas o a instituciones nacionales débiles, y que el Consenso de Washington, con su insistencia en las “fallas de gobierno” y su enfoque nacional, no ofrece soluciones válidas para los problemas de la globalización, muy distintos de los que se plantearon 10 años antes, cuando el Consenso fue diseñado.

Las negociaciones comerciales de América Latina: razones para la esperanza

Lo mismo puede decirse respecto a la agenda comercial del Consenso de Washington, que se limitó a predicar las ventajas de la liberalización comercial unilateral y de un modelo de crecimiento guiado por las exportaciones (*export-led growth*), dando por sentada la existencia de un mercado internacional abierto y competitivo. Pero esas características, aunque puedan darse en los modelos abstractos neoliberales, no existen en el mundo real.

El acceso a los mercados externos ha sido un problema clásico del desarrollo latinoamericano. Parte del problema radica en una oferta poco diversificada y de baja calidad; no obstante, el proteccionismo de los países industrializados sigue siendo un factor clave. Esta cuestión se tornó aún más perentoria en el decenio de los noventa, al aparecer voluminosos déficit comerciales y aumentar la dependencia de la región del capital externo, incluyendo los flujos de “capitales golondrina” de corto plazo y carácter especulativo con los que se pretendía equilibrar la balanza de pagos. Por consiguiente, lograr un acceso seguro y estable a los mercados externos se convertía en un requisito indispensable para asegurar la viabilidad del nuevo modelo liberal-exportador y reducir la dependencia de esas volátiles corrientes financieras. En una perspectiva más amplia, las negociaciones comerciales podían ser consideradas un factor crucial para promover la modernización económica, el desarrollo social, la consolidación democrática y asegurarse una posición ventajosa en el proceso de globalización. En fechas recientes, Robert Zoellick, representante para las Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, también ha resaltado los vínculos positivos del libre comercio y la seguridad internacional.

Una de las razones para el optimismo con el que se encaró el decenio de los noventa fue la apertura de negociaciones co-

merciales en varios frentes, y la constatación de que, por primera vez en mucho tiempo, había posibilidades reales de firmar acuerdos de libre comercio o participar, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en procesos de apertura de carácter multilateral. La Iniciativa de las Américas, lanzada por el presidente Bush padre en 1990, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) y los compromisos adoptados en la Cumbre de las Américas de Miami (1995) ponían las bases del proceso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y de otras iniciativas subregionales que se han desarrollado al amparo del ALCA, como el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Chile (2002) y las negociaciones en curso entre Estados Unidos y Centroamérica.

En 1994 la Unión Europea (UE), que con el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó una nueva estrategia de matriz inter-regionalista, encaminada a establecer una relación preferencial con América Latina.² En ella se reconocían los nuevos intereses económicos europeos en la región, y en especial el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto del ALCA, pudieran situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto “desviación de comercio” que redujera la cuota de mercado europea en beneficio de Estados Unidos.³ Aunque sin compromisos respecto a método y calendario, la creación de zonas de librecambio

² Sobre estas estrategias, véase Francisco Aldecoa y Noé Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50, núm. 1, 1998, pp. 59-113; y Heiner Hänggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Ángeles, 18 de mayo de 2000.

³ Estos temores no eran infundados. Entre 1991 y 2000, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, la participación de la Unión Europea en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió de 17% a 13%, mientras que la participación de Estados Unidos y Canadá aumentó de 48% a 52%.

era el objetivo principal de los acuerdos “de cuarta generación” que la UE suscribió entre 1995 y 1997 con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), Chile y México. Esa meta generó amplias expectativas en América Latina, pues por primera vez se abría la posibilidad de acceder al mercado europeo, superando el tradicional proteccionismo comunitario.⁴

Finalmente, estos procesos de negociación actuaron como “catalizador” de la integración regional, alentando nuevos esquemas de integración (Mercosur, Grupo de los Tres, TLCAN) o la reactivación de los ya existentes (Mercado Común Centroamericano, Comunidad Andina, entre otros). Ante la posibilidad de negociaciones comerciales con Estados Unidos y la UE, principales proveedores y clientes de la región, la mejora de las posiciones negociadoras y las ganancias de competitividad promovidas por la integración fueron algunos de los incentivos que explican las estrategias “regionalistas” que Latinoamérica ha desplegado en ese periodo.

... y razones para el escepticismo: la Unión Europea y la difícil cuestión agraria

En la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 con presencia, por primera vez, de los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones, se decidió impulsar una “asociación estratégica” basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Desde ese año, en el haber de esta asociación estratégica hay que

⁴ José Antonio Sanahuja, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, núm. 1, 2000, <http://www.reei.org/reei1/agora1.html>.

anotar la firma de los nuevos “acuerdos de asociación” con México (2000) y Chile (2002), con los cuales se ha logrado culminar, en plazos relativamente cortos, las negociaciones para establecer sendas áreas de librecambio, que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile), una vez finalizados los correspondientes periodos transitorios.⁵

Se trata de hechos de gran trascendencia, pues a través de estos acuerdos se ha establecido un marco de relación más equilibrado con América Latina y se ha dado respuesta a la difícil cuestión del acceso a los mercados. Se trata, asimismo, de acuerdos de gran alcance, pues incluyen diálogo político y cooperación en una amplia gama de sectores, además de que en el ámbito económico pueden ser considerados de “integración profunda”, ya que abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias. Mención especial requiere la negociación UE-México, que introdujo diversas innovaciones en la metodología y en el formato del acuerdo, y en particular un “acuerdo interino” que facilitó un rápido proceso de negociación. Por todo ello, ese acuerdo puede ser considerado un “punto de inflexión” de las relaciones entre ambas regiones.⁶

Sin embargo, en el momento en el que se celebró la Primera Cumbre el contexto internacional era más desfavorable, sur-

⁵ Sobre la significación de estos acuerdos, véase Celestino del Arenal, “Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1, otoño-invierno, 1997, pp. 111-139.

⁶ Sobre el Acuerdo con México, véase *id.*, “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 2, verano de 2000, pp. 35-62; y Alicia Lebrija y Stéphan Sberro (coords.), *El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México*, México, Instituto de Estudios de la Integración Europea-Instituto Tecnológico Autónomo de México/Porrúa, 2002.

gían fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros y la propia Unión Europea se distanciaba de la estrategia inter-regionalista trazada en 1994.⁷

En contraste con los acuerdos entre la UE-México y la UE-Chile, las negociaciones con el Mercosur son la mejor muestra de ello. El acuerdo con este grupo se encontró pronto con la tenaz oposición de algunos Estados miembros, como Francia, debido a que afectaría a productos agrarios “sensibles” y podía suponer costes elevados para la Política Agrícola Común (PAC).⁸ El mandato de negociación con el Mercosur se aprobó in extremis una semana antes de la Cumbre de Río, después de tres años de bloqueo en la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, para evitar el bochorno diplomático que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones hasta 2001 y las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC. Según el canciller argentino Guido di Tella, el mandato de negociación oscilaba entre lo “light” y lo “superlight” debido a la vaguedad de los compromisos y la imprecisión del calendario.⁹ Las nego-

⁷ Véase un análisis detallado de esta cuestión en J. A. Sanahuja, “Cumbre Unión Europea-América Latina, Madrid 17-18 de mayo de 2002”, en Paloma Escudero (coord.), *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002*, Barcelona, Intermón Oxfam, Informes núm. 22, 2002, pp. 47-72. Véase también Jordi Bacaria, “Perspectiva latinoamericana y Unión Europea”, en *Quaderns de Política Económica. Revista electrònica*, vol. 2, enero-marzo de 2003, <http://www.uv.es/poleco>.

⁸ Según un estudio del Parlamento Europeo, un acuerdo con el Mercosur que incluyera los productos sensibles sería “inimaginable” en el marco de la “Agenda 2000”. Véase Parlamento Europeo, *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre de 1999, documento 131 (ES), p. 185. Véase también el estudio de la Comisión Europea, *Mercosur-EU: Effects on Agriculture*, Bruselas, Comisión, DG-VI AI D, 1998 (mimeo).

⁹ Citado en Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, en *Desarrollo y Cooperación*, núm. 5, septiembre-octubre de 1999, p. 11.

ciaciones arancelarias, que efectivamente comenzaron a mediados de 2001 con la presentación de las propuestas de negociación de ambas partes, terminaron estancadas al constatarse que los desacuerdos de fondo se mantenían. El Mercosur, y en especial Brasil, se resistió a una rápida liberalización del sector manufacturero; la propuesta arancelaria de la Comunidad Europea, pese a ser muy amplia en casi todos los sectores, se limitaba a ofrecer “contingentes arancelarios preferenciales” en los productos más “sensibles” de la PAC, como los cereales, la carne de vacuno, el azúcar y los productos lácteos, reclamando además acuerdos específicos para el sector vinícola.

En contraste, México y Chile apenas exportan productos agrarios “sensibles” para la UE, y aquellos que sí lo eran han quedado parcialmente excluidos, lo cual también explica que en ambos casos se haya podido negociar acuerdos de libre comercio muy amplios.

El hecho es que el Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación; la Unión Europea ha dado, por el contrario, prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista, y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. De ello se infiere que el factor clave en la estrategia de la UE es el proyecto del ALCA, y en la perspectiva de la proyección global de la economía europea, el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano.

Este hecho tiene efectos contradictorios en las relaciones con el Mercosur: desde las instituciones de la UE se sostiene que el acuerdo con este grupo debe ser un estímulo para el fortalecimiento de ese bloque regional, pero las dificultades de la negociación y las experiencias de Chile y el Mercosur parecen sugerir —y así se ha interpretado, en particular desde Argentina— que es mejor negociar de manera individual, y que una fuerte apuesta por la integración hemisférica o por un acuerdo

con Estados Unidos, dejando en segundo plano la opción Mercosur, es el mejor acicate para llevar a la Unión Europea a la mesa de negociación.¹⁰

Por otra parte, en 1999 la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC. En esa apuesta multilateral, junto a los Estados miembros y el Consejo, ha tenido mucha influencia la nueva Comisión Prodi y los comisarios Patten (Relaciones Exteriores) y Lamy (Comercio), poco o nada proclives a conceder un trato preferente a Latinoamérica. En la práctica, esto suponía subordinar las relaciones con esta última a lo acordado en la OMC. Hay que recordar que en ese marco, la UE y América Latina se sitúan en posiciones enfrentadas. Las ventajas que la segunda puede obtener en las negociaciones multilaterales en cuanto a la reducción del proteccionismo agrario comunitario pueden ser mayores que las que se obtendrían de eventuales acuerdos interregionales de libre comercio. En esa negociación, además, América Latina se ha alineado con Estados Unidos y con los países agroexportadores que integran el Grupo Cairns.

Finalmente, hay que considerar la creciente orientación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la nueva Política de Defensa Común hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo, debido a la ampliación y la aparición de intereses de seguridad en esas áreas del “extranjero próximo”, en particular tras el 11 de septiembre. Desplazamiento que puede ser aún más marcado con motivo del conflicto en Iraq y la voluntad estadounidense de reorganizar Oriente Próximo y Asia Central, lo que puede debilitar todavía más la voluntad negociadora de la UE en América Latina.

¹⁰ Ramón Torrent, “Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations”, en Paolo Giordano (ed.), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Paris, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, 2002, p. 221.

La Segunda Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 2002 durante la presidencia española de la Unión, ha sido un momento de decepción para muchos países latinoamericanos, que esperaban obtener alguna concesión de ésta. De hecho, ello deslució la presentación del flamante Acuerdo de Asociación UE-Chile. Los miembros del Mercosur esperaban, al menos, un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones para el área de libre comercio. El año 2005, en concreto, era la fecha que estuvo planeando en los diversos contactos realizados en la Cumbre. Ese compromiso hubiera sido una muestra palpable de apoyo al Mercosur, y una ayuda tangible para hacer frente a la crisis, más allá de los buenos consejos prodigados por la UE a las autoridades de los países miembros de ese grupo regional, y en especial de Argentina.

Finalmente, la negociación comercial con el Mercosur quedó pospuesta hasta que finalice la Ronda de la OMC a finales de 2004 o principios de 2005. El comisario Pascal Lamy, responsable de Comercio, no dejó de recordar que así se ha establecido en el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo.¹¹ En contrapartida, la declaración conjunta Unión Europea-Mercosur aprobada en la Cumbre incluyó el compromiso de “dar un nuevo ímpetu” a las negociaciones comerciales mediante un encuentro ministerial, que se celebró en Río de Janeiro el 23 de julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación relativamente detallado, conforme al cual en febrero de 2003 volverían a comenzar las negociaciones arancelarias. Tras un nuevo encuentro ministerial a celebrar en Bruselas en el segundo semestre de 2004, se daría el impulso final al texto del acuerdo, de manera que las negociaciones pudieran estar cerradas en algún momento de 2004, una vez

¹¹ “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

que se hayan clarificado las ofertas de negociación del capítulo agrícola de las negociaciones de Doha con vistas a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizará en Cancún, México, en septiembre de 2003.

Los países andinos y centroamericanos, a los que se había ofrecido nuevos “acuerdos de asociación”, intentaron, sin éxito, que éstos incluyeran un capítulo comercial. Los nuevos acuerdos planteados por la Comisión han sido caracterizados como de “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*” pues, a diferencia de los firmados con Chile, México o el Mercosur, no incluirían el compromiso para avanzar hacia áreas de libre comercio.¹² Esta posibilidad ha sido rechazada por los gobiernos centroamericanos y del grupo andino, ya que no serían muy distintos de los acuerdos que ya están en vigor. En ambos casos, tal y como recogen las declaraciones conjuntas aprobadas en la Cumbre, la posibilidad de firmar acuerdos de asociación e iniciar negociaciones comerciales se pospuso hasta la finalización de las negociaciones de Doha, prevista para diciembre de 2004.

Junto con el Acuerdo de Asociación con el Mercosur, la renovación de los acuerdos con los países andinos y con Centroamérica sigue siendo una de las cuestiones más perentorias de las relaciones entre la UE y América Latina. Si se pretende que esos nuevos acuerdos de asociación contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza asumidos por esos países, deberían dar estabilidad a la asistencia financiera y asegurar el acceso al mercado comunitario. Dado que las actuales preferencias comerciales no son satisfactorias, por su carácter unilateral y temporal, ese objetivo se podría lograr incluyendo en estos posibles acuerdos de asociación una zona de libre comercio. En el caso de Centroamérica, esta opción tam-

¹² Christian Freres, “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, en *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, núm. 7, 2002, p. 156.

bién podría ser ventajosa para la UE si Centroamérica llega a firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Pero esta cuestión, en todo caso, tendrá que esperar a la Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, que se celebrará en México en 2004.

En cualquier caso, el “horizonte 2004” planteado en Madrid debe ser tomado con cautela, tanto en lo referido a las negociaciones de la OMC como a los acuerdos de asociación. En ambos casos, las posibilidades de acuerdo dependen de una premisa básica: la reforma de la Política Agrícola Común y en especial la reducción de aranceles y de los subsidios agrarios que distorsionan el comercio. En julio de 2002 la Comisión Europea anunció un conjunto de reformas que pretendían hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC, y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, dentro del actual marco presupuestario. La reforma pretende, según la Comisión, promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basadas en referencias históricas y condicionadas a la protección del medioambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a este objetivo. En relación con los compromisos internacionales de la Unión Europea, la Comisión ha argumentado que su propuesta, que suponía una reducción de las ayudas de 20% en el periodo 2003-2012, ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y reduciría de manera apreciable los subsidios a la exportación y el dumping que distorsiona los mercados internacionales.¹³

¹³ Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, 10 de ju-

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.¹⁴ En octubre de 2002, horas antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de ese mes), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada “renacionalización” de la PAC— y aceptaba la prolongación hasta el año 2013 de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de 40 000 millones de euros anuales, con una reducción de 6% en términos reales en el periodo 2006-2013, y no de 20% entre 2003 y 2012, como pretendía la Comisión.¹⁵

Los desacuerdos en torno a la reforma volvieron a manifestarse en enero de 2003. El 27 del mismo el Consejo de Asuntos Generales aprobó la propuesta de la Comisión respecto a la oferta de negociación de la UE ante la OMC, que incluye una reducción de 36% en los aranceles agrarios; de 45% en los subsidios a la exportación, y de 55% de las ayudas directas internas

lio de 2002, COM(2002)394 final; y “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la Política Agraria Común*, Madrid, Real Instituto Elcano, diciembre de 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹⁴ En septiembre de 2002, en una iniciativa liderada por el gobierno francés, los ministros de agricultura de Francia, Luxemburgo, España, Portugal, Austria e Irlanda —un grupo que puede formar una minoría de bloqueo en el Consejo—, junto con el ministro de agricultura de Valonia (región francófona de Bélgica) expresaron de manera conjunta su rechazo a la reforma, respaldada a su vez por Alemania, Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y otros Estados miembros del norte de Europa. Véase “CAP is something we can be proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

¹⁵ “The summits of desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Véase también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002 [Consejo 14702/02], 27 de octubre de 2002.

que falsean el comercio, en el periodo 2006-2012, siempre y cuando haya un “reparto equitativo de la carga” entre los países industrializados. Naturalmente, este acuerdo no cierra la difícil cuestión de la reforma de la PAC. En el Consejo de Agricultura, celebrado el 28 de enero de 2003, el comisario de Agricultura, Franz Fischler, intentó, sin éxito, lograr un compromiso en torno a esa reforma. Para ello presentó una nueva propuesta, que incorporaba las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas, que limitan los recortes de gasto y los hacen más graduales. La nueva propuesta, no obstante, mantenía la disociación de las ayudas y la producción, que sigue siendo objetada por los Estados más opuestos a la reforma, entre ellos España y Francia, los cuales plantean que la producción debe continuar siendo la referencia de las ayudas, aunque ello siga ocasionando excedentes.

A mediados de 2003, antes de la ampliación y del inicio de las negociaciones agrarias en la OMC, debería alcanzarse un acuerdo sobre la reforma de la PAC. Aunque la presión a favor de la reforma es muy grande, las decisiones del Consejo de Bruselas y el áspero debate posterior definen, por el momento, un escenario poco halagüeño para las negociaciones comerciales en curso y las expectativas de los países en desarrollo.

Con estos antecedentes, la firma de futuros acuerdos de asociación entre la UE y América Latina no va a ser tarea fácil, y no es de extrañar que la desesperanza se haya instalado en la región. Como expresa el sociólogo argentino Torcuato Di Tella, “los que en nuestro continente claman para que los europeos eliminen su supuestamente horrenda política proteccionista agraria no tienen la más mínima posibilidad de ser escuchados”.¹⁶ Mucho más improbable parece la idea, planteada por

¹⁶ Torcuato S. Di Tella, “La fragilidad de las democracias de América Latina”, en *La Vanguardia Dossier*, núm. 4, enero-marzo de 2003, p. 14.

distintos actores europeos y latinoamericanos, en particular el Parlamento Europeo, de establecer una Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio en 2010, como culminación de la Asociación Estratégica y como respuesta al ALCA.¹⁷ En cualquier caso, esta iniciativa no sería posible ni deseable, debido a la heterogeneidad de la región en términos de desarrollo económico y agrupamientos subregionales. Como ya se planteó a mediados de los noventa, una red de acuerdos adaptados a cada situación sería la opción más conveniente para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe.

Las equívocas señales de Washington y los escenarios del ALCA y Doha

En este contexto, recordando el carácter “reactivo” de la estrategia de la Unión Europea, cabe preguntarse si Estados Unidos y sus iniciativas de libre comercio, sean hemisféricas o bilaterales, pueden volver a ser un catalizador del acercamiento entre la UE y América Latina, en especial en lo referido al Mercosur. Ello dependerá, en buena medida, de los avances que experimenten esas negociaciones comerciales. Éstas han recibido un fuerte impulso con la nueva Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente Bush el 2 de agosto de ese año, que incluye la Trade Promotion Authority (TPA) solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales del ALCA, la OMC,

¹⁷ *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001; y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], aprobada el 15 de noviembre de 2001.

Chile, Centroamérica y otros países. La negociación entre Estados Unidos y Chile se cerró en diciembre de 2002; en lo relativo al ALCA, ya existe un borrador del texto, presentado en la Sexta Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires, y en la Séptima Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Quito, Ecuador, el 1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo “a más tardar” en enero de 2005.

No está claro, sin embargo, que se llegue a un ALCA aceptable en un plazo relativamente corto. En Quito hubo avances, como la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, pero quedaron pendientes cuestiones tan importantes como las ofertas de acceso al mercado, o las reglas de defensa comercial. Como ocurre en todo proceso negociador, se observan importantes diferencias en cuanto al contenido y alcance del acuerdo, motivadas por razones ideológicas, las asimetrías de las partes y la desigual distribución de costes y beneficios relativos; a estas alturas aún no está claro si el ALCA será una auténtica Zona de Libre Comercio hemisférica, o un “paraguas” institucional que cubra una “red” de acuerdos subregionales y bilaterales de distinto alcance y profundidad.¹⁸ La actitud de Estados Unidos no ayuda a aclarar esta cuestión, puesto que mantiene una “doble agenda” en la que, por un lado, se impulsa un ALCA, y al mismo tiempo se firman acuerdos bilaterales o subregionales, como el propio TLCAN, el ALC con Chile de 2002, o el que está en curso de negociación con Centroamérica.

Por otro lado, si se atiende a los países latinoamericanos con más peso en el proceso del ALCA, hay que recordar la ambigua posición de México, que tiene poco que ganar en un acuerdo que es, en gran medida, un “TLCAN ampliado”, y cuenta ya

¹⁸ Félix Peña, “Los escenarios posibles... en la construcción del ALCA”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, edición electrónica en <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

con una amplia red de acuerdos bilaterales de libre comercio con países de América Latina; la catastrófica situación de Argentina, que en el corto plazo no está en condiciones de afrontar un proceso de liberalización como el que requeriría el ALCA —por no hablar de Venezuela o Colombia, entre otros—, y el resultado de las elecciones brasileñas, que permite augurar una mayor polarización en las posiciones de Estados Unidos y Brasil.

Sin embargo, como ha subrayado *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el Brasil de Lula, sino los Estados Unidos de Bush.¹⁹ América Latina y el proceso del ALCA se encontraban entre las prioridades declaradas de la administración Bush al comienzo de su mandato. Con la nueva agenda de seguridad provocada por los atentados del 11 de septiembre, la “guerra contra el terrorismo” y el conflicto en Iraq, la importancia de América Latina y la integración comercial hemisférica puede reducirse. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de mayo de 2002, junto a otras medidas proteccionistas —aranceles al acero, medidas antidumping, entre otras—, muestran que el presidente Bush no es inmune a la presión de *lobbies* proteccionistas, que han exigido un alto “precio político” para otorgar la TPA. La nueva legislación agraria supone un fuerte incremento de los subsidios agrarios en el periodo 2002-2012, por un monto de alrededor de 180 000 millones de dólares, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón, y a otros productos en los que se genera un gran volumen de excedentes que se exportan a precio de dumping.

En lo referido a Brasil, la política exterior del nuevo gobierno parece orientarse por la continuidad, y en cuanto al ALCA, cabe pronosticar que su posición no va a ser muy distinta de la que sostuvo el Ejecutivo presidido por Cardoso. El nuevo gobierno brasileño ha señalado que intentará promover un

¹⁹ “Clouds over Quito”, *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

Mercosur viable, con un margen preferencial que permita un mejor posicionamiento de las empresas brasileñas frente al ALCA y a los mercados globales; y al tiempo se mantendrá la opción del ALCA, siempre que éste sea ventajoso y satisfaga las exigencias brasileñas respecto al acceso al mercado, especialmente en bienes agrícolas, y los derechos antidumping, que afectan negativamente a las exportaciones brasileñas de productos como el hierro y el acero.²⁰

Las medidas proteccionistas de Estados Unidos, que obviamente dificultan la negociación del ALCA, han sido recibidas como un “jarro de agua fría” para las expectativas de acceso al mercado de América Latina, que no ve qué beneficio comporta una negociación en la que se pretende que la región abra aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometa a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso irrestricto para sus bienes agrícolas.²¹ Además, la cuestión de los subsidios agrarios, así como el controvertido asunto de los derechos antidumping, pueden ser remitidos a la OMC, lo que retrasaría el proceso.

La propuesta de negociación presentada el 11 de febrero de 2003 por parte de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos confirma estas preocupaciones. No menciona los subsidios agrarios y los derechos antidumping, que para

²⁰ Estados Unidos sólo cuenta con 130 líneas arancelarias, de un total de 10 000, que imponen aranceles superiores a 35%, actualmente el nivel máximo en Brasil. El proteccionismo agrario se concentra en unas 100 líneas arancelarias y en cuotas, que afectan a productos clave para las exportaciones agrarias brasileñas, como zumos, azúcar, tabaco o lácteos. Véase John Cavanagh y Sarah Anderson, *State of the play of the Free Trade Area of the Americas*, Washington, Institute for Policy Studies, octubre de 2002, p. 19.

²¹ Susanne Gratius, “El proyecto del ALCA visto desde Europa”, en *Estudios sobre el ALCA*, Santiago, Fundación Friedrich Ebert-Chile, núm. 1, octubre de 2002, en www.fes.cl/alca.htm.

América Latina son cuestiones clave en la negociación; en lo concerniente a los aranceles, hay una oferta diferenciada por sectores y por grupos de países, en atención a los distintos niveles de desarrollo presentes en la región. El Mercosur es el grupo que obtendría el trato más desfavorable, con una oferta de eliminación inmediata de aranceles en 58% de los productos industriales y 50% en el sector agrario. Oferta que, a tenor de las primeras reacciones registradas en ese grupo regional, parece insuficiente. Esa oferta es de 61% y 68% respectivamente para los países andinos, de 66% y 64% para los centroamericanos, y de más de 90% para los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom). Es importante recordar que estos tres últimos grupos regionales cuentan ya con regímenes de acceso al mercado más favorables que el Sistema de Preferencias Generalizadas, que es el que se aplica a los miembros del Mercosur.

Por añadidura, las dificultades aparecidas en el proceso de aprobación de la TPA, el estrecho margen por el que fue aprobada y las concesiones realizadas permiten augurar más obstáculos en el Congreso estadounidense conforme avancen las negociaciones.²² Las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 y la renovación del Congreso en enero de 2005 son elementos de incertidumbre adicional: pueden acelerar el proceso, o bien retrasarlo y condicionarlo si hay cambios en la Casa Blanca y en el Capitolio.

Finalmente, la plena aplicación del Acuerdo, en el supuesto de que la negociación culmine en 2005, y teniendo en cuenta los periodos transitorios, podría demorarse hasta el año 2015. En suma, se trata de un proceso más lento y cargado de dificultades de lo que sugiere el optimismo de las declaraciones políticas recientes.

²² Scott Otteman, "El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina", en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002, pp. 110-112.

Hay que recordar que tanto la *Farm Bill* como la falta de acuerdo para reformar la PAC hacen poco factible un “gran acuerdo” en la Ronda de Doha de la OMC —anunciada como Ronda del Desarrollo tras la insatisfacción provocada por la Ronda Uruguay—, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo y, en particular, para América Latina. Se trata, en suma, de un escenario que guarda algunas analogías con la liberalización parcial y gradual que resultó de la negociación agrícola de la Ronda Uruguay del GATT, que quedó muy lejos de las expectativas de los países en desarrollo.

A principios de 2003 se ha planteado, incluso, el riesgo de bloqueo de la negociación. El borrador presentado a finales de febrero por el presidente del Comité de Negociaciones Agrícolas, Stuart Harbinson, fue rechazado por la Unión Europea, que lo consideró excesivamente sesgado a favor de Estados Unidos y otros exportadores agrarios del Grupo Cairns, y por una coalición de 50 ONG internacionales, por motivos opuestos, pues permite que se mantenga el dumping de los países industrializados.

La falta de acuerdo sobre las directrices de negociación del sector agrícola puede condicionar el éxito de la Quinta Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, México, en septiembre de 2003. El director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, ha reconocido la creciente “frustración” de los países en desarrollo ante la situación, cercana a la parálisis, a la que han llegado las negociaciones a finales de 2002 y principios de 2003. Por es-

tas razones, Cancún puede parecerse más a Seattle que a Doha, y el fracaso en materia agrícola, aunque fuera parcial, condicionaría el conjunto de las negociaciones.

Conclusiones y perspectivas

Como en otras épocas, la cuestión agraria se ha convertido en uno de los principales escollos de las negociaciones comerciales internacionales en las que América Latina confía para obtener acceso estable y seguro a sus principales mercados de exportación, sea en el plano multilateral, en el marco del ALCA, o en otros marcos subregionales de negociación abiertos con Estados Unidos y con la Unión Europea. Ambos actores se han comprometido públicamente con la apertura de los mercados agrícolas, lo que supone reformar su respectivo sector agrario. Ese compromiso es uno de los fundamentos de la Declaración de Doha y de la Ronda del Desarrollo, y de propuestas como el ALCA o los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a sus “socios” latinoamericanos. Compromiso, además, que levantó amplias expectativas en América Latina y que ha sido una importante fuente de esperanza para afrontar los desafíos del desarrollo y la inserción internacional de la región.

Las decisiones adoptadas en 2002 y las primeras semanas de 2003 en Estados Unidos y en la Unión Europea, aunque fueran previsibles, representan un “baño de realismo” frente a esas esperanzas. Como se indicó, definen un escenario de liberalización limitada que no responde a las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado, de eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola de la región. La “negociación interna” en la UE y en Estados Unidos no ha terminado. Existen importantes fuerzas a favor de la reforma, en particular de cara a la Política

Agrícola Común, por lo que los resultados de las negociaciones pueden ser mejores que lo que sugieren las actuales posiciones de negociación. En ese proceso, no obstante, ya se han puesto de manifiesto los condicionantes de la apertura y los límites de la liberalización.

Las consecuencias del proteccionismo agrario desbordan ampliamente el ámbito comercial. América Latina percibe que está siendo tratada injustamente, y que la actitud de los países industrializados es como mínimo incoherente, además de que, a la hora de liberalizar, existe un “doble rasero” por el que los países industrializados eluden las políticas de apertura que sin embargo predicán con entusiasmo a los países en desarrollo. El esfuerzo de liberalización unilateral que América Latina llevó a cabo desde mediados de los años ochenta contribuyó a mejorar la eficiencia y la competitividad de la región, pero tuvo costes muy elevados en cuanto a destrucción de empleo y capacidad productiva. El libre comercio justificaría a posteriori el esfuerzo realizado, al permitir que esas ganancias de competitividad se tradujeran en mayores cuotas de mercado y en un incremento de los ingresos por exportaciones, lo que reduciría la necesidad de financiación externa y, a la postre, la vulnerabilidad de la región. Si esas expectativas no se realizan, parece razonable preguntarse si el esfuerzo mereció la pena.

Este “encontronazo” con la realidad es uno de los componentes de esa “crisis de esperanza” a la que se refería Ricardo Hausman. Pero quizás esas esperanzas no tenían fundamento sólido, y no eran sino parte del espejismo neoliberal. Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001 y ex economista jefe del Banco Mundial, ha denunciado la “hipocresía” de los países industrializados y de su discurso liberalizador, que constituye la legitimación ideológica de unas reglas de comercio “desequilibradas” e “injustas”, ya que dan cobertura legal a ese “doble rasero” y aseguran a los países industrializados una parte

desproporcionada de los beneficios de la liberalización, a expensas de los países en desarrollo.²³ A la luz de lo señalado anteriormente, esas acusaciones no son infundadas. Esa hipocresía ha reforzado la hostilidad hacia la liberalización y ha minado, aún más, la credibilidad del Consenso de Washington y de unas políticas neoliberales que ya habían puesto en entredicho hechos como las crisis financieras de los últimos años noventa, o quiebras y escándalos empresariales como Enron o WorldCom, que han puesto en solfa muchos de los argumentos neoliberales sobre las virtudes de un mercado que, se supone, es competitivo y transparente. Si el fin de ese espejismo contribuye a que se vuelva a dar importancia a las políticas de desarrollo, que se suponía podían ser sustituidas por la mera liberalización comercial; a la integración regional y a los mercados domésticos, y a estrategias de negociación más sólidas frente a los países industrializados, algo se habrá ganado. América Latina podría así, esta vez sobre bases más firmes, volver a mirar el futuro con esperanza.

²³ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 31 y 305.