

De Cancún a Miami: ALCA amenaza el desarrollo en el hemisferio

Noviembre 2003

El papel de la estrategia de desarrollo ha cedido gradualmente su lugar a la estrategia de liberalización, en el entendido de que la liberalización del comercio por sí sola conducirá inevitablemente al desarrollo sostenible, lo cual no es así.

Comunicado de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
Cancún, Septiembre 2003.

Resumen Ejecutivo

Después del colapso de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, el gobierno de los Estados Unidos amenaza con dejar el multilateralismo comercial para imponer sus intereses a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el contexto post-Cancún, la próxima reunión del ALCA en Miami se torna decisiva para el futuro desarrollo del hemisferio y las perspectivas multilaterales.

Los Estados Unidos quieren establecer la pauta del ALCA, rechazando cualquier negociación sobre los subsidios y apoyos internos en agricultura, que es el principal tema de interés para el resto de los países del hemisferio, presionando a los demás países para que acepten los temas de las inversiones y la propiedad intelectual, que privilegian los intereses de los Estados Unidos y sus grandes empresas.

Varios gobiernos y amplios sectores de la sociedad civil se oponen a este esquema desigual de negociaciones que limitaría la capacidad de los gobiernos para hacer que el comercio funcione en favor de las metas de desarrollo y erradicación de la pobreza.

Oxfam Internacional considera que el ALCA no contribuye a una perspectiva de desarrollo sostenible. Se basa en el fracasado modelo del Tratado de Libre Comercio de América de Norte, que no ha producido crecimiento ni ha atendido la crisis de pobreza en México.

Este documento resume por qué Oxfam Internacional se opone al ALCA. Plantea nuestras recomendaciones para formular reglas distintas y un esquema alternativo de integración. Estas incluyen:

- Reglas justas para la agricultura que pongan fin al “dumping” y a los apoyos internos que distorsionan el comercio; que den un lugar especial a los pequeños productores y la seguridad alimentaria; y que mejoren el acceso a los mercados para los países en vías de desarrollo.
- El derecho de los Estados de regular las inversiones extranjeras para que contribuyan al desarrollo y no violenten los derechos laborales y ambientales.
- Cumplimiento con la Declaración de Doha de la OMC para mejorar el acceso a medicinas esenciales a bajo costo y se debe conservar regímenes flexibles de propiedad intelectual al nivel nacional.
- Un marco alternativo de integración que permita a los países pobres trabajar y negociar colectivamente en el ámbito multilateral; que promueva programas y mecanismos de compensación de las enormes asimetrías entre países de la región; y que potencie las relaciones comerciales y el desarrollo entre países del Sur.

Introducción

Después de la controvertida reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún en septiembre 2003, los ojos del mundo apuntan ahora a la ciudad de Miami, donde los ministros de comercio de las Américas se reunirán este noviembre para discutir lo que pretende ser el bloque comercial más grande del mundo, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El proyecto ALCA surgió de la Cumbre de las Américas de 1994, en la misma ciudad de Miami. Concebido como parte de la “Iniciativa de las Américas” lanzada por el Presidente Bush (padre) en 1991, este proyecto pretende dotar de marco jurídico a las políticas de liberalización, desregulación del Estado y apertura al comercio e inversiones extranjeras que los Estados Unidos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han promovido bajo el llamado “Consenso de Washington”.

Sin embargo, hoy en día ese modelo enfrenta una crítica resonante, no sólo por los inaceptables niveles de pobreza y desigualdad generados, sobre todo entre las mujeres y las poblaciones rurales, sino también por su poca capacidad para generar crecimiento. En el camino a Miami, el ALCA se tambalea ante las crecientes dudas sobre sus implicaciones para el futuro desarrollo del hemisferio.

Varios gobiernos de la región quieren revisar los términos de negociación del ALCA. La arbitraria fecha de 2005 para concluir las negociaciones parece poco realista, dados los escasos avances en los grupos de trabajo y las controversias alrededor de temas centrales. Además, en la mayoría de los países del hemisferio, cada vez más sectores representativos de la sociedad civil excluidos de las negociaciones se están pronunciando en contra del ALCA y planteando alternativas.¹

El colapso de la Cumbre en Cancún fue una oportunidad perdida. Sin embargo, la creciente firmeza en las posiciones de países en vías de desarrollo crea la esperanza que una genuina ronda de desarrollo pueda ser concluida. En este contexto, el proyecto del ALCA socava las posibilidades de éxito de las negociaciones en la OMC. En este documento, Oxfam Internacional reitera su oposición al ALCA, y a la par con otros actores sociales en el hemisferio planteamos propuestas distintas para que el comercio y las inversiones contribuyan realmente al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Lecciones para el ALCA: El Tratado del Libre Comercio de América del Norte

El primer gran paso del ALCA como proyecto hemisférico, que ha servido como base y modelo para los acuerdos y negociaciones sucesivas, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito en 1993 por Estados Unidos, Canadá y México. La experiencia de México con el TLCAN deja lecciones importantes para el resto de los países de América Latina y el Caribe.

Según el Banco Mundial, 45 millones de mexicanos viven con menos de US\$2 al día; de ellos, 10 millones viven en la pobreza extrema, con menos de US\$1 al día.² Los

¹ “Alternativas para las Américas”. Alianza Social Continental, Diciembre 2002.

² Banco Mundial en México, Reseña sobre México. 2003

altos niveles de pobreza se han mantenido constantes durante el TLCAN, aunque –según datos de la CEPAL– el nivel de pobreza rural ha aumentado en la última década.³

La Organización de las Naciones Unidas, en su primer Informe sobre Desarrollo Humano en México en el año 2002, ubica a México en el lugar 54 de 173 países en el índice de desarrollo humano: el mismo que ocupaba a principios de los años noventa. El Banco Mundial destaca las enormes diferencias –que han aumentado en los últimos 10 años– entre los ricos y los pobres, el norte y el sur, las ciudades y el campo, y entre hombres y mujeres. La incapacidad del TLCAN para abordar el problema de la pobreza y la desigualdad entre países tan asimétricos como Estados Unidos, Canadá y México es indicativo de las limitaciones del ALCA, que se repiten en el esquema del TLCAN.

Sin embargo, para los defensores del modelo, las cifras macroeconómicas de México son sinónimo del éxito. México se ubica entre los primeros 10 países exportadores del mundo; sus exportaciones crecieron de US\$51 mil millones en 1993 a US\$160 mil millones en el 2002. Durante buena parte de la década de los 90, México fue el mayor receptor de inversión extranjera en el mundo, con un increíble acumulado de 153 mil millones de USD durante el TLCAN.⁴ Sin embargo, el prometido crecimiento económico no ha llegado: el crecimiento promedio anual de menos de 1% durante el TLCAN no ha hecho más que exacerbar las grandes desigualdades sociales. Según un informe de las Naciones Unidas, en el 2003 la economía mexicana está virtualmente estancada por tercer año consecutivo.⁵

La integración económica entre México, EEUU y Canadá podría haber ayudado a combatir la pobreza y la desigualdad, pero el modo como el TLCAN abordó estos problemas socavó dicho potencial. Por ejemplo, el TLCAN debilitó sustancialmente el papel regulador del Estado mexicano, de manera que los flujos de comercio e inversiones han tenido escasa conexión con las cadenas productivas nacionales, con poco efecto multiplicador sobre el resto de la economía para generar crecimiento y empleo.

Por otro lado, al permitir la entrada a productos agrícolas subsidiados, el TLCAN causó estragos entre los millones de pequeños productores de granos básicos. El incremento de las importaciones de maíz desde los EEUU ha estado asociado con el desplome de los precios del maíz en el mercado interno, que han caído más del 70% desde 1994, afectando los ingresos de 15 millones de mexicanos que dependen de este cultivo.⁶

También, Estados Unidos está promoviendo el mismo modelo de acuerdos bilaterales, como el nuevo acuerdo con Chile y promoviendo un tratado con Centroamérica para este mismo año. A su vez, Canadá pretende establecer un acuerdo parecido con cuatro países centroamericanos. Estos acuerdos –igual que el ALCA–, incluyen la liberalización comercial en la agricultura, la desregulación de las inversiones y reglas estrictas de propiedad intelectual que limitan el acceso al conocimiento y la tecnología. En general, estas reglas perjudican la capacidad de los

³ “Indicadores Sociales Básicos de la sub-región norte de América Latina y el Caribe” Edición 2002, CEPAL. Naciones Unidas.

⁴ Fuente: Banco de México.

⁵ “México: evolución económica durante 2002 y perspectivas para el 2003” Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, México, 6 de agosto 2003.

⁶ “Dumping Sin Fronteras”. Cómo las políticas agrarias de EEUU destruyen los medios de vida de los productores mexicanos de maíz. Oxfam Internacional. Agosto 2003. www.comercioconjusticia.com

gobiernos para hacer que el comercio funcione en favor de las metas de desarrollo y erradicación de la pobreza.

Equilibrio entre multilateralismo y regionalismo

Desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, las negociaciones comerciales multilaterales se han caracterizado, por un lado, por la creciente protesta de organizaciones de la sociedad civil contra el modelo de libre comercio; y por el otro, por la creciente oposición de algunos países en vías de desarrollo a una agenda impuesta por los países ricos. Después de la debacle de Seattle, en la reunión ministerial en Doha los países ricos reconocieron que los acuerdos comerciales habían perjudicado el desarrollo, y acordaron una “Ronda de Desarrollo”.

Durante los últimos dos años y previo a Cancún, los Estados Unidos y la Unión Europea ya se habían destacado por el incumplimiento sistemático de casi todos los compromisos adquiridos en la reunión anterior en Doha, incluyendo los que se refiere al acceso a medicamentos de bajo costo y reformas en la agricultura. Basta señalar como muestra la aprobación por los Estados Unidos del nuevo “Farm Bill” en 2002, que aumentó los apoyos internos para la agricultura, seis meses después de haberse comprometido a reducirlos en Doha.

En la víspera de Cancún, un bloque de países, llamado el G20, encabezado por Brasil, Sudáfrica, India y China, e incluyendo 12 países latinoamericanos planteó a los EEUU y la Unión Europea una contrapropuesta para abordar los subsidios y apoyos internos de estos países que distorsionan los mercados agrícolas. Al mismo tiempo, numerosos países⁷ plantearon la necesidad de consideraciones especiales para ciertos productos agrícolas por su importancia para la seguridad alimentaria de la población y en defensa de los pequeños productores.

Ante la imposibilidad de imponer sus intereses en Cancún, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, criticó el escenario multilateral y anunció las pretensiones del gobierno de los EEUU de buscar acuerdos más a su gusto en el ámbito bilateral y regional. De cara a la reunión ministerial en Miami, varios países latinoamericanos recibieron presiones sin precedentes para salir del G20 y adoptar una declaración que respalde el proyecto del ALCA, tal como hicieron un grupo de 13 países en Trinidad y Tobago durante la reciente reunión vice-ministerial.

En el ALCA, en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de los EEUU con Centroamérica y con los acuerdos bilaterales, los EEUU y Canadá presionan para establecer reglas más ambiciosas que las de la OMC, buscando incluir las inversiones y las compras gubernamentales, así como las políticas de competencia, temas que fueron rechazados en Cancún. Al mismo tiempo, los Estados Unidos promueven reglas más estrictas de propiedad intelectual que parecen olvidar los acuerdos de Doha sobre acceso a medicamentos. Sin embargo, a pesar del interés expresado por el resto de los países del hemisferio, los Estados Unidos rechazan abordar el tema de los subsidios y apoyos internos a la agricultura.

Estas presiones hacen evidente una estrategia deliberada para socavar el proceso de construcción multilateral con la intención de privilegiar el ámbito regional y bi-lateral donde los países pobres tienen menos fuerza. Para Oxfam Internacional, un sistema

⁷ Según posiciones del G20 y de los países de la Unión de África, Asia, Caribe y el Pacífico, y los países menos desarrollados presentadas en Cancún sobre agricultura.

comercial regional fraguado bajo enormes presiones políticas de la principal potencia económica del mundo no conduce a nuestra perspectiva de Comercio con Justicia.

Por qué decimos NO al ALCA:⁸

América Latina y el Caribe enfrentan graves problemas sociales y altos índices de pobreza. Según la CEPAL, en el año 2002 vivían en la pobreza 220 millones de personas, lo que representa el 43.4% del total de los habitantes de la región.⁹ Cualquier planteamiento de integración debe partir de la imperativa necesidad de combatir estos niveles inaceptables de pobreza y exclusión.

Reglas justas para la agricultura

En Latinoamérica y el Caribe, más de 120 millones de personas dependen directa o indirectamente de la agricultura. El ALCA podría empeorar las desigualdades existentes en la liberalización agrícola, dejando a los pequeños productores aún más vulnerables al “dumping” de productos altamente subsidiados de los Estados Unidos.

A principios de la década de los 80, Haití producía casi el 100% del arroz que consumía el mercado interno. Bajo la presión de EEUU, Haití abrió su mercado a las importaciones. Como resultado, Haití se ha visto inundada de arroz subvencionado y barato procedente de EEUU, lo que ha provocado una caída en los precios del arroz local, con terribles consecuencias para las personas (uno de cada cinco haitianos) que dependen de la producción de arroz para vivir.

Estos subsidios distorsionan el comercio y privilegian a la gran agroindustria, amenazando los medios de vida de los pequeños productores tanto en América Latina como en los Estados Unidos, y agravando la crisis de seguridad alimentaria.

Oxfam Internacional propone:

- Poner fin al “dumping” de alimentos que destruye los medios de vida de millones de personas al establecer una competencia injusta en los mercados internos. Proponemos la eliminación de todos los subsidios que –directa o indirectamente– permitan exportar por debajo de los costos de producción. Las razones sociales o ambientales justifican los subsidios y apoyos internos a determinados sectores o productos, pero las reglas tienen que impedir que esto se convierta en “dumping”.
- Lograr un tratamiento especial en el tema de la agricultura, que permita exentar de los compromisos de liberalización aquellos productos que sean importantes para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
- Lograr un acceso mayor y más seguro a los mercados de los EEUU y Canadá con la suspensión de los obstáculos arancelarios y no-arancelarios a los países pobres, y la eliminación del uso arbitrario de reglas anti-dumping por parte de los EEUU. Deben pactarse mecanismos que impidan la aparición de barreras no justificadas al comercio bajo el disfraz de medidas fitosanitarias y normas de calidad.

Inversiones vinculadas al desarrollo

La inversión extranjera directa se ha convertido en los últimos diez años en la mayor fuente de transferencia financiera de los países ricos a los países pobres, lo que podría

⁸ Para un análisis más detallado de la posición de Oxfam Internacional sobre el ALCA véase: “Comercio con Justicia para las Américas. Agricultura, Inversiones y Propiedad Intelectual, tres razones para decir no al ALCA.” Oxfam Internacional. Enero 2003.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama Social de América Latina 2002-2003.

contribuir al desarrollo de estos últimos y facilitar la lucha contra la pobreza. Sin embargo, como hemos visto en el caso de México, el auge cuantitativo de las inversiones ha tenido un pobre impacto cualitativo en la problemática económica y social. Las reglas sobre inversiones del TLCAN han limitado la posibilidad de regular la inversión, lo que ha dado como resultado una muy pobre conexión con las cadenas productivas nacionales.

La inversión extranjera en América del Sur se triplicó durante la década de los 90, pero está concentrada en sectores extractivos (petróleo, gas y minería). Sin una regulación efectiva, estas industrias extractivas aportan poco al desarrollo, y –al contrario– pueden tener un devastador impacto ambiental y social. En Perú se han reducido los estándares de protección ambiental para atraer más inversión, pero esta desregulación ha puesto en peligro los modos de vida de los pueblos indígenas. Además, las empresas mineras transfieren sus ganancias fuera de Perú, y pagan pocos impuestos.

Los gobiernos de los EEUU y Canadá pretenden reeditar las reglas de inversión del TLCAN (contenidas en el Capítulo XI) que privilegian los intereses de las grandes corporaciones. Al eliminar los requisitos de desempeño sobre contenido nacional o transferencia tecnológica e impedir el uso de inversiones para promover políticas industriales nacionales, y limitar las posibilidades de una efectiva regulación social y ambiental, estas reglas eliminan las herramientas que vinculan las inversiones al desarrollo. Las cláusulas que autorizan a empresas transnacionales demandar a los Estados son otro ejemplo del desequilibrio en el TLCAN a favor de los privilegios corporativos.

Oxfam Internacional propone:

- Eliminar las reglas de inversión propuestas en el ALCA.
- Que los gobiernos conserven el derecho de introducir requisitos de desempeño y medidas que contribuyan a desarrollar vínculos entre el sector exportador y la economía local, asegurando el desarrollo de la capacidad productiva local.
- Que los gobiernos puedan establecer medidas para controlar los flujos de inversión de corto plazo, o cuando la inversión pueda amenazar los derechos laborales y ambientales, o cuando no contribuya al desarrollo.

Acceso a los beneficios del conocimiento y la tecnología

El acceso al conocimiento, la investigación, la ciencia y la tecnología es esencial para lograr el desarrollo equitativo y sustentable y la reducción de la pobreza; sin embargo, las reglas de propiedad intelectual que Estados Unidos desea incluir en el ALCA podría incrementar sustancialmente sus costos. Este efecto lo resentirá la gente común, que deberá pagar más por los medicamentos que necesita.

El acceso a medicamentos genéricos ayuda efectivamente a reducir los costos de medicamentos y ampliar la cobertura de salud pública. Por ejemplo, el sistema de seguro social de Costa Rica sólo es sostenible con el uso de medicamentos genéricos. Bajo las reglas de propiedad intelectual propuestas en el ALCA, el sistema de seguro social en Costa Rica tendría que incrementar su presupuesto para medicamentos de US\$70 millones a \$390 millones para garantizar la misma cobertura.¹⁰

Por otro lado, Brasil tiene un exitoso programa de salud pública para atender a portadores de VIH/SIDA, en el que todos los pacientes registrados reciben

¹⁰ Presentación en power point de Roman Macaya, Camara Nacional de Productos Genéricos, Costa Rica, 2003.

medicamentos gratuitos. En 2002, el programa costó al gobierno brasileño US\$177 millones para atender a 119,500 pacientes. Este presupuesto permitió atender a más pacientes que en el año 2000 a pesar de haber sido menor al presupuesto de ese año, gracias a la producción nacional de medicamentos genéricos. Bajo las reglas de propiedad intelectual planteadas en el ALCA, este programa no podría seguir ofreciendo la misma cobertura y el costo por paciente para el gobierno del Brasil se elevaría a más del doble del actual.

Los países latinoamericanos y caribeños ya están obligados a aplicar niveles altos y perjudiciales de protección a la propiedad intelectual, por el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. El costo de implementación de este acuerdo ya es alto, e incrementará los precios de muchos bienes, tecnologías importadas y medicamentos. Los casi 2 millones de personas que viven con VIH/SIDA en América Latina y el Caribe y los programas de salud pública en estos países simplemente no pueden pagar el alto costo de las medicinas de patente.

Oxfam Internacional propone:

- Que los países de la región cumplan con la Declaración de Doha de la OMC para mejorar el acceso a medicinas esenciales a bajo costo.
- Eliminar el acuerdo regional sobre propiedad intelectual. Estados Unidos debe dejar de utilizar la presión bilateral en los acuerdos comerciales para obligar a los países a adoptar reglas ADPIC-plus que favorecen los intereses corporativos y las utilidades, en lugar de compartir el conocimiento en beneficio de la salud y favorecer el acceso a la tecnología.

Una propuesta alternativa de integración

Oxfam cree en la necesidad de un esquema de integración alternativo que propicie el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Oxfam Internacional propone:

- Remover ciertos temas de la agenda regional para abordarlos en el ámbito multilateral. El escenario multilateral es necesario para lograr una coherencia global y para que los países pobres puedan trabajar y negociar colectivamente en defensa de sus intereses. La proliferación de acuerdos regionales y bi-laterales que van más allá de la OMC, fraguados bajo la presión política y económica de los Estados Unidos, está socavando la posibilidad de que los países en vías de desarrollo puedan defender sus intereses en el ámbito multilateral.
- Que la integración regional tome como punto de partida un tratamiento especial y diferenciado que busque compensar las enormes asimetrías entre los países de la región. Se deben desarrollar programas y mecanismos de compensación que privilegien la cooperación para el desarrollo, con medidas de apoyo a las regiones menos desarrolladas, a la luz de la experiencia de la integración europea.
- Promover los esquemas de integración intra-regional, como MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), o CARICOM, para potenciar las relaciones comerciales y la complementariedad entre los países del Sur, y un mayor acceso a los mercados de la misma región. Una interdependencia intra-regional que busque estimular los mercados domésticos y regionales, permitiendo a su vez el libre flujo y tránsito de mano de obra, ofrecería mayor potencial para generar un crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza.