

La República Bolivariana de Venezuela ante el ALCA¹

Reunión Ministerial de Miami
Noviembre 2003

En la medida en que se acerca la fecha prevista para la finalización de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, se hace evidente la necesidad de llevar a cabo un debate político conceptual abarcante sobre el modelo de futuro al cual aspiramos para el continente, y los modelos de integración más adecuados para el logro de dichas metas. Por esta razón, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, hemos considerado conveniente contribuir a esta necesaria reflexión colectiva presentando una visión de conjunto sobre los temas que se debaten en las negociaciones del ALCA y sus implicaciones para la construcción de una sociedad culturalmente plural, democrática, participativa, equitativa, y ambientalmente sostenible en todo el continente.

En el presente documento, incorporamos tanto asuntos ya abordados en documentos anteriores, como otros temas que consideramos igualmente sustantivos.

1. El papel del Estado, las opciones culturales a otros modos de vida, y las políticas de liberalización.

Un reto principal que tienen los países de América Latina y el Caribe es el de la superación de la pobreza y de las profundas desigualdades que hacen de éste, el continente más inequitativo del planeta. Estamos igualmente ante la exigencia de asumir y responder ante las demandas del reconocimiento de la multiplicidad de pueblos y culturas, de opciones de modos de vida, que caracterizan nuestro diverso y heterogéneo continente. Todo programa para América Latina y el Caribe tiene, por lo tanto, que tener como orientaciones prioritarias la superación de la pobreza y las desigualdades; la recuperación cultural y el fortalecimiento de diversas opciones de vida; y el logro de modalidades de uso de los recursos que, reconociendo los severos límites que hoy confronta el planeta, nos permita construir un futuro ambientalmente sostenible.

La experiencia de la región en las últimas décadas sugiere que no son precisamente las políticas liberalizadoras orientadas por el Consenso de Washington las que más favorecen el crecimiento. Tampoco es un modelo de globalización orientado por el mercado la mejor garantía de para preservación y vitalización de las múltiples tradiciones culturales, ni de la diversidad y riqueza biológica y ambiental que hacen posible la vida. Durante las décadas de los 60 y los 70, período en el cual se aplicaron políticas de desarrollo y de sustitución de importaciones, el crecimiento económico anual promedio del continente fue muy superior a los niveles de crecimiento promedio desde que se generalizaron las políticas de ajuste estructural, las liberalizaciones y los modelos de crecimiento hacia afuera.

1. Documento oficial de la República Bolivariana de Venezuela entregado a la Reunión Ministerial de Miami de noviembre 2003.

En la concepción que ha servido de fundamento a todas las negociaciones del ALCA ha prevalecido un fuerte fundamentalismo cultural liberal, así como un sesgo ideológico que en todo caso considera preferible el mercado a cualquier otra forma de regulación social o criterio de asignación de recursos. No se toman en cuenta la historia y la rica pluralidad cultural de nuestra región y se ignoran las formas en las cuales el Estado ha intervenido en todas las experiencias históricas de desarrollo capitalista consideradas como exitosas. El tema de las relaciones entre mercado y Estado y otras modalidades de regulación social, de construcción de tejido de vida enraizados en la diversidad de los contextos culturales, no es un asunto que se pueda resolver de una vez por todas, para todas las futuras situaciones y todas las coyunturas sobre la base de supuestos teóricos o políticos generales. La pertinencia de mayores o menores niveles de regulación o intervención social, la diversidad de respuestas desde los múltiples ámbitos de los pueblos y las culturas, son temas abiertos que tienen que decidirse de acuerdo a condiciones que están cambiando permanentemente. Esto tiene que ver tanto con las alternativas políticas por las cuales voten los electores a partir de la evaluación de las orientaciones programáticas ofrecidas por los diferentes candidatos y partidos, como con las opciones culturales que definen los modos de vida de los diferentes pueblos del continente. Sin esta condición difícilmente podríamos hablar de democracia política o de democracia en el terreno cultural. Las políticas de liberalización y ajustes estructurales no pueden, por lo tanto, establecerse como compromisos inamovibles a largo plazo. Esto significaría un acotamiento extraordinariamente severo a los márgenes futuros de la vida democrática.

Por todo esto, es necesario reintroducir el tema del papel del Estado y de las *políticas públicas* como condiciones sin las cuales no sería posible alcanzar la meta deseada de una sociedad culturalmente plural, equitativa, democrática y ambientalmente sostenible.

Es igualmente urgente e indispensable el reconocimiento, protección e impulso de otra multiplicidad de formas de organización y gestión social autónomas, basadas en la reciprocidad, la solidaridad y la autonomía que recorren el continente americano.

El sometimiento de todas las formas productivas a una lógica unidimensional de mercado y a criterios de productividad definidos por estándares internacionales socavaría irremediablemente las bases materiales de la reproducción de la rica diversidad cultural de nuestro continente.

Esta visión unilateral -base del ALCA- tanto del modo de vida que deben alcanzar todos los pueblos, así como de los modos únicos en los cuales se debe avanzar para lograrlo, entra en franca contradicción con las orientaciones básicas del régimen internacional de los derechos humanos, recogidos en sus instrumentos jurídicos más representativos, como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*, o en el *Convenio número 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Los servicios, derechos económicos, sociales y culturales. Lo público y lo privado.

Uno de los ámbitos en los cuales se producirían transformaciones más profundas en nuestras sociedades es en el área de los servicios tal como están concebidos en el *Capítulo sobre servicios* del ALCA. Consistente con la lógica de la mercantilización, estas negociaciones buscan abrir a la inversión privada amplias áreas de lo que hasta hace muy poco tiempo eran considerados como ámbitos propios de los servicios públicos. Orientado

por el objetivo de lograr el máximo grado posible de desregulación y liberalización (léase privatización) de estos servicios, las negociaciones tienen una agenda extremadamente ambiciosa, representando un ataque frontal a los derechos económicos y sociales a los cuales responden estos servicios. El concepto de servicios, que define la cobertura de estos acuerdos es extremadamente amplio. En una de las variaciones del texto del *Capítulo sobre Servicios* del ALCA los define en los siguientes términos:

el término "servicios" comprende todo servicio de cualquier sector, excepto... los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales;

un "servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales" significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios.

Con esta definición omniabarcante, prácticamente no queda servicio público alguno que no tendría que, en forma inmediata o en el futuro, someterse a las "disciplinas" del tratado. Lo que está en juego aquí son asuntos medulares tanto para la democracia como para los derechos humanos. La progresiva, -e irreversible- privatización de los servicios públicos transformaría en forma radical el ámbito de la esfera pública. Las demandas de acceso a los servicios de salud, educación, salubridad, agua, transporte, seguridad social, dejarían de procesarse como derechos sociales y económicos en el ámbito de lo *público*, para convertirse en relaciones contractuales *privadas* entre empresas mercantiles y clientes con capacidad de pago. Al individualizarse y privatizarse los problemas de acceso a estos servicios, éstos ya no pueden pensarse ni reclamarse como derechos.²

En Venezuela los derechos sociales, económicos y culturales no sólo forman parte de compromisos internacionales, sino que están igualmente garantizados constitucionalmente, con lo cual no sería posible "asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA", sin modificaciones profundas en la Constitución de 1999.

3. Los asuntos sociales y ambientales

2. El Banco Mundial, ha sido junto con el Fondo Monetario Internacional uno de los principales impulsores de la privatización de los servicios públicos en todo el Sur. Sin embargo, en su último informe sobre el desarrollo mundial descubre que los servicios son una responsabilidad social, que su privatización no garantiza que los pobres tengan acceso a éstos, y que éstos no pueden ser abandonados por el sector público. World Bank, *World Development Report 2004*, Washington, 2003.

En la Declaración Ministerial de Quito, se reitera que la “negociación del ALCA tomará en cuenta la amplia agenda social y económica contenida en las Declaraciones y Planes de Acción de Miami, Santiago y Ciudad de Québec, con el objeto de contribuir a elevar los niveles de vida, incrementar el empleo y mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas, mejorar los niveles de salud y educación y proteger mejor el medio ambiente.” Sin embargo, como ya se señaló arriba, hay un gran desequilibrio entre los compromisos y disciplinas de naturaleza mercantil que se establecen en el texto de los diferentes capítulos del Tratado, y los compromisos que se adquieren en los terrenos de los derechos humanos, laborales, culturales y ambientales. Hay igualmente un total desequilibrio entre los derechos de los inversionistas y los derechos de los Estados.

Todos los países que participan en las negociaciones del ALCA son firmantes de una amplia gama de acuerdos y tratados internacionales cuya finalidad es precisamente la protección de derechos humanos y la protección ambiental. Como lo ha demostrado ya la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en ocasiones los compromisos asumidos por un país en un nuevo tratado o acuerdo bilateral, multilateral o global pueden entrar en tensión o contradicción con otros previamente firmados y ratificados. El ALCA no es un tratado de derechos humanos, laborales, culturales o ambientales. Pero es indispensable garantizar que los compromisos que se adquieran con la firma de este Tratado no pongan en peligro los compromisos previamente adquiridos por todos nuestros países con relación a esos otros tratados. Esto es particularmente preocupante dado que en general los tratados de libre comercio, como ha sido el caso del TLCAN, tienen previstos mecanismos mucho más efectivos para garantizar su cumplimiento -mediante fuertes sanciones- que en los acuerdos y tratados de derechos humanos, laborales, culturales y ambientales. Esta capacidad de garantizar cumplimiento a las normas es igualmente característica de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

4. La agricultura: mucho más que un sector productor de mercancías

Como ha quedado confirmado una vez más por la reunión de la OMC en Cancún, las negociaciones comerciales internacionales continúan dándose en condiciones de profunda desigualdad. Mientras que los principales países industrializados del Norte exigen a los países del Sur una amplia apertura de sus economías, mantienen fuertes políticas de protección en aquellos sectores de sus economías en los cuales los países del Sur podrían tener mayor capacidad de competir en el mercado internacional. Es este el caso de los textiles y muy principalmente el de la producción agrícola. En el contexto del ALCA, con mucha razón, varios países del continente han venido planteando que resulta imposible continuar avanzando significativamente en muchas áreas de las negociaciones mientras los Estados Unidos no esté dispuesto a reconsiderar las políticas de apoyo interno a su producción agrícola.

Algunos países destinan decenas de miles de millones de dólares anualmente para sostener sus exportaciones y la producción de su agricultura, ocasionando fuertes distorsiones en los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales. Con esos precios se impide o dificulta el acceso efectivo a los mercados de esos países aún con la eliminación de las barreras arancelarias, se compite deslealmente en los mercados de América Latina y el Caribe quitando mercados en terceros países para los productos agrícolas que pudiéramos de otra forma exportar o hacerlo con mayores beneficios. Nuestros

países carecen de la magnitud de los recursos financieros que disponen los países desarrollados para apoyar la agricultura; lo que tenemos son instrumentos de política para paliar los efectos perversos de las distorsiones de los precios internacionales, instrumentos que se nos solicita eliminar con las negociaciones de acceso a los mercados.

La *Declaración Ministerial de San José* de 1998 estableció claramente entre los objetivos de las negociaciones “eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas que afectan el comercio en el Hemisferio”, e “Identificar otras prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas, incluidas aquellas que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas y someterlas a una mayor disciplina”.

También se acordó por consenso de los Ministros del ALCA, en la misma oportunidad, que las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se tratarían como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordados.

Sin embargo, desde el inicio de la negociación de los textos para el proyecto de Tratado, algunos países pusieron de manifiesto su reticencia a eliminar los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y las ayudas internas que distorsionan el comercio y la producción de productos agrícolas, con inclusión de las medidas con efectos equivalentes a los subsidios a las exportaciones. Estos masivos apoyos internos acentúan los desbalances profundos que caracterizan las relaciones económicas continentales. En la Reunión Ministerial celebrada en Quito todos los países reconocieron “la importancia de la agricultura para las economías de la región, cuyo tratamiento integral y no discriminatorio en las negociaciones del ALCA contribuirá a generar empleo, reducir la pobreza y favorecer la estabilidad social”, por lo cual reafirmaron “el compromiso hemisférico con la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio y el desarrollo de disciplinas a ser adoptadas para el tratamiento de todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas”. Se señaló en particular “que nuestra respectiva evaluación, por país o grupo de países, de los resultados de las negociaciones de acceso a mercados en agricultura en el ALCA dependerán del progreso que consigamos alcanzar en los otros temas que son parte de la agenda agrícola”.

Parte importante de la pobreza y la marginalidad de nuestros pueblos se concentra en la población que habita en las zonas rurales que subsiste con base en la actividad agrícola o actividades alrededor de la agricultura. Esa población es finalmente la más castigada con el desbalance de partida para la negociación de la agricultura y lo sería más si se excluyen de la negociación los aspectos que más la perjudican.

La exigencia de reducción de las políticas proteccionistas y de los masivos subsidios que otorgan los principales países industrializados no puede convertirse, sin embargo, en una demanda generalizada de liberalización del comercio de productos agrícolas. Para muchos países de América Latina y El Caribe la actividad agrícola es fundamental para la supervivencia de la propia nación. Las condiciones de vida de millones de campesinos e indígenas se verían catastróficamente afectados si ocurre una inundación de bienes agrícolas importados, aún en los casos en los cuales no exista subsidio. La producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía. Es, más bien, un modo de vida. Es el fundamento básico para la preservación de opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver

directamente con los temas críticos de la seguridad y soberanía alimentarias. Por lo tanto, no puede ser tratado como cualquier otra actividad económica o cualquier producto.

5. Los derechos de propiedad intelectual

El acceso a y el disfrute de los frutos de la ciencia y de la tecnología están claramente reconocidos y codificados como derechos humanos. En el artículo 27 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, esto se define en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Se establece un balance entre *el derecho de la sociedad a tener acceso a los resultados del “progreso científico”, y el derecho del creador a obtener un beneficio de su obra*. Como una expresión de la creciente primacía del derecho mercantil que avanza gracias a las negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, este balance se rompe por completo en *El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* y en el *Capítulo sobre Derechos de Propiedad Intelectual* del ALCA. Apelando a lo que fueron denominados “asuntos relacionados con el comercio”, se estableció un amplio régimen de protección de la propiedad intelectual que cubre cada uno de sus principales ámbitos. Estas negociaciones fueron realizadas en condiciones de extrema asimetría entre los países del Norte y los del Sur. A pesar de la resistencia inicial por parte de muchos países del Sur, los países del Norte lograron imponer un régimen obligatorio y global de protección de la propiedad intelectual de acuerdo a sus exigencias, a partir de propuestas formuladas por las transnacionales farmacéuticas. Estos textos definen los resultados de la actividad científico-tecnológica como una mercancía, como un bien por cuyo uso su propietario tiene derecho a cobrar al resto de la sociedad. Las modalidades de registro de la autoría del conocimiento característicos del modelo industrial, las *patentes*, adquieren una plena protección como *propiedad privada*. Las otras modalidades de conocimiento, colectivas, campesinas, tradicionales, de pueblos indígenas, etc., al no cumplir con los criterios de autoría precisa, novedad o aplicación industrial, carecen de dicha protección. Aquello en lo cual los países del Norte y sus empresas tienen sólidas ventajas, su control de una muy alta proporción de todas las patentes industriales, recibe rigurosa protección. Aquello en lo cual los países del Sur tienen ventajas, sus conocimientos campesinos y tradicionales y su biodiversidad, carece, en lo fundamental de protección.

Se ha producido una notoria ampliación de lo que se considera como patentable, haciéndose difusa la anterior frontera entre *invención* (patentable) y *descubrimiento* (no patentable). Igualmente, como consecuencia de las transformaciones en el campo de la tecnología, en particular de los nuevos desarrollos en la biotecnología, y respondiendo a las

exigencias de dicha industria, se ha abierto un nuevo e inmenso campo para la propiedad intelectual: *la propiedad intelectual sobre formas de vida*.

Estos desplazamientos conceptuales y doctrinarios en torno a la propiedad intelectual han sido acompañados por la creación de nuevos instrumentos jurídicos e institucionales, tanto nacionales como transnacionales, destinados a su protección.

En las relaciones asimétricas hoy existentes entre los países del Norte y el Sur, las ventajas del Norte residen precisamente en las áreas científico-tecnológicas. El régimen internacional de definición y protección de la propiedad intelectual está orientado a acentuar este desbalance. Protege las modalidades de conocimiento en las que los países más fuertes tienen ventajas, y deja sin protección aquellas en las que los países y pueblos del Sur tienen una indudable ventaja: la diversidad genética de sus territorios y en el conocimiento tradicional de los pueblos campesinos y aborígenes.

Como consecuencia de los derechos monopólicos otorgados por TRIPS, las compañías farmacéuticas pueden eliminar la competencia y cobrar precios más allá de la posibilidad de pago de millones de personas. A partir de diversos estudios se ha calculado que ocurrirán no sólo aumentos significativos de precios como consecuencia de la introducción de patentes, sino igualmente una notoria reducción del consumo: amplios sectores de la población quedarían excluidos del acceso a medicamentos comerciales. Se tenderá igualmente a la quiebra de medianas y pequeñas empresas farmacéuticas y al incremento en los niveles de monopolización de la actividad por las grandes transnacionales.

El establecimiento de patentes sobre diversas formas de vida, y la apropiación/expropiación del conocimiento campesino/comunitario por parte de las grandes transnacionales de semillas y agroquímicos, está cambiando aceleradamente los patrones de producción campesina en escala global. Los campesinos se hacen cada vez menos autónomos y más dependientes de la compra de costosos insumos de las transnacionales.

La "libertad de comercio" impuesta crecientemente por los intereses de estas transnacionales a los campesinos de todo el mundo, está conduciendo hacia una reducción de la variedad genética de muchos de los principales cultivos alimenticios. Esta reducción de la diversidad genética, asociada a una visión ingenieril de la agricultura, basada en un control extremo de tipo fabril sobre cada fase del proceso productivo -con semillas manipuladas genéticamente y el uso intensivo de agroquímicos- reduce drásticamente la capacidad auto-adaptativa y regenerativa de los sistemas ecológicos. En pocos ámbitos de las relaciones internacionales aparece tan nítida la oposición entre intereses de las empresas transnacionales que poseen la mayor parte de las patentes y los derechos humanos básicos de las mayorías pobres del Sur.

Ante este dramático panorama, Venezuela plantea que las nuevas formas como se estructuran y consolidan los acuerdos en torno al tema de la propiedad intelectual no pueden poner en peligro las condiciones de vida de la mayor parte de la población del planeta, las posibilidades de supervivencia de pueblos y comunidades que en todo el mundo defienden el derecho a otras opciones culturales alternativas a la mercantilización total, así como el derecho de nuestros pueblos de tener acceso a medicamentos y alimentos de calidad y bajos precios.

6. El mandato de la transparencia en las negociaciones y la participación democrática

Una y otra vez en las declaraciones presidenciales y ministeriales sobre el ALCA se han establecido mandatos y compromisos de transparencia en relación con el proceso de las negociaciones. La transparencia en el proceso de negociaciones es una condición sin la cual no sería posible la participación de la sociedad civil en el seguimiento del proceso. Sin embargo esta transparencia ha sido hasta el momento muy limitada. Sólo después de una insistente presión por parte de organizaciones sociales de todo el continente, fue dado a conocer el primer borrador de los textos en junio del año 2001, después de varios años de negociación. El segundo borrador se dio a conocer en noviembre del año 2002. Estos borradores, brindan una limitada capacidad de debatir sobre lo que ocurre en las negociaciones del ALCA. La abundancia de corchetes, sin que sea posible saber quien los introdujo, hace que le sea imposible a la población de cada uno de los países el conocimiento de cuáles son las posturas de negociación de sus respectivos gobiernos. Esto le otorga un alto grado de discrecionalidad a los representantes de los gobiernos en las mesas de negociación convirtiendo, de hecho, las posturas de estos representantes en secretos que niegan de antemano toda posibilidad de debate público informado, democrático.

Sólo mediante un proceso de negociaciones efectivamente transparente al conjunto de la sociedad, a los sectores empresariales, a los trabajadores, a las organizaciones indígenas, de mujeres, culturales, ambientales, a los partidos políticos, al parlamento, a la prensa, podremos afirmar que estamos avanzando en la dirección de un proceso de integración que pueda caracterizarse como democrático. En el caso venezolano, de acuerdo a lo previsto en el artículo 73 de la Constitución, Referendos en Proyectos de Leyes y en Materia Nacional, el Gobierno Nacional realizaría un referéndum sobre el ALCA antes de aprobar o ratificar el Tratado.

Una mayor transparencia, el acceso pleno de las sociedades a toda la información y el debate público sobre las negociaciones del ALCA, necesariamente exigirían otros cronogramas. Son estos los costos necesarios de la democracia. El acelerado proceso de reuniones que se llevan a cabo en la actualidad y la presión por concluir estas negociaciones a más tardar a finales del año 2005, niega tanto la posibilidad de la transparencia como la posibilidad de que sectores sociales y la sociedad en su conjunto sean consultados antes de tomarse decisiones de consecuencias tan profundas como las que estarían implicadas en los actuales borradores del ALCA.

La exigencia de la democracia y de la transparencia, del acceso a la información y del derecho a la participación en el proceso de toma de decisiones en torno al ALCA, tiene su fundamento principal en el hecho de que el Tratado es mucho más que un acotado acuerdo comercial. Abarca, por el contrario, el más amplio espectro de la vida colectiva en sus dimensiones institucionales, políticas, sociales, culturales. Esta amplia cobertura está definida en términos precisos en uno de los *Principios Generales* establecidos desde la Cuarta Reunión Ministerial de comercio de las Américas:

Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.

En otras palabras, se trata de la exigencia de un rediseño político-institucional de la estructura de los Estados, que requeriría en muchos casos -es esa la situación venezolana- de importantes cambios constitucionales. Siendo esto así, no puede seguirse negociado como si se tratase sólo de asuntos comerciales en los cuales sólo participan expertos y

especialistas en las diversas áreas del derecho mercantil y el derecho internacional. Unas negociaciones democráticas tienen que incorporar en forma efectiva a todos los sectores de la población del continente, ya que serían todos, en alguna medida, afectados por los acuerdos que se están negociando.

7. La desigualdad jurídica y el libre movimiento de las personas

En la tradición liberal ha habido históricamente una insistencia en que, a pesar de las diferencias fácticas existentes en la distribución del poder y de los recursos entre los ciudadanos de una democracia representativa, todos son iguales en el sistema político (un ser humano un voto) e iguales ante la justicia: ésta se supone ciega ante diferencias económicas, políticas, étnicas y culturales. Sin embargo, las normas del ALCA establecen desigualdades expresas entre los derechos de diferentes tipos de sujetos. Una primera desigualdad es la que se establece en cada país entre los inversionistas nacionales y los inversionistas de otros países que forman parte del acuerdo. Mientras que las normas y regulaciones públicas no pueden establecer ninguna condición que sea más favorable para los inversionistas nacionales que para los inversionistas extranjeros, lo contrario sí es perfectamente legítimo. Adicionalmente, el acuerdo establece una diferencia fundamental a favor de los inversionistas extranjeros al permitirles utilizar los mecanismos extranacionales de solución de controversias para cuestionar o solicitar compensaciones, por normas, leyes o políticas públicas de un país que, a su juicio, puedan de alguna manera afectar su “ganancia esperada”. Esta posibilidad les está negada a los inversionistas nacionales del país en cuestión. Es igualmente notoria la desigualdad jurídica que el texto establece entre el común de las personas, que en sus aspiraciones migratorias deben someterse a las crecientes regulaciones y limitaciones que se han venido estableciendo para cruzar fronteras, y una clase especial de ciudadanos, las llamadas *personas de negocios*, que tendrían pleno derecho a ingresar a los países donde su empresa realice una actividad económica.

Cuando se aumenta la movilidad de las empresas y de los capitales y se restringe o reprime el movimiento de las personas, se limita severamente la capacidad de negociación y de exigencia de mejoría de condiciones laborales y salariales de los trabajadores. La sola amenaza de que la empresa pueda moverse a otra localidad puede coartar severamente la capacidad organizativa y reivindicativa de los asalariados. Por ello un acuerdo comercial que sea realmente beneficioso para todos los países, y para todos los sectores sociales, requeriría, como es el caso de la Unión Europea, el *libre movimiento de las personas*.

8. Sobre las desigualdades en los niveles de desarrollo y los Fondos de Convergencia Estructural

Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas se inician con la existencia de abismales diferencias no sólo entre los tamaños de las economías, sino igualmente extraordinarias diferencias en los niveles de desarrollo. Uno de los objetivos

principales que debería tener un proyecto de integración exitoso, tal como lo ha demostrado la experiencia de la Unión Europea, es que la integración permita dar pasos sólidos hacia significativas reducciones de estas inmensas desigualdades inicialmente existentes. Esto requiere el establecimiento de compromisos firmes -con procedimientos que garanticen su cumplimiento- para que la operación del Tratado contribuya en forma efectiva a la reducción de estas desigualdades.

El tema de las profundas desigualdades a partir de las cuales se inicia el proceso de negociaciones del ALCA ha sido reconocido una y otra vez en los documentos de las Cumbres Presidenciales y Reuniones Ministeriales. En la *Declaración Ministerial de Quito*, se dice:

Reafirmamos nuestro compromiso de tomar en cuenta al discutir el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías del Hemisferio, para asegurar la plena participación de estas economías en la construcción y los beneficios resultantes del Acuerdo.

Sin embargo, las medidas que han sido discutidas bajo el formato de *trato preferencial*, o bajo la categoría de *pequeñas economías*, no permiten dar cuenta, ni ofrecer orientaciones de políticas capaces de contribuir en forma efectiva a una significativa reducción de esas profundas disparidades. No se trata sólo de economías grandes y pequeñas, sino de estructuras económicas muy diferentes.

Las medidas a las que se ha prestado más atención se han limitado al fortalecimiento de la capacidad técnica de los países para abordar las negociaciones del ALCA, pero nada se ha decidido aún sobre las necesarias y urgentes medidas que hay que aplicar para reducir y eliminar los profundos desequilibrios existentes entre nuestros países. El *Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas* ha realizado un levantamiento sistemático sobre “Los resultados y avances logrados relativos al trato de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”³ Este trabajo cuidadoso ilustra lo poco que se ha avanzado en dar una respuesta adecuada a las exigencias de un Trato Preferencia y Diferenciado para la economía más pequeñas y para los países, regiones y actividades que presentan menores niveles de desarrollo. En la mayor parte de las referencias a estos asuntos, el “trato preferencial” está limitado a asistencia técnica para los procesos de ajuste, o a la extensión de los plazos para el cumplimiento de las disciplinas del acuerdo. Pero ni siquiera estas limitadas respuestas han sido hasta el momento acordadas. Cada una de estas propuestas a lo largo de todos los borradores del acuerdo se encuentra todavía entre corchetes.

Si no se concretan las acciones necesarias para mejorar las condiciones del entorno social y productivo, países muy desiguales serían tratados como iguales y se verían obligados a competir bajo las mismas reglas a pesar de sus rezagos y debilidades.

Un trato de iguales a economías profundamente desiguales no puede sino favorecer a los más fuertes a costa de los más débiles. Ni asistencia técnica para la adaptación, ni plazos

³. FTAA.sme/14, 5 de septiembre de 2003

de unos cuantos años responden a estos problemas. Esto es particularmente preocupante en vista de que en la definición de los “Objetivos y Principios Generales” de la negociación⁴ del Tratado se establece que “Los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países.” Esto implica la exigencia de un *principio de reciprocidad* entre economías y agentes económicos profundamente desiguales. Esto entra en abierta contradicción con normas de larga data del régimen interamericano.⁵

Para avanzar en la reducción de estas profundas desigualdades, es indispensable encarar este reto y asumir compromisos firmes que necesariamente exigirán una significativa transferencia de recursos desde los países más ricos a los países más pobres. Desde nuestra perspectiva, un proyecto de integración puede ser una oportunidad para todos si y sólo si las principales potencias del hemisferio comparten los costos políticos, económicos y financieros de abrir espacios para el esfuerzo productivo de los países más débiles. En este sentido, la creación de los Fondos de Convergencia Estructural destinados a financiar los proyectos en infraestructura y servicios para disminuir las asimetrías y desigualdades entre países, es una condición imprescindible para evitar que una Área de Libre Comercio sea un espacio en el que ganan unos y pierden muchos.

⁴. Cumbre de las Américas, Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, *Declaración Conjunta*, San José, Costa Rica, 19 de marzo de 1998, Anexo 1.

⁵. El Protocolo de Buenos Aires es uno de los principales instrumentos del régimen de los derechos humanos en el continente Americano. Es notoria la contradicción entre esta forma de concebir la reciprocidad, y los compromisos vigentes incluidos en dicho acuerdo: “Artículo 37. Los Estados Miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir: a) La reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las exportaciones de los Miembros de la Organización, *salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados Miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico*; Artículo 38 *Los Estados Miembros reafirman el principio de que los países de mayor desarrollo económico, que en acuerdos internacionales de comercio efectúen concesiones en beneficio de los países de menor desarrollo económico en materia de reducción y eliminación de tarifas u otras barreras al comercio exterior, no deben solicitar de esos países concesiones recíprocas que sean incompatibles con su desarrollo económico y sus necesidades financieras y comerciales.*”

Durante el CNC de Puebla realizado, entre el 8 y 11 de abril del 2003, Venezuela presentó un documento en el que se insiste en la necesidad de discutir la viabilidad y conveniencia de incluir como tema el de los *Fondos de Convergencia Estructural*. Estos tendrían el objetivo reducir de manera significativa las asimetrías en los niveles de desarrollo entre naciones y entre sectores productivos. Para ello dicho mecanismo contaría con metas sociales y económicas precisas, plazos bien establecidos y mecanismos de seguimiento.

El tratamiento en el ALCA de las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías participantes, además de plantearse –por las razones arriba expuestas– como un asunto de la mayor prioridad, debería incluir:

1. La generación de instrumentos dentro del ALCA que permitan a los países en desarrollo mejorar sus condiciones productivas y competitivas, atenuándose las disparidades que caracterizan a su funcionamiento económico interno y las grandes distancias que los separan de las grandes economías desarrolladas del Hemisferio.
2. Una definición clara respecto a las economías que serán objeto de trato especial y diferenciado.
3. Una identificación de trato especial y diferenciado no sólo hacia la totalidad de cada una de las economías, sino también hacia el interior de cada una de ellas, de manera tal que dicho trato pueda dirigirse a las regiones y sectores que más lo necesitan. De esa manera los recursos que se canalicen para atender a las disparidades se vincularían directamente con los ámbitos intra-nacionales a los que irían dirigidos, asegurando de esta forma mayores niveles de eficiencia y transparencia, así como una reducción de las trabas administrativas asociadas al uso de dichos recursos provenientes de los mencionados mecanismos.

Si bien la instalación en 1998 del *Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas*, GCEMP, y la creación en 2002 del Programa de Cooperación Hemisférica, PCH⁶, son iniciativas que responden a la existencia de profundas desigualdades en el ALCA, es evidente que resultan insuficientes para una adecuada atención del problema, empezando por el hecho de que hasta la fecha el tratamiento especial y diferenciado no se hace extensivo a las economías que sin ser de las “más pequeñas” se caracterizan por su escaso grado de desarrollo promedio y/o por existir en su interior regiones o sectores que requieren de apoyos especiales para poder enfrentar con éxito el libre comercio hemisférico que el ALCA traerá consigo.

⁶Dicho Grupo fue instaurado en la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio de Las Américas, llevada a cabo en San José, Costa Rica, el 19 de Marzo de 1998. Según el párrafo 13 de dicha Declaración, sus funciones son: a) *seguir el proceso del ALCA, evaluando las inquietudes e intereses de las Economías más Pequeñas*; b) *eleva a la consideración del Comité de Negociaciones Comerciales los temas de interés para las economías más pequeñas y hacer las recomendaciones para abordar estos temas*.

Son más de 24 países en el Hemisferio que reconocen las limitaciones de estas propuestas y exigen cambiar la metodología de ayuda a los países en desarrollo. La delegación de CARICOM ha venido planteando este tema desde el principio de las negociaciones e insisten en la necesidad de un Fondo de Integración Regional, las delegaciones como República Dominicana y Nicaragua solicitan un Fondo de apoyo a la reconversión de empresas y a la reorientación de la producción, la delegación de MERCOSUR propone un Fondo de Compensación.

Venezuela ha presentando una serie de posibles fuentes de financiamiento para estos *Fondos de Convergencia Estructural*, como pueden ser: condonación de la deuda externa, retención para los Fondos de un porcentaje de los pagos que aún queden pendientes por concepto de deuda externa, impuesto a las transacciones cambiarias especulativas, aporte de los inversionistas extranjeros y donaciones de organismos internacionales; en la búsqueda de cambiar deuda por bienestar y mecanismos redistributivos eficientes y justos.

9. El ALCA ¿Amenaza a la soberanía jurídica de los Estados?

Los conflictos potenciales entre las orientaciones jurídicas normativas del ALCA, y las doctrinarias de la soberanía jurídica de los Estados constituyen un asunto que requiere un debate a fondo. La concepción del ALCA como instrumento para la transformación jurídico política de cada uno de los países está claramente definida en uno de los principios rectores de todo el proceso de negociaciones:

Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.⁷

A lo largo del texto del tratado, una y otra vez, se establece que la aplicación de leyes o normas del país no podrá utilizarse como argumento para no cumplir con las obligaciones o *disciplinas* del tratado. Entre muchos ejemplos que están presentes en el texto de los borradores del ALCA, pueden citarse los siguientes del *Capítulo sobre Inversión*. Los compromisos que adquiere el país:

Se aplican en todo el territorio de las Partes, y en cualquier nivel u orden de gobierno *a pesar de las medidas incompatibles que pudiesen existir en las*

⁷. “Declaración Conjunta de San José”, Costa Rica, Cumbre de las Américas, Cuarta Reunión Ministerial de Comercio 19 de marzo de 1998 [http://www.ftaa-alca.org/ministerials/costa_s.asp]

legislaciones de esos niveles u órdenes de gobierno. (Artículo 1.7 Ámbito de Aplicación)

Más adelante, dice el texto del tratado:

Nada de lo dispuesto en los párrafos... se interpretará en el sentido de impedir a una Parte adoptar o mantener medidas, incluidas las de naturaleza ambiental... necesarias para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentaciones *que no sean incompatibles con las disposiciones de este tratado. (Artículo 7.4 Requisitos de Desempeño).*

Esto es, un Estado podrá tomar medidas para el cumplimiento de leyes y reglamentos nacionales, pero, sólo cuando estas leyes y reglamentos sean compatibles con los compromisos acordados en el texto del ALCA.

De consecuencias igualmente profundas para el orden jurídico de cada uno de los países del continente es la forma en la cual se le otorga a los inversionistas extranjeros el derecho a utilizar los mecanismos de solución de controversia del tratado para cuestionar normas, leyes, reglamentos o políticas públicas que de alguna manera puedan afectar su "ganancia esperada". Como lo ha demostrado la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, este derecho puede limitar severamente la capacidad de los Estados para hacer cumplir o establecer normas y regulaciones en los terrenos ambientales y de salud pública, restringiendo de esa manera el ejercicio de políticas públicas soberanas en estos ámbitos.

Estas reducciones profundas del ámbito del ejercicio de la soberanía nacional afectarían a todos los países del continente. Serían directamente incompatibles con los contenidos doctrinarios básicos que sirven de sustento a la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* del año 1999.

Caracas, noviembre 2003