

[Capítulo VI

Evolución de la participación y la posición de Venezuela en las negociaciones del ALCA

Eduardo Porcarelli | Fidel Garófalo]

Al analizar los procesos de negociación bilateral y multilateral del área económico comercial en los que Venezuela ha participado (OMC, CAN, G-3, para mencionar sólo algunos), podemos observar que nunca antes se verificó un cambio tan radical en el enfoque negociador y en la posición de nuestro país como el que estamos presenciando en el caso de las negociaciones del ALCA. Ni siquiera en ocasión de los cambios en la conducción del gobierno por parte de administraciones de diferente orientación político-ideológica (AD, COPEI, CONVERGENCIA) —más allá de los naturales cambios de énfasis en algunos aspectos de la política exterior y de las diferencias de estilo y de matices en su conducción— se dio una reorientación tan drástica y profunda en los planteamientos, en el enfoque y en la propia estrategia negociadora, como la que ha adoptado el gobierno del presidente Hugo Chávez.

Este cambio en el área de las negociaciones económico comerciales, de gran sensibilidad en la política exterior de Venezuela, obliga a indagar sobre las razones, las implicaciones, el significado y las posibles consecuencias del mismo desde la perspectiva del interés nacional y de su tradicional posicionamiento en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y hemisféricas. Es importante aclarar, sin embargo, que este capítulo no se propone emitir juicio de valor alguno sobre esos cambios sino buscar y analizar las implicaciones y consecuencias que la nueva orientación de nuestra política exterior, en materia económico-comercial, puedan tener para el futuro de Venezuela.

Las negociaciones

Naturaleza de las negociaciones, ambiente estratégico, peculiaridades y aspectos políticos, antes y durante la negociación

Los funcionarios y expertos que de una u otra manera han tenido oportunidad de participar en las diferentes etapas del proceso de negociación del ALCA concuerdan en que se trata de una negociación *sui generis*, en el sentido de que se aparta significativamente del modelo usual utilizado en negociaciones similares. En razón de ello, antes de considerar cuál ha sido la participación, el comportamien-

to y la posición de Venezuela durante el proceso, es necesario no sólo delinear el ambiente y el entorno estratégico en el que se han venido desarrollando las negociaciones desde sus inicios, sino también subrayar algunas peculiaridades de la modalidad de negociación adoptada para el ALCA, a fin de aclarar la verdadera naturaleza de este ambicioso proyecto políticoeconómico del hemisferio. Esto también podría ayudar a comprender mejor los cambios ocurridos en la posición venezolana a partir de 1999.

El ALCA está enmarcada e incluida en la concepción holística y global que Estados Unidos tiene de su política internacional y, por lo tanto, constituye un objetivo más de su agenda internacional, específicamente de la hemisférica. Si bien los antecedentes inmediatos del ALCA se remontan a la administración de Ronald Reagan y se refieren al área económica y comercial, la conceptualización y el lanzamiento del Proyecto ALCA se realiza en el marco de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas (Miami, diciembre de 1994; cf.: www.alca-ftaa.org), en cuya Declaración de Principios y Plan de Acción se incluye el tema del libre comercio en el capítulo «La Promoción de la Prosperidad mediante la Integración Económica y el Libre Comercio», acompañado de temas tales como el turismo, la cooperación energética y la cooperación en ciencia y tecnología.

El Plan de Acción, como expresión a nivel operativo de los mandatos de la Declaración de Principios, abarca otros tres grandes temas: la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias en las Américas; la erradicación de la pobreza y la discriminación y la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, por lo que no queda duda de que para Estados Unidos el ALCA forma parte de una agenda hemisférica en la que el libre comercio está ligado a otros temas importantes de su agenda de política exterior.

Lo anterior obliga a concluir que la naturaleza de las negociaciones del ALCA es compleja porque va más allá de lo técnicocomercial y toca asuntos políticos de gran trascendencia para todos los países del hemisferio. Esta realidad era y es bien conocida por los países que participan en el proceso de negociación y es por ello que el entorno estratégico y el ambiente general prevalecientes en la época anterior y para el momento de iniciarse las negociaciones se basaba en convicciones, planes, objetivos y metas que si no consensuales eran —cuando menos, por las razones que fuera— altamente convergentes.

Para ese momento histórico se tenía la percepción generalizada de que tras los fracasos de la década anterior, para alcanzar el desarrollo y la prosperidad en nuestro hemisferio, la democracia en lo político y el libre comercio y el desarrollo sustentable en lo económico y social eran instrumentos imprescindibles que, conjuntamente con la profundización de los procesos de integración sub-regional y la consolidación de la cooperación, permitirían que tales aspiraciones se concretaran. Algunos de los elementos más relevantes y característicos del entorno estratégico vigente desde principio de los años noventa eran el incipiente y acelerado proceso de globalización, el refloreamiento de los movimientos integracionistas con un enfoque de apertura comercial y la generalización y consolidación de la democracia en la mayoría de los países del hemisferio.

Una vez finalizada la confrontación Este-Oeste, con el desmoronamiento de la Unión Soviética y superada la etapa de bipolarización político-ideológica entre los dos grandes bloques de poder, la década de los noventa se inició con una nueva dinámica en el campo de las relaciones internacionales; se abrió también una época de gran incertidumbre política, con nuevos retos y desafíos y con la sensación de que era hora de buscar un nuevo orden mundial. En lo económico este fue un momento de especial relevancia. Aunque el énfasis en el área de la política internacional —en particular en el caso de Estados Unidos— se trasladó a otros asuntos como la lucha contra el terrorismo, la eliminación de las armas de destrucción masiva, el afianzamiento de los regímenes democráticos, igualmente adquirieron relevancia los temas económicos, en especial el relativo al comercio internacional. Todo ello en el contexto de ese

nuevo fenómeno conocido como «globalización» que, sin ser totalmente nuevo, adquiere rol preponderante por la extraordinaria velocidad con que se expande y se afirma, gracias a los grandes avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones y el transporte.

Para Estados Unidos, única superpotencia global que emerge después del fin de la guerra fría, los primeros años de la década de los noventa fueron un período de incertidumbre y de búsqueda de nuevas orientaciones en su agenda exterior. La necesidad de un «nuevo orden mundial» se tornó un tema central y frecuente en las intervenciones del presidente George Bush. Esta búsqueda se orientó en modo particular hacia los aspectos económicos que, junto con el tema del terrorismo, fueron el centro de la reformulación de la agenda de política exterior norteamericana. Esto no podía ser de otra manera ya que lo económico era justamente el área en la cual Estados Unidos presentaba mayores debilidades y vulnerabilidades.

Reflejo de este cambio de prioridades fue el relanzamiento de propuestas como la Iniciativa para las Américas y el inicio de negociaciones para lograr acuerdos más avanzados o comprehensivos en materia comercial y de inversiones, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como las iniciativas dirigidas hacia la región Asia-Pacífico y, sobre todo, la propuesta hecha en 1994 de conformar un área de libre comercio en el hemisferio americano. En lo que respecta a esta última iniciativa es importante recordar que la década de los noventa coincidió con un renovado interés y una renovada búsqueda de esquemas alternativos y novedosos por parte de los países de América Latina y del Caribe que, tras la llamada «década perdida de los ochenta» les permitieran lograr el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los pueblos de la región.

Dos elementos, por una parte la reafirmación de las democracias y, por la otra, el reconocimiento del fracaso de modelos económicos como el de sustitución de importaciones, son claves para entender el *animus* imperante en los gobiernos de la época y su influencia en la decisión de participar en un proceso de negociación como el del ALCA, de manera acrítica y con una excesiva dosis de optimismo respecto de los posibles efectos beneficiosos del acuerdo. Otro elemento, no menos importante sin duda, fue la renovada convicción de que sólo a través de la integración en bloques sub-regionales o regionales sería posible para los países en desarrollo alcanzar los niveles deseados de prosperidad (en lo nacional) y de fortaleza para negociar con los grandes bloques del poder económico (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) en el escenario mundial de las negociaciones comerciales, la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los documentos emanados de la Primera Cumbre de las Américas (posteriormente ratificados en otras dos cumbres sucesivas; cf.: www.alca-ftaa.org) contienen todos los elementos antes descritos. Pero además es necesario subrayar que todos los países en desarrollo del hemisferio recibieron con satisfacción el lanzamiento de las negociaciones del ALCA por considerar que con esa iniciativa finalmente Estados Unidos había dirigido su mirada y atención hacia su «patio trasero», por tanto tiempo olvidado y/o marginado. En otros términos, las negociaciones del ALCA se originan y se inician en un ambiente hemisférico de gran convergencia de propósitos en lo político y lo económico, de grandes esperanzas y expectativas en las bondades de la globalización y en un contexto de aceptación generalizada del modelo de economía y de mercado como el más idóneo para lograr las metas de desarrollo y prosperidad en el continente americano.

Aspectos económicos y comerciales

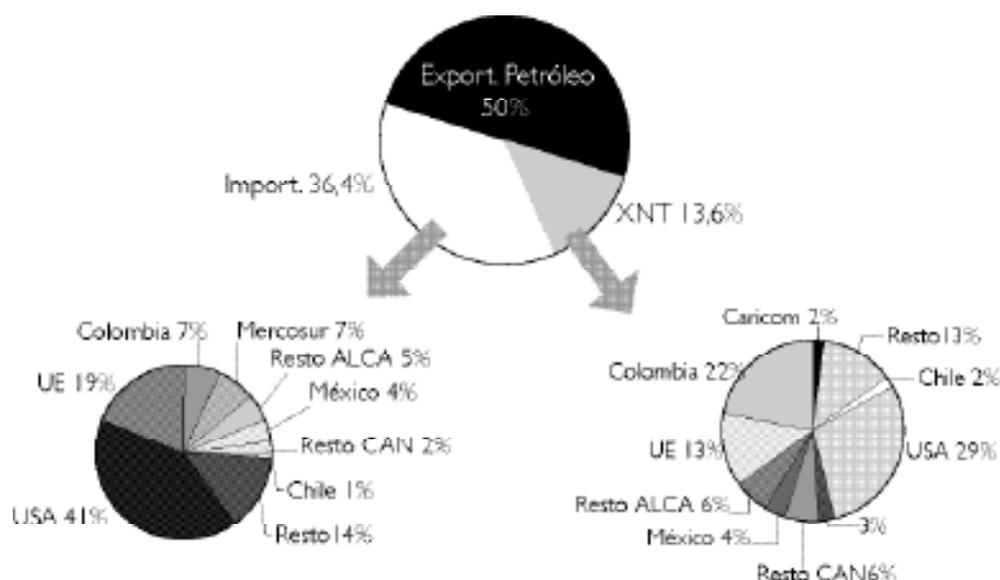
El contexto económico comercial en el cual se desarrollan las negociaciones del ALCA para Venezuela está influenciado, por una parte, por las negociaciones comerciales que Venezuela ha culminado

do en el pasado y que continúa desarrollando en el presente y, por la otra, por los índices macroeconómicos y sociales que, de acuerdo con algunos de los decisores de política involucrados en las negociaciones, pueden verse afectados negativamente si no se aplican los correctivos necesarios para que estas negociaciones no se comprometan a abrir sectores percibidos como de vital importancia para el desarrollo futuro del país.

En cuanto a las negociaciones comerciales y sobre inversiones no hay duda de que Venezuela tiene una amplia experiencia. En tal sentido, es importante recordar que Venezuela, además de formar parte del sistema multilateral de comercio en la OMC, pertenece a la Comunidad Andina desde 1973 (zona de libre comercio y unión aduanera imperfecta con aspiraciones de llegar a ser mercado común en el 2005) y ha firmado acuerdos de Libre Comercio con México (Grupo de Los Tres-G3) y Chile. Participa así mismo en acuerdos de complementación económica con Argentina y Brasil, en forma conjunta con la Comunidad Andina (ACE 48 y 39, respectivamente, dentro de la ALADI); acuerdos de alcance parcial con Centroamérica, Cuba, Guyana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Paraguay; un acuerdo de comercio e inversión con la Comunidad del Caribe (CARICOM), además de formar parte de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y de disfrutar del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos. Adicionalmente, Venezuela ha suscrito 21 acuerdos de promoción y protección de inversiones y tiene más de 27 negociaciones en distintas etapas de avance.

Sin embargo, a pesar de todos estos acuerdos comerciales, su comercio exterior sigue dependiendo principalmente de las exportaciones petroleras. De un intercambio comercial total igual a 100 (importaciones + exportaciones), Venezuela exporta 63,5% al mundo e importa 36,4% del mundo. De sus exportaciones, 63,5% está compuesto por 49,9% petróleo y derivados, 0,3% mineral de hierro y 12,0% exportaciones no tradicionales (promedio 1997-2002; cálculos de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Comercio, a partir de datos del INE y MEM; ver gráfico 1). Este análisis general de las cifras de exportaciones no permite reflejar algunos éxitos importantes

GRÁFICO 1 | Distribución de la balanza comercial Venezuela Mundo 1997-2002



Fuente: MPC, Dirección de Comercio Exterior, con datos del INE y MEM.

del comercio exterior venezolano, como el crecimiento de sus exportaciones no tradicionales a la región andina a consecuencia del Acuerdo de Cartagena. Para 1973, las exportaciones venezolanas a la CAN eran de 42.266 dólares anuales, mientras que en el año 2002 alcanzaron 1.242.680 millones de dólares (cf.: Sistema Subregional de Estadística, Secretaría General de la CAN: /www.comunidadandina.org/estadisticas/sgde060pdf).

Una aproximación económica–comercial a las negociaciones del ALCA desde la perspectiva venezolana implica referir brevemente los posibles efectos positivos y riesgos que derivan de ellas, sin olvidar que con independencia del balance final de dichos efectos estas negociaciones son importantes ya que en el hemisferio americano se ubica el 68% del intercambio comercial venezolano (ver gráfico 2).

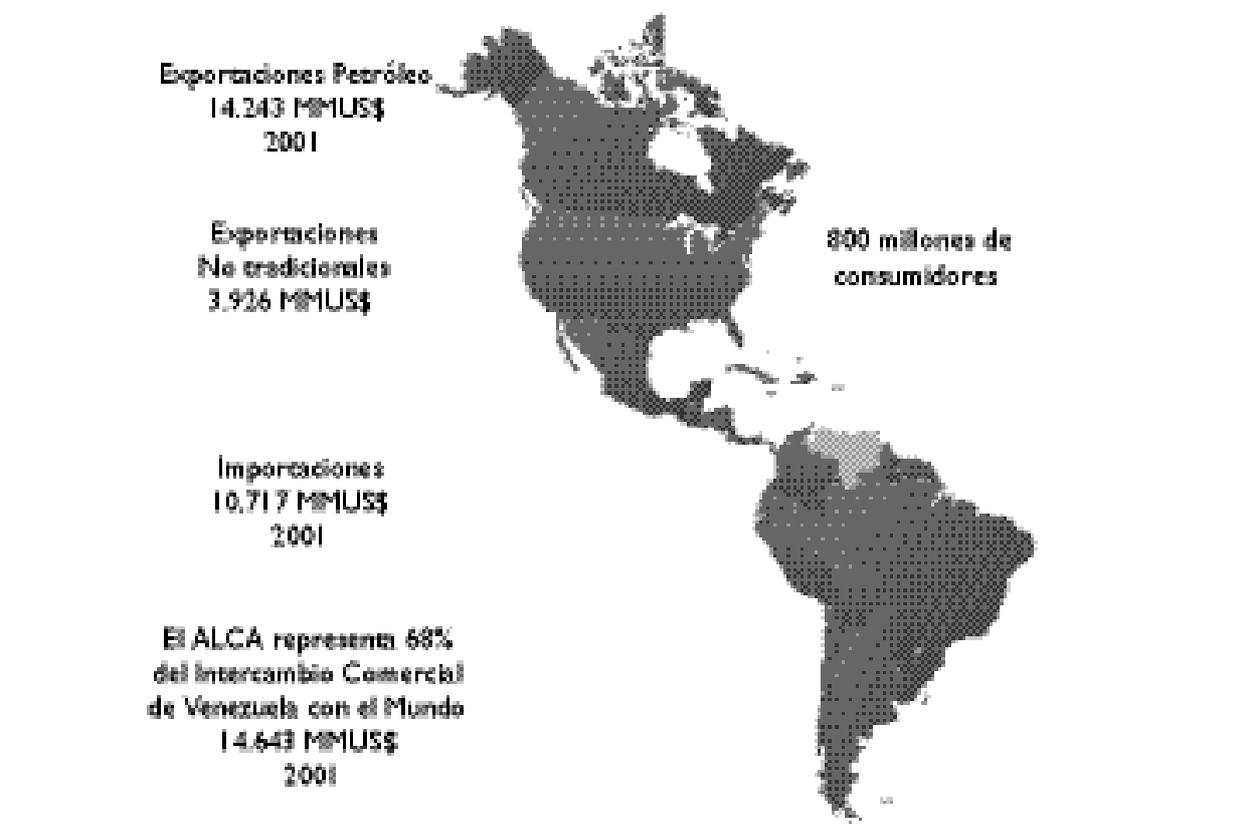
Entre los posibles efectos positivos vale la pena destacar los siguientes:

— Expansión de mercados, pues interesa obtener preferencias arancelarias en los mercados del Caribe y Centroamérica a los cuales Venezuela ha otorgado preferencias arancelarias sin haber obtenido a cambio concesión alguna. Igualmente se asegurarían las preferencias arancelarias vigentes para Venezuela a través del SGP de Canadá y Estados Unidos, sobre los cuales no existe seguridad de que sean renovados en el futuro, y por ende el ALCA sería una vía para que dichas preferencias arancelarias unilaterales permanezcan en el futuro, aseguradas en el texto del acuerdo (gráficos 3 y 4).

— Mayor nivel de predictibilidad de las relaciones comerciales por estar amparadas por un cuerpo normativo con reglas claras y por un mecanismo de solución de controversias consensuado.

— Ventajas para el consumidor; por la posibilidad de acceso a una mayor cantidad de productos en términos de variedad, calidad y precio.

Intercambio comercial venezolano | GRÁFICO 2



— Incremento de la inversión extranjera directa, debido a los puntos señalados precedentemente y a las ventajas comparativas que posee Venezuela frente al resto de los países que participan en las negociaciones del ALCA.

En cuanto a las desventajas o los efectos no deseados, sobre todo tomando en cuenta la situación actual de la industria nacional que entre 1998 y 2002 ha sufrido una drástica reducción del número de empresas industriales: -43% (Conindustria, 2002), la lista es más larga:

— Presión sobre el flujo de comercio de Venezuela con la Comunidad Andina, en cuyos mercados Venezuela se vería obligada a competir con todos los países del hemisferio.

— Desviación de las corrientes actuales de comercio, como resultado de un entorno altamente competitivo.

— Presión sobre el aparato industrial venezolano, el cual se estaría obligado a una reestructuración en el corto plazo o a desaparecer:

— Dificultad de las producciones agrícolas venezolanas para competir en el mercado interno frente a la entrada de otras más competitivas o altamente subsidiadas provenientes de los países del área.

— Reducción del ingreso fiscal como consecuencia de las reducciones arancelarias sobre las importaciones de la región, las cuales representan 1,91% del PIB real (BCV, 2001).

— Potenciales efectos sobre el desarrollo del capital nacional si no se preservan espacios en el

GRÁFICO 3 | Apertura de mercados del hemisferio a Venezuela



área de los servicios, las inversiones y las compras gubernamentales, entre otras que permitan aplicar políticas dirigidas a su promoción, fortalecimiento y mayor participación.

Cada una de estas ventajas o efectos no deseados se tornan relativos, sin embargo, frente al resultado final de la negociación. Un pronóstico exacto del impacto del ALCA en Venezuela no puede estar fundamentado sólo en proyecciones basadas en el devenir actual de las negociaciones. Es importante destacar además que la percepción de la actual administración sobre el impacto del ALCA en el país se basa en las premisas que se mencionan a continuación:

- Los efectos negativos o no deseados del ALCA superan los efectos positivos.
- Los efectos negativos no se circunscriben al ámbito económico-comercial, sino también a los ámbitos político, social y cultural, entre otros.
- Los acuerdos comerciales suscritos por Venezuela han traído más desventajas que ventajas y han sido mal negociados por «tecnócratas» insensibles a las necesidades de un desarrollo genuino.

Apertura de Venezuela a mercados del hemisferio | GRÁFICO 4



Las tramas utilizadas tienen el siguiente significado: Negra (Liberado) se refiere a países con los cuales existe libre comercio de bienes, en por lo menos más de 90% del universo arancelario. La trama gris (Parcialmente Liberado) se refiere a países con los cuales existe un nivel importante de preferencias arancelarias en un universo de productos significativo. Gris oscuro (No Liberado): se refiere a países con los cuales no existe libre comercio ni preferencias arancelarias.

— Las negociaciones del ALCA, a pesar de referirse al área económico-comercial, tienen un altísimo trasfondo geopolítico e ideológico, por lo que deben ser dirigidas con un enfoque eminentemente político.

Venezuela en el proceso de negociación del ALCA

Venezuela no fue una excepción en cuanto a la actitud adoptada ante la perspectiva de negociar un área de libre comercio continental, a pesar de que para 1994 un nuevo gobierno se encontraba en el poder, después de uno de los períodos más inestables de su etapa democrática. En los años previos la agenda económica del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, de orientación aperturista en materia de comercio internacional, había detonado el malestar social acumulado durante más de una década como consecuencia de las erradas políticas económicas de los gobiernos Herrera y Lusinchi, aunque al mismo tiempo se había producido un repunte significativo en los índices de crecimiento económico en 1991 y 1992. En 1994, el segundo gobierno de Rafael Caldera, pese a la suspicacia y escasa simpatía del Presidente por el modelo estadounidense, participó con actitud cooperativa tanto en la fase preparatoria de la Cumbre de las Américas como en las negociaciones para la creación del ALCA.

Antes de examinar con mayor detalle cada una de las etapas de la participación de Venezuela en el proceso de negociación, así como la posición adoptada en cada una de ellas, es necesario señalar las peculiaridades del proceso mismo de negociación del ALCA, entre las cuales destaca que no existen actas o documentos formales de cada reunión de los grupos de negociación; que los documentos que se conservan sólo recogen los resultados finales de las discusiones y propuestas, bien sea consensuadas o sin acuerdo [entre corchetes], lo cual torna complejo el seguimiento pues imposibilita conocer con certeza el origen de las diferentes propuestas y dificulta reconstruir la dinámica de las posiciones asumidas por los diferentes negociadores a lo largo del proceso. Además, en el caso de Venezuela se agregan elementos adicionales tales como: los cambios frecuentes en la composición del equipo negociador; la inconstante asistencia de sus negociadores a las reuniones de los grupos de negociación y, por ende, la falta de informes que permitan realizar un seguimiento oportuno y fidedigno de lo acontecido en las sesiones de trabajo; la falta en algunos períodos de lineamientos estratégicos claros, precisos y representativos de todos los sectores con interés en la negociación del ALCA y el sesgo personalista en términos de preferencias y/o inclinaciones técnico-profesionales o ideológicas de los ministros de comercio de turno. La participación esporádica y marginal de la Cancillería en las negociaciones y la falta de una adecuada coordinación con otros ministerios como el de Agricultura, fueron otros elementos de inestabilidad y precariedad.

Esta situación se vio agravada también por el proceso de transformación al cual estuvo sometida la institución que originalmente tenía a su cargo la representación de Venezuela en las negociaciones, el Instituto de Comercio Exterior-ICE, cuya fusión con el Ministerio de Fomento entre 1998 y 2000 dio nacimiento al Ministerio de Industria y Comercio-MIC que, posteriormente, se transformó en Ministerio de Producción y Comercio-MPC. De manera que la reconstrucción de lo acontecido durante la primera etapa, así como lo relacionado con la participación de Venezuela, sólo ha sido parcialmente posible y sólo gracias al testimonio de algunos funcionarios que en esa época participaron en las negociaciones.

La primera etapa de la negociación del ALCA, que abarca el período 1995-2001, coincidió en su inicio con la Primera Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Denver (Colorado, Estados Unidos) en junio de 1995 y culminó con la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec (Canadá) en

abril de 2001. Durante ese período se realizaron además la Segunda, la Tercera, la Cuarta, la Quinta y la Sexta Reuniones Ministeriales, en Cartagena (Colombia) 1996; Belo Horizonte (Brasil) 1997; San José (Costa Rica) 1998; Toronto (Canadá) 1999, y Buenos Aires (Argentina), y la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile (abril de 1998), respectivamente. Con respecto a estas reuniones es importante puntualizar que hasta la Cuarta Reunión Ministerial la principal tarea de los negociadores fue identificar las áreas y los temas que habrían de incluirse en el acuerdo (ver Declaraciones Finales de las Reuniones: www.ftaa-alca.org). La Reunión de San José marcó un hito en el proceso negociador por cuanto los Ministros de Comercio recogieron las recomendaciones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) y recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno dar inicio formal a las negociaciones, recomendación en efecto adoptada en la Segunda Cumbre de las Américas.

Una segunda etapa transcurre desde la Cumbre de Québec (2001) hasta la Séptima Reunión Ministerial de Quito (noviembre de 2002), período en el cual los negociadores presentaron las propuestas de sus respectivos países según las modalidades acordadas en las diferentes reuniones del CNC y que quedaron plasmadas en los dos primeros borradores del acuerdo.

La tercera etapa se inició con la Séptima Reunión Ministerial, en Quito (Ecuador; noviembre de 2002) y se extiende hasta el presente, pasando por la Octava Reunión Ministerial de Miami, (Estados Unidos, noviembre de 2003). En este período los negociadores definieron los compromisos y acuerdos en las diferentes áreas y sectores contemplados en el proyecto y todos los países participantes procedieron a manifestar con mayor precisión y claridad sus respectivos intereses y aspiraciones.

Entre 1995 y 2001 Venezuela tuvo una participación constructiva, cooperativa y bastante proactiva a nivel técnico, especialmente en las áreas y grupos de trabajo y/o negociación en los cuales se trataban temas considerados prioritarios o sensibles en términos de su interés nacional, tales como Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público y Agricultura. El equipo negociador estuvo conformado en parte por funcionarios de todos los organismos involucrados a nivel de Directores o Especialistas con experiencia en negociaciones del Ministerio de Producción y Comercio y sus órganos de adscripción tales como: Pro-competencia, Superintendencia de Inversiones Extranjeras, Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual y Comisión anti-dumping; Ministerios de Agricultura y Tierra, Finanzas y Relaciones Exteriores, entre otros, y en parte por asesores externos con amplia experiencia en las áreas y en los temas de negociación, que habían participado en el pasado en importantes negociaciones comerciales de Venezuela. Cabe destacar que, dada la naturaleza de las negociaciones del ALCA a nivel exclusivamente de representantes gubernamentales, los sectores empresarial y académico no tuvieron representación directa pero de alguna manera fueron permanentemente consultados a través de reuniones preparatorias, especialmente en el período comprendido desde 1995 hasta la reunión Ministerial de Quito.

Con respecto a la postura de Venezuela y a la formulación de los lineamientos estratégicos para la negociación, no existen evidencias o documentos que indiquen resistencias o críticas a la participación de nuestro país en las negociaciones, tanto de parte de los organismos del sector público como de los representantes de los sectores privado, académico o laboral. De ahí que sea posible inferir que existió un alto nivel de aceptación sobre la conveniencia de participar en el ALCA, así como una percepción generalizada de que se trataba de un proyecto positivo y potencialmente beneficioso para el país.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en esta etapa fue prácticamente nula, debido, por un lado, a la confidencialidad que los gobiernos acordaron darle a las negociaciones y a los temas tratados y, por otro, al desconocimiento y desinterés por parte de los grupos e instituciones (gremios, sindicatos e incluso los mismos sectores académicos) que en algún momento fueron consultados. En consecuencia, la posición de Venezuela en los diferentes grupos de negociación fue el resultado de una con-

certación limitada e insuficiente entre los organismos públicos competentes y los sectores empresariales, laborales y académicos. De hecho, como ya había ocurrido con otras negociaciones económicas internacionales, también en el caso del ALCA el proceso de formulación de la posición y de la estrategia nacional fue insuficiente y adoleció de diferentes fallas entre las cuales podemos destacar la falta de estudios económicos, así como la falta de una planificación estratégica bien concebida y diseñada y sobre todo acorde con los objetivos de desarrollo nacional.

Durante los primeros meses de la administración del presidente Chávez no se verificó ningún cambio sustancial en la posición negociadora de Venezuela debido a que para ese momento el tema de las negociaciones del ALCA no estaba entre los temas prioritarios de la agenda exterior del gobierno.

En abril de 2001, la Tercera Cumbre de las Américas marcó un profundo cambio en la posición de Venezuela ante el ALCA. En esa oportunidad, tras intensas e infructuosas negociaciones en las que intentó obtener apoyo para su propuesta de postergar la fecha prevista para la finalización de las negociaciones del ALCA, la delegación de Venezuela aceptó suscribir la Declaración Final con la condición de que se incluyera una reserva formal sobre ese punto (ver Declaración Final: www.alca-ftaa.org).

Este cambio de actitud y de posición de Venezuela no fue el resultado de una decisión súbita o improvisada. En efecto, en el partido de gobierno (MVR) desde hacía meses se había venido desarrollando un movimiento de crítica al ALCA como parte de su oposición a la globalización, el cual tuvo como primer promotor la Comisión sobre los Asuntos del ALCA constituida en el seno de la Asamblea Nacional con el objetivo de dar a conocer el proceso de negociación hemisférico pero que de hecho fue utilizada para promover la tesis sobre la peligrosidad e inconveniencia del ALCA para Venezuela y para los países en desarrollo de América Latina. Importantes representantes del partido de gobierno en esa Comisión, aunque de manera desorganizada al principio, lograron aglutinar las opiniones de algunos sectores de la vida nacional, tales como el de los empresarios pro-gobierno, algunos miembros de la Asamblea Nacional, de representantes gubernamentales (ministros y viceministros) así como un reducido grupo de académicos de la Universidad Central de Venezuela-UCV, entre otros. En su discurso se guiaron por los principios inspiradores de grupos internacionales de orientación «anti-globalizadora» identificados con los postulados del Foro de São Paulo, los cuales con el patrocinio del gobierno cubano organizaron un evento sobre el ALCA (La Habana, noviembre de 2001) conocido como «Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA». Los resultados de ese evento fueron determinantes en la actitud y el enfoque posteriores de Venezuela.

Hasta ese momento, en ausencia de lineamientos e instrucciones políticas precisas, los negociadores venezolanos habían actuado en los diferentes Grupos de Negociación y del Comité de Negociaciones Comerciales bajo el lineamiento general de la mejor defensa de los intereses nacionales, con estricto apego a los postulados constitucionales y en concordancia con los lineamientos generales de la política exterior venezolana.

En los años previos no habían sido impartidas instrucciones políticas específicas distintas a las que se habían ido aplicando desde el comienzo de las negociaciones, pero se observaban crecientes manifestaciones públicas de rechazo al ALCA por parte de algunos representantes gubernamentales y del sector oficialista como, por ejemplo, los diputados del MVR en la Comisión del ALCA e incluso el propio Presidente de la República. Aunque el equipo negociador continuó operando sobre la base de los lineamientos originarios, es decir, enfocándose en los aspectos técnicos, realizando las consultas necesarias a nivel de los sectores específicos tanto del ámbito público como privado y asistiendo en la medida de lo posible a las sesiones de negociación, las crecientes dificultades presupuestarias que afectaban la partida de viajes y viáticos del Ministerio de la Producción y el Comercio impidieron la presencia de los negocia-

dores venezolanos en numerosas reuniones no sólo del ALCA, sino también de otros foros como el de la Comunidad Andina.

A partir de la Cumbre de Québec, los negociadores venezolanos enfrentaron gran incertidumbre e incomodidad en los foros de negociación, situación que empeoró a medida que el gobierno empezó a cuestionar de manera enfática y pública no sólo los propósitos, objetivos y alcances del ALCA, sino su propia participación en el proceso de negociación. Al mismo tiempo, la mayoría de los miembros del grupo coordinador-asesor del Presidente de la República en materia del ALCA —que posteriormente sería organizado legalmente bajo el nombre de Comisión Presidencial Asesora en las Negociaciones del Área del Libre Comercio de las Américas-ALCA (Gaceta Oficial n° 37.635, del 19/2/2003)— comenzó a cuestionar la actuación y hasta la buena fe del equipo negociador, no tanto en lo referente a sus capacidades profesionales y técnicas sino en cuanto a las posiciones sostenidas y defendidas en sus respectivos grupos de negociación. Estas críticas mal intencionadas no tomaron en consideración que los negociadores técnicos no son responsables de fijar lineamientos ni prioridades y que sólo participan en el diseño de las estrategias más idóneas y las ejecutan de acuerdo con las orientaciones que emanen de los niveles decisivos.

En este contexto de incertidumbre y de contradicciones, el Presidente de la República y los Ministros de Producción y Comercio y de Agricultura y Tierras se limitaron a instruir a los negociadores para «endurecer» la posición de Venezuela con miras a «proteger los intereses vitales y a preservar los espacios de soberanía», en especial en los temas de Inversión, Servicios, Acceso a Mercados, Compras del Sector Público y Derechos de Propiedad Intelectual, así como a establecer que, hasta decisión en contrario e independientemente de lo que pudiera ser la decisión final en cuanto a la adhesión de Venezuela al ALCA, la mejor estrategia era continuar participando en las negociaciones.

En este punto es necesario destacar que, dada la particular dinámica de las negociaciones del ALCA, en las que Venezuela actúa en conjunto con sus socios de la Comunidad Andina a través del mecanismo de «vocería única», su nueva postura empezó a generar tensiones y suspicacias en el seno de este grupo sub-regional. Así, una de las estrategias fundamentales como es la «negociación coordinada, pre consensuada y conjunta de sus miembros» se vio sometida a crecientes desentendimientos y dificultades, a pesar de los esfuerzos realizados en distintos niveles por mantener la necesaria cohesión y coordinación mediante la «vocería única» que había arrojado resultados satisfactorios para todos los países de la Comunidad.

Las tensiones y suspicacias derivaban también del hecho de que, dentro de la CAN, encontramos diversos intereses frente a la negociación. Por un lado, Colombia y Perú —países interesados en llevar a cabo negociaciones bilaterales con Estados Unidos y Canadá (Colombia) en un foro distinto al del ALCA— no mostraron en ningún momento posiciones que fueran a obstaculizar el rápido avance de las negociaciones del ALCA o que fueran distantes en muchos temas de las posiciones de Estados Unidos y Canadá. Esta segunda etapa coincidió con la responsabilidad de Ecuador en la presidencia de las negociaciones del ALCA, lo cual llevó a que ese país se mostrara siempre como facilitador del consenso en los diversos grupos de negociación. Sin embargo, en otros niveles (reuniones entre funcionarios o dentro del seno de la CAN) mostraban algunas reservas sobre el avance en algunos temas, como por ejemplo el de la agricultura. En el caso de Bolivia, este período coincidió en parte con su presidencia de la Comunidad Andina y en esta etapa dio un abierto apoyo a la constitución del ALCA, al igual que Colombia y Perú. Como resulta obvio, las reservas formuladas por Venezuela en contra del ALCA tenían que generar tensiones con sus otros socios andinos.

Es así como las tensiones dentro de la CAN fueron aumentando a medida que el proceso de negociación se acercó a la discusión de los temas de mayor sensibilidad para cada país. Perú, por ejemplo, acentuó su inflexibilidad ante el tema del Arancel Externo Común Andino, y el clima de coincidencias entre Venezuela y Colombia —países que habían venido liderando la CAN en las negociaciones del ALCA— comenzó a verse sometido a fuertes presiones, sobre todo en el tema de la agricultura, debido a que Venezuela no estaba de acuerdo en negociar y ofrecer reducciones arancelarias de productos agrícolas que eran objeto de subsidios en Estados Unidos, mientras que Colombia consideraba que no era conveniente para la negociación exceptuar productos, conforme a lo establecido en las Reglas y Procedimientos para las negociaciones que habían resultado de las Reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA (CNC).

Otro tema que originó fricciones con Colombia fue el relacionado con las Inversiones, con respecto al cual Venezuela siempre mantuvo un criterio divergente, en especial en cuanto a la defensa de la adopción de un enfoque de liberalización bajo lista positiva por parte de Venezuela.

En la Reunión Ministerial de Quito de hecho la «vocería única» se vio resquebrajada y Venezuela actuó de manera individual para reiterar «su reserva» sobre los tiempos y las fechas previstas para la culminación y entrada en vigencia del ALCA y para defender un aspecto del Proyecto de Declaración Ministerial relativo al cumplimiento de los compromisos adquiridos y no cumplidos por Estados Unidos en materia de subsidios a la exportación y ayudas internas a la agricultura, acordados en la Reunión Ministerial de Buenos Aires.

Otro elemento que merece ser resaltado es que en esta segunda etapa de negociaciones, a pesar de las dificultades y las crecientes tensiones, los países hicieron importantes avances en materias como «las modalidades de negociación, los cronogramas de intercambio de ofertas y las pautas para la aplicación del tratamiento especial y diferenciado (TED) y la cooperación hemisférica» (ver: www.alca-ftaa.org). En este último aspecto Venezuela sostuvo en el marco de la CAN una posición firme sobre la necesidad de definir de manera clara los términos en los cuales se debería aplicar el TED, por ser éste un elemento vital para la inserción de los países más débiles y vulnerables en un esquema como el del ALCA. En el Grupo sobre Economías Más Pequeñas la CAN, liderada por Venezuela y Bolivia y con apoyo de la CARICOM, logró avances en cuanto al reconocimiento concreto del tema y a la aprobación de un Programa de Cooperación Hemisférico (PCH) que va más allá de los tradicionales programas de asistencia técnica e incluye un importante elemento de cooperación financiera (ver PCH: www.alca-ftaa.org).

En términos generales, en el tiempo que transcurrió entre la Cumbre de Québec y la Reunión Ministerial de Quito se pudo observar un paulatino endurecimiento de la posición negociadora de Venezuela, una creciente participación directa del «nivel político» (alto Ejecutivo y Legislativo) en los ámbitos de negociación, bajo un nuevo signo y con un enfoque totalmente diferente, cuyos principios orientadores fueron planteados en el marco de la propuesta anunciada por el presidente Chávez en el Círculo Militar de Caracas a finales del año 2001 con el nombre de ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe), y luego en el escenario internacional en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Margarita en diciembre de 2001.

Entre la Reunión Ministerial de Quito y la actualidad transcurre la tercera etapa. No cabe duda de que la reunión en Quito (noviembre 2002) no sólo representa un hito en el cronograma del proceso de negociación del ALCA sino también un punto de referencia o de inflexión en la posición negociadora de Venezuela. En cuanto a la primera afirmación, Quito marcó el final de una etapa de posicionamiento estratégico por parte de los países participantes y dio inicio al último tramo de las negociaciones, cuya finalización está pautada para enero de 2005. Tal como estaba acordado en el cronograma, el pro-

ceso de negociación pasó a ser co-presidido por Estados Unidos y Brasil, hecho que tiene una significación más profunda de lo que generalmente se cree pues, de alguna manera, es el reconocimiento de una realidad geopolítica indudable.

En el lapso actualmente en desarrollo los países han venido presentando sus ofertas mejoradas y finales en los grupos de Acceso a mercados así como sus exigencias y condiciones en cuanto al alcance del acuerdo, el nivel de los compromisos y los períodos y lapsos para su cumplimiento. Se trata de una etapa definitoria, en la que no debería haber lugar para dilaciones o tácticas contemporizadoras: cada país debe poner sus cartas sobre la mesa.

En cuanto a la segunda afirmación, Quito representa para Venezuela la oficialización de su cambio de enfoque, de posición, de estrategia e incluso de su equipo negociador. El cambio incluye una nueva modalidad de participación que abarca tanto el nivel técnico como los niveles ministerial y viceministerial. Como parte de esta nueva estrategia y con el fin de coordinar y conducir las negociaciones, en febrero de 2003 el Presidente de la República creó la Comisión Asesora para las Negociaciones del ALCA (ver: www.alca-ftaa.org) conformada por varios ministros del Gabinete Ejecutivo, un representante del sector académico actuando a título personal y miembros del partido de gobierno en la Asamblea Nacional, bajo la presidencia del ministro de Producción y Comercio y la coordinación del viceministro de Industria y del viceministro de Relaciones Exteriores. Esa Comisión se propuso, como primeras tareas:

- la preparación de un nuevo equipo de negociadores, a través de talleres intensivos que contaron con asesores externos;
- académicos extranjeros expertos en el tema del TLCAN y connotados miembros de la Alianza Social Continental (mega-coalición de organizaciones sociales anti ALCA) para sustituir al anterior equipo;
- elaborar documentos de principios que se tradujeron en «memorandos de la Delegación de Venezuela» al Comité de Negociaciones Comerciales y a la Reunión Ministerial de Miami, en los cuales se presenta la posición venezolana ante las negociaciones y el propio proyecto ALCA (ver documentos «Venezuela ante el ALCA»: www.mpc.gov.ve);
- compilar y divulgar los principios rectores de la propuesta ALBA, que Venezuela plantea como alternativa al ALCA, la cual contempla, entre otros aspectos: la lucha contra la pobreza y la exclusión social; la defensa de la actividad agrícola como elemento cultural, social y de seguridad alimentaria; el respaldo a la integración; la lucha contra las asimetrías y desigualdades económicas y sociales, y la defensa del concepto Estado–nación y de sus prerrogativas. En concreto, frente al ALCA, la posición de Venezuela persigue: la defensa del empleo, de la salud pública, la plena aplicación del Trato Especial y Diferenciado (TED), la transparencia y participación de la sociedad civil, la aplicación de fondos compensatorios y la prórroga de las fechas de conclusión de las negociaciones y de entrada en vigencia del acuerdo, entre otros aspectos.

En cuanto a los temas de negociación, Venezuela volcó su mayor atención hacia la propuesta de creación de un fondo de compensación para las asimetrías según el modelo de los que existen en la Unión Europea, a los que dio el nombre de «Fondos de Convergencia Estructural». En materia de Compras del Sector Público reiteró su negativa a negociar cualquier arreglo que ponga en peligro la autonomía del Estado en ese campo. En los otros grupos de negociación de hecho se identificó y alineó con algunas de las posiciones de Brasil y el resto del MERCOSUR. A este respecto, el Gobierno de Venezuela impulsó las negociaciones entre la CAN y MERCOSUR, por considerarlas un elemento fundamental para fortalecer la posición negociadora de los bloques suramericanos ante Estados Unidos.

En noviembre de 2003 se celebró en Miami la Octava Reunión Ministerial, cuyas negociaciones estuvieron signadas por un endurecimiento de las posiciones negociadoras de países como Brasil y el resto del MERCOSUR y que ciertamente se vieron influidas por los resultados de la Reunión Ministerial

de la OMC en Cancún. La Reunión de Miami representa la primera prueba para las negociaciones del ALCA ya que en esa ocasión se pusieron de manifiesto las verdaderas posiciones de los países y salieron a la luz los límites, las contradicciones y las dificultades de una negociación tan compleja, cuyos objetivos originales fueron acordados y establecidos en una época histórica con realidades políticas y económicas muy diferentes a las que hoy privan en el hemisferio. Es así como de alguna manera Miami acabó con el optimismo —evidentemente exagerado— que había venido privando en los años anteriores en relación con las negociaciones del ALCA. En Miami, los ministros tuvieron que reconocer que las negociaciones se encontraban en un punto muerto, imposible ya de ocultar tras declaraciones optimistas de circunstancia o manifestaciones de renovada convicción en la posibilidad de concluir las negociaciones en los tiempos previstos. Para evitar lo que todos sabían que podría ocurrir en esa reunión, Brasil y Estados Unidos durante el año 2003 buscaron alternativas menos ambiciosas y más realistas. Es así como a partir de una reunión celebrada por un pequeño grupo de países en Maryland, durante el verano, a instancias de los co-presidentes, empezaron a surgir propuestas tales como la de un ALCA «a la carta», un ALCA «a dos velocidades» o un ALCA «*light*», en realidad, todas eufemismos de un ALCA «redimensionado» con el propósito de salvar lo salvable de ese proceso de negociación.

Participación de Venezuela en el proceso de negociación: reflexiones y consideraciones sobre su posición y enfoque estratégico

En la formulación de una política sobre las negociaciones no necesariamente están representados todos los intereses, en la mayoría de los casos sólo prevalecen los de los actores mejor informados y posicionados, esto es, los de mayor poder en la estructura de poder formal o informal.

Durante la primera etapa de la participación de Venezuela en las negociaciones del ALCA, y por ende de formulación de posiciones, los negociadores técnicos del para entonces Ministerio de Industria y Comercio tuvieron un papel fundamental, guiados por lineamientos a nivel de ministro, con poca participación del sector privado y muy poca del sector político (miembros de la Asamblea Nacional, representantes gubernamentales cercanos al Presidente de la República y sus equipos de apoyo). En la segunda etapa, ya mencionada, el papel de los negociadores técnicos del MPC fue igual de importante que el de los negociadores del MIC, que en su mayoría eran los mismos. La participación del sector privado se incrementó de manera notable, al igual que la del sector político. En la tercera etapa, es decir desde la Reunión Ministerial de Quito a la fecha, la participación de los negociadores técnicos del MPC es nula, al igual que la del sector privado, pero la del sector político se incrementa hasta casi abarcar la totalidad del proceso negociador.

El análisis de la participación de cualquier país en una negociación tan compleja como la del ALCA requiere del conocimiento del proceso de formación de políticas y lineamientos y de su ejecución en el momento en que se toman decisiones concretas para un área específica como la de las negociaciones. Este proceso generalmente varía de un país a otro pero tiene como elementos comunes el hecho de contar con una estructura u organización para acometer las negociaciones y la influencia que diversos actores, públicos o privados, ejercen sobre ella para maximizar sus intereses.

Organización de los equipos negociadores y toma de decisiones

En un proceso de negociaciones como el del ALCA, con tal variedad de temas, se requieren equipos no sólo numerosos para cumplir con las actividades propias de un proceso de negociación, sino

que éstos estén bien formados en técnicas de negociación y en los temas de los grupos en los cuales participan, además de recibir lineamientos políticos claros con su debida traducción al lenguaje técnico o práctico que se maneja en esos grupos de negociación¹. Para la mayoría de los países del hemisferio esta situación representa una desventaja relativa sin embargo, algunos de ellos, como Chile o Brasil han logrado controlar los requerimientos señalados.

En resumen, todo proceso de negociación comprende una etapa de ordenación de información, análisis, consultas con el sector público y privado, estudio de opciones, construcción de escenarios, toma de posición, todo ello enmarcado en lineamientos políticos y técnico-políticos expresos, consistentes y claros. En el caso específico del ALCA una participación activa y exitosa en las negociaciones requiere de funcionarios públicos suficientes y preparados para cubrir presencialmente todas las reuniones de los nueve grupos de negociaciones y de los cuatro comités o grupos consultivos, dirigidos a su vez por funcionarios de alto nivel, con estabilidad en sus cargos, experiencia y conocimientos técnicos, y que gocen de confianza desde el punto de vista político. Adicionalmente las relaciones entre el sector público y el privado deben ser óptimas para que la comunicación sea efectiva en la etapa de las consultas. Cuando la estructura que conforma el equipo de negociadores no es totalmente ordenada o tiene carencias en alguno de los aspectos indicados la toma de decisiones se dificulta y el resultado casi con seguridad será negativo.

En el caso venezolano la situación ha sido complicada puesto que no son muchos los expertos en negociaciones comerciales y la participación de éstos ha ido disminuyendo hasta desaparecer de la primera a la tercera etapa en la medida en que el proceso ha alcanzado mayores niveles de politización. Por otro lado, las relaciones entre el sector público y el sector privado se han deteriorado de forma tal que en los últimos años el nivel de consulta ha sido mínimo y la fluidez de la información se ha reducido a su mínima expresión. Como consecuencia de esto tanto los representantes del sector privado como muchos en el sector público, que han sido rotados de sus cargos con mucha frecuencia, no tienen conocimiento de lo que se está negociando en el ALCA o, si tienen algún nivel de conocimiento, no existen los canales efectivos para que puedan presentar y discutir sus posiciones.

Grado de representatividad de intereses de actores involucrados e interesados en los resultados

Durante un período importante de las negociaciones la representatividad de los intereses estuvo bajo la dirección del Viceministro de Comercio, quien asistía por Venezuela a las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales y del Director General de Comercio Exterior, quien realizaba la labor de coordinación técnica de los distintos negociadores venezolanos en el ALCA. La mayor parte de los temas de negociación eran llevados por funcionarios ubicados en los entes gubernamentales relacionados con los temas. Por ejemplo, en materia de propiedad intelectual asistía a las negociaciones el Director del Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual de Venezuela y en materia de competencia lo hacía el Superintendente de Pro Competencia, apoyados respectivamente por un equipo conformado por miembros del ente al cual representaban. La situación era distinta para los grupos de negociación de Agricultura (manejado en una primera etapa por el Ministerio de Producción y Comercio y posteriormente en con-

¹ Existen nueve Grupos de Negociaciones: Acceso a los Mercados; Agricultura; Inversiones; Servicios; Compras Gubernamentales; Propiedad Intelectual; Subsidios; Anti-dumping y Medidas Compensatorias, Políticas de Competencia y Solución de Controversias. Adicionalmente hay cuatro grupos o comités consultivos que no negocian pero que requieren la presencia de representantes gubernamentales. Estos son: Pequeñas Economías; Sociedad Civil; Asuntos Institucionales y Comercio Electrónico.

junto con el Ministerio de Agricultura y Tierras), Acceso a los Mercados, Inversiones, Servicios y Solución de Controversias, a los cuales asistían funcionarios de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Comercio, ente que por Ley es competente para manejar las negociaciones comerciales internacionales.

Cuando se creó la Comisión Presidencial Asesora en las negociaciones del ALCA —conformada por los máximos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Producción y Comercio, Educación, Ciencia y Tecnología, una profesora de la UCV y una diputada de la Asamblea Nacional cercana al Presidente de la República, entre otros, pero en la práctica dirigida por su secretario el Viceministro de Industria², conjuntamente con algunos académicos de la UCV y un nuevo equipo de negociadores conformado mayoritariamente por jóvenes profesionales, algunos de ellos empleados de ministerios, sin experiencia en comercio, ni mucho menos en negociaciones comerciales internacionales— el proceso de negociación asumió definitivamente un matiz eminentemente (por no decir exclusivamente) político.

Si bien el postulado general es que en los resultados de la negociación deben estar interesados todos los sectores de la vida nacional, en la práctica, debido a dificultades de acceso a la información y a la complejidad de su comprensión, son algunos representantes gubernamentales ubicados en ministerios relacionados con las materias de negociación, algunos miembros de la Asamblea Nacional y de las principales cámaras de industriales y de comerciantes del país quienes hacen un seguimiento más directo de estos resultados.

La creación de una base de consenso que refleje el interés nacional en cada una de las materias que se negocian en el ALCA es una tarea difícil, sobre todo porque entran en juego los intereses del sector privado y los del sector gubernamental, cuando además los de este último no necesariamente se acercan al interés del Estado, máxime cuando éste no ha sido definido con la participación y el consenso de todos los actores interesados en un resultado. En las negociaciones del ALCA el interés nacional ha sido en algunos momentos interpretado por los negociadores técnicos, en otros por el sector político, pero la conformación de la base de consenso se ha dificultado en la medida en que la comunicación con el sector privado no ha sido óptima.

Es importante destacar que la participación del sector privado, durante los tres períodos mencionados, ha ido involucionando desde un nivel de participación medio a otro bajo y de éste a uno nulo. Si bien es cierto que este importante sector manifiesta que otras necesidades son más urgentes para su desarrollo y supervivencia, el resultado de las negociaciones en el ALCA es un tema que no le es ajeno y en el cual encuentra cada vez mayores dificultades para exponer sus argumentos.

Consecuencias

Dada la dinámica actual de negociación, en la cual no participan directamente los representantes gubernamentales que deben hacerlo por ley, en virtud de que la ya referida Comisión Presidencial tiene la exclusividad del proceso negociador y de los flujos de información, y estando los canales de comunicación con el sector privado prácticamente suspendidos, la representatividad de intereses se centra en uno solo, de carácter políticoideológico, que requiere contener el ALCA y sus efectos en Venezuela a cualquier costo. Según esta visión, tanto para el Poder Ejecutivo como para la Comisión se trata de un

² La titularidad de la Secretaría de esta Comisión Presidencial respondía más a la persona que en ese momento se desempeñaba como viceministro —Víctor Álvarez— que a la determinación de que esta posición correspondiera al Viceministro de Industria, sin importar quién fuera.

proyecto geopolítico de Estados Unidos que pone en peligro las oportunidades de desarrollo de los países del hemisferio americano, especialmente de Venezuela.

En tal sentido, al ser manejada la negociación desde un punto de vista políticoideológico, la acción de los negociadores venezolanos tiene un matiz fundamentalmente político que, en la práctica, los excluye de las negociaciones técnicas que se realizan a nivel de los grupos de negociación y, por ende, la autoexclusión a nivel técnico también alcanza a los decisores políticos haciendo que en última instancia el país quede excluido de la casi totalidad del proceso de negociaciones debido a que las posiciones se expresan en un lenguaje que no es compartido por la mayoría de los negociadores de otros países³.

Las negociaciones han sido establecidas sobre unas reglas de juego que en caso de no ser respetadas excluirían al participante que no las siga, a menos que por consenso o por una mayoría significativa surja una matriz de opinión que se refleje en una modificación de las reglas. Específicamente en el caso de Venezuela la objeción sobre la fecha de culminación de las negociaciones y de la entrada en vigencia del ALCA así como la propuesta del ALBA restó fuerza a sus posiciones al ser percibido por otros países como «disidente» del proceso de negociación del ALCA y, por ende, como no interesado en su avance y culminación. Sin embargo, en la medida en que otros países se han ido sumando —aunque no de forma oficial— a la imposibilidad de que el ALCA entre en vigencia durante el año 2005, podría modificarse en el futuro alguna de las reglas de juego. En conclusión, algunos de los planteamientos sostenidos por Venezuela, en particular el relativo a la imposibilidad de respetar las fechas establecidas para la conclusión de las negociaciones, parecerían haber sido acertados pero la estrategia utilizada no fue la más adecuada.

Las negociaciones del ALCA: posiciones y estrategias del resto de los países del hemisferio y su efecto sobre la posición venezolana

Si en una negociación tan compleja como la del ALCA es difícil definir un interés nacional, mayor dificultad requiere la percepción del interés nacional de otro Estado, toda vez que el mismo puede no necesariamente coincidir con la percepción externa de su realidad. En las negociaciones del ALCA algunos países han mantenido una actitud más o menos constante de apoyo al ALCA, pero hay otros que han variado su posición, radicalizándola o haciéndola más flexible, dependiendo de cómo han ido avanzado las negociaciones y de cómo han ido cambiado los gobiernos, como ocurre en el caso de Bolivia.

En términos generales pasamos a señalar las principales posiciones en cuanto a las negociaciones.

Estados Unidos: tanto su gobierno como las empresas multinacionales están interesados en un acuerdo amplio que signifique una importante reducción de aranceles, la protección de la inversión, la liberalización de servicios y el reforzamiento de la protección a la propiedad intelectual.

Brasil: por un lado espera obtener un mayor acceso de sus bienes agrícolas a Estados Unidos y, por el otro, alcanzar un mayor acceso de bienes industriales a los demás países de la región como manera de posicionarse en mercados que posteriormente tendrá que compartir con Estados Unidos dentro del ALCA. Ejemplo: las negociaciones CAN-MERCOSUR.

Argentina: persigue fundamentalmente un mayor acceso de sus productos bovinos al mercado estadounidense.

³ Es importante mencionar que en la estructura de negociaciones en el ALCA se realizan reuniones políticas a nivel de Ministros (Reuniones Ministeriales) y reuniones técnicas-políticas a nivel de los Viceministros de Comercio (Reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales). En los grupos de negociación el lenguaje utilizado es técnico.

Países de la CAN, excepto Venezuela, aspiran principalmente a un mayor acceso al mercado estadounidense de productos agrícolas y de textiles y confección. Sin embargo, la conclusión de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos y Canadá les permitiría satisfacer en gran medida su interés estratégico en el ALCA.

México: tiene acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá y el ALCA removería gradualmente su estatus preferencial en dichos mercados.

América Central: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica han negociado el CAFTA, un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que está actualmente en proceso de ratificación y que llenaría el interés estratégico de estos países en el ALCA.

Panamá: por su interés en lograr la apertura de los servicios financieros del resto de los países está interesado en un TLC con Estados Unidos separado del resto de Centroamérica.

CARICOM: su prioridad es la plena aplicación del trato especial y diferenciado en todos los temas, sin perder sus vínculos privilegiados con la Unión Europea, sin embargo, los países que la integran ven las dificultades de concretar dicho tratamiento en forma efectiva. Adicionalmente buscan alternativas concretas para la pérdida de ingresos por reducción de aranceles en el caso de que el ALCA entre en vigor.

República Dominicana: acaba de concluir un TLC con Estados Unidos que satisface su interés estratégico en el ALCA.

La posición venezolana

— La globalización ha tenido efectos negativos en el desarrollo del país, manteniendo condiciones desventajosas en el patrón actual de globalización, situación que el ingreso al ALCA no mejoraría. Ingresar al ALCA implica perder la oportunidad de desarrollar la industria nacional y el agro.

— Las implicaciones del ALCA no sólo son económicas sino también políticas, tecnológicas, sociales y culturales. El ALCA es un proyecto geopolítico.

— Democratizar la información. Es necesario democratizar y realizar una consulta permanente orientada a identificar oportunidades y riesgos en los procesos de apertura comercial.

— Revisión cuidadosa de los acuerdos bilaterales que se relacionan con la tesis mediante la cual se pretende implantar el régimen liberal de propiedad del petróleo, lo cual implicaría su explotación global sin pago de regalías al Estado venezolano.

— La existencia de un aporte sostenido de los países más poderosos a los Fondos de Cohesión que serían destinados a financiar los proyectos en infraestructura y servicios para disminuir las asimetrías y desigualdades entre países, es una condición imprescindible.

— Necesidad de una convergencia estructural, legal y económica es imprescindible para asegurar que el ALCA sea una alianza ganar-ganar (cf. «El ALCA y la globalización», en sitio web del MPC).

— Reserva sobre la fecha de la conclusión de las negociaciones y suscripción del Acuerdo en el año 2005.

— Someter el Acuerdo a referéndum consultivo nacional.

En tal sentido se puede señalar la ubicación actual de los países en dos grandes categorías en cuanto a la definición general de su interés frente a la totalidad del proceso de negociaciones en el ALCA. Por un lado, los países favorables al ALCA: Estados Unidos, Canadá, México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Panamá, Centroamérica (CA 4), Chile, Uruguay y Paraguay. Por el otro, los países que manifiestan dudas y temores: Brasil, Argentina, Bolivia, CARICOM y Venezuela.

Las características especiales de la posición venezolana —a pesar de que algunos países o grupos de países manifiestan dudas y temores frente al ALCA (Brasil, Argentina, CARICOM, Bolivia)— no han permitido hasta ahora que Venezuela haya logrado forjar alianzas a nivel general sino alianzas específicas sobre temas particulares. En tal sentido, en algún momento Venezuela debería asumir compromisos más concretos o en caso contrario se iría excluyendo de la negociación.

A manera de conclusión: perspectivas para Venezuela después de Miami y Monterrey

Antes de realizar la Octava Reunión Ministerial en Miami (20 y 21 de noviembre de 2003), la mayoría de los países percibían esa reunión como decisoria del futuro del proceso de negociaciones en el ALCA y, efectivamente, fue así. Los escenarios básicos que se planteaban eran los siguientes:

1. Aprobación del proyecto ALCA original como desenlace de la discusión a nivel presidencial en enero durante la Cumbre de las Américas en Monterrey, México.

2. Un ALCA «light» en el cual los temas polémicos dependerían de las negociaciones en la OMC, como ocurre con la eliminación de los subsidios y la necesidad de disciplina en la aplicación de las ayudas internas.

3. Un ALCA «a la carta» sustentado en concesiones mutuas entre países.

4. No ALCA sino una profusión de acuerdos bilaterales con tendencia hacia dos de los principales polos de integración en la región, Estados Unidos en el norte, Brasil en el sur.

En Miami, debido a las dificultades planteadas en temas como el agrícola, entre otros, los países apostaron por un ALCA «a la carta», al reconocer los ministros que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Para tal fin plantearon el desarrollo de un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países en todos los grupos de negociación, lo que implicaría negociar cuál va a ser el contenido de la «carta». Igualmente los ministros reconocieron que las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Existirían negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva, de forma tal que sobre un marco de negociaciones generales cada país pueda negociar con otros en una base de bilateralidad que necesariamente afectará los intereses de los países en desarrollo de la región al perder peso sus posiciones conjuntas.

Es importante destacar que en la Cumbre de Monterrey el tratamiento del ALCA fue tangencial y sólo se instó a los países a continuar las negociaciones, pero sin atacar los problemas de fondo que estaban paralizando el proceso. Después de las Cumbres de Miami y de Monterrey, ante las dificultades de avance, se planteó de manera informal la aceleración de las siguientes negociaciones actualmente en curso, las cuales restan fuerza al ALCA como proceso de negociación conjunto en el hemisferio:

- Propuesta de Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-CAN, excepto Venezuela.
- Negociaciones de Libre Comercio de Estados Unidos con Centro América y República Dominicana.
- Manifestación de voluntad de Uruguay de negociar un TLC con Estados Unidos.
- Posible acuerdo entre Estados Unidos y MERCOSUR.
- Acercamientos entre México y el MERCOSUR.
- Culminación de las negociaciones CAN-MERCOSUR.

Para Venezuela los escenarios que existen no son alentadores porque plantean un gran dilema. Teniendo 68% de su intercambio comercial ubicado en el hemisferio americano, excluirse de las negociaciones comerciales tanto dentro del ALCA como de las bilaterales con Estados Unidos va a dificultar la preservación de sus mercados y la apertura de otros nuevos en la región (a excepción del MERCOSUR) al cual posiblemente seguirá exportando fundamentalmente petróleo y derivados. Participar únicamente en una iniciativa CAN-MERCOSUR puede tener algunas ventajas, entre ellas fortalecer la integración suramericana y medir el impacto de abrir la economía venezolana a una economía más grande y relativamente competitiva frente a Venezuela. Sin embargo, si el ALCA se concreta incluyendo a todos los países del hemisferio o se «bilateraliza» incluyendo a nuestros socios andinos, Venezuela estaría en peligro de perder sus mercados cautivos frente a la competencia a la que estos se abrirían; también le sería más difícil acceder a un mercado más amplio como el de Estados Unidos, en la eventualidad de que no le sean renovadas en el 2006 las preferencias arancelarias que recibe vía el SGP. Por otro lado, tampoco se puede obviar que la situación económica general y de la industria nacional en particular no facilita unas condiciones equitativas de competencia frente a un esquema de la magnitud del ALCA, e incluso de magnitud más pequeña como el del MERCOSUR.

Parecería que en este momento coyuntural el mejor escenario posible para Venezuela es una congelación del *statu quo* hemisférico, sin embargo, esto no va a ser posible ya que las negociaciones van a seguir avanzando, ya sea a nivel hemisférico o bilateral. En un escenario de avance se requiere a corto plazo —para fortalecer el aparato industrial— todo un esfuerzo gubernamental que permita una inserción relativamente exitosa en la economía hemisférica, ajustando los tiempos y los temas de liberalización al avance del fortalecimiento industrial y económico del país (escenario ideal).

Es importante que la dirigencia política comprenda la importancia de contar con equipos negociadores especializados, con cierta estabilidad en sus cargos, que no obedezcan a una política coyuntural de gobierno sino a una política de Estado. Dichos funcionarios son imprescindibles para interpretar los lineamientos políticos que resuelvan los dilemas de inserción *versus* aislamiento y fortalecimiento de la protección *versus* liberalización del comercio para traducirlos a un lenguaje técnico.

Esta opción pasa necesariamente por la creación y organización de una Unidad de Negociaciones Económicas Internacionales conformada por profesionales de alta calidad técnica y de reconocida experiencia, que pueda contar con los recursos necesarios para cumplir con esa delicada tarea. Otros países del hemisferio —como Colombia, Panamá, Chile, Brasil, para mencionar sólo algunos— se han orientado por este camino y los resultados que han venido logrando, tanto en las negociaciones del ALCA como en otras similares, les han dado la razón.

Igualmente es fundamental la formación de la base de consenso, incluyendo al sector privado. El tiempo para la toma de decisiones se hace cada vez más estrecho por lo que surge la pregunta: si queremos salir del modelo rentista petrolero, por lo menos en comercio exterior, ¿dónde ubicamos el promedio de 3.700 millones de dólares de exportaciones no tradicionales que dirigimos al mercado del hemisferio americano si nos aislamos de las iniciativas al nivel hemisférico?

Referencias bibliográficas

- ALBA-Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (2004) *Principios rectores. Comisión Presidencial para el ALCA*. Folleto. Dirección General de Información y Relaciones Públicas. Ministerio de Producción y Comercio. Caracas, enero 2004.
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2002) VIIª Reunión Ministerial de Comercio, Quito, 1º de noviembre de 2002. Declaración Ministerial: www.faa-alca.org
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2003) *Posición de Venezuela ante el ALCA*. Recopilación de documentos, 1ª Edición, noviembre de 2003. Dirección General de Información y Relaciones Públicas, Ministerio de Producción y Comercio. Caracas.
- ALCA-Área de Libre Comercio para las Américas (2003) VIIIª Reunión Ministerial de Comercio. Miami, 20 de noviembre de 2003. Declaración Ministerial: www.ftaa-alca.org
- BCV-Banco Central de Venezuela (2001) *Informe Anual*. Caracas.
- Conindustria (2002) «Panorama de la industria nacional 2002», en sitio web: <http://www.conindustria.org/>
- Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004) Monterrey, 13 de enero de 2004. Declaración de Nuevo León: www.ftaa-alca.org
- «El ALCA y la globalización», Documentos: Venezuela ante ALCA. en sitio web del Ministerio de Producción y Comercio: <http://www.mpc.gov.ve/>
- «La República Bolivariana de Venezuela ante el Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA». Memorando, 17 de noviembre de 2003: ftaa.tnc/inf/139.
- PCH- Programa de Cooperación Hemisférica. Anexo III, Declaración Ministerial de Quito: www.ftaa-alca.org
- Suzzarini, Abdón (2003) «Venezuela ante dos visiones del ALCA». Ponencia en el Seminario sobre el ALCA: retos y oportunidades (25 de septiembre de 2003). Centro de Estudios Estratégicos, Universidad Metropolitana, Caracas.