

Negociaciones comerciales internacionales de pequeñas economías

Elementos para una estrategia operativa con ilustración de países centroamericanos

Giovanni E. Reyes

La finalidad básica de este estudio es establecer elementos que ayuden a elaborar una estrategia operativa para las negociaciones que desarrollan actualmente países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos. Al respecto se hará particular referencia a naciones con economías de pequeños mercados. A partir de una estrategia operativa que deberá ser establecida en su versión final con representantes del sector privado y con negociadores dentro de los países, se podrán determinar: a) los contenidos de las fases de negociación; b) los rangos y límites de alianzas con otros actores y sujetos; c) los rangos y límites de alianzas con otros actores y negociadores; d) escenarios complementarios y contenidos en otros foros de negociación; y e) indicadores de seguimiento, monitoreo y retroalimentación en fases secuenciales de negociación.

Los países latinoamericanos y caribeños pueden evaluar la posibilidad de establecer una posible secuencia de alianzas con otros actores en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹, en particular en temas

Giovanni E. Reyes: Ph.D. en Economía para el Desarrollo y Relaciones Internacionales por la Universidad de Pittsburg; actual director de Desarrollo y Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano - SELA, Caracas.

Palabras clave: comercio internacional, negociaciones, OMC, países pequeños, América Central.

1. Se incluirían en este contexto negociaciones de mayor alcance, a escala regional, latinoamericana y caribeña, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Uno de los mayores desafíos que enfrentan las naciones latinoame-

como agricultura, textiles, normas de origen y manufacturas². Es evidente la necesidad que tienen las naciones en desarrollo, especialmente aquellas de pequeños mercados relativos, de diversificar la dependencia. En función de ello es importante que se puedan adelantar negociaciones con otras importantes plazas comerciales a escala mundial, incluyendo la Unión Europea³. Pero es imprescindible actuar con agilidad. Normalmente a medida que se acercan las fechas de conclusión de las negociaciones, se agotan los mecanismos de presión y se producen acercamientos a los límites de transacción de las diferentes partes. Esto adquiere mayor complejidad por cuanto se trabaja con varios temas simultáneamente, lo que requiere de un enfoque secuencial y temático en cuanto a concesiones y ventajas que se adquieren en la negociación.

Condicionantes de asimetrías entre Estados Unidos y Centroamérica

Respecto a Latinoamérica en general y a Centroamérica en particular, la tendencia ha sido ocupar un lugar cada vez más marginal en el mercado mundial. En un sentido cuantitativo esto puede apreciarse en la serie histórica de participación en el comercio mundial regional en los últimos 40 años. La región en su totalidad pasó de contribuir con 8% del comercio mundial en 1960, a 5% en 2000 (v. cuadro 1).

En términos cualitativos de inserción, se hace evidente que la calidad de los productos de exportación de la región ha tendido a decaer, o al menos a mantenerse en renglones estancados más que en exportaciones dinámicas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) evidencia un mejor posicionamiento. Las condiciones centroamericanas no son las más deprimidas de la región, pero tienden a mantener niveles relativamente bajos⁴ (v. cuadro 2).

ricanas en la actualidad es coordinar los contenidos de rangos, límites y alianzas que se requieren en los diferentes frentes de negociación, los que, por otra parte, se desarrollan de manera simultánea, algo sin precedentes para Latinoamérica en la historia de sus negociaciones comerciales.

2. Este es un elemento a tener en cuenta dentro de los mecanismos dinámicos de presiones secuenciales en la negociación. En algunos casos, Centroamérica podría establecer tratamiento de temas a escala más regional, buscando como foro de debate y resolución tanto las negociaciones ampliadas del ALCA, como de la OMC. En ambas instancias se tendrían otros actores con mayor poder que los que operan solamente en el contexto subregional, todo ello a fin de ejercer presión en el alcance de resultados. En el ámbito regional latinoamericano, esos actores podrían ser Brasil y Argentina. A escala mundial otros actores importantes son la India, Indonesia, Tailandia, Corea del Sur y China.

3. Aunque se trata de un tema en extremo importante, su discusión rebasa los alcances de este documento. Baste señalar que esta diversidad de mercados y de dependencias comerciales, y hasta cierto punto financieras, ha sido un elemento clave en las políticas impulsadas por Chile, especialmente desde 1998. Una discusión más extensa se encuentra en D. Salvatore: *International Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1998, especialmente el cap. 4, dedicado a la teoría del comercio internacional.

Cuadro 1

**Naciones desarrolladas y países de América Latina y el Caribe (ALC):
volumen total de comercio internacional**

Año	Países de ALC (millones de dólares)		Países desarrollados ^a (% mundial)		Países de ALC (% mundial)	
	Import. ^b	Export. ^c	Import.	Export.	Import.	Export.
1960-1965	9.860	9.969	66	66	7	8
1965-1970	11.723	12.653	69	69	6	7
1970-1975	18.037	16.635	70	70	6	5
1975-1980	53.816	44.512	68	68	6	5
1980-1985	108.787	104.927	71	68	5	5
1985-1990	109.916	103.258	72	70	4	5
1990-1995	118.473	131.190	73	72	3	4
1995-2000	192.469	165.479	74	73	4	5

a) Países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE): EEUU, Canadá, Europa occidental, Europa central (no se incluyen países ex-socialistas), Israel, Japón, Austria, Nueva Zelanda y Sudáfrica. b) Importaciones CIF. c) Exportaciones FOB.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas: *International Trade Statistics Yearbook*, United Nations Publishing Division, Nueva York, 1964, 1966, 1967, 1974, 1978, 1981, 1992, 1993, 1996.

Cuadro 2

**América Latina y el Caribe:
calidad de la inserción en el comercio mundial por bloques de integración
(índices de posicionamiento: % de exportaciones de sectores dinámicos/
% de exportaciones en sectores estancados)**

Bloque de integración	Mundo			ALC		
	1990-1993	1993-1996	1996-2000	1990-1993	1993-1996	1996-2000
Tlcan	1,01	1,05	1,47	0,73	1,13	1,37
Mercosur ^a	0,45	0,71	0,29	0,64	0,83	0,65
CAN ^b	0,20	0,31	0,11	0,30	0,62	0,37
MCCA ^c	1,08	0,49	0,66	1,55	0,97	1,32
Caricom ^d	0,51	0,31	0,25	0,79	0,71	0,35

a) Mercado Común del Sur. b) Comunidad Andina de Naciones. c) Mercado Común Centroamericano. d) Comunidad del Caribe.

Fuente: Cepal: ob. cit., p. 94.

4. La denominación de sectores estancados y dinámicos remite a que en los primeros se incluyen productos con demanda internacional estable o decreciente con poco valor agregado (p. ej., café, azúcar, banano). Los sectores dinámicos serían aquellos que tienen una mayor demanda internacional y valores agregados significativos. Una mayor discusión está en Cepal: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Santiago de Chile, 2002, en especial los caps. II y III, pp. 51-53, 59-62, 87-98.

Mucho del comercio mundial obedece a intercambio comercial intraindustrial (*intradade*), de allí que se hayan tendido a fortalecer los mecanismos comerciales entre naciones más desarrolladas, las que complementariamente –y sin que esto sea menos importante– suelen coordinar sus políticas macroeconómicas en foros tales como el G-8. En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) total de las economías, la producción anual de Estados Unidos se ubica en aproximadamente 10,6 billones de dólares corrientes, mientras los cinco países centroamericanos totalizan cerca de 50.000 millones de dólares. Es decir que el producto subregional equivale a 0,5% del estadounidense. Estados Unidos produce en casi siete horas lo que a Centroamérica le lleva un año; y en 3 horas 20 minutos produciría el equivalente del producto guatemalteco anual. Las asimetrías también son evidentes en cuanto a PIB per cápita (PIB/pc): el estadounidense es casi 20 veces el promedio de este indicador en los países centroamericanos. Aun dentro de Centroamérica existen notorias diferencias: el PIB/pc de Costa Rica es 8 veces el de Nicaragua, siendo el de este país el más bajo de la región⁵.

Centroamérica presenta un área geográfica total que corresponde a aproximadamente 4,3% del territorio estadounidense, con 12% de su población: esto es, cerca de 33 millones de centroamericanos en comparación con 281 millones de habitantes en EEUU. En cuanto a competitividad y producto, en una comparación de 80 países realizada por el Foro Económico Mundial, EEUU ocupa la primera posición, mientras Costa Rica se ubica en el puesto 43, El Salvador en el 57, Guatemala en el 70, Nicaragua en el 75 y Honduras en el 76⁶. De manera más general, y tratando de tener una visión comparativa de indicadores económicos y sociales, existen notables diferencias en la categorización de la ONU con respecto al índice de desarrollo humano: EEUU está en el lugar número 6 y Costa Rica en el 43. De un total de 173 países estudiados en 2002⁷, las otras naciones centroamericanas se ubican más allá del puesto 100.

5. Nicaragua es el país centroamericano que evidencia mayores indicadores de vulnerabilidad y de fragilidad en su constitución económica. Dos indicadores a manera de ejemplo: a) el promedio de deuda externa de ALC en función de las exportaciones es de 200%; conforme a datos de 2002, para el caso de Nicaragua tal indicador asciende a 743%; b) el déficit del presupuesto estaría llegando a 42%. Datos de la Secretaría Permanente del SELA, según informes de coyuntura y bases de cuantificación macroeconómica.

6. V. «The United States-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges», conference presentation, 6 de mayo de 2003; tb. *Inforpress Centroamericana* N° 1.511, 16/5/2003, Guatemala, pp. 8-9.

7. V. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de desarrollo humano 2002*, PNUD, Nueva York, 2002.

El imperativo de la negociación activa y oportuna

La tendencia normal es que los países con economías de pequeños mercados relativos necesiten más la apertura para alcanzar mayores niveles de crecimiento. En la práctica, la evidencia muestra que muchas de las economías más grandes presentan bajos niveles de apertura: por ejemplo, tanto en EEUU como en Brasil, el sector externo tiene un peso aproximado de 12%⁸. Los países con mayor «masa crítica» en cuanto a tamaño de sus economías domésticas muestran, especialmente en el consumo, gran dinamismo en su desempeño⁹. En contraste, las economías de mercados pequeños requieren de la apertura externa para crecer, de allí, y reconociendo el hecho de que Centroamérica tiene en EEUU su mercado natural, es imprescindible establecer una efectiva y eficaz negociación cuyos resultados sean benéficos para el país y la región. Centroamérica no tiene mayores alternativas. Lamentablemente se ha llegado a esta negociación sin la fortaleza que hubiese podido dar un sistema de integración económica centroamericana más consolidado.

Las naciones con pequeños mercados internos, aun si contaran con escasos problemas de pobreza –que no es el caso de las centroamericanas–, requieren más de la apertura, dado que existen limitaciones estructurales con sus mercados en función del crecimiento. Por lo tanto, las políticas económicas deberían privilegiar, dentro de una secuencia de planes estables y constantes de desarrollo, el reforzamiento de la comercialización de bienes transables. De esa manera, abriendo la posibilidad de ese tipo de bienes hacia el exterior, también se favorece en el mediano plazo la consolidación de bienes no transables en las economías¹⁰.

8. Brasil, con casi 680.000 millones de dólares de producción anual, es la economía más grande de Latinoamérica, aportando 34% del PIB regional. Esta nación tiene 168 millones de habitantes (datos de 2003), lo que le confiere una «masa crítica» económica muy importante. Es en función de la masa crítica económica que se sostienen esencialmente los poderes y la capacidad de negociación. Si Latinoamérica y el Caribe coordinaran su posición negociadora de manera conjunta, tendrían el peso económico de Alemania: 2,1 billones de dólares en su PIB. V. una discusión detallada en G. Reyes: *Globalization and Latin American Economies*, University of Pittsburgh, 2001.

9. En EEUU se considera que el consumo interno, cuya limitación de demanda estaría marcada tan solo por tener 14,5% de la población en condiciones de pobreza, es responsable de 66% del dinamismo de crecimiento macroeconómico general. Más información y consideraciones teóricas sobre este tópico en R. Dornbusch y S. Fischer: *Macroeconomics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1993, especialmente los caps. 6 y 20, pp. 175-219 y 749-773, respectivamente.

10. No se trata de tener posiciones excluyentes. Los bienes y servicios no transables tienen la restricción de la demanda efectiva interna de los mercados, lo que puede ser un estímulo, pero tiene limitación en el tiempo. A medida que los bienes transables van generando aumentos en los ingresos reales de la población, por medio de mayor producción y acceso a las rentas nacionales, se amplía también la frontera de colocación de bienes no transables. V. una discusión en el sentido del desarrollo económico y político en E. Torres-Rivas: *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Educa, San José de Costa Rica, 1993; T. Skidmore y P. Smith: *Modern Latin America*, Oxford

Muchas veces los problemas más importantes del desarrollo se postergan. Este es uno de los rasgos más críticos que se manifiestan en el caso de Guatemala, donde las negociaciones comerciales actuales se llevan a cabo en un medio dominado por la cercanía de las elecciones generales, previstas para noviembre de 2003. Dentro de esa condicionante general de índole política se insertan varias razones por las cuales se posponen casi indefinidamente decisiones importantes para muchos países en desarrollo. Entre esas justificaciones se encuentra la inmediatez en los resultados que persiguen los políticos de turno, rasgo que tiende a exacerbarse a medida que se aproximan los procesos electorales. Los partidos de gobierno están más en la perspectiva de cómo dejar el poder público, o bien reelegirse o perpetuarse en él. En tanto los de oposición tratan de no comprometerse, concentrando sus campañas en consignas en lugar de ideas, y con juegos de representaciones y retórica en lugar de programas de gestión y debates de contenido. Las elecciones se transforman entonces en concursos de popularidad, en procesos donde se manipula con proyecciones de espejos.

Especialmente en los casos de aplicación de planes de ajuste macroeconómico en Latinoamérica, los distintos sectores han tenido diferentes prioridades. Los gobiernos han tendido a dar precedencia al déficit público, mientras para la población antes que todo está el problema del desempleo, y se han descuidado las dificultades de la cuenta corriente de la balanza de pagos en general y de la balanza comercial en particular¹¹.

Con base en los elementos anteriores, es indispensable enfrentar el desafío de la negociación. Sería mejor encarar ese reto de manera coordinada a escala subregional. En todo caso, cabe reconocer que en tanto los diferentes sectores, y en especial quienes poseen cuotas importantes de poder, tengan la voluntad de asumir el desafío, se asegurarán las probabilidades de obtener un acuerdo que responda a los intereses y necesidades de las sociedades en desarrollo¹². Es claro que ni estadounidenses ni europeos vendrán a negociar

University Press, Oxford, 1992; F. Stirton: *Inside the Volcano: The History and Political Economy of Central America*, Westview Press, Boulder, CO., 1994.

11. Para una discusión más amplia, ver F. Cardoso y E. Falleto: *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1979; E. Etzioni: *Social Change*, Basic Books, Nueva York, 1991; A. Fuentes y J. Villanueva: *Economía mundial e integración de América Latina*, Tesis, Buenos Aires, 1989; P. Maitra: *The Globalization of Capitalism in Third World Countries*, Praeger, Westport, Conn., 1996; M. Todaro: *Economic Development in the Third World*, Longman, Nueva York, 1995.

12. La cooperación y no competencia entre los países en desarrollo puede llegar a ser determinante para obtener resultados satisfactorios. La ausencia de coordinación productiva y comercial puede acarrear resultados nefastos para las economías de las naciones menos desarrolladas. Uno

por nosotros. Los que pertenecemos o estamos en los países en desarrollo somos quienes debemos asumir esta responsabilidad. No existen negociaciones buenas ni malas; lo que se desarrollan son resultados importantes, convenientes, útiles para las diferentes sociedades. Además, tóme en cuenta que las actuales negociaciones con EEUU no son un tratado de integración: lo que pretenderían es constituir un área de libre comercio¹³.

Dentro de las dificultades a solventar está la apatía, la falta de interés de sectores sociales y/o actores o sujetos importantes. Es mucho más fácil acostumbrarse al mundo, por más horrible que sea, que tratar de contribuir eficazmente a la mejora del entorno. Muchas veces la capacidad de crítica destructiva y el negativismo que exhiben las personas contrasta con su capacidad de análisis y de presentar propuestas. Esas son características del subdesarrollo que es necesario superar y que se ponen especialmente de manifiesto cuando los desafíos se tornan significativos. Es indispensable impedir que prevalezca el cinismo crítico, por demás estéril, y otras actitudes asociadas, que se observan en sociedades subdesarrolladas, con su contagio de fatalismo y determinismo negativo. Ello va en contra de la posibilidad de asumir las responsabilidades en las negociaciones. Esa es una circunstancia que enfrentamos ahora.

En las condiciones actuales las negociaciones presentan alternativas, opciones, que son problemas que requieren solución. Una vez sellados los acuerdos de comercio ya no tendremos las oportunidades que existen ahora; habrá condicionantes que, con mucho, pueden hipotecar el futuro de los países. Los acuerdos comerciales sin un abordaje metodológico claro y consistente, y sin

de esos casos se observa en la actualidad con la entrada al mercado de importantes contingentes cafeteros de Vietnam. Otro ejemplo notorio es la participación de China en el comercio internacional: en 20 años, este país triplicó su presencia en las exportaciones del mundo. La tendencia reflejaría que en dos años más puede sobrepasar a México como segundo socio comercial de EEUU. Además, en las últimas dos décadas China también quintuplicó el peso de sus exportaciones manufactureras, pasando éstas de representar 0,8% del total en 1980 a 4,1% en 2000. Ver P. Zabalo: «La Organización Mundial de Comercio y el paradigma de la globalización», Cuadernos de trabajo de Hegoa, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001, pp. 12-15.

13. Esto es algo generalizable al ALCA, que promueve etapas limitadas en el proceso de integración, pero cuyos alcances tendrán notable profundidad, como lo muestran los resultados observados en el caso de la inserción de México en el Tlcán. En ello prevalece un enfoque pragmático, con limitaciones. No se tiene evidencia de que se desee avanzar con mayor intensidad en los procesos de integración económica; de hacerlo se establecerían libertades no condicionadas al comercio, a la movilización de recursos de capital y muy especialmente al movimiento de trabajadores. Es obvio que Washington no desearía considerar este último tema. V. «FTAA, and Fast Track» en *The Nation* vol. 272 N° 19, 14/5/2001, Nueva York; y S. Anderson y J. Cavanagh: *Field Guide to the Global Economy*, The New Press, Nueva York, 2000.

la flexibilidad necesaria que asegure resultados útiles en el plazo inmediato y mediato, pueden hacer que la negociación se transforme rápidamente, de la «única» opción viable, en la peor alternativa que pueda aplicar un país para su desarrollo.

Condicionantes y medidas comerciales de países más desarrollados

Son diversas las normas y el comportamiento que siguen los países más desarrollados en materia de comercio exterior. Aquí se señalarán las que se estiman más importantes en el contexto del tema que estamos analizando. Un primer rasgo es el poder económico que tienen esas naciones en la esfera económica internacional: a) controlan alrededor de 74% del comercio mundial, con tendencia creciente en los renglones productivos de alta tecnología¹⁴; b) de un total de casi 2,2 billones de dólares que se mueven cada día en los mercados bursátiles del mundo, 83% lo hace en las principales plazas financieras: Tokio, Londres y Nueva York; c) aproximadamente 20% de la población en las naciones más desarrolladas posee cerca de 80% del poder económico mundial¹⁵.

Un segundo rasgo es que los países más desarrollados concentran, por amplios márgenes, el comercio intraindustrial, lo que está correlacionado con el gran poder de las empresas multinacionales o transnacionales, y con los sistemas de producción a escala global. Es por ello que, más que naciones, son empresas las que producen diferentes partes y procesos productivos en distintas latitudes. Por ejemplo, las piezas de un vehículo pueden haber sido fabricadas en diferentes países y por lo general son ensambladas cerca de las grandes plazas de mercado. Esta característica –y el desarrollo de la industria de maquila– se cuenta entre los aspectos que más han favorecido la expan-

14. Como resultado de la revolución en las comunicaciones, 10 corporaciones multinacionales o transnacionales controlan cerca de 65% del mercado mundial de semiconductores, 9 de ellas 89% del mercado de telecomunicaciones y otras 10 conforman el sector más influyente en el mercado mundial de computadores. Ver A. Maddison: *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 118-119.

15. No obstante, aun las naciones más desarrolladas muestran patrones de concentración de la riqueza dentro de sus condiciones internas: en EEUU la brecha resultante ha dejado en rezago especialmente a afroamericanos y latinos. En 1997 la media de riqueza de afroamericanos fue, en términos netos, de 7.400 dólares (en comparación con 61.000 para los blancos); la media neta de los hogares afroamericanos, excluyendo bienes inversiones en inmuebles, fue de 200 dólares (18.000 para los blancos). Casi uno de cada tres hogares afroamericanos tiene cero de riqueza o bien activos en negativo. Los hogares latinos presentan un panorama aún peor: su media de riqueza neta es de solo 5.000 dólares, incluyendo en ello las inversiones en inmuebles. La mitad de la población latina en EEUU tiene más deudas que posesiones. Ver Ch. Norris: «The Wealth Gap Widens» en *Dollars and Sense*, 9-10/1999, Nueva York.

sión de la importante industria automovilística en México, especialmente a partir del 1º de enero de 1994, con la entrada en vigor del Tlcán¹⁶.

Un tercer componente a considerar son los obstáculos que las naciones más desarrolladas establecen, por medio de subsidios, para proteger su producción, especialmente la agrícola, además de los aranceles extraordinarios aplicados a líneas de producción manufacturera. En marzo de 2002, EEUU aumentó de manera unilateral los subsidios a su agricultura hasta un total de 179.000 millones de dólares para los siguientes 10 años. De igual manera aumentó los aranceles a las importaciones de acero en 30%. Esto último castigó el acceso al mercado estadounidense de la competitiva industria acerera brasileña¹⁷.

Finalmente están las barreras no arancelarias (BNAs), las cuales representan una restricción mucho más importante que la proveniente de las barreras arancelarias en los países más desarrollados. La protección basada en las BNAs cobró notable vigor desde inicios de los años 70 como parte de la reestructuración de la economía mundial luego de la expansión de la posguerra. Con base en el éxito que se tenía en el contexto del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) al momento de reducir y consolidar derechos aduaneros, los países más desarrollados se enfrentaron a dificultades económicas. Para resolverlas decidieron proteger sus industrias nacionales recurriendo a las BNAs. Entre las más notorias se tiene la imposición de contingentes, lo que es ampliamente utilizado en el sector textil, además de las restricciones «voluntarias» de exportaciones y los «acuerdos» para la ordenación de mercados. Por lo general, la utilización de estas BNAs se ha basado en interpretaciones unilaterales de previsiones o salvaguardas relacionadas con antidumping, establecidas para el GATT y ahora para la OMC. En el conjunto de medidas comerciales de países más desarrollados, la utilización extralimitada de BNAs, contraviniendo el espíritu de los acuerdos, se conoce como «zona gris». Otras prácticas de BNAs se relacionan con los requisitos técnicos y sanitarios, formalidades aduaneras, controles de cambio de divisas, devaluaciones de moneda y estipulaciones de compras de los sectores públicos.

16. Para una mayor discusión sobre los impactos de las maquiladoras, especialmente en zonas económicamente deprimidas y respecto al sector mujeres, v. R. Gwyne (ed.): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 262-265.

17. Ver L. Brink: «El peligroso proteccionismo de Bush» en *Reseña Económica* N° 59, 27/3/2002, y *Cuadernos de Nuestra América* vol. 15 N° 29, 1-6/2002, p. 16; tb. Raúl Alfonsín: «Presentación en el panel de apertura», ponencia presentada al seminario «O Brasil e ALCA» el 23 de octubre de 2001; y L. Regueiro: «ALCA: expectativas y realidades divergen» en *Cuadernos de Nuestra América* vol. 15 N° 29, 1-6/2002, pp. 7-28.

Cuadro 3
Estructura general de negociación

Nivel	Estructura	Constitución y funciones básicas
Dirección general	Actores principales	Ministros y directores generales de asociaciones productivas dentro de países. Determinan las directrices generales y los márgenes de conducción de la negociación. En este nivel se desarrollan las finalidades genéricas y la evaluación principal de los procesos.
Estratégico	Coordinación general	Sujetos principales de la negociación. Su trabajo se relaciona con el diseño inicial de la estrategia operativa, la definición de mecanismos de retroalimentación y monitoreo. Las negociaciones deberán conducirse con la perspectiva global de alcanzar las finalidades establecidas. Este grupo sirve de instancia mediadora entre el nivel operativo y el de dirección general.
Operativo	Negociadores	Personal que interviene directamente y ejecuta la negociación. En los «cuartos adjuntos» deben contar con el apoyo directo y líneas de consenso de personal de los sectores productivos. Este es el nivel de la instancia particular, cuyas líneas de negociación lograrán avances o concesiones en función de la actualización permanente de la estrategia general conducida por la coordinación general y los actores principales.

Las relaciones comerciales entre los países más desarrollados y aquellos en desarrollo han resultado en una reducción persistente de los términos de intercambio para estos últimos. Se estima que el precio real de las materias primas no petroleras es ahora dos tercios menor de lo que era a principios del siglo xx, y corresponde a la mitad de los valores de hace 20 años. Un factor que contribuye a este deterioro de los términos de intercambio es el aumento de volumen de las exportaciones de productos manufacturados, volumen que para 1999 era 36,4 veces mayor que en 1950. Tal crecimiento ha sido mayor que el de las materias primas en que están especializadas muchas de las economías más pobres. En efecto, en 1999 el total de las exportaciones de las industrias extractivas era 8,2 veces más elevado que hace 50 años, y las de los productos agrícolas solo se multiplicaron 5,5 en el mismo periodo¹⁸.

18. V. Organización Mundial de Comercio (OMC): *Estadísticas de comercio internacional*, Ginebra, 2000; P. Zabalo: ob. cit., p. 17.

Estructura general para la negociación

El cuadro 3 presenta de manera resumida la propuesta de estructura y funcionamiento de un proceso negociador. Estas consideraciones deben adaptarse dinámicamente a las circunstancias que implican las negociaciones entre EEUU y Centroamérica. Más que el diseño de una estructura, lo importante es que los niveles organizativos y funcionales, y los recursos humanos que son asignados en sus diferentes instancias, sean capaces de producir resultados. Se depende de la competencia ejecutiva del personal y de su compromiso en función de obtener en la negociación un producto pertinente y conveniente a las condiciones de los países. El recurso humano, su preparación, capacidad de trabajo y actitud son determinantes en el logro de las finalidades que se proponen.

Fases generales de la estrategia operativa

Fase inicial. Comprende la definición de metas y finalidades, lo cual debe obtenerse por consenso en la esfera de dirección general de la negociación. Lo óptimo debe ser una posición convergente de actores y representantes de poder real en las sociedades. En caso de que uno de los subsectores obstruya persistentemente el trabajo de consenso, éste debe ser reencauzado. Lo peor que puede ocurrir en esta fase, con graves repercusiones en la secuencia de implementación de la estrategia, es el conjunto de actitudes derrotistas, deliberadamente limitativas del alcance de la negociación.

Fase de seguimiento y retroalimentación. Es la etapa en la que se encuentran las negociaciones en la actualidad. Es importante, sobre la marcha de los acontecimientos, establecer mecanismos correctivos que subsanen la carencia total o parcial de la fase inicial. Procedimientos de retroalimentación y de evaluación sistemática y sistémica son indispensables en la actualización de la planificación, organización, integración o dotación de recursos, dirección en diferentes niveles, y determinación de los mecanismos correctivos de manera oportuna.

Subfases de alianzas y coaliciones. Se enmarcan dentro de la fase de seguimiento y permiten concretar la fase inicial en función de la fuerza negociadora y la ejecución de presiones y contrapresiones respecto a avances y concesiones en el proceso negociador. Se contemplarán aquí otros foros para enfrentar las dificultades y los temas, secuencias de concesiones y alcance de metas, así como los beneficios recíprocos entre las partes.

Fase de culminación. Se ubica también dentro de la fase de seguimiento, pero tiene el distintivo de que las fases finales y las inmediatamente previas a la culminación son las decisivas. En las mismas se está arribando a los términos deseables o posibles en la negociación, es necesario mantener las alianzas y coaliciones, y se determinarán resultados concretos. Constituyen una etapa distintiva donde emergen como elementos decisivos la agilidad negociadora y la competencia ejecutiva en la obtención de logros.

Consideraciones finales

Este documento es una propuesta de elementos que deben ser adaptados de manera particular y creativa a las condiciones concretas y a los intereses de los diferentes actores y sujetos participantes en la negociación. Si bien es cierto que de manera inmediata existe el imperativo de una definición clara de procesos a favor del tratamiento especial y diferenciado (TED) de productos y áreas de producción, este requerimiento debe ubicarse dentro de los límites de la negociación. No hacerlo significa no solo debilitar la negociación en sí misma, condenarla de antemano a alcances limitados, sino también poner en riesgo la capacidad de obtener un amplio rango de beneficios precisamente en el mismo trato especial que se demanda.

Es importante que el resultado de las negociaciones incluya fases de aplicación. Para cada una de ellas, en sus circunstancias de logros terminales, deberán elaborarse escenarios previsibles. El avance de una fase a otra en la ejecución del resultado de las negociaciones deberá estar condicionado a la obtención y cumplimiento de logros específicos. No se espera que el TED sea permanente. Estos procedimientos son medios para lograr una mejor inserción en los mecanismos de mercado. No son modalidades alternativas de convivencia, de allí que los mecanismos de protección deban considerar circunstancias de caducidad.

No hay estrategias generales u operativas de negociación que sean buenas o malas. Lo que existen al final son resultados producto de la *competencia ejecutiva* de las personas involucradas en los diferentes niveles de la negociación. Esa competencia está relacionada con elementos de auténtico compromiso por alcanzar fines útiles y oportunos, con la eficiencia en el manejo de recursos, con flexibilidad creativa para enfrentar desafíos y en general con una actitud positiva y constructiva. Sin esos elementos será estéril cualquier planteamiento, por más consistente y serio que sea. Al final, tal propuesta puede no concretarse en un oportuno y eficaz trabajo en equipo.