

EL ALCA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Domingo Hernández¹

Universidad de Carabobo, Centro de Estudios de las Américas y el Caribe (CELAC)

Resumen

En este ensayo se argumenta que el ALCA es un proyecto que se agota en un tratado de libre comercio. No puede presentarse como la alternativa estratégica de los países latinoamericanos para superar el subdesarrollo. El ALCA es una opción con respecto al cual los participantes pueden optar positiva o negativamente, de acuerdo con el resultado de las negociaciones. Quienes conformen el ALCA habrán establecido condiciones más favorables para desarrollar el comercio entre ellos, pero la última palabra dependerá de la capacidad competitiva de cada país parte. El proyecto estratégico latinoamericano sigue siendo la integración profunda (unión aduanera, mercado común) para lograr la paz, estabilidad y aumentar la calidad de vida de sus habitantes.

Palabras Claves: ALCA, integración latinoamericana, regionalismo

FTAA AND LATINAMERICAN INTEGRATION

Abstract

In this paper is argued that the FTAA is just a free trade project that cannot be presented as alternative strategic of the Latin American countries to overcome underdevelopment. The FTAA is an option for Latin American countries which might decide to join it depending on the outcome of the negotiations. Those countries that participate in the FTAA will establish more favorable conditions to develop trade among them, but the final outcome will depend on the competitiveness of each country. The Latin American strategic project in order to achieve peace, stability and better quality of life for our people is still deep integration (customs union, common market).

Keywords: FTAA, Latin American integration, regionalism.

Algunas Premisas

El objetivo del ALCA es crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra de Fuego, es decir, poner a funcionar un mercado hemisférico fusionado, donde desaparecerían los obstáculos o barreras al libre comercio.

Entre sus principales antecedentes históricos encontramos “La Iniciativa para las Américas” y el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN o NAFTA). Para que dichos eventos se pudieran producir tuvo que acontecer previamente un cambio en la política comercial exterior de Estados Unidos, un cambio que no fue de poca monta. A partir de la segunda post-guerra la política comercial internacional había descansado fundamentalmente sobre el pilar del multilateralismo. Ahora bien, en el proyecto originario, acordado por la mayoría de los países agrupados en la naciente Organización de las

¹Abogado. Profesor del CELAC y Coordinador de la Diplomatura en Integración Económica impartida en esta unidad de investigación. Correo electrónico: domingoher46@hotmail.com

Naciones Unidas (ONU) estaba contemplado crear una organización internacional que tuviese como objetivo primordial la regulación del comercio internacional. Para concretizar este objetivo cincuenta y tres países miembros se reúnen en Cuba, donde después de intensas negociaciones se aprueba la Carta de La Habana, en cuyo texto estaba contemplada la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC). Dicho instrumento nunca será aprobado por el Congreso de Estados Unidos, convirtiéndose así en un intento fallido.

Mientras tanto, paralelamente 23 países discutían y aprobaban el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (mejor conocido por sus iniciales en inglés GATT), que inicialmente tendría un carácter "provisional" y que existirá desde 1948 hasta 1994 como el único instrumento con vocación universal encargado de regular el comercio internacional.

Por tanto, la comunidad internacional que recién se estaba construyendo en aquellos tiempos tendría sus organizaciones multilaterales de cooperación económica creadas mediante el Acuerdo de Bretton Woods: El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero nunca sería creada la OIC al no gozar del consenso necesario para ello.

Por casi cincuenta años los países contratantes del GATT utilizarán el medio de las Rondas de Negociación para seguir buscando establecer un comercio siempre más libre, hasta que al final de la Ronda de Uruguay nacerá la actual Organización Mundial del Comercio (OMC), comenzando sus funciones a partir del 1 de enero de 1995.

Hasta los inicios del decenio de los noventa del siglo pasado, Estados Unidos no había participado en ninguna experiencia de libre comercio fuera de las negociaciones del GATT. Es precisamente cuando el sistema de las rondas entra en crisis (son cada vez más largas, aumenta la complejidad de las negociaciones, se convierten en interminables, agregando la participación más activa de las economías para entonces emergentes como la de Europa y la Japonesa) cuando Estados Unidos decide dar un viraje en su política comercial internacional y se "convierte" al regionalismo comercial, impulsando la creación de espacios de libre comercio con sus países vecinos. Esta participación directa de Estados Unidos para lograr tratados de libre comercio es completamente diferente al apoyo y participación económica que tuvo ese país en el desarrollo del proceso de integración europeo. En aquella oportunidad el comportamiento estadounidense se basaba en los siguientes intereses políticos y económicos: era necesario el surgimiento de una Europa unida para que esta pudiese actuar como un muro de contención contra el creciente expansionismo territorial de los antiguos aliados de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; era de vital importancia, como efectivamente se produjo, el avance económico y social de los pueblos de Europa Occidental que les permitiera jugar un rol de primera importancia durante el desarrollo de la "guerra fría"? y además solamente una economía europea reestablecida y pujante podía ser el fulcro necesario para cumplir con el pago de la deuda multimillonaria en dólares que se les debía a los americanos.

La nueva iniciativa, expresión del viraje efectuado en su política comercial exterior por parte de los Estados Unidos será probada en pequeña escala, mediante un acuerdo comercial con Canadá y sucesivamente se efectuará el salto necesario proponiendo la creación de una zona de libre comercio para América del Norte. Estas negociaciones se

realizarán entre Estados Unidos, Canadá y México y durarán tres años, a cuyo fin se suscribirá el TLCAN entrando en vigencia a partir del 1 de Enero de 1994. En el TLCAN se regularán aspectos que tradicionalmente se habían reservado exclusivamente para ser normados durante etapas más profundas de la Integración.

Ahora bien, la mutación realizada en la política comercial exterior de los Estados Unidos no significa que dicho país se haya “convertido” a la integración económica (considerada como un proceso formado por etapas subsiguientes hasta llegar a construir la unión política de los países participantes). Hasta la actualidad no existen indicios que demuestren lo contrario. Después del TLCAN, Estados Unidos lanza la iniciativa del ALCA mediante la cual se fija el objetivo de crear una zona de libre comercio que abarque todo el continente americano, exceptuando a Cuba.

La actual política Comercial Exterior de Estados Unidos vigente desde la última década del siglo pasado se basa fundamentalmente en dos pilares: a) Negociaciones duras y fuertes en el campo de la OMC, tratando de conservar la política comercial tradicional favorable a los países desarrollados (proteccionistas en sus mercados internos y aperturistas para los mercados de los demás países) aunque su concretización ha contado con inesperados obstáculos como la creciente universalización de la OMC (148 países miembros) y el surgimiento de un nuevo liderazgo de los países emergentes del sur (Grupo de los veinte) más maduro y con un bagaje negociador que no poseían anteriormente. Este nuevo panorama ha hecho posible que en las agendas negociadoras en el marco de la OMC tengan cabida también los temas vitales y prioritarios para los países en vía de desarrollo (programa de Doha y la conferencia ministerial de Cancún). b) paralelamente con la iniciativa de promover el ALCA se busca seguir teniendo un rol preponderante en la economía hemisférica y agregar en el ámbito bilateral o multilateral de los países americanos, la regulación de temas claves que no se haya podido lograr en el escenario de la OMC y que podrían presentarse como antecedentes en el momento que las negociaciones multilaterales así lo requieran.

¿Qué es el ALCA?

El ALCA no es más que un proyecto comercial propuesto por Estados Unidos a todos los demás países que conforman el hemisferio americano, exceptuando a Cuba. Claro está que dicha iniciativa tiene inevitablemente implicaciones en la esfera política, social, económica y cultural.

El ALCA ha sido el proyecto más acabado de autoría estadounidense sobre sus planteamientos y manera de entender al regionalismo. Ante la amenaza de una creciente presencia en el continente americano de nuevos actores comerciales (Europa y Japón principalmente) se han visto obligados a responder con una nueva estrategia que debería garantizarles las tradicionales posiciones que han ocupado en dicho continente y además intentan hacer pasar como “novedosos” temas que teóricamente pertenecen a otros niveles de integración. Stiglitz (2003), al respecto afirma que “un acuerdo de libre comercio no puede utilizarse para promover políticas bajo el rótulo de “medidas de protección de la inversión”, que de lo contrario serían inaceptables (como en el caso tal vez del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o de un régimen de propiedad intelectual no equilibrado (como podrían decirse que fue el que emanó de la Ronda Uruguay). La

liberalización de los mercados de capital ha sido una de las principales causas de la inestabilidad de la región, e incluso el FMI ha llegado a reconocer que crea un riesgo sin generar la consiguiente recompensa. No obstante, en sus acuerdos comerciales bilaterales (con Singapur y Chile), Estados Unidos ha insistido en esa liberación”.

¿Por qué si Estados Unidos insiste (y algunos países latinoamericanos lo aceptan) regular la propiedad intelectual, la liberación de capitales y la garantía de las inversiones dentro de un tratado de libre comercio, en cambio los países latinoamericanos no le exigen a Estados Unidos la apertura del comercio agrícola y textil?, no se puede ceder en nada si no se recibe algo a cambio; cuando la apertura comercial es desigual los riesgos en una zona de libre comercio así construida sólo atañen a los países de menor desarrollo, siendo estos también los que tienen menos competitividad en el mercado mundial.

El ALCA desde el punto de vista de los países latinoamericanos podría convertirse en una gran oportunidad para lograr desarrollar el comercio intraregional e igualmente podría ser el inicio del proceso de construcción de una economía de exportación, al contrario de la que predomina en la actualidad, que es básicamente una economía de importación. Claro está, siempre y cuando Estados Unidos acepte la apertura total de su mercado interno, sin exclusión alguna. ¿Qué obtendrían los países latinoamericanos con el ALCA? A lo sumo la simple entrada al mercado americano, pero este no es cualquier mercado sino es uno de los más codiciados por todos, no hay que olvidar que Estados Unidos es al mismo tiempo el país más exportador y también el más importador del mundo. Este sería de por sí un logro importante, pero no basta, hay que demostrar que somos capaces de triunfar en ese mercado, compitiendo tanto en la calidad como en el precio. La competitividad no es algo que vendrá desde afuera, no es un añadido nada más, ésta dependerá de la toma de decisiones acertadas y establecidas en cada uno de nuestros países.

En las negociaciones comerciales es de vital importancia la capacidad y experiencia de los negociadores representantes de los países participantes. Quizás es en este aspecto donde los países latinoamericanos no han demostrado, hasta estos momentos, estar a la altura del proponente de dicha iniciativa. Uno de los mejores escenarios para la negociación habría sido aquel donde los países latinoamericanos se hubiesen presentado monolíticamente con una posición unitaria, en la unión está la fuerza, pero esto no pudo construirse.

El ALCA ha pasado por múltiples vicisitudes, menciona al “ALCA Light” y de “ALCA a la Carta”. Al final del año 2004 lo que se observa es la aceleración por parte de Estados Unidos en lograr acuerdos a través de diferentes caminos: con un país en particular (caso chileno) o con grupos de países que conforman un bloque sub-regional (caso de los países centroamericanos, agregándole la adhesión de República Dominicana o con los países andinos: Colombia, Ecuador y Perú, contando con la presencia de Bolivia en calidad de observador, con la intención de adherir posteriormente. Quedando por definirse la posición de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y por último el caso venezolano que es muy particular, habiendo presentado su propia alternativa de Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la cual ha contado, por los momentos, únicamente con el apoyo del país excluido ab initio de dicho proceso, es decir, Cuba.

En forma esquematizada y resumida podríamos afirmar que el ALCA en la actualidad equivale a una zona de libre comercio conformada de la manera siguiente: ALCA= TLCAN + Chile + Mercado Común Centro Americano y R. Dominicana + Comunidad Andina de Naciones (excepto Venezuela). Quedando pendiente en este ajedrez la posición de los países de la CARICOM, del MERCOSUR y Venezuela. En Sudamérica, en el mes de diciembre de 2004, se ha presentado una respuesta, que si bien no es excluyente ya que se podría pertenecer al mismo tiempo también al ALCA, si se expresa que esos países tienen prioridades diferentes: el objetivo de la construcción de una Comunidad Sudamericana, donde se ha invitado a formar parte a los doce países sudamericanos, sin excepción alguna.

Todavía el proceso del ALCA está abierto, es un proceso en movimiento, con las cartas que se han utilizado hemos obtenido el resultado que anteriormente mencionamos, en el futuro se jugará con nuevas cartas y su resultado dependerá de las condiciones existentes para ese momento en el continente, sin olvidar que también podrían influir las negociaciones que se realizan en el ámbito multilateral de la OMC y de las decisiones que se tomen en los diferentes escenarios de la integración sub-regional sudamericana y del Caribe.

El ALCA, América Latina y la integración

La experiencia latinoamericana es muy diversa y variada, existen diferentes procesos de integración de carácter sub-regional y regional, además un país determinado al mismo tiempo puede formar parte de un proceso de integración cuyos objetivos son construir una Unión Aduanera y un Mercado Común. Puede también haber suscrito en forma bilateral o multilateral tratados de libre comercio con terceros países e igualmente suscribir tratados de libre comercio con países de otros continentes. Pareciera que la heterogeneidad y la acumulación de normas yuxtapuestas fuese la característica fundamental del proceso de integración latinoamericano.

Ahora bien, teóricamente un país puede formar parte al mismo tiempo de una zona de libre comercio, perfecta o imperfecta (CAN, MCCA, MERCOSUR) y ser miembro del ALCA (zona de libre comercio hemisférica), pero si esta última es la más nueva y sus condiciones son más favorables que los previstos anteriormente, por lo que quedan sin efecto estos últimos. Estaríamos ante una hipótesis diferente, si el proceso de integración del cual un país es miembro ha alcanzado el perfeccionamiento de la unión aduanera, es decir, por lo menos se ha suscrito un arancel externo común por todos los países miembros. Por tanto, la política comercial externa pasa a formar parte de la competencia del organismo creado ad hoc por el proceso de integración y de esa forma se ha verificado una cesión de una parcela de soberanía. En esta hipótesis planteada debemos fijarnos en varias alternativas:

- a) Los países miembros de una unión aduanera pueden en conjunto formar parte simultáneamente de dicha unión aduanera y de una zona de libre comercio con uno o más miembros. (Ejemplo: los tratados de libre comercio suscritos por la Unión Europea).
- b) Un país que sea miembro de una unión aduanera no puede pretender tener una política comercial exterior particular que sea diferente a la política comercial

exterior previamente pactada. Un país miembro de una unión aduanera no puede “negociar” sobre la materia comercial con países terceros, debemos recordar que ya se había producido la cesión de soberanía, a lo cual todos sus miembros se habían obligado voluntariamente a respetar. Todo lo referente a la materia aduanera y de comercio exterior ya no forma parte del ordenamiento jurídico nacional para pasar a conformar el ordenamiento jurídico de la unión aduanera, quien tiene personalidad jurídica propia. En consecuencia no tendría validez un tratado suscrito en forma singular por un país miembro de una unión aduanera como tampoco tendrían validez los tratados de libre comercio suscritos antes de conformar ésta, al menos que todos sus países miembros formasen parte conjuntamente también de la zona de libre comercio.

c) No es posible que un mismo país pertenezca a dos uniones aduaneras contemporáneamente un país no puede tener dos legislaciones aduaneras diferentes (Códigos aduaneros o leyes orgánicas aduaneras diversas), ni tampoco dos autoridades aduaneras diferentes en cada aduana.

Si en Sudamérica está planteada la creación de un solo proceso de integración y se llegase a conformar una unión aduanera sudamericana, entonces no podrían coexistir las uniones aduaneras del MERCOSUR, de la CAN y de Sudamérica, sería un absurdo, por lo planteado con anterioridad. Es urgente, indispensable pero no suficiente, que se vaya aclarando el proceso de integración en la región, la existencia de un proceso de integración exitoso se convertiría en un imán para el resto de los países, quienes se verían obligados a efectuar pasos firmes en la integración regional. Un proceso regional que involucre a toda Sudamérica tendría un gran peso en el seno de la comunidad internacional y no sólo desde el punto de vista comercial sino también en otros aspectos como el político.

Quizás una de las facetas interesantes del ALCA es haber producido un debate amplio, incluyendo al ámbito académico, en las sociedades del continente, permitiéndonos repensar la integración latinoamericana, insertada en un entorno caracterizado por un sistema globalizador cada vez más amplio.

En la actualidad, el debate planteado es decidir si lo que más conviene a los países latinoamericanos es la creación de una zona de libre comercio (proyecto que se agota en el ámbito comercial) o la creación de una unión aduanera y el mercado común (la integración económica como instrumento para lograr la unión política). En Sudamérica, donde pareciera que los doce países apoyan la última alternativa, se debe decidir si es posible crear una unión aduanera de carácter intergubernamental exclusivamente, donde los únicos y exclusivos actores serían los gobiernos nacionales o crear una unión Aduanera, con personalidad jurídica propia, que represente la defensa de los intereses generales del proceso de integración.

Estos dilemas se han presentado en otras épocas y en otras latitudes. En ese caso la integración europea, en el curso de la segunda post-guerra, se les planteó resolver la misma encrucijada. En aquella época se crearon dos procesos de integración diferentes, por un lado, el llamado grupo de los seis (que crearan la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA- y la Comunidad Económica Europea –CEE-) y por el otro, los que crearan la zona de libre comercio europea (EFTA) liderizados por el Reino Unido. En ese

momento la necesidad de la integración europea era compartida por la gran mayoría de los países de Europa occidental, pero se diferenciaban en el camino por recorrer para lograr dicho objetivo (con el pasar del tiempo se evidenciara que las diferencias eran más profundas de que parecía superficialmente).

El grupo de los seis después de la exitosa experiencia de la CECA (una integración de sólo un sector de la economía) teniendo como antecedente histórico la Unión Aduanera del BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) se lanzan en 1958 a la aventura de la construcción de las comunidades europeas, germen inicial de la Unión Europea actual.

La respuesta de Inglaterra no se hace esperar y lanza la iniciativa de la creación de una zona de libre comercio europea (EFTA) que se concretizará el 4 de enero de 1960 con la firma del Convenio de Estocolmo por los representantes de los siete países partes: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Dicho Convenio también es aplicable a Liechtenstein por haber constituido este país una Unión Aduanera con Suiza, Finlandia concluye un acuerdo de asociación con la EFTA en 1961 e Islandia se adhirió en 1970.

El Reino Unido se aisló del proyecto del grupo de los seis, por no compartir sus planteamientos teóricos y por que no estaba confiada en la viabilidad política de dicho proyecto y lanza el desafío de un proyecto alternativo. Con esa alternativa el Reino Unido pensaba que podría seguir vendiendo sus productos industriales a los países del occidente europeo manteniendo incólume su sistema de preferencias arancelarias otorgadas a las ex-colonias de la Commonwealth. "Sin embargo, este objetivo fracasó ya que con la consolidación del Mercado Común, las exportaciones británicas al continente resultaron limitadas y el Reino Unido se vio obligado poco después a solicitar a su vez el ingreso en la Comunidad Europea, el Reino Unido no consiguió su objetivo fundamental de debilitar el Mercado Común y ofrecer una alternativa a la necesidad de integración en la Europa occidental". Este balance elaborado por Manuel Medina desnuda la posición británica: El Reino Unido al constatar que sus exportaciones al grupo de los seis habían disminuido progresivamente solicita su ingreso a la Comunidad Europea, con esa decisión los británicos estaban confesando que la EFTA no era un proyecto alternativo válido si se comparaba con el de la Comunidad. El Reino Unido logrará su ingreso en 1973 cuando se efectúa la primera ampliación de la Comunidad Europea y que sucesivamente la gran mayoría de los miembros de la EFTA ingresarán paulatinamente a la organización comunitaria, hasta llegar a conformarse la Europa de los quince.

La historia no se repite mecánicamente, ni tampoco se podía extraer la conclusión de esperar a que se produzca lo inevitable (concepción mecanicista de la historia). El decidir si un país forma parte o no de una determinada zona de libre comercio es una decisión meramente de carácter táctico, siempre y cuando se tenga claro que el proceso de integración debe pasar por las etapas de la unión aduanera y del mercado común. La decisión de pertenecer o no a una zona de libre comercio debe realizarse de acuerdo a los beneficios y los riesgos, a las prioridades nacionales y al manejo de las negociaciones, inclusive su entrada o no en un momento determinado está subordinada al estudio de los elementos señalados anteriormente.

El ALCA es una oportunidad para la liberalización de los mercados hemisféricos, en cuya apertura deben participar todos los países participantes, tanto los desarrollados como los de una economía en vía de desarrollo. Es de vital importancia que Estados Unidos demuestren su intención aperturista poniéndole fin a sus "excepciones permanentes" (apertura en lo textil y agrícola, eliminando sus subsidios a sus productores nacionales) para poder una apertura equitativa, compartida por todos los países. En el marco de la zona de libre comercio se deben regular aquellos temas que deben ser tratados en el marco de la OMC (liberalización de los capitales, propiedad intelectual, inversiones, entre otros).

Con el ALCA o sin el ALCA, sigue estando presente para los países latinoamericanos el repensar su propia integración. Partiendo del balance de lo recorrido hasta ahora, se puede en mejores condiciones efectuar planteamientos más eficaces, sólidos y viables. En la última reunión de los países sudamericanos coincidente con una reunión de los países del MERCOSUR (integrantes y asociados), el presidente de Chile Ricardo Lagos hizo la solicitud para ingresar de pleno derecho su país al MERCOSUR, es importantísimo que Chile abanderado junto con México del sector comercialista, haya decidido entrar al MERCOSUR para construir junto con los otros cuatro integrantes la Unión Aduanera planteada en dicho proceso de integración. Esta decisión integracionista junto con la aceptación en el marco interno de enjuiciar a Pinochet, por los crímenes cometidos durante su gobierno y el perdón pronunciado por la máxima autoridad del ejército chileno, se puede afirmar el adiós a la "democracia tutelada" por los militares en Chile. Igualmente, existe un acercamiento por parte del presidente Fox en los escenarios económicos y políticos latinoamericanos.

Ojalá que los países de la región puedan recorrer el camino de la construcción de regímenes democráticos, de consolidación progresiva del Estado de derecho, de respeto pleno de los derechos humanos y de una integración profunda, que nos permita superar las vicisitudes acostumbradas de un pasado no tan lejano.

Referencias

STIGLITZ, J. (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". Revista de la CEPAL. N° 80. Agosto, 2003: 7-40.