

La Integración Regional y las Negociaciones del ALCA

Juan Mario Vacchino *

Resumen

Este artículo analiza la alternativa que propone, la creación de un área de libre comercio hemisférica, impulsada por Estados Unidos, con el apoyo de la mayoría de los gobiernos del continente, para resolver los problemas externos y de desarrollo de la región. El ALCA permitiría avanzar hacia una zona de libre comercio que no lograron los esquemas de integración intentados durante cinco décadas. Se perfilan alineaciones alrededor de dos polos: uno expansivo, en condiciones de imponer sus puntos de vista y disciplinas, en el Norte, con Estados Unidos y el TLCAN; y otro, en el sur, con Brasil y el Mercosur, con una gama de países en posiciones intermedias. La negociación colectiva no es el camino que han elegido muchos países de la región y estamos lejos de conocer cómo terminarán las discusiones. Queda la esperanza de que se retome la política coordinada y solidaria frente a un acuerdo que marcará profunda y decisivamente a la región.

Palabras clave: integración regional, ALCA, TLCAN, MERCOSUR.

Regional Integration and FTAA Negotiations

Abstract: *This paper analyses the proposal of creating a Western Hemisphere Free Trade furthered by the United States and the extent to which this latter can help working out the external and development problems of Latin American countries. The FTAA will allow setting up a free trade area which, paradoxically, no Latin American integration scheme has achieved in the last five decades. Alignments concerning the FTAA have emerged around two poles: an expansive one located in the north and led by the US, which has the power to impose its point of view and disciplines, and the other one, in the south, led by Brazil and MERCOSUR, with a wide range of intermediate positions. Common negotiation is not the mechanism adopted by many countries in the region and no one knows how negotiations are going to conclude, but the hope of reestablishing a coordinated position regarding the agreement still remains.*

Key words: Regional integration, FTAA, NAFTA, MERCOSUR.

1. Las vicisitudes de la integración latinoamericana

A América Latina ha sido siempre una región extremadamente vulnerable a los condicionantes y factores externos, de los que ha dependido para su desarrollo y para el progreso de su proceso de integración. En diversos momentos de su historia reciente pareció posible establecer un vallado protector en torno de la integración regional.

En tal sentido, entre las décadas de los sesenta

y de los noventa, los países latinoamericanos participaron en varios proyectos integracionistas, a escala regional o subregional, de carácter comercial o de cooperación en diferentes materias, pero ninguno de ellos ha podido concretar en la realidad los objetivos de corto plazo y mucho menos, obviamente, los objetivos de largo plazo, en torno al gradual y progresivo establecimiento de un mercado común latinoamericano y la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

De todos ellos, uno de los pioneros y de mayor cobertura regional, fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en febrero de 1960. Los países del "Cono Sur", que a la sazón

incluían a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, propiciaron establecer una zona de libre comercio, que les permitiera continuar con sus relaciones comerciales bilaterales y adecuarse a la normativa del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que admitía como excepción a la aplicación incondicional de la cláusula de la "nación más favorecida", la conformación de zonas de libre comercio para lo substancial del comercio recíproco. Esta concepción "minimalista" se impuso a la propuesta sugerida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para conformar un mercado regional, que contribuyera a superar las limitaciones que presentaba el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones a escala nacional (Vacchino, 2000). (1)

Es por demás conocida la trayectoria seguida por la ALALC que dejó trancos sus objetivos de conformar una zona de libre comercio, establecer un sistema de tratamiento diferencial satisfactorio entre sus países miembros y acercarse a la realización del mercado común latinoamericano. No extraña, pues, que conociera un largo período de estancamiento que se trató de superar tiempo después, con un nuevo acuerdo: el Tratado de Montevideo 1980 y una nueva organización: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), integrada por los mismos diez países sudamericanos más México, que, con la incorporación de Cuba, acaba de sumar un nuevo miembro.

Con la ALADI se procuró establecer un área de preferencias económicas, mediante el empleo de unos pocos mecanismos: una preferencia arancelaria regional gradual y progresiva (que nunca superó el plano simbólico) y la concertación de acuerdos de alcance parcial, abiertos a la participación de otros países y áreas de integración en la región y con otros países en vías de desarrollo. Sobre sus resultados se podría señalar, en

apretado resumen, que si bien no logró realizar plenamente sus objetivos, en su marco institucional fue surgiendo un entramado, cada vez más denso, de acuerdos de integración comercial entre pares o grupos de países miembros, en una suerte de movimiento espontáneo, sin ninguna coordinación, que fue posible gracias al "paraguas jurídico" resultante de la "cláusula de habilitación" adoptada en la Ronda Tokio, que los exceptuaba de la obligación de extender las ventajas y privilegios negociados a los terceros países miembros del GATT (Vacchino, 1983).

Ya antes, por la insatisfacción de sus países de mercado insuficiente y de menor desarrollo relativo, nació en 1969 el Grupo Andino, el más ambicioso y complejo esquema de integración intentado en América Latina. Posteriormente, surgieron esfuerzos de integración y cooperación en materia de infraestructura, con la Cuenca del Plata y el Tratado Amazónico.

A partir de fines de la década de los ochenta, con la progresiva recuperación de la democracia y la transformación de las relaciones de rivalidad en relaciones de cooperación entre los países de la región, el proceso se aceleró y diversificó con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que se incorporaron Chile y Bolivia como países asociados; la transformación del Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN); el acuerdo sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná; el fortalecimiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) a escala regional y los acuerdos comerciales y de cooperación firmados entre pares de países.

Tampoco se pueden ignorar los pasos dados, con suerte diversa, por Centroamérica y el Caribe para consolidar y profundizar sus respectivos procesos de integración. La primera, avanzó en la configuración del llamado SICA (Sistema de Integración Centroamericana);

el segundo, más pragmáticamente, ha ido desarrollando, paulatinamente, el mercado caribeño unificado, como punta de lanza de una comunidad de pequeños estados caribeños, que se consolida en diversos ámbitos de la cooperación funcional y las relaciones externas.

Las diversas modalidades institucionales empleadas por los países de la región cobrarían nuevos bríos durante la década de los noventa, como consecuencia de la serie de reformas de carácter interno y alcance internacional que iniciaron o acentuaron en esos años. Entre ellas se destacan, por una parte, el traspaso de empresas del sector público a empresas privadas nacionales e internacionales, que se inició como una modalidad de reducción de la deuda externa y del déficit fiscal, y se transformó en uno de los pilares de las reformas estructurales promovidas en la región. Como consecuencia, se privatizaron una buena parte de las empresas públicas en áreas tan diversas como bancos, seguros, telecomunicaciones, aerolíneas, carreteras, puertos, electricidad, servicios sanitarios, petróleo, minería y comercio (SELA, 2001)

Por otra parte, la apertura al comercio exterior y la desregulación fueron las políticas de mayor impacto para el funcionamiento de las economías de la región y para su inserción en los mercados internacionales. La rebaja de los niveles arancelarios y la simplificación de la estructura tarifaria - de manera unilateral- por casi todos los países de la región estuvo acompañada por la eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas y condujo a una dinamización tanto de las exportaciones como de las importaciones. Se logró, incluso, en cuanto al comercio intrarregional, recuperar y superar los niveles anteriores a la crisis de la deuda. El crecimiento del comercio intrarregional, que constituye también el indicador más usual sobre el grado de integración alcanzado por

cada grupo multinacional, fue particularmente importante tanto en la CAN como en el MERCOSUR, así como en el MCCA y CARICOM. En cada caso se pudieron establecer zonas de libre comercio y constituir uniones aduaneras imperfectas.

Los cambios verificados en el comportamiento económico de los países de la región se reflejaron en mayores tasas de crecimiento y menores niveles de inflación. Importantes incrementos de las exportaciones y de la entrada de capitales externos, acompañados con políticas de disminución del déficit fiscal y de estabilización monetaria, contribuyeron a este desempeño. Sin embargo, la década de los noventa se cerró, especialmente para los países sudamericanos, de manera negativa, y el efecto de "contagio" que los afectó, con un brusco descenso de la entrada de capitales, importantes erogaciones al exterior, bajos precios para los productos básicos y crecimiento económico nulo o incluso negativo y sus dosis de desempleo y pobreza, como consecuencia de la crisis financiera internacional.

La crisis alcanzó, finalmente, a los esquemas subregionales de integración, con especial impacto sobre los aspectos comerciales, su punto fuerte, generando conflictos comerciales y crisis políticas de confianza entre los países asociados, que no han sido todavía superados totalmente. Ninguno de ellos pudo alcanzar sus metas en los plazos previstos y tampoco, en definitiva, realizar sus objetivos de establecer un espacio económico latinoamericano unificado ni poner las bases para establecer la Comunidad Latinoamericana de Naciones, postulada con fervor por el Parlamento Latinoamericano (Vacchino y Pulgar, 1998).

2. El inicio de las negociaciones para establecer el ALCA

Paralelamente a los esfuerzos de los países latinoamericanos hacia su progresiva integración, se

fueron desarrollando acciones, de diverso tipo, lideradas por Estados Unidos, para profundizar sus relaciones con los países del Hemisferio. Un hito en ese camino, se verificó el 12 de agosto de 1992, después de catorce meses de arduas negociaciones, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Canadá, Estados Unidos y México.

El TLCAN, que entró en vigencia el 1 de enero de 1994, dio continuidad a la estrategia que Estados Unidos iniciara con el tratado con Canadá, firmado el 2 de enero de 1988. Ambos acuerdos, que respondían a una estrategia de liberación de los intercambios, de más amplio alcance, ambicionada por Estados Unidos, han sido innovadores en los planos de las garantías al inversor, la solución de diferendos comerciales y la conducción de los asuntos públicos y en el establecimiento de un marco normativo para regir las relaciones comerciales, fundado en la igualdad de trato entre los Estados participantes y aceptando la supremacía del mercado.

Como parte de la misma estrategia política, el gobierno de Estados Unidos adoptó, contemporáneamente, la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC ó CBI, en sus siglas en inglés), que estableció vínculos especiales con los países de la CARICOM y del MCCA. A la par que Canadá ponía en marcha el CARIBCAN para afianzar sus relaciones con los países del Caribe. Estos compromisos, que favorecían la apertura del mercado norteamericano, resultaban cruciales para los países latinoamericanos y en particular para los del área del Caribe, pues, como se sabe, Estados Unidos, y Canadá en menor medida, se han constituido en los mayores socios comerciales. Sin embargo, las disparidades en los beneficios concedidos, generaron disconformidades y protestas entre los países caribeños y centroamericanos, sensiblemente menos beneficiados que México,

en esta relación privilegiada con los Estados Unidos.(2)

Finalmente, para neutralizar las críticas surgidas en la región por las disparidades de tratamiento entre México y los restantes países y continuar con la política de ampliar las relaciones comerciales y de inversión con los países del continente, la administración Clinton convocó una Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del continente, que se celebró en la ciudad de Miami, en diciembre de 1994, dando nueva vida a la Iniciativa para las Américas (IPA), de junio de 1990, del Presidente George Bush. Los 34 Jefes de Estado y Gobierno de los países del hemisferio que asistieron a la Cumbre, celebrada en la ciudad de Miami, se comprometieron a preservar la democracia, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar un desarrollo sustentable y promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio y a instancias de Estados Unidos, acordaron propiciar la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y fijaron para concluir las negociaciones el año 2005 (SELA, 2002).

Al comienzo de las negociaciones hemisféricas predominó la idea de que los países de América Latina y el Caribe pudieran irse incorporando individualmente al TLCAN (o al menos celebrando tratados de libre comercio bilaterales con uno o varios de sus actuales miembros) en la medida en que fueran alcanzando estabilidad en sus economías y políticas. El primer candidato para este tipo de incorporación fue Chile, pero la falta de éxito del ejecutivo estadounidense para obtener la "vía rápida" pospuso este propósito. Además, como esta posible incorporación individual al TLCAN dependía de la aceptación acerca de las instituciones, políticas, resultados y del cumplimiento de las condiciones previas exigidas por los países fundadores, se trataría de un simple contrato de adhesión

que los países deberían aceptar o rechazar.

En este sentido, el artículo 2205 establece que otros países o grupos de países pueden ingresar al TLCAN "sujetos a los términos y condiciones que pueden ser acordados entre ese país o países y la Comisión y sujeto a la aprobación de acuerdo al proceso vigente en cada país". También se autoriza a sus miembros a firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con terceros países, sin tener que incluir necesariamente a los otros dos países miembros. Además, el artículo no establece una limitación geográfica sobre los países que soliciten el ingreso, que pudieran no ser del continente americano. Asimismo, le otorga a los Estados miembros el derecho de admitir o rechazar nuevas admisiones, al igual que establecer las condiciones y términos de esa incorporación (Smith, 1993).

3. Sentido e impacto de la política hemisférica de Estados Unidos

Si bien posteriormente cesó la presión en favor de adhesiones individuales al TLCAN, Estados Unidos continuó promoviendo la celebración de tratados de libre comercio, paralelamente al proceso de formación del ALCA, con las condiciones y con las disciplinas establecidas en la normativa del TLCAN. En tal sentido, el objetivo explícito de Estados Unidos ha sido que todos los acuerdos de libre comercio, incluyendo la normativa del ALCA, se parezcan a su propia legislación, o al menos no la contradigan. Para los países de la región, la cuestión se presenta en términos de aceptar el ALCA, como ha sido concebido, o estar fuera de él, con el riesgo de quedar marginados del principal mercado y en desventaja frente a los países que sí lo acepten (Piñeiro Guimaraes, 2002). (3)

La creación de un área de libre comercio hemisférica significa, según sus promotores, la culminación de unas reformas que enrum-

barían a los países de América Latina y el Caribe por la senda de la modernización y el desarrollo. Más decisiva aún es la percepción de que la integración hemisférica hará irreversibles tales políticas y reformas, lo que no sólo las tornaría más eficaces, sino que permitiría darle un rumbo definido y predecible a las economías de países que, por décadas, han sido proclives a la inestabilidad y la improvisación.

En palabras del Representante de Comercio de Estados Unidos,

"México en el Norte y Chile en el sur se destacan por lo que puede lograrse y se sienten orgullosos de su asociación con estas dos democracias vibrantes. Creemos que nuestra mayor integración por medio de los acuerdos de comercio libre fortalecerá también la vitalidad económica y la adaptabilidad de ambos países", agregando: "las políticas de comercio libre de México y Chile les han permitido ser más fuertes no sólo con relación con Estados Unidos, sino con todas las Américas y dentro de la economía mundial, México (4) es hoy exportador mundial de tecnología (avanzada, media, y baja), ocupando respectivamente, el 12, 10 y 11 lugar en el mundo, en tanto Chile ha logrado reducir a la mitad su tasa de pobreza, de 45 en 1987 a 22 por ciento en 1998)". (Zoellick, 2002:8).

Sin embargo, sus críticos plantean que se trata simplemente de un nuevo proyecto de dominación, que sigue un modelo económico encuadrado en las pautas del Consenso de Washington y los elementos de la política neoliberal, para aprovechar las reservas y diferencias en la región y permitir un mayor enriquecimiento de las grandes corporaciones norteamericanas y fortalecer la posición de Estados Unidos en un contexto in-

ternacional caracterizado por la globalización y el "regionalismo abierto".

Agregan que el doble objetivo estratégico de Estados Unidos consiste en satisfacer los requerimientos de su estructura productiva aprovechando la abundancia y bajo costo de los recursos humanos y naturales de la región, para que ello sustente su relanzamiento como potencia económica en la lucha contra los otros megablocos y obtener una fuerte dosis de competitividad a costa de las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos latinoamericanos. El proyecto sólo incrementaría la pobreza y la marginalidad en la región, haciendo aún más difícil la viabilidad de varios de sus países (Jaguaribe, 2001; Vargas, 2002).

El ALCA incluye un modelo: el mercado y el conjunto de normas y valores que le son propios, que en la perspectiva actual, es factible advertir que excede como objetivo, al mero establecimiento en el hemisferio de un acuerdo de libre comercio. En palabras del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental:

"La administración Bush reconoce el efecto amplio y positivo del comercio libre. Sabemos que una democracia no puede tener éxito si su pueblo tiene hambre o si no tiene oportunidades de trabajar y crear para sí mismo la prosperidad de que gozan sus vecinos. No hay razón lógica para que toda América Latina no pueda disfrutar de la misma prosperidad que tenemos en Estados Unidos. Cuando el presidente George W. Bush declara que el libre comercio es un "imperativo moral", quiere decir que el comercio libre es el mejor camino, ya probado, para eliminar la pobreza y construir un futuro mejor" (Reich, 2002).

En suma, el ALCA parece ser una expresión concreta de una estrategia de anexión, no de territorios, sino de mercados y, más aún, de las economías de nuestros países; con beneficios absolutos para los Estados Unidos, y los mayores costos y perjuicios para América Latina y el Caribe (Jaguaribe, 2001; Vargas, 2002).

4. Nuevos impulsos para la alianza comercial hemisférica

A partir del último cambio de gobierno en Estados Unidos, círculos de poder fueron extremando su presión para que la administración asumiera un mayor protagonismo para restablecer el liderazgo hemisférico, a través de la "vía expedita", que le fue negada al gobierno de Clinton, para concluir las negociaciones a fin de celebrar acuerdos de libre comercio con Chile y algunos otros países; igualmente, para acelerar las negociaciones para el establecimiento del ALCA y para el otorgamiento de la "paridad TLCAN" a los países del Caribe y de Centroamérica.

De esta manera, Estados Unidos integró en su política hemisférica, el acceso selectivo al TLCAN, la conformación de una red de tratados de libre comercio con países de la región, y el posible establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, desde Alaska a Tierra del Fuego, mediante el ALCA.

Un elemento importante en la instrumentación de esta política hegemónica y aglutinante, por parte de Estados Unidos fue la concesión por parte del Congreso de Estados Unidos, en agosto de 2002, de la "Autoridad de Promoción Comercial" (TPA según su sigla inglesa). Sin pérdida de tiempo la administración Bush se lanzó a utilizar esa autoridad, recién recuperada. En un discurso que pronunciara en Miami, el 14 de octubre de 2002, Robert Zoellick, aparte de un reconocimiento a la perseverancia del presidente Bush con el comercio que la hizo posible,

precisó los objetivos de la política comercial estadounidense, en los siguientes términos:

- En primer lugar, hacer uso inmediato y sin pérdida de tiempo de la esta autoridad, para "abrir los mercados y crear oportunidades".
- En segundo lugar, según sus palabras, "*Hace dos semanas, notifiqué formalmente al Congreso nuestra intención de concluir, para finales de este año, las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile ...y de comenzar la negociación sobre un acuerdo de libre comercio con los cinco países del Mercado Común Centroamericano*".
- En tercer lugar, "*la TPA también imparte nuevo impulso a nuestra meta convenida de completar para el año 2005 tanto las nuevas negociaciones mundiales de comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como las del Área de Libre Comercio de las Américas*" subrayando que "*Estados Unidos cumplió con su compromiso presentando una propuesta audaz para eliminar todos los subsidios a las exportaciones agrícolas, para cortar 100.000 millones de dólares de los subsidios agrícolas internos de todos los países, subsidios que distorsionan la producción, incluso la nuestra, y para reducir los aranceles un 75 por ciento*".
- En cuarto lugar, "*Estados Unidos avanza hacia el libre comercio en el hemisferio mediante el comercio libre en América del Norte, dentro de poco tiempo con Chile y luego con Centroamérica. Estamos preparando el camino para más comercio libre, abriendo el mercado estadounidense con las leyes de la Asociación de la Cuenca del Caribe y de la Preferencia Comercial Andina. Queremos negociar con to-*

das las democracias de las Américas por medio del ALCA, pero también estamos preparados para avanzar paso a paso hacia el comercio libre, si otros retroceden o simplemente no están listos todavía". (Zoellick, 2002:10).

La nueva dinámica que impulsó la administración Bush, en uso de la TPA, ha sido recibida positivamente por los gobiernos e importantes sectores económicos de países o grupos de países de la región, especialmente en Centroamérica y el Caribe, más vinculados comercialmente a Estados Unidos y cuya perspectiva a futuro sigue siendo el acceso, en las mejores condiciones posibles, al mercado de dicho país. El impacto favorable también alcanzó a Chile, que fue de los primeros en procurar el acceso al TLCAN a través de negociaciones con Estados Unidos (5). Por tener Chile un comercio exterior muy diversificado, en cuanto a mercados externos o destinos, parecería que su actitud de negociar separadamente responde sobretodo al convencimiento de que estos acuerdos de libre comercio, aumentan la transparencia, otorgan seguridad, favorecen las inversiones extranjeras y el potencial de los flujos comerciales recíprocos.

Vale la pena anticipar que las diferentes reacciones y disposición a ser parte del ALCA y acordar tratados de libre comercio con Estados Unidos, que se advierte entre los países de la región, una vez concluidas las negociaciones en curso, podrían constituir, eventualmente, los puntos de fractura que originarían una nueva configuración regional, separando a los países y subregiones que aceptan las reglas del juego propuestas por ESTADOS UNIDOS y avanzan hacia el libre comercio, de los que, según la citada expresión del Representante de Comercio de Estados Unidos, "*retroceden o simplemente no están listos todavía*" (Zoellick, 2002:10).

5. Disparidad de fuerzas en los polos de la negociación

Durante el desarrollo de las negociaciones, se han ido perfilando diferentes alineaciones y distintas urgencias alrededor de los dos polos de negociación: uno expansivo y que está en condiciones de imponer sus puntos de vista, en el norte, con Estados Unidos, la potencia mundial hegemónica, y el TLCAN como eje, y otro, en el sur, con Brasil y el MERCOSUR, con una amplia gama de países y grupo de países, en posiciones intermedias.

Brasil y el MERCOSUR han mantenido una estrategia cautelosa, de marchar paso a paso, planteando sucesivas esferas, con diversas restricciones y reservas, tendientes a preservar el desarrollo de las propias áreas de actividad económica (especialmente en industrias de avanzada), que en más de una ocasión cosecharon expresiones de solidaridad de las organizaciones empresariales de sus países miembros, respecto de las posturas asumidas por los respectivos gobiernos. El MERCOSUR ha hecho depender la formación del ALCA de un «cronograma aceptable», que evite una brusca apertura comercial que pueda exponer a un choque dramático con la primera potencia mundial, para la competitividad de sus industrias y la marcha de sus economías.

Los brasileños, por el liderazgo que ejercen, se vienen planteando estas cuestiones, de vital importancia para Brasil y el resto de la región, que se pueden sintetizar en los siguientes términos: ¿Cómo imprimir una nueva dirección a su política exterior, rescatando al MERCOSUR de su crisis actual, estrechando los lazos políticos y económicos con los países latinoamericanos, y especialmente los sudamericanos y, al mismo tiempo, intensificando las relaciones comerciales con Estados Unidos sin pagar el alto precio político de tornarse una correa de transmisión de la política externa belicista y unilateralista del gobierno del Pre-

sidente Bush (Weissheimer, 2003).

Mas operativamente, ¿Cómo lograr una solución satisfactoria para una propuesta tan polémica, como la creación del ALCA? (6) ¿Cómo hacer frente a la fuerza de atracción del polo más poderoso en la negociación? ¿Cómo ignorar "la gigantesca asimetría entre la más competitiva economía del mundo y las subcompetitivas economías de América Latina" y sus inevitables efectos? (Jaguaribe 2001:122).

La respuesta a estos interrogantes varía en función del peso que se le asigne a los siguientes argumentos:

Primero, el ALCA será un esquema de integración mucho más amplio y comprensivo que los acuerdos tradicionales de libre comercio, pues incluirá normas que determinarán no sólo el libre comercio de bienes y servicios, sino también la desregulación total de las inversiones extranjeras; la apertura total para las compras gubernamentales; el tratamiento más favorable para las empresas propietarias de patentes; la defensa comercial y reglas especiales para la solución de controversias entre el Estado y el inversor extranjero.

Segundo, teniendo en cuenta que los tres países que componen el TLCAN, representan en conjunto el 88% del Producto Interno Bruto total de las Américas, se puede esperar que el conjunto de reglas arduamente negociadas para su área de libre comercio, no será substancialmente modificadas para satisfacer a los 31 países restantes que en conjunto representan sólo el 12% del PBI continental, máxime teniendo en cuenta que la profunda crisis social, económica y política en que están sumergidos, los deja con un reducido poder para influir en su favor, en las negociaciones. En suma, el ALCA será un TLCAN-ampliado, si se extienden a los demás participantes sus reglas, aunque, incluso, podría derivar en un TLCAN-plus, en la medida que se acuer-

den reglas más favorables a los Estados Unidos (Piñeiro Guimarães, 2002)

Tercero: El calendario oficial del ALCA prevé que las negociaciones deberían quedar concluidas en el 2004, los parlamentos de los países tendrían que ratificar el Tratado durante el 2005 y estar en vigencia el 1 de enero del 2006. Un nuevo gobierno asumió el poder en Brasil desde el 1° de enero de 2003, y el 26 de mayo de 2003 debería asumir el nuevo presidente de Argentina. Como lo ha señalado el canciller de Brasil, Celso Amorim, "El ALCA no es un tratado, es un proyecto de área de libre comercio y todos sus plazos son políticos. Tenemos un gobierno nuevo, de oposición, y es necesario disponer de un tiempo mínimo para discusiones con el Congreso y los empresarios" (Weissheimer, 2003).

Cuarto: Si bien Estados Unidos dejó bien establecido desde el inicio que todo lo relacionado con la agricultura se debía negociar en la OMC, los países del MERCOSUR y de la CAN abogaban porque la eliminación de los subsidios agrícolas fuera parte de la negociación del ALCA(7). En apoyo de esta última posición el ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio, Sergio Amaral, sostenía:

"Lo más importante en las tratativas en curso es la aplicación de una reducción de los subsidios y en el apoyo interno a los productores rurales por parte de Estados Unidos, al igual que la remoción de barreras a sus importaciones", agregando que "si en ese marco, Washington no concreta la remoción de las barreras que afectan a nuestros exportadores, por supuesto no hay razón para el ALCA" (Amaral, 2002).

Al respecto, teniendo en cuenta los obstáculos al avance de las negociaciones en la OMC y el ries-

go de que su extrema rigidez negociadora pueda hacer naufragar el ALCA, Estados Unidos parecería estar flexibilizando su posición, para consolidar su alianza hemisférica, que podría servirle de base para su negociación multilateral. Aunque apenas son unos detalles anecdóticos, son ilustrativas las declaraciones del Ministro de Hacienda de Brasil, Antonio Palocci Filho, que admitió que es de "*arquitectura difícil, pero será productiva en el largo plazo*" (Palocci, 2003) y del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, John Snow, quien manifestó "*nuestra disposición a poner todo sobre la mesa*" y "*el firme compromiso de Estados Unidos a abrir el comercio en todas las áreas... (de las que) 'la agricultura claramente tiene que ser una de ellas'*" (Snow, 2003).

Quinto: Los defensores de la continuidad de las negociaciones argumentan que los países que se nieguen a participar del ALCA quedarán aislados del resto de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos y Canadá, que son los principales mercados para los bienes y servicios de la región, expuestos a posibles retaliaciones estadounidenses y con pérdida de las nuevas oportunidades de comercio e inversión que devendrían del ALCA.

6. Naturaleza y significado del ALCA para la región

En términos estratégicos, cabría preguntarse si el ALCA es una fatalidad o una opción. Si es una expresión del desarrollo de la globalización, la actitud más adecuada no es oponerse al ALCA, sino aceptarlo y canalizarlo de la manera más favorable, o sea minimizando sus costos y extrayendo el mayor provecho. Si es una opción se deberían explorar otras alternativas, a través del diálogo entre los países de la región sobre sus propios esquemas de integración y actuar en consecuencia.

El ALCA podría permitirnos avanzar hacia una zona de libre

comercio que, paradójicamente, no hemos podido alcanzar en ninguno de los esquemas de integración que existen en América Latina y el Caribe, pues participa en la negociación la potencia hegemónica, con poder y capacidad para imponer sus condiciones y disciplinas. Pero, quedan excluidos de cualquier elección, modelos no aceptados por Estados Unidos, aunque pudieran ser más idóneos para resolver los problemas de la región. La propuesta de ALCA, sin duda, viene atada a un modelo de desarrollo económico y a un sistema de valores.

Sin embargo, el modelo liberal propuesto no ha permitido, al menos durante la última década, avanzar suficientemente en el enfrentamiento de los problemas de pobreza y vulnerabilidad que son propios de los países de América Latina y el Caribe. En la medida en que el ALCA hace irreversibles las reformas propiciadas durante la década de los noventa, podría negar un concepto más amplio de democracia. Lo mismo se advierte respecto de la integración regional (Mayobre, 2002).

En este último aspecto, justamente, de lo que se trata es de superar las limitaciones en que han caído los proyectos y esquemas de integración en la región, referidos a los aspectos económicos y especialmente a los comerciales, lo cual ha hecho posible responsabilizar a ese "sesgo comercialista" de las debilidades y de los largos períodos de estancamiento que han padecido los diferentes esquemas y acuerdos de integración.

Para superar esta situación resultaría necesario considerar el proceso como conjunto complejo, con sustancia económica y social y condición política, con múltiples interacciones y que en el largo plazo se debe avanzar equilibradamente en sus diferentes planos. Y además, debería transformarse la integración en políticas de Estado efectivas y vigentes de todos los países de la región involucrados. Mientras eso no

ocurra, y el ALCA, que nos viene sugerida o impuesta desde afuera, es el más reciente desafío a la posibilidad de transformar autónomamente al proceso de integración en la región, siempre estará sometida a los vaivenes y coyunturas del corto plazo, que la han esterilizado a lo largo de su historia.

Este problema se relaciona, además, con otra cuestión, igualmente esencial: si la integración de América Latina y el Caribe, en sus diversas modalidades, no tiene un alcance y una profundidad mayor que el ALCA va a desaparecer, subsumida en su mayor dimensión y significación. En ese caso, "vamos a tener la integración que el ALCA nos imponga", pero, esta circunstancia dependerá de los latinoamericanos y caribeños. Si se estanca o desaparece como proyecto no podemos recurrir al viejo pasatiempo de echarle la culpa a los estadounidenses (Mayobre, 2002).

Algunas luces rojas han surgido respecto del entusiasmo despertado por las políticas practicadas durante los años noventa, que concluyeron arrastrando a muchas economías de la región a una fuerte disminución del crecimiento, sumiéndolas en crisis profundas y prolongadas. Estas crisis han hecho surgir dudas sobre las virtudes del enfoque predominante en los años noventa, que es el mismo que Estados Unidos trata de inculcar para edificar el ALCA, al punto de que actualmente se desarrolla un debate entre quienes creen en la necesidad de profundizar las reformas, y quienes, por el contrario, abogan por reformar las reformas.

7. Interrogantes, obstáculos y ventajas en torno al ALCA

El futuro establecimiento del ALCA ha despertado las reacciones más disímiles: algunas muy laudatorias, como las expresadas por Gran D. Aldonas, subsecretario de Comercio para Comercio Internacional de Estados Unidos, quien lo identifica con "*el camino*

hacia el crecimiento y el desarrollo económicos" ó la opinión de Robert B. Zoellick, quien expresa que "*comerciar en libertad, (es) la nueva empresa de las Américas*". Otras mucho más críticas, como las expresadas, entre otros, por Samuel Pinheiro Guimarães, vice-Canciller del actual gobierno de Brasil, quien se ha planteado si "*¿Debe retirarse Brasil de las negociaciones del ALCA?*", o por Nicolau Jeha, vice-Presidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, quien enfáticamente afirma: "*Si el Brasil se decidiese hoy por la adhesión al ALCA, cometería un verdadero suicidio*". Sin temor a equivocarse, se puede afirmar que tan amplio abanico de respuestas se corresponde a los problemas, ventajas y efectos perdurables que su establecimiento pudiera tener.

Comenzando por los interrogantes, estos se relacionan con las distintas consecuencias que produciría el establecimiento del ALCA:

En primer término, si Estados Unidos y Canadá están dispuestos a abrir efectivamente sus mercados a las producciones de mayor competitividad de la región, como los productos agrícolas, textiles y otras manufacturas que tienen barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados del Norte, todo lo cual se encuentra, según se ha visto, en seria discusión (Boye, 2001; Quijano, 2001:40). (8)

En segundo término, si el ALCA no se constituye en un freno para las políticas de desarrollo económico y científico-tecnológico de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Pues si efectivamente fuera un freno, la región sólo podría seguir ofreciendo la "competitividad" de la mano de obra barata y explotada, sirviendo de refugio para industrias contaminantes y ser una expresión del mal uso de sus sistemas naturales.

En tercer término, si será posible despejar la incógnita que subsiste en torno al impacto social del ALCA, en su sentido más amplio y

comprendiendo temas como nivel de vida, generación de empleos, capacitación de la mano de obra, aumento de las exportaciones, nuevas inversiones, posibilidades migratorias (Tortora, 1998). (9)

En cuarto término, si no se consigue reducir, mediante políticas estructurales adecuadas, las tremendas disparidades de tamaño, producción y bienestar que median entre los diferentes grupos de países involucrados en su formación; especialmente entre Estados Unidos y Canadá, por una parte, con los medianos y pequeños Estados latinoamericanos y caribeños, de modo que se asegure la participación del conjunto en los beneficios que producirá el ALCA. En este sentido, a diferencia de la Unión Europea (UE), que ha hecho de los diversos fondos estructurales y de cohesión parte central de su estrategia, sólo se ha enunciado hasta ahora en el Anexo III de la Declaración Ministerial de Quito un "Programa de Cooperación Hemisférica" (PCH), para ayudar a disminuir las diferencias de magnitud y disparidades estructurales entre los países participantes.

En quinto término, si los países de América Latina y el Caribe pueden proseguir y profundizar los esfuerzos de integración regional en curso entre ellos (Boye, 2001). En el caso de América Latina, durante este último medio siglo, los proyectos y esquemas de integración han estado referidos a los aspectos económicos y especialmente a los comerciales, lo cual ha hecho posible responsabilizar a ese "sesgo comercialista" de las debilidades y de los largos períodos de estancamiento que han padecido los diferentes esquemas y acuerdos de integración. Para superar esta situación resulta necesario aceptar el carácter multidimensional y complejo del proceso de integración, que tiene sustancia económica y social y condición política, con múltiples interacciones y que en el largo plazo debe avanzar equilibradamente en sus diferentes esferas. Se debería tener en

cuenta, además, que mientras la integración latinoamericana no se transforme en políticas de Estado efectivas y vigentes de todos los países involucrados, siempre estará sometida a los vaivenes y coyunturas de corto plazo, que la han esterilizado a lo largo de su historia.

El ALCA podría ser más beneficioso, en términos cualitativos, si los países de América Latina y el Caribe son capaces de negociar conjuntamente un acuerdo que no los ate a una sola forma de democracia y a un solo modelo de desarrollo, que podrían limitarlos en sus posibilidades de acción. Para ello parece necesario que se estableciera una posición latinoamericana y caribeña que sirva de contrapeso a la tendencia casi natural, y en todo caso comprensible, de las autoridades de Estados Unidos de América de reproducir en el hemisferio su modelo económico, su legislación y su sistema de valores.

Una negociación colectiva de los países de la región para acordar el ALCA, ofrecería mayores posibilidades de obtener ventajas significativas, al menos mucho mayores que las negociaciones individuales. Desde luego, si los países de América Latina y el Caribe logran coordinar sus posiciones, estarán en mejores condiciones para sacar provecho y obtener ventajas de la similitud de situaciones y del poder conjunto frente a Estados Unidos. En palabras del Secretario Permanente del SELA:

"¿Cómo lograr un ALCA satisfactorio para América Latina y el Caribe? A mi juicio, hay una sola manera: consenso de los países latinoamericanos y caribeños para negociar todo lo esencial en permanente coordinación entre ellos, hablar la mayor parte del tiempo con una sola voz. Sabemos que esto no es fácil..., pero un serio y constante esfuerzo es un requisito esencial para arribar a un buen ALCA para la región" (Boye, 2001:14).

Sin embargo, todo indica que la posibilidad de una negociación conjunta, está alejada, al menos momentáneamente, de la realidad. La decisión de avanzar en la concertación de TLC con Estados Unidos, anticipadamente al nacimiento del ALCA, será individual o, en el mejor de los casos, de grupos subregionales de países (Centroamérica y el Caribe por ejemplo, en tanto que los países andinos ya manifestaron su disposición de concertar individualmente, al igual que Chile, quien ha concluido exitosamente su negociación con Estados Unidos, a la cabeza de esa tendencia). Aunque no hay fecha para la firma del tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos, si bien se ha producido una evidente dilación, probablemente relacionada con la actitud asumida por Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU, por la guerra con Irak, la canciller Soledad Alvear, después de entrevistarse con el Secretario de Estado Colin Powell, declaró que éste le habría manifestado: "*No tenemos fechas, pero sí las certezas que he señalado en cuanto a que la firma se va a producir y su envío al Congreso también*" (Alvear, 2003).

Pero, aún estamos lejos de conocer cómo terminarán las negociaciones por el ALCA que, incluso, podrían tener resultados inesperados: desde la aceptación del MERCOSUR y Venezuela, para no quedar al margen del juego y sumarse a la mayoría de países de la región favorables a celebrar el ALCA, pasando por desavenencias entre estos países, que podría concluir con deserciones que se sumarían a la mayoría en favor del ALCA (o de su modalidad sustitutiva: el tratado de libre comercio con Estados Unidos), hasta llegar a una situación en donde Estados Unidos podría preferir posponer la realización del ALCA, conforme con la suma de tratados de libre comercio celebrados con países de la región y sometiendo a los más díscolos (o exigentes respecto de sus

derechos y potencialidades), al aislamiento y pérdida de las ventajas que se pudiera esperar de su establecimiento. Tampoco debería descartarse una cierta flexibilización de la posición negociadora de Estados Unidos para homogeneizar a todo el hemisferio en su pugna por lograr aperturas más significativas, especialmente en el sector agropecuario, por parte de la Unión Europea y Japón. (10)

Si todo se desenvuelve según las tendencias actualmente predominantes, bien se pudiera perder una oportunidad de maximizar los beneficios de una negociación conjunta y concertada, pero siempre quedará la posibilidad de alcanzar la madurez necesaria, para retomar el camino de la unidad regional, sin dejar de tener en cuenta que los nuevos compromisos pueden ser pesadas cadenas que hagan más difícil levantar el vuelo. Si de todos modos fuera posible concluir el andamiaje de una estructura autónoma que comienza por la creación de un espacio sudamericano ampliado y se continúa con la articulación y convergencia con las otras subregiones de nuestro rico y multifacético continente latinoamericano, se estaría diseñando, al fin, una estrategia regional para responder a los imperativos de los nuevos tiempos, comenzando por establecer una política coordinada y solidaria frente a un acuerdo que marcará profunda y decisivamente a la región. (Vacchino, 2001).

Notas

- (1) El Tratado fue firmado en Montevideo, inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, pero superando los límites sudamericanos al ser suscripto también por México. En forma casi inmediata se adhirieron Colombia y Ecuador y bastante después Bolivia y Venezuela.
- (2) La Ley de Comercio de 2002 amplía y aumenta el ingreso de productos, li-

bre de derechos, al mercado de Estados Unidos, procedentes de Centroamérica, el Caribe y la región andina.

- (3) Según sostiene Samuel Pinheiro Guimarães (2002), los países que componen el TLCAN no modificarán sustancialmente las reglas tan arduamente negociadas entre ellos para satisfacer e incorporar a los demás países del hemisferio, que sólo representan el 12% del PBI del continente.
- (4) Algunos observadores juzgan la posición de México frente al ALCA como ambigua. Según Susanne Gratius (2002) "México tiene escaso interés en extender sus propios privilegios y preferencias de mercado a otros países latinoamericanos, que percibe como potenciales competidores, particularmente Brasil".
- (5) Finalmente, las negociaciones entre Estados Unidos y Chile concluyeron exitosamente en diciembre de 2002. Aunque no se ha suscripto todavía, los textos en inglés y español del Tratado se han hecho público en abril de 2003.
- (6) El gobierno del Presidente Chávez de Venezuela se ha perfilado como el más decidido opositor al establecimiento del ALCA, quien, según cable de la Agencia EFE del 28 de marzo de 2003, señaló en el acto de clausura del "Encuentro Empresarial Brasil-Venezuela", celebrado en Caracas, que de llegar a concretarse el ALCA en el año 2005, los países latinoamericanos estarían destinados al "hambre, la miseria y la desigualdad".
- (7) Y si bien legalmente el tema de los subsidios no está incluido en las ofertas de cada país, en la práctica lo que se da es que los productos que son altamente subsidiados son los productos que tienen ofertas (de desgravación) más conservadoras, (ya que son) considerados como productos sensibles.
- (8) Véase José M. Quijano (2001), don-

- de pasa revista a los puntos de mayor confrontación, entre ellos los picos arancelarios, las medidas antidumping, el tratamiento de las asimetrías y el tema agrícola, p. 40
- (9) Nos parece que deberían contemplarse al menos dos fondos especiales, uno para el desarrollo social de las zonas deprimidas de la vasta geografía continental y el otro para el desarrollo de la infraestructura de conexión entre ellas.
- (10) Véase al respecto Robert Zoellick: "Calls EU Agriculture Subsidy Reform Crucial for WTO Success", En: International Information Programs, U.S. Department of State, Washington, Mayo 1 de 2003.

Bibliografía

- ALDONAS, Grant: "El camino hacia el crecimiento y el desarrollo económicos" En: *Perspectivas Económicas, Boletín Electrónico*, Vol. 7, N° 3, Octubre (<http://usinfo.state.gov/journals>)
- ALVEAR, Soledad (2003), Declaraciones a la prensa, según cable de la Agencia EFE, Washington, Abril 29.
- AMARAL, Sergio (2002): Declaraciones a la prensa, según cable de la Agencia IPS, Quito, Noviembre 4.
- BOYE, Otto (2001): "El ALCA que queremos y necesitamos". En: Capítulos N° 62, Mayo-Agosto, SELA, Caracas.
- GRATIUS, Susanne (2002): El proyecto del ALCA visto desde Europa, Friedrich Ebert Stiftung, Chile, Edición para Internet (www.lainsignia.org/2002/octubre/dial_002.htm)
- JAGUARIBE, Helio (2001): "América Latina y la formación de un orden mundial multipolar" En: Capítulos N° 62, Mayo-Agosto, SELA, Caracas.
- MAYOBRE, Eduardo (2002): "Desafíos del ALCA para la integración de América Latina y el Caribe", Septiembre. En Sitio Web del SELA (www.sela2.sela.org),
- PALOCCI FILHO, Antonio: "ALCA será productivo a largo plazo". En declaraciones recogidas por "O Estado de Sao Paulo", Washington, 15 de abril de

- 2003.
- PIÑEIRO GUIMARAES, Samuel (2002): "¿Debe o Brasil se retirar das negociacoes da ALCA?" En: ALAI, Agosto 15, <http://alainet.org>
- QUIJANO, José Manuel: "MERCOSUR y Chile ¿El otro polo del ALCA" En Capítulos N° 62, mayo-agosto 2001, SELA, Caracas.
- REICH, Otto (2002): "La Política de Estados Unidos en las Américas y el papel del comercio libre", En: *Perspectivas Económicas, Boletín Electrónico*, Vol. 7, N° 3, Octubre (<http://usinfo.state.gov/journals>).
- SELA (2001): "Guía de la Integración de América latina y el Caribe" En: Sitio web del SELA (SP/Di N° 5-01, Mayo), (www.sela2.sela.org).
- SELA (2002): "Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la Integración en América Latina y el Caribe" (SELA/SP/CL/XXVIII.0/Di N° 9-02), Octubre. En sitio web del SELA: (<http://sela2.sela.org>).
- SMITH, Peter (1993): Chapter 14: "Decision Rules and Governance". En: *The Challenge of Integration, Europe and the Americas*, Edited by Peter H. SMITH, North-South Center, University of Miami.
- SNOW, John (2003): Estados Unidos admite reducir subsidios para crear el ALCA" En declaraciones recogidas por "O Estado de Sao Paulo", Brasilia, 23 de abril.
- TORTORA, Manuela (1998): "Política social y ALCA", En Capítulos N° 53, Enero-Junio, SELA, Caracas.
- VACCHINO, Juan Mario y PULGAR, Telasco (1998): "Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones" En Capítulos N° 53, enero-junio, SELA, Caracas.
- VACCHINO, Juan Mario (2000): "Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización". En Capítulos N° 60, septiembre-diciembre, SELA, Caracas.
- VACCHINO, Juan Mario (1983): *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Depalma, Buenos Aires.
- VACCHINO, Juan Mario (2001): "La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía". En: Capítulos N° 61, enero-abril, SELA, Caracas.
- VARGAS, Oscar-René (2002): "Consecuencias de la aplicación del ALCA" En: El

Nuevo Diario, Nicaragua, 28 de noviembre. (http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ_056.htm)

WEISSHEIMER, Marco Aurelio (2003): "Impasses económicos e geopolíticos no caminho da ALCA", En ALAI, 4 de enero (<http://alainet.org/alca.phtml>)

ZOELLICK, Robert B. (2002): "Comerciar en Libertad, la nueva empresa de las Américas" En: *Perspectivas Económicas, Boletín Electrónico*, Vol. 7, N° 3, Octubre (<http://usinfo.state.gov/journals>).



Juan Mario Vacchino

Abogado (1962) y Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (1968), Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata, Argentina (1966-1976); Docente y coordinador de los postgrados en Derecho de la Integración y Derecho y Política Internacional, Universidad Central de Venezuela (1976-1984). Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL/BID), Buenos Aires (1984-1988); Director de Programación de la Secretaría General de la ALADI, Montevideo (1990-1995) y Director de Desarrollo y de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA, Caracas (1996-2001). Profesor del postgrado en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata y Consultor del SELA (2002-2003).

Email:
jmvacchino@fibertel.com.ar

Fecha de recepción:
Abril 2003

Fecha de aceptación definitiva:
Junio 2003