

El acuerdo sobre el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA): peligros y oportunidades

Algunas implicaciones económicas del ALCA

Paulina Irma Chávez Ramírez

Introducción.

El escenario mundial que nos ha tocado vivir, nos obliga a hacer un alto en el camino para reflexionar sobre los desafíos y oportunidades que tiene para nuestra región el actual contexto de globalización, caracterizado por la apertura comercial y la liberalización financiera, con la consiguiente mayor inserción internacional de América Latina.¹

Dicha reflexión debe llevarnos inexorablemente, al intercambio de ideas desde distintos frentes y a partir de las distintas disciplinas acerca de las perspectivas que nos ofrece el Acuerdo sobre el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en el inicio del nuevo milenio, teniendo en mente que reviste un significado especial por lo que esto representa para nuestro principal socio comercial y, por supuesto, por las

¹ Aunque hay que mencionar que si bien esta mayor apertura e inserción internacional (sobre todo en nuestro país) se ha impulsado por los distintos gobernantes en turno, ha sido producto, en buena medida, de las "recomendaciones" (exigencias) de organismos financieros internacionales como el FMI y el BM, así como por los Estados Unidos, país que emerge como el gran beneficiado de esta estrategia.

repercusiones que esto tendría para nuestro país y, en general, para toda América Latina y el Caribe.

Así, comenzaré mi reflexión planteando algunas interrogantes que surgen luego de la lectura del borrador que se dio a conocer sobre el ALCA, así como de los distintos documentos correspondientes a las siete Reuniones Ministeriales de Comercio que se han llevado a cabo desde junio de 1995 a noviembre de 2002, mismas que intentaré responder sólo de manera aproximada y, por tanto no acabada y menos aún definitiva. Tales preguntas pueden plantearse como sigue:

1. ¿Para qué se quiere formar un Área de Libre Comercio para las Américas?
2. ¿Quiénes integrarían el ALCA?
3. ¿Quién se beneficia más con el ALCA, considerando la extremada heterogeneidad de los países que lo integrarían?

La respuesta a estas preguntas no es sencilla, por tanto, permítaseme hacer referencia a algunos elementos que considero deben tenerse en cuenta al intentar responder a tales cuestionamientos. Situación que nos lleva a presentar lo que será la estructura del trabajo que hoy nos ocupa. Iniciaré

abordando el contexto económico internacional que sirve de marco a la propuesta para formar el ALCA, para referirnos posteriormente a los principios y objetivos que persigue, el contenido temático y los posibles efectos que tendría, para EUA y, particularmente, para los países de la región.

La idea central que guía este trabajo es que el Acuerdo sobre el Área de Libre Comercio para las Américas, forma parte de la estrategia de vinculación de los Estados Unidos con A.L. y el Caribe a fin de recuperar su papel hegemónico a nivel internacional, a la vez que busca fortalecer su presencia en la región, considerada como su zona natural de influencia, en un momento en que estaba quedando al margen de la formación de bloques regionales.

El contexto económico internacional

Para ubicar el contexto en el cual se presenta la propuesta para el ALCA, es necesario considerar tanto lo que estaba ocurriendo en esos momentos en los EUA como lo se vivía paralelamente en la región. Así, podemos decir que a raíz de la “crisis de deuda” inició la aplicación de la llamada política económica conocida como “*The Washington Consensus*”, impulsada desde los Estados Unidos como parte de un proyecto político en virtud de que dicho país requería, de acuerdo con las propias palabras del entonces presidente Reagan, de impulsar un proceso de reestructuración de la economía norteamericana que pasaba por una reestructuración de la economía mundial, a fin de recuperar el papel hegemónico que en esos momentos se había deteriorado [Valenzuela, 1991], mientras asistíamos a un repunte de las economías de Alemania y

Japón. Tales políticas, sin embargo, no sólo fueron defendidas por EUA, sino también por el que se considera su “brazo derecho” el FMI así como por el Banco Mundial. Dicha política pugna por dar un mayor papel al mercado, con la consiguiente menor participación del Estado en la economía, la privatización de empresas paraestatales, mayores facilidades a la inversión extranjera, apertura comercial y liberalización financiera, entre otras.

Lo anterior significa que debemos ver la creación del ALCA en un contexto de pérdida de soberanía y de la posición hegemónica de los Estados Unidos, donde se incrementa cada vez más la competencia intercapitalista, con una serie de cambios con motivo del fin de la llamada “guerra fría”, así como del avance de las economías asiáticas y de Japón, el impulso al proceso de integración de la Unión Europea, el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT y la formación de bloques regionales.

Todo ello, obliga a EUA a desplegar esfuerzos crecientes para aumentar los nexos y relaciones intrahemisféricas. Pero no sólo eso, sino que también hay que tener en mente que a diferencia de otros tiempos, A.L. vive un período en el que ya terminó la idea de que las relaciones con la región sólo eran importantes en la medida en que el socialismo era un peligro evidente para los Estados Unidos. En este orden de ideas, la propuesta del ex presidente Bush, constituye un intento por ganar el terreno que había perdido ese país con lo que considera su zona “natural” de influencia y como una respuesta a la creciente importancia que venían adquiriendo los procesos de regionalización

Lo anterior se da en un momento histó-

rico en que la globalización vive el auge de la política neoliberal y parece asistir a lo que algunos llaman el fin de la historia.

Por su parte, América Latina venía de la llamada “década perdida”, con una gran inestabilidad macroeconómica, con una contracción de la actividad económica y una deuda cada vez mayor. En consecuencia, podemos afirmar que esta creciente liberalización financiera lo mismo que la apertura comercial, no sólo en México, sino en general en A. L., ha sido, en cierto modo, el resultado de las crisis económicas recurrentes que se vivieron en la década de los ochenta y los noventa del siglo pasado, mismas que han debilitado a la región frente a los países acreedores [Huerta, 2001] y, por tanto, de las “recomendaciones” hechas, o para ser más precisos, de las condiciones impuestas por los organismos financieros antes mencionados y, particularmente, por el FMI, a cambio de la “asistencia financiera” que hemos recibido de ellos para poder enfrentar dichas crisis.²

Paralelamente, es necesario tener presente que en este contexto económico, los países de la región entraron en una especie de carrera para ver quién ofrecía mejores condiciones de estabilidad y confianza para atraer el capital que les permitiera alcanzar cierto ritmo de crecimiento económico en el nuevo contexto de apertura comercial.

² No debemos olvidar que la ayuda financiera que proporciona dicho organismo está sujeto a la llamada “condicionalidad”, lo que significa el compromiso del gobierno del país que solicita su ayuda, de aplicar las políticas del llamado Consenso de Washington, mismas que son monitoreadas o vigiladas por el propio FMI, quien además se encarga de evaluar su avance así como el cumplimiento de las metas acordadas.

Por tanto, podemos decir que estábamos presenciando una situación en la que no sólo teníamos la presión externa para darle un giro radical a la política económica, dejando de lado el Estado interventor en lo económico y benefactor en lo social; sino que, también había una inclinación de los gobernantes en turno (formados en buena medida en las propias universidades norteamericanas) hacia la aplicación de la política de apertura comercial, que inicia con el ingreso de México al GATT y que más tarde se profundiza con la firma del TLCAN, sin considerar las asimetrías que tenía México frente a los Estados Unidos.

Antecedentes del ALCA

- A fines del siglo XIX el gobierno norteamericano en la Conferencia de Washington (1889-1890) promovió entre otras cosas, la formación de una Unión Aduanera y condiciones favorables para el libre comercio. Las razones de esto fueron en lo económico excluir a Gran Bretaña y a Europa de su zona natural de influencia y en lo político le permitiría a EUA asumir el papel de juez y árbitro de las Américas [Lerman, 2000: 87].
- Un siglo más tarde, en junio de 1990, el presidente George Bush dio a conocer la Iniciativa para las Américas (IPA), con el *objetivo* de firmar acuerdos de libre comercio con agrupaciones comerciales en un contexto global que si lo vemos desde los Estados Unidos, enfrentaba una hegemonía disminuida frente a Europa y Japón, con un auge del regionalismo frente al multilateralismo pregonado por este país. Y si lo analizamos por el lado

latinoamericano, encontramos una región que venía saliendo de la década perdida, con una gran inestabilidad macroeconómica, con problemas de crecimiento, cargando una gran deuda externa, marginalmente incorporada al comercio e inversiones internacionales.

Dicho de otra forma, con a IPA, Estados Unidos se propone lograr un acuerdo comercial con toda A.L. para crear una *zona de libre comercio hemisférica*, (que nada tiene que ver con la creación de una Comunidad Económica Americana y menos aún con una Unión Económica), que traería beneficios mutuos y variados, estimulando el crecimiento, la eficiencia y la modernización de los países. Dicha propuesta consideraba tres temas fundamentales: comercio, inversión y deuda externa [Ávila, 1990].

- En julio de 1991 se firmó en Washington el llamado acuerdo “Cuatro más uno” o Acuerdo del Jardín de las Rosas.
- En 1994, la Cumbre de las Américas fue la expresión del apoyo estadounidense a los acuerdos de comercio preferencial, por lo que se planteó la extensión del TLCAN al resto de América, evidenciando que el ALCA constituye la vía más efectiva para promover las nuevas aspiraciones norteamericanas, es decir, con el ALCA EUA pretende que las normas y políticas económicas sean compatibles con una zona de libre comercio que no se limite al flujo comercial de bienes sino que también lleve a liberar e igualar normativas internas como las relativas

a compras gubernamentales, servicios, inversiones y competencia. Todo ello con la idea de que las negociaciones concluyan en el año 2005. Hay que considerar que en 1994, entró en vigor el TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá.

Un aspecto más que es importante destacar es que el ALCA intenta impulsar a nivel mundial los planteamientos contenidos en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), mismo que establece que las inversiones extranjeras puedan establecerse en cualquier sector de la actividad económica, quitándole a los gobiernos nacionales el poder de regular los movimientos de las inversiones extranjeras y de limitar las remesas de utilidades; acuerdo que, fue rechazado por la OMC por considerarlo opuesto a los principios soberanos de los países y que ahora forma parte de una de las principales prioridades en la agenda de discusiones del ALCA. Para decirlo de otro modo, lo que no ha prosperado en la OMC, ahora se pretende incluir en el ALCA y, por supuesto, el principal beneficiado, será de nueva cuenta Estados Unidos.

Principios y objetivos del ALCA

Entre los principios que se mencionan en el documento de la Segunda Cumbre Ministerial sobre Comercio celebrada en Colombia en marzo de 1996 incluyen: maximizar la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplina con base en los acuerdos existentes en el hemisferio; plena congruencia con las disposiciones de la OMC; que sea equilibrada y comprehensiva en su cobertura; que cubra, entre otras cosas todas las áreas contempladas en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas; que

no imponga barreras a otras naciones y represente un esfuerzo único que integre todas las obligaciones y derechos mutuos. Más adelante, el documento dice que se mantendrá el compromiso de buscar los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías *más pequeñas* y aumentar sus niveles de desarrollo. Es decir, considerando las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías, se dice que se buscarán los medios para proporcionar oportunidades tendientes a favorecer la integración de las compañías más pequeñas, aunque no dice cómo lo va a conseguir. De hecho, hay que mencionar que en la Declaración de Quito, sólo se dice que en la siguiente reunión el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas (GCEMP) debe informar sobre el progreso alcanzado en el tratamiento que se da a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en cada uno de los grupos de Negociación.³

En cuanto a los objetivos destaca: que las decisiones en el proceso de negociaciones se tomarán por consenso; serán conducidas con transparencia, será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC; incorporar mejoras respecto a las reglas y disciplinas de la OMC, las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas; el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales; otorgar atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas a fin de asegurar su

plena participación en el ALCA, asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del ALCA. Además, entre los objetivos generales menciona “promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente, establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión (concluyendo las negociaciones a más tardar en el 2005). Y asegurar la observancia y promoción de los derechos laborales renovando el compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y reconociendo que la OIT es la entidad competente para establecer y ocuparse de dichas normas.”⁴

Si bien aquí hay varias cosas que hacen referencia a la prosperidad y elevar el nivel de vida, tampoco se mencionan las medidas concretas para conseguirlo; lo mismo ocurre con lo que se refiere a promover y respetar los derechos laborales de los trabajadores, así que nuevamente, las preguntas vuelven a hacer acto de presencia cuando uno lee estos documentos, sobre todo porque justamente lo que están promoviendo organismos como el BM y el FMI es avanzar en las llamadas reformas de “segunda generación”, lo que significa flexibilizar el mercado de trabajo, de ser posible, la eliminación de los contratos colectivos de traba-

³ Declaración Ministerial de Quito. Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio. Quito, Ecuador, 1 de noviembre de 2002.

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

jo, modificar la legislación laboral y permitir la contratación por tiempo determinado y a tiempo parcial, lo que finalmente ha llevado a que se de una mayor “precarización” del trabajo en aquellos países donde se ha flexibilizado el mercado laboral.

Países que integran el Acuerdo sobre el ALCA y Contenidos Temáticos

Los 34 países que conforman el ALCA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Otro aspecto más que llama la atención, es que en abril de 2001, se incorporó la llamada cláusula “democrática”, según la cual, sólo las naciones con gobiernos democráticos pueden participar en el ALCA, lo que deja a Cuba fuera del mismo. Esto que a primera vista parecería bueno, en realidad, no es más que una muestra de la intención del gobierno norteamericano de marginar a ese país, reforzando así el bloqueo al que ha estado sometido durante varias décadas; pero lo peor es que ahora se deja de lado el derecho a la autodeterminación de los pueblos y se pone el acento en la defensa de los derechos humanos, como si los Estados Unidos tuvieran la autoridad moral suficiente para autonombrarse el defensor de los derechos humanos a nivel mundial.

Las **áreas temáticas** que comprende el Acuerdo sobre el ALCA son:

- Acceso a mercados
- Agricultura
- Reglas de origen
- Procedimientos aduaneros
- Inversión
- Normas y Barreras Técnicas al comercio
- Subsidios, antidumping y derechos compensatorios
- Compras del sector público
- Derechos de propiedad intelectual
- Servicios
- Política de competencia
- Solución de diferencias

Como se puede dar cuenta el lector, los temas ausentes en el ALCA son cosas como migración, deuda externa, fondos de cooperación para compensar los efectos que produce el proceso de integración, lo cual marca una gran diferencia con la UE por ejemplo; aunque aquí es conveniente dejar en claro que el objetivo del ALCA no es ni la integración, ni tener una moneda única y menos aún la convergencia económica y social. De ahí que podemos decir que en la agenda de discusión más bien están los temas que son del interés norteamericano, por lo que A. L. tiene un gran reto ante sí, debido a que la agenda de negociaciones debe incluir aquellos temas que son de interés regional, sobre todo si consideramos que es la primera vez que toda Latinoamérica formará parte de un bloque regional, lo que podría darle un mayor margen de negociación, sin olvidar que, finalmente, se pretende hacer una negociación de iguales entre desiguales.

Efectos y perspectivas del ALCA

Luego de leer los distintos documentos sobre el ALCA, podemos decir que entre los

efectos posibles efectos **positivos**, si es que se cumplen los objetivos mencionados y si A.L. logra modificar los términos de la negociación, situación que aunque deseable, no será nada fácil, estarían::

— La posibilidad de incorporar mejoras en las reglas y disciplinas de la OMC; aunque esto parece que no será muy fácil, toda vez que uno de los objetivos es apegarse a los lineamientos de la OMC.

— El aspecto que es importante destacar es el de otorgar atención a las necesidades y condiciones económicas, incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el ALCA; sobre todo si consideramos que sus integrantes se caracterizan por la gran heterogeneidad que va desde el tamaño del país, de su población, de las diferencias en términos de crecimiento, de productividad, monto de la deuda externa, hasta la situación de su balanza comercial y de cuenta corriente, entre otros. Y sobre todo porque hace referencia a los costos de transición y posibles desequilibrios internos, aunque hasta ahora no habla de los mecanismos para compensar a esos países por los costos de transición. Cosa que, por ejemplo, sí está contemplada en el caso de la UE; pero como dijimos líneas arriba, el ALCA no tiene como propósito crear una unión monetaria ni mucho menos llegar a la convergencia.

— Una más sería el compromiso de respetar los derechos laborales y las

normas fundamentales de trabajo internacionalmente reconocidas., Pero, la gran interrogante que queda en el aire es si el país defensor de las reformas estructurales (Estados Unidos) entre las cuales está la reforma laboral o como las llama el FMI, reformas de “segunda generación“ que buscan la flexibilización del mercado de trabajo, será compatible con el respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

Por otra parte, en el otro extremo están los efectos **negativos** del ALCA, algunos de los cuales serían los siguientes:

— Si partimos de que la mayor parte de los países son débiles económicamente hablando, la pregunta obligada es ¿pueden ellos competir de igual a igual con EUA, sobre todo si el país que impulsa este proceso de integración del ALCA es quien está en mejores condiciones para poner las reglas de juego? La respuesta apunta a que esto no ocurrirá, de modo que es seguro que sea EUA quien se beneficie con el ALCA en detrimento de los países de la región.

— A esto hay que sumar que los países más grandes de A.L. como México, Argentina y Brasil tienen posturas diferentes, Argentina atraviesa actualmente por la peor crisis con todos sus efectos negativos y México, de hecho forma parte del TLCAN y lo que se busca el ALCA es ampliar las condiciones del primero hacia toda A. L..

— A lo anterior hay que agregar que aún tratándose de las economías más grandes, la aplicación de las políticas neoliberales las han llevado a severas

crisis económicas y de deuda que, sin duda el ALCA profundizará. También hay que tener en cuenta las profundas asimetrías que hay entre Estados Unidos y el resto de los países integrantes, pues estamos hablando de la primera potencia mundial.

—De acuerdo con la información disponible, el comercio de EUA con A.L. y el Caribe representa tan sólo el 20 por ciento de sus exportaciones y de éstas, el 10 por ciento va hacia México; mientras que México exporta el 85 por ciento de sus productos hacia los EUA, en tanto que el 75 por ciento de sus importaciones provienen de ese país, por lo que habría que esperar una mayor integración con la economía de dicho país, contrariamente a lo que recomienda la OCDE en el sentido de que México tiene la necesidad de diversificar su comercio para no depender de un solo país prácticamente.

—Seguramente aumentarán las exportaciones norteamericanas [Lerman, 2000] de mercancías y de capital hacia la región, con lo que EUA puede ir disminuyendo su déficit comercial y, en consecuencia aumentarán las importaciones de A.L., lo que sin duda afectará más a la planta productiva .

—Dicha estrategia, le permitirá a Estados Unidos consolidar su presencia en la región y nada parece indicar que realmente se acuerden medidas compensatorias como es el caso de los fondos estructurales y los fondos de cohesión aplicados por la UE.

En síntesis podemos decir que el ALCA busca construir una zona de libre comercio para fortalecer la presencia norteamericana

en la región en un intento de marginar a la UE, lo que a su vez, le permitirá disminuir su déficit comercial y colocar una parte importante de su capital en la región. La heterogeneidad de los países miembros, explicada tanto por razones históricas como por las propias políticas neoliberales, pone en tela de juicio que el ALCA les permita lograr un mayor crecimiento, eficiencia y modernización; por lo que habrá nuevamente ganadores (EUA) y grandes perdedores (A.L. y el Caribe), sobre todo porque el ALCA no busca ni la convergencia económica ni social. Lo que nos plantea la necesidad de impulsar una forma diferente de integración que fomente la cooperación regional para resolver problemas comunes, así como la mejor forma de inserción internacional, porque es evidente que no podemos quedar al margen de ella, de ahí que habría que pensar en el ALCA como un medio para conseguir los objetivos planteados que nos permita resolver la difícil problemática que nos aqueja y no como un fin en sí mismo. Evidentemente, esta no es una tarea fácil; pero nos enfrenta al reto de que hoy toda A.L. pueda negociar en forma unida, lo que pasa por reconsiderar la postura de nuestro país que tradicionalmente se ha sumado sin una actitud crítica por parte del gobierno a la ola de políticas de apertura, respondiendo más a los intereses del exterior antes que a las prioridades de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Avila, José Luis. (1991) "América Latina y Estados Unidos, una nota sobre los noventa". *Economía Informa*. No. 200, Noviembre-Diciembre Ed. FE-UNAM.
- Bertaccini, Rina. (2000) ¿Integración con soberanía o integración subordinada?. *Desafíos para pensar el mundo*. No. 26, Diciembre. Buenos Aires, Argentina.
- Huerta González, Arturo. (2002) "El ALCA: política de EUA para subordinar y dominar a América Latina". *Paradigmas y utopías. ALCA: Imperialismo neoliberal*. Revista de reflexión teórica y política del Partido del Trabajo. No. 3. México, Octubre-noviembre.
- Lerman Alperstein, Aída. (2000) "América Latina y el Área de Libre Comercio de las Américas". Aportes. Revista de la facultad de Economía_BUAP. Año V, No. 15. Septiembre-diciembre.
- FTAA-ALCA-ZLEA. (1995) Declaración Ministerial de Dember. *Cumbre de las Américas. Reunión Ministerial sobre Comercio*. Dember, Colorado. Junio. Declaración Conjunta.
- (1996) *Segunda Reunión Ministerial sobre Comercio*. Cartagena, Colombia. Marzo 21. Declaración Conjunta.
- (1997) Tercera Reunión Ministerial de Comercio. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Mayo 16. Declaración Conjunta.
- (1998) *Cuarta reunión Ministerial de Comercio*. San José, Costa Rica, Marzo 19. Declaración Ministerial.
- (2002) *Séptima reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio*. Quito, Ecuador. Noviembre 1.
- (2002) Países del ALCA.
http://www.ftaa-alca.org/busfac/clist_s.asp
<http://www.ftaa-alca.org/>
- Valenzuela, José. (1991) *Critica del modelo neoliberal*. Editorial Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México