

La Asociación de Libre Comercio, ALCA

La creación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha constituido un objetivo tradicional de un sector importante de la economía y política de los EE.UU. La falta de necesidad en unos casos, y las contradicciones internas en otros, han ralentizado un proyecto que comenzó a tomar forma definitivamente durante el período de gobierno de Bush padre, en un marco estratégico que consideraba América Latina como un espacio prioritario para la seguridad y la economía norteamericana. A pesar de la oposición de algunos sectores políticos, y los temores que semejante proyecto generaba en algunos sectores empresariales, recelosos de una excesiva apertura al exterior, el proyecto sobrevivió para consolidarse, no sin previsible obstáculos, e impulsado por una globalización imparable, en la actualidad.

Ángel Pérez González*

* Analista internacional.

La historia

UNO de los fenómenos que mayores esperanzas han despertado en América ha sido el creciente proceso de cooperación e integración económica que ha vivido el continente, un proceso que no por carecer de resultados espectaculares puede despreciarse, pues ha supuesto la consagración de una filosofía económica muy distinta de la precedente, años sesenta y setenta del pasado siglo, basada en la sustitución de importaciones y el carácter hermético de los mercados (1). Este escenario, cuyos cimientos se ponen en la década de los noventa, se ha caracterizado por el impulso de los procesos de cooperación e integración económica, la complejidad cada vez mayor de aquellos y la combinación de un razonable crecimiento económico y la democratización de casi todos los estados latinoamericanos. El ALCA es el resultado de la convergencia de este escenario regional y de la necesidad sentida en los EE.UU., tras la consolidación de la UE, de establecer, siguiendo por lo demás una tradición estratégica genuina, un ámbito económico capaz de completar el fuerte mercado norteamericano.

Por tanto el escenario que enmarca la reciente polémica suscitada por el impulso que Bush hijo pretende imprimir al ALCA se caracteriza por la coexistencia de instancias de integración muy diferentes y, con frecuencia, lánguido desarrollo, a saber:

1. Los procesos subregionales de integración de carácter tradicional: Mercado Común Centroamericano (MCC), el Pacto Andino, la Comunidad del Caribe (CARICOM), Mercosur y el TLC (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, EEUU y México).

2. Los diversos acuerdos de liberalización comercial firmados en la década de los 90, generalmente entre estados no fronterizos, como México y Venezuela.

3. La Iniciativa para las Américas, propuesta por el Presidente de los EEUU Bush padre en 1990.

La vida de la mayoría de estas organizaciones ha sido espasmódica. La debilidad política y económica de los estados miembros ha supuesto siempre

(1) Para conocer la historia económica de Latinoamérica es interesante la obra de Victor Bulmer-Thomas, "La Historia Económica de América Latina desde la independencia", Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

un obstáculo insalvable para el desarrollo de una economía regional integrada. El MCC se creó en 1960 por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, llegando a ser el proceso más avanzado del continente en los años 60. El tratado fundacional establecía un mercado común, el desarme arancelario interno, un arancel exterior común y una unión monetaria. Se creó un Banco Centroamericano de Integración Económica y una Secretaría de Integración. Aunque los resultados inmediatos fueron buenos, los desequilibrios en la distribución de costes, la falta de coordinación de las políticas económicas y la tensión militar de la zona paralizaron su actividad hasta 1992, año en que se firma el Tratado Multilateral de Libre Comercio para regular el intercambio de 1600 productos. De realidad menos dramática, pero, en cualquier caso, también con resultados limitados, en la región caribeña funciona desde 1974 el CARICOM, cuya sede se encuentra en Georgetown (Guayana). Se trata de una organización que depende política y económicamente de los EE.UU. y del Reino Unido. En su seno se creó en 1988 la Organización de Estados del Caribe Oriental. En 1991 los EE.UU. plantearon una «Iniciativa para la Cuenca del Caribe», dentro de su Iniciativa para las Américas y en 1994 se creó la Asociación de Estados del Caribe, de la que sí forma parte Cuba, cuyo resultado práctico, como en los casos anteriores, ha sido poco relevante.

En América del Sur las cosas han ido un poco mejor. En este espacio conviven hoy en día el Pacto Andino y Mercosur, ambos resultado notable de dos proyectos fracasados, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La crisis de ALALC convenció a algunos de sus socios a intentar un marco más restringido de integración, creando en Cartagena de Indias en 1969 el Pacto Andino, del que forman parte Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela. El Pacto firmó un acuerdo comercial con los EE.UU. en 1979 y con la Comunidad Europea en 1987. La organización cuenta con un Tribunal de Justicia y un Parlamento. España tiene status de observador desde 1979. Los trabajos de esta organización se hicieron pronto imposibles debido a la generalización de guerrillas, el enfrentamiento entre Perú y Ecuador, el golpe de estado en Chile, miembro inicial del Pacto, y las graves diferencias de desarrollo de sus miembros. La revitalización del Pacto se inicia en 1989 con la «Declaración de Galápagos» y la entrada en vigor en 1992 de la Zona de Libre Comercio, con mejores intenciones que resultados. Mercosur, por su parte, tiene su origen en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil firmado en 1989. Esta iniciativa genera la idea de un mercado más amplio que se materializa en 1991 en el Tratado de

Asunción, fundador de Mercosur. El mercado común entró en vigor en 1995 y de él forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile es miembro asociado. Aunque es la estructura económica que mejor ha funcionado en el continente, salvando el caso del TLC, la crisis argentina, dolarización incluida, las tensiones comerciales entre esta última y Brasil; y la iniciativa norteamericana, muy atractiva para Chile, están generando dudas sobre su futuro.

El único organismo plenamente exitoso ha sido el TLC, tratado que engloba hoy a los EE.UU., Canadá y México. Su origen se encuentra en el tratado de libre cambio firmado por Canadá y EE.UU. en 1988, que establecía la libre circulación de mercancías y servicios entre dos economías muy desarrolladas. A partir de 1991 se iniciaron conversaciones con México, que se integra en el TLC en 1994, creando un mercado integrado de 370 millones de personas y un producto interior bruto de 6.4 billones de dólares. El éxito de esta experiencia, considerada por muchos como el primer ensayo del ALCA, ha reforzado el interés norteamericano por continuar una política similar en el resto del continente.

EL ALCA

EN la propuesta de los EE.UU. se han combinado siempre elementos puramente económicos con otros políticos y vinculados a la seguridad, óptica esta última desde la cual se suelen interpretar en EE.UU. los acontecimientos latinoamericanos. Al contrario de lo que sucede en Europa, donde la visión de Latinoamérica tiene un sesgo económico y cultural, o en la propia Latinoamérica, donde las acciones norteamericanas se interpretan como parte de un deliberado esfuerzo de dominación, para los EE.UU. el continente más allá del Río Grande es sobre todo un problema de seguridad (2). Late un permanente miedo al contagio o a la aparición de problemas nuevos producto de la inestabilidad crónica del mundo centro y sudamericano. De allí la tendencia a la exageración y militarización de su política exterior hacia la zona. En la propuesta de Bush padre en 1990 latía esta visión, heredera sin duda de los planteamientos

(2) La complejidad estratégica de la región latinoamericana está bien descrita por Guillermo Medina en «América Latina, estrategias en conflicto», Política Exterior n.º 79, enero-febrero 2001, pág. 153-170. Ver también en Razón y Fe el artículo de Ángel Pérez González «Las Cumbres Iberoamericanas ante el nuevo milenio», n.º 1230, Madrid, abril 2001.

estratégicos de la era Reagan. Aunque la política de Bill Clinton fue menos intensiva en Latinoamérica, permitiendo entre otras cosas la masiva entrada de capital europeo en la zona, el español incluido, y una política europea destinada a anclar parte del continente en su esfera económica, la reacción de Bush hijo ha sido contundente. Sin embargo ni siquiera Clinton, bajo cuyo mandato se celebró la Cumbre de las Américas de Miami (1994), origen formal del proceso ALCA, olvidó las repercusiones no económicas del proyecto.

La Cumbre de Miami concluyó con el anuncio para el año 2005 de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. Además aprobó un plan que constaba de cuatro puntos: preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas, promover la prosperidad a través de la integración, erradicar la pobreza y garantizar un desarrollo sostenible. Este es el proyecto retomado por Bush hijo y planteado sin ambages en la Cumbre de Quebec (abril de 2001), la creación de la mayor zona de libre comercio del mundo, con 800 millones de personas y un producto interior bruto de 2.200 billones de pesetas, el 40% del total mundial. La intensidad del compromiso de Bush ha generado una viva polémica entre quienes consideran tal mercado una maniobra para asegurar a las multinacionales norteamericanas un mercado exclusivo y quienes no ven otra salida al marasmo económico latinoamericano que la integración regional bajo la férula de los EE.UU. Estos últimos argumentan que, en definitiva, la economía latinoamericana es ya altamente dependiente de la norteamericana, la dolarización es ya un fenómeno frecuente en el subcontinente y las relaciones con la Unión Europea (UE) ni tienen la intensidad adecuada, ni despiertan en Europa interés suficiente ni amparan el sector más sensible para la economía de América Latina, el agrícola. Independientemente de estos argumentos, es evidente que la construcción de una zona de libre comercio tan amplia no es en sí misma ni buena ni mala, son las condiciones de la integración y las desigualdades económicas entre sus posibles miembros los elementos que parecen contradecir la bondad del proyecto. Canadá, EE.UU., Brasil y México (3) suponen el 80% del PIB e intercambios comerciales de la región, con una renta media muy superior a la de los miembros más modestos de ese amplio espacio. Aunque en la Conferencia de Miami se previó este hecho, confirmando el compromiso de buscar fórmulas que mitigaran estas diferencias,

(3) El difícil equilibrio de los grandes estados latinoamericanos, como Argentina y Brasil, es analizado por Carlos Moreira García en «América del Sur, ¿un nuevo concepto político?» Política Exterior n.º 78, noviembre-diciembre 2000, pág.99-109.

este es un aspecto sobre el que no se ha insistido en Quebec, donde además se han cometido errores protocolarios que parecían confirmar el carácter secundario de los estados latinoamericanos en un proyecto propiamente canadiense y estadounidense (4).

Los beneficios de una estructura comercial como esta, haciendo abstracción de los inconvenientes citados, son también atractivos en una región en crisis permanente y donde los EE.UU. constituyen para la opinión pública el paradigma del desarrollo y la buena gestión económica. Un vínculo estable con la economía norteamericana, cuyo mercado debería reducir o eliminar trabas a la importación procedente de los estados latinoamericanos, generaría estabilidad, no solo macroeconómica, también monetaria, puesto que la moneda de referencia, ya lo es, de la zona sería el dólar. Quizá a largo plazo pudiese convertirse incluso en unidad de cuenta oficial para el ALCA, propuestas en ese sentido no han faltado. Indirectamente debería suponer la exportación de técnicas de trabajo y gestión propias de economías avanzadas, reducir la corrupción, promover la privatización de empresas estatales cuya administración deja mucho que desear y facilitar la consolidación democrática. Es un panorama atractivo, sin duda, siempre que los problemas económicos de la zona sean considerados de modo aséptico, no vinculados a la realidad socio-histórica del continente, donde la corrupción, la concentración de la riqueza y la falta de infraestructura estatal, tanto material como fiscal, han tenido mayor responsabilidad en el subdesarrollo crónico de la zona que el neocolonialismo ejercido tras la independencia por Gran Bretaña y los EE.UU.

Las críticas

LAS críticas al proyecto se han realizado desde dos puntos de vista, uno estrictamente técnico y otro de carácter ideológico. Ambos sesgos son interesantes, el primero por su carácter objetivo, el segundo por la traducción de un estado de opinión que muy bien pudiera hacer fracasar el proyecto ALCA incluso si este no encontrara obstáculos técnicos relevantes.

(4) Nos referimos a la utilización de las lenguas. Las denominaciones de cargos y estados se realizaron en inglés y francés. Aunque el hecho de celebrarse en Quebec explique esa anomalía y a pesar de los esfuerzos de G.Bush por expresarse en la lengua de Cervantes, el perfil de uso formal de las lenguas fue desproporcionado en detrimento del español.

El obstáculo estrictamente técnico al que se hace referencia con más frecuencia es **la dificultad de integrar economías con niveles de desarrollo tan dispares**. La teoría económica es unánime al considerar que un proceso de integración tiene claras ventajas si se produce entre economías con similar tamaño o nivel de desarrollo. Sin embargo la unanimidad se disuelve cuando ese elemento de equilibrio desaparece. La desproporción entre las economías de EE.UU. y Costa Rica o Nicaragua es tan elevado que prácticamente solo puede conducir a una asimilación de esos pequeños mercados. Ahora bien, en zonas tan dramáticamente subdesarrolladas lo más importante es establecer hasta que extremo la integración puede mejorar el nivel y calidad de vida de los ciudadanos, con independencia de otras consideraciones, máxime cuando la cuestión de la independencia económica en estados como los nombrados sencillamente es una entelequia. El bienestar del ciudadano medio sí podría aumentar sustancialmente de producirse una transferencia real de recursos y saber hacer, un objetivo que en la Cumbre de 1994 pareció querer contemplarse en el ámbito más general, y menos elaborado, de lucha contra la pobreza. Si por el contrario el ALCA certifica simplemente la existencia de un mercado sin trabas que beneficie esencialmente a las multinacionales estadounidenses es poco probable que las circunstancias actuales de pobreza desaparezcan. Porque no lo olvidemos, el ALCA supone la exportación de un modelo económico, el capitalismo norteamericano, poco dado a la búsqueda de equilibrios socioeconómicos de carácter institucional, es decir, desarrollados por el estado. Algo que si sucede en Europa Occidental y en Canadá. Y no hay duda de que en el ámbito latinoamericano una acción estatal intensa es necesaria. Las desigualdades sociales y económicas son de tal envergadura que difícilmente se superarán solas. La debilidad del estado resta además a los países centro y suramericanos capacidad de negociación y certifica una carencia de modelo sociopolítico que impide presentar, al contrario que en el caso canadiense, una alternativa al modelo americano que no sea el desorden al que el mundo latinoamericano nos tiene acostumbrado.

Una segunda crítica de carácter técnico (5) es la que **vincula el desarrollo del ALCA al marasmo actual del comercio internacional**, falto de negociaciones multilaterales que compensen la multiplicación de mercados regionales. Si los EE.UU. responden a la creciente regionalización bien resu-

(5) C. Fred Bergsten, «Europa y Asia: dos frentes de conflicto económico con Estados Unidos». Política Exterior n.º 81, mayo-junio 2001, pág.45-57.

citando el proyecto de los años noventa de un «Área de libre comercio transatlántica», que englobaría a Norteamérica y la UE; o reforzando, como es el caso, el proyecto ALCA, la discriminación originada frente a otras áreas del globo favorecería el aislacionismo asiático o el lento desarrollo del Tercer Mundo, y minaría además el funcionamiento de las instituciones internacionales de carácter comercial.

Con todo la crítica más visceral que recibe el ALCA es **ideológica y procede del intenso antinorteamericanismo de parte de la opinión pública**, numerosos partidos, asociaciones y opiniones personales. Este no es un fenómeno particular de Latinoamérica, el antiamericanismo es detectable hoy por doquier, pero no se puede negar que esta es una tendencia particularmente fuerte en América central y del Sur. Ésta es una realidad a la que difícilmente podrán sustraerse los gobiernos de la zona y no hay que descartar que acusaciones simplistas, pero populistas y de fácil calado que insistan en el ALCA como un producto del imperialismo de los EE.UU. no acaben por suponer un obstáculo insalvable para el proyecto si la oposición popular o la dinámica de partidos acabase alimentándose de aquella. La situación de crisis que atraviesan muchos países de la zona, como Argentina, Perú, Venezuela o Ecuador genera una tensión social que favorece a aquellos grupos de opinión contrarios a un proyecto eminentemente capitalista y de resultados inmediatos poco claros, además de reforzar tendencias proteccionistas y alentar un nacionalismo, instalado en el ideario latinoamericano desde la independencia, que ha envenenado hasta ahora las relaciones interregionales.

La posición europea

LA relación de la Europa Comunitaria con el mundo latinoamericano ha sido espasmódica y ha gravitado siempre en torno al convencimiento de que se trataba de una zona del mundo de interés prioritario norteamericano en la que por necesidad el papel europeo tenía que ser secundario. Solo la incorporación de España y Portugal a la antigua CE permiten dar comienzo a un cambio que todavía no se ha consolidado, generando en los estados con mayores intereses en la zona, como España, una incomoda necesidad de equilibrar permanentemente la política de la UE y sus intereses esenciales. Se trata de una situación cuyas consecuencias aun son desconocidas, pero que de hecho ya ha provocado, la visita de Bush a España en junio de 2001 ha sido una muestra, un acercamiento

entre España y EE.UU. en detrimento del núcleo tradicional de decisión en la UE, el eje franco-alemán.

En las relaciones entre Europa y Latinoamérica podemos distinguir tres etapas iniciales que coinciden con bastante exactitud con las décadas 60, 70 y 80 del pasado siglo. La primera comenzó en 1958, con un diálogo de baja intensidad que se tradujo formalmente en contactos informativos entre funcionarios comunitarios y embajadores latinoamericanos. La década de los sesenta vio nacer el «Diálogo CEE-Latinoamérica», consolidado en la década de los ochenta con encuentros semestrales entre representantes comunitarios y el grupo de embajadores latinoamericanos (GRULA), un diálogo quebrado en 1982 con la guerra de las Malvinas y que no se retomó con intensidad hasta 1986, coincidiendo con la integración en la antigua CEE de España y Portugal. El final de siglo vio desarrollarse con éxito el Diálogo de San José con los países centroamericanos, el acuerdo de 1993 con el Pacto Andino y desde 1990 las reuniones con el Grupo de Río. A partir de este momento los intereses económicos comienzan a primar sobre los institucionales y se alcanzan un acuerdo comercial con México, el año 2000, seis años más tarde de la puesta en marcha del TLC, y varios acuerdos de cooperación con Mercosur, estando sobre la mesa la posibilidad de crear con este último una zona de libre comercio si se superan las tremendas divergencias entre una y otra organización en materia de subvenciones agrícolas. La próxima cumbre entre la UE y Mercosur tendrá lugar el primer semestre de 2002, coincidiendo con la presidencia española. Será sin duda una cita que determinará el futuro de la presencia europea en Latinoamérica (6).

Pero aunque se ha querido ver en el proceso ALCA una etapa más de la rivalidad entre los EE.UU. y la UE, rivalidad ficticia a menudo puesto que se trata de aliados obligados a colaborar y unidos por intereses de seguridad genuinos, lo que verdaderamente preocupa en Europa no es otra cosa que la posible generalización en América de las normas técnicas y sanitarias, así como de los procedimientos comerciales norteamericanos, un fenómeno que si supondría un obstáculo notable para las actividades de las empresas europeas. Al fin y al cabo lo que ha propuesto Bush no es otra cosa que la generalización del TLC (Tratado de libre comercio entre los EE.UU., Canadá y México) y sus normas a todo el continente, oferta difícil de rechazar cuando la propia España constituye un ejemplo de integración exitosa en una organización económica extremadamente dinámica como fue la Comunidad Europea, hoy UE.

(6) Fernando Gualdoni, «La Batalla por América Latina», El País, 15 de abril de 2001.

Conclusión

LAS dificultades para poner en marcha un espacio comercial integrado tan amplio y complejo de aquí al 2005 son evidentes. Existen dificultades técnicas, entre ellas las diferencias abismales de desarrollo entre sus miembros posibles; dificultades estratégicas, dado que no todos los estados tienen el mismo interés en su desarrollo y en el calendario propuesto, e incluso ideológicas, dada la identificación que se ha establecido entre el ALCA y los intereses de los EE.UU., algo que decididamente pondrá en contra del proyecto a numerosos sectores de la sociedad latinoamericana.

Sin embargo tiene algunos puntos que necesariamente obligan a tomar en serio esta idea. Su motor es una gran potencia económica y diplomática, con un ascendente tradicional sobre los gobiernos de la región; la creación de bloques económicos está al orden del día y ha demostrado hasta ahora tener éxito (caso de la UE y el TLC, incluso Mercosur); las economías latinoamericanas son altamente dependientes de los EE.UU. y están en mayor o menor medida dolarizadas; y la crisis actual, intentadas ya múltiples soluciones, deja pocas alternativas. Los estados que mejor situación disfrutaban ven en el ALCA una forma de reforzarla; aquellos que sufren graves quebrantos no pueden evitar plantearse la posibilidad de un acuerdo como este y unirse al éxito económico de los EE.UU.

Ante esta realidad Europa poco puede hacer, excepto insistir en la necesidad de reforzar los vínculos transatlánticos y mantener su presencia en un espacio económico de evidente potencial y que ya representa un elevado porcentaje de su inversión exterior, hecho particularmente evidente en el caso de España. Por otro lado el ALCA constituye la primera propuesta que verdaderamente contempla una vertebración continental con posibilidad de éxito, y a pesar de sus interrogantes no deja de ser un hecho histórico que no debe rechazarse simplemente por su patrocinio estadounidense, máxime cuando unas relaciones intensas entre el coloso norteamericano y sus vecinos son para bien o para mal inevitables.