

ALCA: LA ANTIINTEGRACION DE AMERICA LATINA

Luis Argueta Antillón

Introducción

En el abordaje del presente tema se parte de la tesis, según la cual para los países latinoamericanos, muy especialmente, los más pequeños como los centroamericanos, la integración regional pasa de ser una opción a constituirse en una fatalidad; cada vez más, se evidencia la escasa viabilidad económica de estos países por sí solos.

El tiempo ha transcurrido velozmente desde la primera Cumbre de Las Américas de Miami (1994). El año fatal 2005, establecido por los Estados Unidos para poner en funcionamiento del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), está a la vuelta de escasos tres años, y los gobiernos latinoamericanos, cada vez se muestran más impotentes para anteponer un proyecto de genuina integración regional; a excepción de los presidentes del MERCOSUR, incluyendo Chile, más Venezuela y Cuba, los demás gobernantes se manifiestan resignados a la suerte que nos depara el proyecto hegemónico de Estados Uni-

dos. Según algunos autores en el caso del ALCA se estaría en presencia de un *regionalismo estratégico* que se define como el coto de los países dominantes industrializados y que constituye un tipo de neo-mercantilismo⁴.

El mandatario salvadoreño, en representación –según dicen– de sus colegas centroamericanos, más bien parece impaciente por pescarse de la tabla de la globalización y del ALCA; así se manifestó en la reciente XV Cumbre del Grupo de Río: “A mi país lo dejó la Revolución Industrial, porque nos encerramos y no tomamos las decisiones indicadas; yo no quiero que lo deje este nuevo salto, esta nueva oportunidad”⁵. Cuál oportunidad preguntaría, si el Presidente Cardoso dijo en la misma Cumbre que: “La globalización ha aumentado las desigualdades y, en consecuencia, la concentración de la riqueza”. También preguntaría porqué los gobernantes centroamericanos no adoptan actitudes semejantes a la del Presidente Lagos de Chile, en la referida Cumbre, quien solicitó a su homólogo George W. Bush, a nombre de los presidentes del hemisferio, su compromiso para apoyar un préstamo especial a Argentina. Al margen del contenido de la solicitud, tiene un enorme significado el hecho que por primera vez América Latina habla con una sola voz al mandatario de la primera potencia mundial; lo cual

⁴ Ver Axline, A. *Globalization, Marginalization and Integration: The New Regionalism and Developing Countries*, University of Ottawa. Department of Political Science Working Papers, October 1995.

⁵ LPG. 26 08 01. San Salvador, Pp. 3C

no ha sido casual, sino que responde a un compromiso de los mandatarios -no todos- para hacer lo mismo en las futuras reuniones de organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y demás foros internacionales⁶.

I. QUE ES REALMENTE UN AREA DE LIBRE COMERCIO.

El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como su nombre lo indica, es sólo un área o zona de libre comercio, es decir, el primer nivel o etapa de un proceso de integración regional; pero el problema es que, por lo que se sabe y observa, el ALCA no se ha concebido como un inicio de un proceso, sino como una situación que se mantendrá anclada en el tiempo y en su estructura, siguiendo la experiencia del Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCN) o NAFTA (entre Canadá, Estados Unidos y México)⁷ Dicho en otros términos, la idea del país "integrador" es mantener también ancladas a las economías latinoamericanas en una situación de mercados cautivos; porque es una ilusión que el libre comercio por sí sólo, y en las circunstancias que prevalecerán a partir del 2005,

vaya a propiciar el desarrollo de nuestros países.

Todo esto se desprende de los acuerdos, convenios, protocolos y demás declaraciones del Gobierno de los Estados Unidos y de las Cumbres de mandatarios de las Américas. También hay que decir que en estas cumbres y fuera de ellas, algunos mandatarios de países y grupos de países como los del MERCOSUR han advertido la necesidad de fortalecer los esquemas subregionales de integración.

Si Estados Unidos tuviese como objetivo el desarrollo integrado de las Américas, a estas alturas ya hubiese propuesto algunos programas y proyectos preparatorios para garantizar el éxito integrador, como lo que sería un *plan de convergencias* de los países hacia una homogenización del grado de desarrollo⁸; esto, precisamente, para que todos los países arranquen con menos asimetrías; para evitar el comercio desigual; para acortar y no

⁶ El compromiso de una sola voz de América Latina tiene como trasfondo, no solamente el rechazo al ALCA tal como está concebida, sino también el firme propósito de avanzar en la integración subregional y regional, como única ruta hacia el desarrollo equilibrado, autónomo y sostenible de la región latinoamericana.

⁷ El esquema del TLCN no ha acusado aun signos de crisis profundas, debido a que México contaba con algunas ventajas comparativas antes del TLCN (frigoríficos, automóviles, televisores y ordenadores); con el TLCN, las competitividad de México se han consolidado. Centroamérica está muy lejos ostentar una situación como la mexicana, en términos de competitividad y de beneficiarse como socio de los EUA.

⁸ La globalización tiende a una homogenización de los consumidores, a través de los avances en las comunicaciones para promover el consumismo; pero esto y otros factores se traducen en una mayor diferenciación de los niveles de desarrollo, así como en la pérdida gradual de la identidad y la diversidad cultural de los pueblos.

para mantener la ampliación de la brecha entre los más pobres y los menos atrasados; para evitar que esa brecha entre los EUA y el resto de países latinoamericanos siga creciendo; para evitar, en fin lo que se ve venir: que América Latina y el Caribe carguen con los costos de los beneficios que Estados Unidos busca en este negocio del ALCA.

II. LA INTEGRACION REGIONAL COMO PROCESO Y COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

La integración económica regional es un proceso evolutivo y perfectible que, si bien se inicia con la zona o área de libre comercio, en ella se crean las condiciones para avanzar –cuanto antes– al siguiente nivel, la *UNION ADUANERA*, en la que los países participantes equiparan las tarifas en su comercio con países no socios, adoptando lo que se conoce como *arancel externo común*. En esta etapa también se considera la posibilidad de administración aduanera única, de tal forma que se llega a la creación de un organismo regional que concentre la recaudación y la distribución de los impuestos al comercio exterior de la unión. El objetivo y las ventajas de la unión aduanera con-

sisten en evitar las distorsiones derivadas de la disparidad de tarifas al comercio de los países de la unión con el resto del mundo⁹.

El siguiente paso del proceso integracionista es el *MERCADO COMUN*, que no se limita a la eliminación de las restricciones al comercio, sino también las que dificultan la libre movilidad de los factores productivos (capital, trabajo, tecnología) entre los países integrados. Se dice que el resultado es una tendencia a la igualación de los precios de los factores. También se puede considerar algún grado de armonización de las políticas económicas, como ocurrió en el Mercado Común Centroamericano de los años '60.

Pero como, en todo caso, en el mercado común cada país mantiene sus políticas económicas, se procede a constituir la *UNION ECONOMICA*, en la que la unificación de dichas políticas elimina las discriminaciones y distorsiones en la producción. En el caso Europeo, esta etapa correspondió –en alguna medida– con la Comunidad Económica Europea (CEE). En Centroamérica se propuso en los años '70 un proyecto que contenía algunos elementos de este nivel y se denominó "Comunidad Económica y Social de Centroamérica (CESCA). Lamentablemente los resabios de la "Guerra de las Cien Horas" y las reticencias de los empresarios no permitieron los consensos que se requerían.

Finalmente se llega a una integración total que suele denominarse *UNION ECONOMICA*

⁹ Teóricamente, se elimina o se disminuye el fenómeno de la desviación de comercio y, en cambio, se propicia la creación de comercio, según la cual, al eliminar los aranceles al comercio con países fuera de la unión, se podrá importar bienes de países más eficientes (a menor precio), mejorando el bienestar de los consumidores.

SOCIAL Y POLÍTICA, y cuya materialización en la realidad se encuentra en la Unión Europea (UE)¹⁰. La estructuración de un andamiaje institucional central comunitario puede conducir, incluso, a una constitución única, tal como se está debatiendo en estos momentos en la UE.

Se reconoce que este itinerario corresponde a la teoría convencional y se toma como una referencia; en la práctica, cada región o subregión adopta una determinada ruta, según sus especificidades y las circunstancias de su entorno.

III. EL ALCA: LA ANTIINTEGRACION DE AMERICA LATINA

Porque en ningún momento se ha hablado de una Unión Aduanera de las Américas, mucho menos de un horizonte en que aparezca una Unión Económica, Social y Política de las Américas.

Porque es un proyecto que se queda estático en la fase más elemental de los *procesos* de integración económica regional; porque EUA sólo está preocupado en "aumentar las oportunidades para pequeñas y grandes empresas, para los empresarios en Estados Unidos"¹¹.

Como es sabido, las restricciones al comercio que se establecen a través de las políticas arancelarias y no arancelarias (restricciones cualicuantitativas) han sido justificadas históri-

camente por el propósito fundamental de defender -por un tiempo prudencial- los procesos incipientes de industrialización, de la competencia externa¹². Por el contrario, en el caso del ALCA parece ser que al mantener las restricciones al comercio con el resto del mundo, el propósito de EUA sería la contención de la competencia de otros bloques, manteniendo así su hegemonía en el subcontinente.

Por otra parte, en el Area de Libre Comercio, de Alaska a la Patagonia se establecerá el libre comercio para aquellas listas de productos que sean negociados entre los países involucrados (de Norte América, Centroamérica, el Caribe y América del Sur). Esto implica que algunos productos podrían quedar excluidos del libre comercio y generar así, exclusiones y distorsiones en la produc-

¹² El argumento de *la industria incipiente* sigue siendo válido para establecer aranceles y restricciones cuantitativas, por un periodo prudencial, en aquellas economías atrasadas que inician un proceso de industrialización, a fin de dar oportunidad a que sus productos desarrollen competitividad en los mercados regionales y mundiales. Por ello, los procesos de integración regional entre países homogéneos, es la mejor opción para el desarrollo integrado y equilibrado.

El otro objetivo de las políticas arancelarias es la recaudación de los impuestos al comercio internacional.

¹⁰ El establecimiento de la moneda única como el "Euro" puede dar lugar a la denominación de "unión económica y monetaria", pero también puede estar implícita en lo económico.

¹¹ Este es el argumento que el presidente Bush está esgrimiendo actualmente ante los legisladores para que le otorguen la Autoridad de Promoción Comercial (vía rápida); LPG, San Salvador, 27.10.2001, Pp 34.

ción y en el consumo, beneficiando a productores monopolísticos y oligopólicos y perjudicando a algunas empresas y a los consumidores en general¹³. Por otra parte, al discriminar comercialmente al resto del mundo se generará el fenómeno de "desviación de comercio", típico de las áreas de libre comercio y considerado como fuente de pérdidas en la eficiencia productiva y en bienestar de los consumidores; esto ocurre cuando los consumidores se ven forzados a desviar las importaciones de bienes de países productores eficientes no socios a países socios productores menos eficientes.

En síntesis, un área de libre comercio, no considera la inclusión de otras políticas económicas; no prevé la adopción de programas de *cohesión social*, para la solución de los problemas sociales y políticos, especialmente de los países más atrasados; y es que tal como se concibe el ALCA, no es *evolutiva* hacia otros niveles superiores de integración y, por lo tanto, no puede conducir a un desarrollo equilibrado, sosteni-

do y sustentado en una unión económica, social y política de la Américas.

VI. QUIEN DA MAS: ESTADOS UNIDOS O LA UNION EUROPEA

Desde 1984, cuando la entonces Comunidad Económica Europea se involucró en los esfuerzos de paz de Centroamérica, participando en los diálogos políticos con América Central (proceso de San José 1984), y en 1987 con la primera reunión ministerial entre los doce y el grupo de los ocho o Grupo de Río, el interés por el desarrollo de la subregión, fue en aumento, ampliando el marco de la cooperación política hacia las áreas económica y tecnológica, pero propendiendo siempre a la integración con perspectiva latinoamericana; lamentablemente, los condicionamientos, los provincialismos y la incapacidad de nuestros gobernantes centroamericanos, no les han permitido concebir y diseñar una estrategia de desarrollo integrado, autónomo y sostenible, en consonancia con las intenciones de la Unión Europea (UE).

América Latina:

Ayuda Oficial al Desarrollo:

Desembolsos Netos

Recibidos (en millones de dólares)

| Países | Periodo 1993-97 |
|----------------|-----------------|
| Unión Europea | 10,875 |
| Estados Unidos | 3,230 |
| Total | 25,572 |

FUENTE: OECD, París, 1999.

La información del cuadro resumen que antecede muestra claramente como la UE se ha constituido en la mayor fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de América Latina y de Centroamérica, muy por delante de EUA.

¹³ En todo caso, no se puede ignorar la experiencia del **proteccionismo agresivo** en el que Estados Unidos suele aplicar su Ley Comercial, violando compromisos previamente contraídos

La AOD europea se ha mantenido hasta el presente¹⁴; sin ir muy lejos, en estos momentos la UE está ofreciendo \$68 millones a Centroamérica, en áreas que permitirían avanzar hacia la unión aduanera, así como en el fortalecimiento de la sociedad civil, lo cual es consistente con los lineamientos europeos de apoyar una integración evolutiva, democrática y participativa. Si no es demasiado tarde, sería de esperar que los gobernantes centroamericanos hagan a un lado sus condicionamientos y su desidia y comiencen a pensar y actuar con visión centroamericana y con perspectiva latinoamericana.

Ahora bien, hay que decir que, el resurgimiento del interés europeo en AL tiene tres motivaciones específicas: 1º) relacionadas con América Latina, 2º) de cara a los Estados Unidos y 3º) por supuesto, vinculadas con los intereses europeos.

Según la segunda motivación, Estados Unidos inició a mediados de los '90 *un nuevo y más agresivo papel en el hemisferio*, siendo el acontecimiento más importante la convocatoria a la Cumbre de las Américas en Diciembre de 1994, para la creación del ALCA.

Han sido las implicaciones hegemónicas estadounidenses detrás del ALCA, las que han llevado a la tercera motivación europea para fortalecer las relaciones con AL, especialmente con sus procesos integracionistas; a la altura de 1995 se expresaba que: *"sencillamente, la UE no quiere seguir perdiendo terreno en lo que va a ser uno de los dos mercados emergentes más impor-*

*tantes a mediano plazo y más allá del año 2000"*¹⁵.

Ahora está claro que esas previsiones de 1995 no se han cumplido; por una parte, las políticas neoliberales solo tuvieron un efecto Alka-Seltzer y, a mediados de los noventa aparecieron los signos de las crisis, se amplió la brecha entre pobres y ricos y, en definitiva, los mercados latinoamericanos *no emergen* como se esperaba. Por el lado de EUA, las diversas presiones de "lobbies", la reticencia de Washington de extender más acuerdos de libre comercio, las crisis económica y financieras internacionales atribuidas a la globalización, así como al impacto de diversos episodios ocurridos en las Américas, han enfriado el entusiasmo de los proyectos y aun prevalece la incertidumbre sobre algunas metas, como el arranque de la misma ALCA hacia el 2005.

Sin embargo, la preocupación de la UE sigue vigente, ya que la hegemonía de los EUA requiere el enclaustramiento de AL en un nuevo orden económico re-

¹⁴ Aunque se reconoce que la tendencia creciente se ha contenido en los últimos años, debido a los compromisos derivados de la ampliación de la UE hacia la Europa Central y Oriental, con lo cual se elevará a 25 el número de miembros en los próximos diez años.

¹⁵ Siderman, Peter M. *La Política Comunitaria Frente a la Integración Latinoamericana: Tendencias Históricas y Nuevas Pautas*, Rev. Síntesis, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, España, 1995.

gional, que funcione como apoyo para la seguridad estadounidense en lo económico, pero sobre todo en áreas como el narcotráfico, la inmigración, el medio ambiente y, últimamente el terrorismo. Es por ello que la cooperación europea ha evolucionado hacia los **acuerdos de 4ª generación** que amplían la cooperación más allá del comercio, a campos como investigación científica y tecnológica. De este modo, América Latina podría aspirar a una integración no tutelada, con capacidad para construir su propio futuro.

Otro de los elementos que hacen la diferencia entre la cooperación de EUA y la de la UE, tienen que ver con la diferencia en la concepción de se-

guridad: Según el expresidente de la Comisión Europea, *"la seguridad de Europa pasa por sostener fuertes lazos con sus vecinos inmediatos, pero su proyección y prosperidad futuras dependerán de su capacidad de mantener los lazos tradicionales y de conservar, e incluso tomar, posiciones importantes en los mercados emergentes"*¹⁶.

Los fuertes lazos con sus vecinos es una realidad que la UE asume con seriedad y responsabilidad; la agenda de ampliación con los países del centro y del este europeo, mas Chipre, Malta y Turquía, es un hecho que ya quisiéramos que EUA lo imitara; primero, en lo que se refiere proporcionar considerables cantidades de fondos (3 billones de pesetas para el periodo 2000-2006), para acercar los niveles de desarrollo de los países candidatos a la ampliación, al nivel promedio de los países de la Unión. En efecto, ya se están registrando altos -en algunos casos espectaculares- niveles de crecimiento de los países candidatos, a esto se agrega la estabilidad política de tales países.

¹⁶ Delors. Jacques (1996) «Prólogo» América Latina y la Unión Europea construyendo el siglo XXI. Patricio Leiva (Cmp). Santiago de Chile. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE).
