La creación del Área Libre Comercio de las Américas

Descripción

La idea de la integración y la cooperación hemisférica ha surgido reiteradamente y de diferentes formas en el curso de los dos últimos siglos. S i n embargo, no fue sino hasta los años noventa cuando tan ambiciosa noción se convirtió en un proyecto en curso con grandes posibilidades de tornarse en realidad. Obviamente me estoy refiriendo a la Cumbre Hemisférica, proceso que treinta y cuatro jefes de Estado, democráticamente electos en el continente, pusieron en marcha aquí mismo en Miami, y cuyo propósito de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se convirtió en la piedra angular del proceso.

Nuevarevista.net

SU IMPORTANCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ALCA es u n a idea audaz, cuales reunir e n una zona de libre comercio de «segunda generación», integral, equilibrada y con orientación de desarrollo, a treinta y cuatro economías heterogéneas, de tamaño muy distinto y diferente grado de desarrollo. En otras palabras, una zona de libre comercio que vaya más allá del mero intercambio tradicional de bienes, para incluir servicios y demás disciplinas que hoy en día se han tornado bastante comunes en los convenios comerciales modernos.

Más aún, el ALCA forma parte de la estrategia multifacética de comercio que América Latina ha emprendido en apoyo de reformas estructurales, en la que se combinan la apertura comercial unilateral con la liberalización en el contexto de GATT/OMC, y la apertura preferencial a través de acuerdos regionales. Los senderos paralelos que conducen a la liberalización han generado sinergias positivas entre ellos. Vale decir, al poner en paralelo los acuerdos regionales de integración con la apertura unilateral y multilateral, que se mitigaron los riesgos tradicionales asociados a la desviación del comercio y de la inversión. Paralelamente, los acuerdos regionales han permitido a los países suscriptores reducir sus niveles promedio de protección, al tiempo que creaban un entorno propicio para nuevas exportaciones y un laboratorio donde practicar el arte de las disciplinas de comercio de punta, cuando simultáneamente se establecía un vehículo geopolítico para abordar temas propios de países vecinos y de cooperación más amplia.

El eslabón entre la OMC y el regionalismo también ha sido en extremo importante, dada la capacidad de este último para abordar temas sistémicos de comercio, incluido el apoyo interno a la agricultura y las reglas que rigen los acuerdos de integración regional.

Desde 1990 el regionalismo ha cobrado excepcional dinamismo en los países de América Latina y el Caribe, habiéndose promulgado más de treinta acuerdos que van de simples zonas de libre comercio

a zonas de libre comercio integrales de segunda generación, a uniones aduaneras con perspectivas de convertirse en un mercado común.

Lo que es realmente interesante es la intersección cada vez más frecuente de acuerdos sur-sur con acuerdos norte-sur. Si bien estos últimos—políticamente inconcebibles antes de que la región estableciera la prioridad que encierran las reformas estructurales— se iniciaron con TLCAN, hoy en día abarcan una serie de acuerdos diferentes tales como los de Canadá-Costa Rica, Estados Unidos-Chile, México y Chile con Estados Unidos, etc. Más aún, hay toda una suerte de negociaciones norte-sur en curso, que suponen el diálogo bilateral con Estado Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón, así como con un ALCA plurilateral.

La lógica de emprender acuerdos norte-sur en aras del desarrollo es clara y ha ido adquiriendo cada vez mayor reconocimiento. El acceso a los principales mercados de exportación es más seguro, pudiendo incluso mejorarse mediante la oportunidad de negociar la eliminación de los picos arancelarios persistentes y otras barreras importantes en sectores en los que la región goza de una sólida ventaja comparativa, como es el caso de la agricultura. De hecho, los aranceles impuestos a productos agrícolas en la OCDE siguen siendo aproximadamente cuatro veces más elevados que los aranceles industriales.

Habida cuenta de que los acuerdos regionales con países industrializados incorporan un espectro de ventajas comparativas que refleja las de la economía mundial, contribuyen a reducir las amenazas que suponen los desvíos del comercio y de la inversión en acuerdos de integración sur-sur, lo cual puede resultar excepcionalmente oneroso para las economías de los países miembros más pequeños. En términos generales, los acuerdos norte-sur pueden mejorar el bienestar, toda vez que optimizan la eficacia de los patrones de consumo y producción.

Nuevarevista.net

Los estudios empíricos realizados por el BID han demostrado que las zonas de libre comercio norte-sur son un importante imán que atrae la inversión extranjera directa, especialmente la del país industrializado, parte de un nuevo acuerdo.

Pero los acuerdos norte-sur van más allá del comercio: son el ancla de las reformas estructurales por cuanto aportan credibilidad, formalizan compromisos de política y promueven, directa e indirectamente, la modernización institucional mediante la solución transparente de diferencias, marcos normativos más eficientes, la implantación empresarial, procedimientos aduaneros eficaces, y otros fenómenos similares.

Los acuerdos comerciales norte-sur pueden actuar asimismo como vehículo para una más amplia cooperación entre América Latina y un país industrializado, ya que la dinámica del comercio y las inversiones ponen de manifiesto otras oportunidades en las que las relaciones comerciales, culturales y políticas pueden afianzarse.

En el contexto de los acuerdos norte-sur, el ALCÀ es conceptualmente muy relevante para América Latina. Empalma con los acuerdos subregionales en los que ha participado América Latina, tal como he descrito anteriormente, y constituye un instrumento para profundizar las reglas con base en el comercio y la modernización de las instituciones.

Podría asimismo absorber algunos de los acuerdos bilaterales de libre comercio más simples, con lo que se eliminan los sistemas eje/radios menos eficientes de las zonas de libre comercio en el

hemisferio, y mejorar el laberinto de normas y reglamentos a los que ha dado lugar el sin número de acuerdos regionales en vigor en el hemisferio y aquellos que se están contemplando en la actualidad.

Adicionalmente, el potencial que encierra el ALCA para crear un entorno propicio que ayude a nuestros países a competir en una economía mundial en proceso de globalización no ha de pasarse por alto ante una competencia cada vez mayor de Asia y otros lugares del mundo.

El ALCA facilitaría además las tendencias que ya están en curso. Paralelamente a las fuerzas de la globalización, somos testigos de la regionalización cada vez mayor del comercio mundial, de la inversión e incluso de la migración. Y el hemisferio occidental no es una excepción. El porcentaje de exportaciones de países del ALCA que permanece en el hemisferio ha pasado del 48% a principios de los años noventa, a más del 60% conforme nos adentramos en el siglo XXI. Desde comienzos de la década de los años noventa, la máxima tasa anual promedio de crecimiento de las exportaciones hemisféricas en América Latina ha correspondido primero al mercado norteamericano y, luego, a las respectivas subregiones.

El ALCA, aunado a la recuperación en curso de la economía estadounidense y a los indicios de un mejor desempeño en América Latina y el Caribe, puede constituirse en una herramienta poderosa de expansión de las exportaciones y de estímulo a la inversión. De hecho, la mayoría de los modelos económicos del ALCA hacen pensar en que sería un muy importante agente catalizador de exportaciones que, en un porcentaje considerable, se realizarían en el contexto intracomercial de América Latina y el Caribe, puesto que todavía rigen barreras comerciales elevadas entre las subregiones.

Nuevarevista.net

Si bien el ALCA ofrece una posible plataforma para la reforma estructural, el crecimiento y la reducción de la pobreza mediante nuevas exportaciones, la inversión, la modernización y la cooperación institucional no es, tal como lo reiteraré más adelante, la solución mágica del desarrollo. Nuestros países han de emprender de manera dinámica otras políticas estructurales que les permitan aprovechar al máximo los beneficios potenciales del ALCA y distribuirlos equitativamente entre sus respectivas poblaciones.

EL DIFÍCIL CAMINO POR RECORRER

El éxito del proceso del ALCA, al que se dio inició en diciembre de 1994, ha sido notable tanto en su etapa preparatoria como en el lanzamiento de las negociaciones formales en 1998. Ha ido avanzando a un ritmo constante con la dinámica participación de las delegaciones de treinta y cuatro países, las cuales sesionan prácticamente todos los días en la secretaría del ALCA. El proceso del ALCA se ha combinado con iniciativas de integración subregional relativamente vigorosas, una creciente gama de negociaciones bilaterales y, hace dos años, con la Agenda de Desarrollo de Doha, de la OMC. Si bien esta configuración de múltiples niveles es claramente una carga para la capacidad de muchos países, encierra todas las sinergias positivas a las que hice alusión anteriormente, así como la promesa de un sistema de comercio mundial más abierto y dinámico para el desarrollo de la región.

N o obstante, hoy en día el panorama del comercio es más complejo que hace algunos años. Hemos sido testigos de las dificultades que han encarado algunas de las subregiones en el proceso de profundización interna y del revés sufrido ante el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún. A l mismo tiempo, han surgido algunos interrogantes en torno a la viabilidad del ALCA, al menos tal como fue originalmente concebida por los jefes de Estado en la cumbre de diciembre de

1994. Hemos escuchado ideas sobre un ALCA ligera, un ALCA que excluya a algunos países que opten por no participar, o incluso sobre la desaparición del ALCA, cuando menos para el 2005. Paralelamente, muchos países están dando cada vez más importancia a acuerdos bilaterales. Sin un ALCA, habría un sistema eje/rayo incipiente en las Américas en cuyo núcleo se encuentran los países que han suscrito mayor número de acuerdos bilaterales. Aunque quizá el sistema radial bilateral sea mejor para los países participantes que el *status quo*, es claramente inferior al ALCA desde el punto de vista del bienestar hemisférico.

¿Peligra el ALCA? Espero que no. El ALCA, tal como lo concibieran originalmente los jefes de Estado —un acuerdo integral, equilibrado, con orientación de desarrollo y una especial atención a los problemas de países con diferentes niveles de desarrollo y tamaño— es una iniciativa que, negociada dentro de los principios qué la inspiraron, puede convertirse en un instrumento para lograr la prosperidad de la región y fomentar una cooperación más estrecha en el continente. En las tempestuosas aguas en las que ha de navegar América Latina tanto en la región como en la economía internacional, un ALCA coherente con la OMC, dotada de concesiones equilibradas y atención a las capacidades, ejercería sin duda la valiosa función de ancla del proceso de reforma estructural que se necesita en la región para crecer y reducir la pobreza. También sería una útil prueba del compromiso político de los países para materializar sus objetivos de integración profunda en las subregiones.

Nuevarevista.net

Tal como lo he mencionado en otras ocasiones, el camino recorrido para establecer el ALCA ya ha generado muchas externalidades positivas para el desarrollo, a saber: *a)* Un espíritu de solidaridad entre las delegaciones comerciales de las Américas. *b)* Compendios y bases de datos sobre temas afines al comercio, que hasta la fecha habían sido difíciles o imposibles de obtener, están ahora a disposición del público, *c)* Un laboratorio de aprendizaje para entender las disciplinas de la OMC y mejorar las aptitudes de negociación, *d)* Ocho medidas hemisféricas de facilitación aduanera. *e)* Mejores técnicas de consulta a la sociedad civil, *f)* Un programa pionero de cooperación hemisférica del ALCA diseñado para identificar, fijar prioridades y financiar sistemáticamente oportunidades de formación de capacidad relacionada con el comercio, *g)* Creación de un foro empresarial hemisférico que nos ha reunido hoy a todos aquí para abordar el ALCA y otros temas de interés para el sector privado, *h)* Y una movilización de nuestras sociedades civiles para que discutan más activamente los efectos del comercio, el ALCA y la globalización en su vida diaria y en las sociedades en las que viven, y para que creen conciencia y emprendan debates al respecto.

Evidentemente, la prueba definitiva que debe encarar nuestro proceso es el logro de un acuerdo que contemple mejoras en el bienestar. El ALCA ha sido un proceso dilatado de maduración, cuyas etapas más fáciles ya han sido superadas. Cuando se produjo su lanzamiento en diciembre de 1994, quedaban diez años por delante antes de tener que afrontar el momento de la verdad. Ahora, se tiene escasamente poco más de un año. Los principios y objetivos generales progresistas que se trazaron en la primera cumbre de jefes de Estado y reuniones ministeriales posteriores deberán transformarse pronto en hechos prácticos, dejando atrás las palabras formales.

Conforme se intercambian las ofertas de liberalización, los países han de afrontar la realidad de sectores internos políticamente sensibles y de los costos de ejecución. Las ofertas de liberalización deben también dar cabida a la consideración especial prometida a las vulnerabilidades de las economías más pequeñas, lo cual es un concepto relativamente nuevo en los acuerdos de comercio.

Como si todo esto no fuera suficiente, el contexto general también ha evolucionado desde 1994. Ha habido cambios de partido y liderazgo en los gobiernos democráticos. En el curso del próximo año se producirán nuevos e importantes ciclos electorales. Hemos presenciado dificultades políticas y económicas en varios países, todo ello en un contexto en el que se vislumbra una cierta fatiga política respecto del llamado Consenso de Washington y de las reformas estructurales. Las sinergias a las que dio lugar el éxito de la Ronda de Uruguay se han disipado, abriendo paso a la incertidumbre provocada por los acontecimientos de Cancún. En pocas palabras, no es sorprendente que el concepto original y puro del ALCA —difícil de lograr en las mejores circunstancias— haya tenido que encarar el reto que impone la realidad.

No obstante, de no lograrse para el año 2005 un ALCA inclusivo, integral, equilibrado y coherente con la OMC, podría correrse el riesgo de imprimir indicios de fracaso a un extraordinario esfuerzo hemisférico de cooperación comercial, abortándose de esta manera el nacimiento de un motor endógeno para promover una más amplia solidaridad hemisférica.

EL COMPROMISO CON EL ALCA

Mi mensaje de hoy es el del Compromiso, escrito así, con ce mayúscula. Necesitamos un acuerdo del ALCA para el conjunto de los treinta y cuatro países. Necesitamos un acuerdo que sea congruente con la OMC, un acuerdo que tenga un alcance integral y preste atención especial al acceso a los mercados, incluida la importante apertura del sector de la agricultura. Necesitamos un acuerdo con concesiones equilibradas, pero sumadas a instrumentos y modalidades que permitan crear condiciones más igualitarias entre países que abarcan desde los más ricos hasta algunos de los más pobres del mundo. Ello supondría sopesar los beneficios y los costos de las disciplinas de comercio adoptadas, en función del grado de desarrollo y la etapa de reforma estructural de los participantes.

Nuevarevista.net

Creo que muchos de los interesados en un comercio más libre, especialmente aquellos de la comunidad empresarial, desearían concretar el ideal puro del ALCA. Sin embargo, la perfección puede ser enemiga del progreso. El compromiso en el 2005 tal vez obligue a hacer ajustes a las ambiciones inmediatas, dado que las realidades políticas y económicas de hoy son las que, en definitiva, deberán dar forma a cualquier acuerdo del ALCA. Pero el compromiso prima. Después de todo, el ALCA, mucho más que una actividad empresarial, es un importante bien público regional que ayudará a cimentar los vínculos de nuestro continente en un emprendimiento capaz de volver más próspera y estable a nuestra región, al tiempo que realiza un aporte a la economía mundial.

¿Cómo comprometerse? En vez de hablar de un ALCA ambiciosa o ligera deberíamos centrarnos en un ALCA pragmática, recordando que un acuerdo de esa índole entre tantos países heterogéneos probablemente será un proceso continuo de relaciones intrahemisféricas antes que un acontecimiento único. Un ALCA pragmática representaría una geometría variable articulada en torno a obligaciones básicas para todos con margen para ciertas concesiones críticas: la posibilidad de comprometerse bilateral o multilateralmente más allá de los elementos básicos de un ALCA. Ello podría verse acompañado por un programa de acción incorporado para después del 2005, a fin de brindar oportunidades para ampliar las obligaciones básicas del ALCA conforme se registren avances en la Ronda de Doha y algunas de nuestras economías y acuerdos subregionales se recuperen de varios años difíciles.

Otro elemento de un ALCA pragmática radica en combinar la comprobada pericia técnica de nuestras

delegaciones con un liderazgo político más directo en el proceso a los niveles más elevados. Lo repito: el ALCA es mucho más que una actividad empresarial; en última instancia, es una gran decisión política que determinará la articulación de nuestros países con el continente y con la economía mundial, por muchos decenios.

También debemos dar mayor cabida a las sensibilidades políticas de nuestras sociedades civiles y nuestras legislaturas. Además, ustedes, que representan la comunidad empresarial del continente, tendrán una gran influencia en la configuración de un ALCA. Un espíritu de pragmatismo y compromiso de parte de ustedes facilitaría sin duda las perspectivas de lograr un ALCA para el año 2005.

En síntesis, un ALCA entre treinta y cuatro países, congruente con la OMC, que preserve el espíritu básico de la Cumbre de Miami no es de ninguna manera un logro pequeño; antes bien, constituiría un hito institucional de dimensiones históricas que embarcaría al continente en una iniciativa fructífera capaz de contribuir al fortalecimiento de la democracia, la reducción de la pobreza y el logro de la prosperidad.

OTROS REQUISITOS PARA UN ALCA EXITOSO

Dije antes que el ALCA no sería la solución mágica del desarrollo y la reducción de la pobreza. De hecho, es mejor considerarlo como lo que realmente es: una ventana de oportunidad.

Nuevarevista.net

En primera instancia, sus efectos en el desarrollo y la reducción de la pobreza dependerán, por supuesto, de unas negociaciones inteligentes y de unos contenidos equilibrados. La configuración del acuerdo deberá tener en cuenta las capacidades de los países e incorporar disciplinas que respalden, no que socaven, la formulación nacional de políticas para el desarrollo, y ha de construir una arquitectura institucional adecuada para apoyar un acuerdo cuyos miembros son, en su abrumadora mayoría, países en desarrollo.

Pero un buen acuerdo no es sino un punto de partida. El ALCA y sus corrientes de comercio e inversión estarán bien presentes en la matriz de políticas nacionales de cada uno de nuestros países, lo cual, en definitiva, será el factor determinante de los efectos de un ALCA en el crecimiento, en el desarrollo y en la reducción de la pobreza.

En consecuencia, reviste fundamental importancia una política nacional dinámica para instrumentar el acuerdo en forma eficiente y realizar los ajustes necesarios en la transición hacia el libre comercio, de forma tal que incremente al máximo los beneficios sociales y ofrezca protección social a los sectores que puedan llegar a perder en la inevitable reasignación de recursos.

En términos amplios, ello abarca, entre otros aspectos, una política macroeconómica, fiscal, monetaria y cambiaria; programas sectoriales de competitividad; educación y capacitación para el capital humano; desarrollo de infraestructuras y redes de apoyo social para proteger a los grupos vulnerables, incluidos los que producen los productos básicos nacionales en la agricultura rural. Esencialmente, dichas políticas serán decisivas en el éxito del ALCA para los países individuales y su desarrollo.

Las iniciativas colectivas también son importantes. Es conveniente señalar, como siempre procuro hacerlo, que el ALCA no es un sustituto para la profundización de los acuerdos subregionales. Unos acuerdos subregionales profundos en el marco de un regionalismo abierto fortalecerán el ALCA

porque mejorarán la competitividad de los socios, aumentarán el poder de negociación en un ámbito post-ALCA, que probablemente evolucionará en forma dinámica, y servirán para abordar los múltiples temas de escala local que se plantean entre naciones vecinas y que escapan al alcance de la cooperación hemisférica.

En este sentido, la realización del acuerdo entre la Comunidad Andina y MERCOSUR sería un paso importante: Otros importantes instrumentos colectivos son el Plan Puebla Panamá (PPP) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (URSA), es decir, iniciativas regionales que, entre otras cosas, prometen suministrar la infraestructura y los marcos normativos necesarios para potenciar el comercio, las inversiones y la competencia en nuestra región. La participación del sector privado y su financiamiento constituyen un factor clave para el éxito de esas dos iniciativas. Evidentemente, en la cooperación hemisférica se han puesto de manifiesto avances concretos que posiblemente cobrarán auge con el surgimiento del ALCA.

En cuanto a la Ronda de Doha, su continuación exitosa reviste una importancia excepcional, pues representa al mercado mundial, puede abordar también temas sistémicos no fácilmente abordables en acuerdos regionales y sienta las bases y las reglas para la integración regional. De hecho, una Ronda de Doha que logre sus metas es un gran factor catalizador para un ALCA más profundo. Considero que el revés de Cancún es temporal y que, tras un proceso de recuperación, retomaremos el curso. Todos sabemos que el sistema de intercambio multilateral es un bien público de decisiva importancia, que debe preservarse en aras de la salud de nuestra economía mundial.

Nuevarevista.net

EL BID PUEDE AYUDAR

Además de su apoyo directo a las deliberaciones del ALCA desde 1995 en el marco del Comité Tripartito, el BID formuló recientemente varios programas diseñados especialmente para ayudar a nuestros países prestatarios a afrontar airosos estos tiempos difíciles. Entre dichos programas cabe señalar los siguientes.

En 2001 el BID estableció un mecanismo especial para el sector del comercio que contempla la aprobación acelerada de préstamos por un máximo de 5 millones de dólares, para brindar apoyo en prácticamente todos los ámbitos relacionados con el fortalecimiento de la capacidad institucional de un país en cuanto a las negociaciones de comercio y la aplicación de las disciplinas surgidas de los acuerdos. A la fecha, el banco ha aprobado siete préstamos nacionales y otros cuatro están en estudio.

En julio de 2003, el BID lanzó el nuevo programa de préstamo para el comercio, la integración y la competitividad, que puede combinar en una sola operación integrada componentes de préstamo en apoyo de reformas de política y préstamos para inversiones junto con el suministro de asistencia técnica para ayudar a los países a financiar la transición hacia un comercio más libre. Costa Rica es nuestro primer cliente para esta nueva iniciativa, a la que espero que pronto se le sumen otros países.

Nuestro Fondo Multilateral de Inversiones ofrece donaciones (con financiamiento de contrapartida) para brindar asistencia al sector privado, incluidos los mercados laborales, a la hora de responder a la demanda de los acuerdos de comercio modernos.

El banco, en el marco del comité tripartito OEA/BID/CEPAL, está ofreciendo respaldo al programa de cooperación hemisférica, emprendimiento pionero que ayuda a los países a identificar y establecer en

forma sistemática prioridades para sus necesidades de establecimiento de capacidades comerciales en relación con las negociaciones, la instrumentación de acuerdos y la transición hacia el libre comercio, así como para coordinar reuniones con la comunidad de donantes.

La experiencia de las negociaciones del CAFTA indica que al sector privado podría tener un papel en el programa de cooperación hemisférica del ALCA. En el CAFTA se observa cómo el sector privado va dando los primeros pasos para convertirse en socio integral en el financiamiento de las actividades oficiales para crear capacidades de comercio enmarcadas en la iniciativa, que reflejan los procedimientos del programa de cooperación hemisférica.

En conclusión, el BID ha acompañado, y seguirá acompañando, a sus países miembros prestatarios en todos los aspectos atinentes al logró de un ALCA exitoso y de otros objetivos de la multifacética estrategia de comercio y la reforma estructural de la región. El banco cree en la visión del ALCA como un posible instrumento fundamental a disposición de los países para apoyar el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza. El BID ha invertido mucho en las múltiples dimensiones del proceso del ALCA. Con el apoyo de la sociedad civil y de los aquí presentes en el Foro Empresarial de las Américas, abrigamos la esperanza de que los gobiernos hagan los avances necesarios mañana en la reunión ministerial para aumentar el optimismo acerca del compromiso de nuestros treinta y cuatro países democráticos en una histórica ALCA para el año 2005.

Nuevarevista.net

Fecha de creación
30/03/2004
Autor
Enrique V. Iglesias