

## Area de Libre Comercio de las Américas

*por Karen Hansen-Kuhn*

En diciembre de 1994 los líderes de 34 países del Hemisferio Occidental se reunieron en Miami en la Cumbre de las Américas, un evento triunfalista para celebrar la emergencia de la democracia y la consolidación de las economías de libre mercado a lo largo del continente. En la reunión el Presidente Clinton se instaló plenamente en el sueño del ex-presidente Bush de un acuerdo de libre comercio que se extendiera desde Anchorage hasta la Tierra del Fuego. En la declaración final de la Cumbre, los países participantes se comprometieron a crear un histórico Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que vincularía a todas las economías del hemisferio (excepto la de Cuba) para el año 2005.

Durante la Cumbre, el Presidente Clinton alabó a aquellos gobiernos que habían adoptado "políticas firmes para controlar la inflación", y para reemprender el crecimiento económico. México fue mantenido como el modelo de una reforma económica exitosa y el TLCAN como el modelo de un acuerdo comercial. Sin embargo, sólo diez días después, el peso mexicano experimentó una severa devaluación. Esto, acompañado por las medidas de austeridad que se establecieron como condición para el paquete de ayuda financiera del Tesoro de EU y el Fondo Monetario Internacional (FMI), colocaron a la economía mexicana en una profunda depresión, que fue seguida por una reducción en la capacidad de compra de los salarios y de los precios de los bienes de exportación, lo que a su vez contribuyó a la pérdida de empleos en Estados Unidos. Los efectos de la crisis resonaron más allá de México. El llamado efecto tequila golpeó bolsas de valores alrededor del mundo, y debilitó la confianza en el modelo de libre comercio y globalización.

Mientras la crisis económica y política en México enfriaban el entusiasmo del público y del Congreso en EU respecto al ALCA, los gobiernos del Hemisferio continuaron el proceso puesto en marcha en la Cumbre. Se establecieron once grupos de trabajo, encabezado cada uno por un diferente país, para abordar temas como procedimientos aduanales y reglas de origen. Los grupos de trabajo, apoyados por unidades especiales establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), presentan informes de sus avances a los ministros de comercio de la región en reuniones periódicas. En la próxima reunión, programada para mayo de 1997 en Brasil, los grupos de trabajo presentarán un reporte de las diferencias fundamentales entre las prácticas regionales y nacionales, a partir de las cuales se establecerá la agenda para las negociaciones formales del ALCA.

El plan, que cuenta con el apoyo de EU, fue recientemente cuestionado por Brasil, en representación del Mercado Común del Sur (el Mercosur, que incluye además a Argentina, Paraguay y Uruguay). En la reunión de representantes de los ministerios de comercio realizada en septiembre de 1996, el representante de Brasil abogó por una estrategia de acercamiento a partir de los acuerdos bi y multilaterales existentes en el Hemisferio. De esta manera, las negociaciones deberían desarrollarse en tres escenarios: el establecimiento de medidas "para facilitar los negocios", tales como la publicación de guías comparativas de prácticas aduanales, de inversión y de antidumping en el Hemisferio; la negociación de temas no comerciales, como la inversión; y, finalmente, pláticas sobre acceso a mercados.

Esta propuesta representa más que un simple cambio técnico en el orden de los puntos de negociación. Forma parte de la intención de Brasil de liderar el proceso de la integración económica en las Américas. Desde el otoño de 1995 la administración Clinton ha sido incapaz de obtener la autorización del Congreso para negociar bajo la vía del «fast-track» nuevos acuerdos comerciales, a causa de las dudas sobre la conveniencia de expandir el TLCAN y la oposición de los republicanos a incluir temas laborales y ambientales en las negociaciones. Como resultado de ello, la pretensión de EU de liderar el proceso del ALCA se ha visto erosionada. De forma creciente, el debate tiende a verse como una pugna entre el modelo del TLCAN y el representado por el Mercosur. En todo caso, está por verse si un liderazgo latinoamericano se traduciría en un esfuerzo real por lograr relaciones comerciales más justas y sustentables.

### **Problemas con la política actual de EU**

En años recientes, han sido firmados numerosos acuerdos de comercio y de inversión por diferentes países de América Latina y el Caribe. Además de los pactos regionales, como el TLCAN, el Mercosur, el Pacto Andino, y la Comunidad del Caribe (Caricom), existen acuerdos bilaterales, como el firmado entre Chile y México, así como acuerdos entre grupos regionales y países en lo individual. Parte del formidable reto de los grupos de trabajo del ALCA es documentar y comparar exactamente que acuerdos han sido ya implementados en la región.

A pesar de su aparentes diferencias el TLCAN y el Mercosur son acuerdos similares. Ambos contemplan una liberalización extensiva de los regímenes de comercio e inversión. El TLCAN establece un área de libre comercio, en la cual las barreras al intercambio comercial de bienes producidos en los países miembros son removidas, aunque cada nación retiene la capacidad para establecer tarifas sobre bienes de países no miembros. Más que un acuerdo comercial, el TLCAN incluye además medidas para liberalizar los flujos de capital, proteger los derechos de propiedad intelectual, abrir nuevos sectores a la inversión extranjera, y facilitar la entrada temporal de ciertas clases de hombres de negocios y profesionistas. En la práctica incluye muchos elementos de un mercado común.

Mientras Mercosur es oficialmente considerado un mercado común, aun no adquiere totalmente tal condición. El Tratado de Asunción, firmado por los cuatro países miembros el 1 de enero de 1991, eliminó los aranceles en un 90% de las mercancías comerciadas en el bloque, para el resto serán eliminadas en 1999. También se aseguró un arancel común externo promedio de 14% sobre un 85% de las mercancías importadas desde países no miembros. Pero mientras hay resoluciones y decisiones suplementarias alcanzadas por consenso entre los miembros, en un proceso donde aun se negocian variedad de puntos, falta alcanzar decisiones sobre la movilidad de la mano de obra y estándares laborales. La falta de estipulaciones sobre movilidad laboral y las excepciones al arancel común externo significan que el Mercosur está lejos de ser un verdadero mercado común.

Tanto el TLCAN como el Mercosur incluyen medidas para la desregulación de la inversión extranjera. Cada uno requiere un trato nacional (salvo algunas excepciones) para los inversionistas extranjeros de parte de los países miembros, es decir, no hay diferenciación entre éstos y el capital nacional. Ambos acuerdos también prohíben la aplicación de requerimientos de desempeño que obligan a los inversionistas a asegurar un nivel en las exportaciones o en la

transferencia de tecnología. El TLCAN va aún más lejos al prohibir requisitos de desempeño sobre cualquier inversión, aún a los de países no-miembros.

Estas estipulaciones, conjuntamente con otros sobre servicios públicos financieros, han tenido como efecto mantener los programas estructurales de ajuste implementados en la región durante la década pasada y, por tanto tienen implicaciones serias para los países miembros. Si los gobiernos no pueden regular la inversión extranjera, por ejemplo, no podrán implementar una estrategia coordinada industrial o de desarrollo. De esta manera, se ven forzados a continuar bajando salarios, condiciones de trabajo mínimas, y regulaciones ambientales como maniobras cada vez más desesperadas para atraer capital externo. Esto, por su parte, contribuye a pérdidas de empleos y salarios y a inseguridad económica en Estados Unidos.

La evidencia del fracaso del modelo de integración continúa exhibiéndose. Como consecuencia de la crisis del peso mexicano, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de E.U. insistieron en que México mantuviera sus compromisos adquiridos bajo el TLCAN para liberalizar el comercio y los regímenes de inversión, y mantener una tasa de interés alta a fin de apuntalar el alza del peso. El impacto en los productores de pequeña y mediana escala y en los trabajadores ha sido devastador. Más de una tercera parte de los negocios mexicanos ha quebrado a causa del costo de los préstamos, y de la caída del mercado interno ocasionada por las medidas de austeridad. Más de dos millones de mexicanos han perdido sus trabajos, y el poder adquisitivo de los salarios ha bajado 50% desde la crisis del peso.

En su desesperación por atraer inversión extranjera, el gobierno mexicano inició reformas legales para relajar las regulaciones ambientales que ni siquiera se cumplían. Por su parte, estadísticas oficiales de EU muestran que más de 90,000 personas han sido certificadas bajo el programa de Asistencia de Ajuste Comercial del TLCAN por haber perdido sus empleos a causa del acuerdo.

Muchas de las medidas de liberalización del mercado en el Mercosur comenzaron su primera fase el año pasado, sin embargo ya hay signos inquietantes. Algunos sindicatos en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay planean ya realizar movilizaciones y acciones masivas durante la próxima cumbre del Mercosur en diciembre, en protesta contra el desempleo creciente. Mientras tanto, en la región los distintos gobiernos locales se encuentran compitiendo financieramente entre sí, y ofreciendo incentivos fiscales a los inversionistas para atraerlos al Mercosur.

### **Hacia una nueva política externa**

Aunque el Mercosur no es radicalmente distinto del TLCAN, ofrece ciertas ventajas para los países latinoamericanos. El Tratado de Asunción establece un proceso de discusión sobre una variedad de temas relativos a la integración económica. Dado que su estructura es más flexible que la del TLCAN, puede eventualmente incluir disposiciones sobre derechos laborales, temas ambientales y otras preocupaciones sociales.

Por otra parte, si los países del Hemisferio que no son parte del TLCAN trabajan juntos, sobre la base de los bloques comerciales existentes, tendrán mayor capacidad de negociación con las naciones de América del Norte, que si establecen pláticas bilaterales o conforme a las

recomendaciones de los grupos de trabajo. De hecho, varios países han iniciado conversaciones para incorporarse como miembros asociados del Mercosur. Chile se convirtió en miembro asociado en octubre de 1996. Bolivia pensaba hacerlo en enero de este año, y Venezuela continúa las negociaciones. A su vez, los cinco países integrantes del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) han acordado negociar el libre comercio de bienes con los miembros del Mercosur. El Mercosur también ha iniciado discusiones con la Unión Europea y la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en busca de reducir su dependencia de E.U.

Existe poca evidencia de que un acuerdo comercial hemisférico basado en el modelo TLCAN/Mercosur pueda representar el fundamento de las relaciones económicas entre los países que contribuyan al desarrollo sustentable. La experiencia del TLCAN ha demostrado que los beneficios del comercio no fluyen automáticamente hacia la población; los acuerdos comerciales deben estar diseñados para servir como herramientas del desarrollo.

Un primer y paso crucial para lograr un acuerdo comercial diferente en las Américas es abrir el proceso a una amplia representación de diferentes sectores sociales. Los empresarios del hemisferio tienen ya un acceso significativo al proceso de negociaciones oficiales, han establecido sus propios grupos de trabajo, y realizado conferencias paralelas a las reuniones ministeriales de Denver y Cartagena.

Sin embargo, los empresarios, representan sólo un segmento de la sociedad. Organizaciones de agricultores, de mujeres, de migrantes, de ambientalistas, así como sindicatos y otras partes interesadas, deben estar involucradas en las discusiones oficiales sobre la integración hemisférica. Sus representantes deben participar activamente en los grupos de trabajo y otros espacios de negociación.

Al mismo tiempo, los temas laborales, ambientales y otros temas sociales pertinentes deben ser incluidos en el proceso de negociaciones. Los acuerdos resultantes tienen que reafirmar compromisos internacionalmente reconocidos como los convenios de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Los consensos logrados en torno a estos temas deben ser incluidos en el texto de los acuerdos comerciales, no en acuerdos paralelos desvinculados, diseñados para imposibilitar su cumplimiento.

El enfoque de la política de inversión debe cambiar, para establecer un balance entre las necesidades de reglas claras para los inversionistas extranjeros, y las propias de las economías nacionales. Los gobiernos deben retener el derecho a establecer requisitos de desempeño para los inversionistas; mantener mecanismos de protección para la pequeña y mediana industria en sectores clave en sus estrategias de desarrollo. El derecho de los países de mantener su seguridad nutricional y alimentaria (tales como excluir los granos básicos de las medidas de liberalización) también deben ser establecidos.

En la Cumbre de las Américas Clinton proclamó que con el ALCA: "crearemos una asociación para la prosperidad, en donde la libertad y las oportunidades comerciales y económicas se

traduzcan en el bienestar común de los pueblos del Hemisferio". Si esta asociación quiere incluir a los pueblos, y no sólo a los pequeños, y "bien relacionados" grupos de inversionistas, el proceso del ALCA debe ser democratizado y reorientado. La futura estabilidad de la región depende de ello.

diciembre de 1996

Escrito por Karen Hansen-Kuhn, The Development GAP

-----

### **Puntos clave**

- La crisis económica en México ha desalentado en los Estados Unidos el debate sobre la extensión de los acuerdos de libre comercio en el resto del continente.
- Se han establecido once grupos de trabajo con el propósito de comparar las prácticas y hacer recomendaciones para la Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Los países del Mercosur han propuesto que el ALCA se establezca sobre la base de los acuerdos comerciales existentes.

### **Problemas clave**

- A pesar de sus diferencias aparentes, el Mercosur y el TLC son acuerdos similares.
- Mediante sus estipulaciones en materia de intercambio comercial e inversión extranjera, ambos acuerdos mantienen los programas estructurales de ajuste implementados en la región durante la década pasada.
- Entre los efectos negativos de este modelo de integración económica se incluyen la caída de los salarios y el aumento del desempleo.

### **Recomendaciones básicas**

- El proceso de negociación de los acuerdos comerciales debe abrirse a una representación más amplia de los sectores de la sociedad.
- Las relaciones laborales y el medio ambiente, así como otros temas sociales relevantes deben incluirse en las negociaciones de los acuerdos comerciales.
- Debe establecerse un balance entre las necesidades de los inversionistas de regulaciones claras y las necesidades de las estrategias de desarrollo de cada país.

[Return to The Development GAP Home](http://www.developmentgap.org)  
<http://www.developmentgap.org>