

[Imprimir Página Web](#)

ALCA, el Fast Track y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Javier Díaz Cassou

ARI Nº 78-2002 - 18.10.2002

Desde su concepción en la Primera Cumbre de las Américas en 1994, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se ha convertido en una de las prioridades de la agenda de las relaciones interamericanas. Desde que se iniciasen las negociaciones en 1998, numerosos analistas han considerado que el éxito del ALCA dependía en última instancia de un desarrollo político interno estadounidense: la aprobación del *Fast Track* o *Trade Promotion Authority*, que otorga al ejecutivo poderes especiales para negociar tratados comerciales. Ello se logró el pasado mes de agosto, lo cual supuso una victoria importante para la administración de George W. Bush. Sin embargo, existen serias dudas sobre si la aprobación del *Fast Track* será suficiente para reactivar el proceso ALCA y lograr el objetivo de formar el área de libre comercio en la fecha prevista: el año 2005. En los últimos meses se ha producido un notable enfriamiento en la relación entre Estados Unidos y los países latinoamericanos debido en parte al descalabro de estos últimos en la escala de prioridades de la política exterior norteamericana tras los ataques del 11 de septiembre. A ello se suma la profunda crisis en la que está sumida gran parte del continente, y que genera un descontento creciente con la política económica neoliberal y el Consenso de Washington, que parcialmente estaban detrás la convergencia de intereses que impulsara el proceso ALCA. Este artículo resume las características y logros del proyecto de integración económica panamericano prestando especial atención a las implicaciones de la aprobación del *Fast Track* por parte del poder legislativo estadounidense, y al estado actual de las relaciones hemisféricas.

El proceso ALCA

La Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, supuso un hito al reunir a 34 jefes de Estado del continente americano, lo cual no sucedía desde la Cumbre de Punta del Este de 1967. El objetivo de la cumbre de Miami era fortalecer la cooperación entre los países del hemisferio y plantear la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes. Así, el "Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas", suscrito por los 34 jefes de Estado, establecía una serie de principios comunes que abarcaban una ambiciosa agenda socioeconómica. Se incluyeron cuestiones de democracia, reforma de la administración pública, tráfico de drogas, medio ambiente o corrupción. Sin embargo, el resultado más visible y esperado de la cumbre fue el lanzamiento de un proceso de integración económica cuyo objetivo explícito era el de crear en el año 2005 una área de libre comercio que fuese desde la península de Yukon hasta Tierra de Fuego y abarcase a un mercado de más de 800 millones de personas.

Con la Cumbre de Miami se declaró abierta la fase preparatoria del proceso, durante la cual, y a lo largo de cuatro años, se definieron las líneas básicas del mismo, se construyó una estructura institucional dinámica y flexible para llevarlo a cabo, y se definieron los principios negociadores: consenso, transparencia, compatibilidad con las normas de la OMC, complementariedad con los demás acuerdos regionales existentes y atención especial a las economías pequeñas. En la Cumbre de Santiago de 1998 se declaró completada la fase preparatoria del proceso y se abrió la fase negociadora. Para ello se constituyeron nueve mesas de negociación que versan sobre los siguientes temas: acceso a los mercados, inversión, agricultura, servicios, subsidios anti-dumping y derechos compensatorios, compras del sector público, políticas de competencia, solución de diferencias y derechos de propiedad intelectual. Se trata, por tanto, de un mandato negociador amplio que va más allá del enfoque tradicional de liberalización comercial y desarme arancelario al otorgar una gran importancia a aspectos tales como la inversión, las medidas de facilitación del comercio o las compras del sector público.

En líneas generales, el proceso de negociación del ALCA ha sido un éxito hasta la fecha. Las manifestaciones más evidentes de este logro son los acuerdos concretos que ya han sido alcanzados en materia de facilitación de los negocios (medidas relativas a los procesos aduaneros, visados para viajes de negocios...), que en algunos casos ya están siendo implementados, o la existencia de un primer borrador del acuerdo de libre comercio. Primer papel que fue presentado en la Cumbre de Québec en mayo de 2002 y resultó acogido con gran optimismo, permitiendo a los 34 jefes de Estado participantes establecer el objetivo de finalizar las negociaciones en enero de 2005 y empezar a implementar el acuerdo a más tardar en diciembre del mismo año.

Sin embargo, el proceso ALCA aún debe afrontar una última ronda de negociaciones que abordará los aspectos más cruciales y delicados del acuerdo. Por una parte, el primer borrador de acuerdo está plagado de corchetes que se refieren a los aspectos sobre los que todavía no se ha alcanzado un consenso. Gran parte de la última ronda de negociación del ALCA consistirá en negociar punto por punto el contenido de todos estos corchetes. Por otra parte, la última ronda del ALCA incluye en su agenda los temas del acceso a los mercados y de la eliminación de las barreras comerciales que, sin duda, constituyen los elementos centrales del acuerdo. Ello implica la necesidad de alcanzar un consenso sobre cuestiones tales como las cuotas y subsidios agrarios, los derechos de propiedad intelectual, las normas anti-dumping o aspectos relativos a los estándares laborales, que tradicionalmente han generado fricciones entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur. Igualmente exigirá el establecimiento del periodo de transición para que se aplique de forma total el acuerdo, y el tratamiento dado a los productos "sensibles", lo cual resultará

probablemente controvertido.

Dada la importancia de la última ronda de negociaciones, ésta será co-presidida por Estados Unidos y Brasil. Ello viene a reconocer el papel fundamental que tendrán que jugar estos dos países, como líderes regionales, para alcanzar un acuerdo final. Las negociaciones empezarán en noviembre de 2002, fecha que se estableció para que las elecciones brasileñas no coincidiesen con la celebración de la última ronda de negociaciones del ALCA. Evidentemente, los resultados de los comicios brasileños podrían tener consecuencias significativas en el desarrollo de la futura ronda de negociaciones. De confirmarse la victoria electoral de Luiz Inácio "Lula" da Silva, podría producirse un impasse político en el proceso, dado su explícita oposición al ALCA, al que califica de "anexión económica de América Latina a Estados Unidos". Sin embargo, algunos analistas han sugerido que ello podría responder simplemente a objetivos electoralistas, o incluso que se enmarque en una estrategia para mejorar la posición negociadora de Brasil y lograr más concesiones de Estados Unidos. Existe igualmente la posibilidad de que Lula continúe su desplazamiento político hacia el centro, y que en última instancia acabe tomando una posición más pragmática y aceptando el proyecto ALCA. En cualquier caso, la posición que adopte la nueva administración brasileña constituye una de las incógnitas principales del proceso, porque, dado su peso político y económico en la región, un ALCA sin Brasil resulta inimaginable.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, a medida que el proceso avance, es previsible que los gobiernos de los países negociadores tengan que esforzarse cada vez más para generar un apoyo político doméstico al ALCA. Hasta hace no mucho, el proceso negociador ha estado relativamente aislado de las presiones de la sociedad civil, lo cual ha contribuido a su progreso. Esto se debe a que, en general, la prensa ha cubierto con un cierto desinterés los desarrollos de las negociaciones, y a que el horizonte temporal del proceso era muy largo, lo cual, en cierto modo, ha diluido el debate sobre el ALCA. Sin embargo, con el proceso negociador entrando en su última ronda, se incrementará la presión ejercida por parte de distintos sectores de la sociedad, y en especial de aquellos que se sientan más vulnerables a la competencia internacional. Éste será un factor especialmente importante en Estados Unidos, tal y como sugieren las dificultades con las que se ha aprobado el *Fast Track*. La consecuencia es que los gobiernos de los 34 países participantes se verán obligados a llevar a cabo una doble negociación a nivel doméstico, y a nivel internacional para generar el consenso político necesario para que el proceso triunfe.

El Fast Track

El *Fast Track* o *Trade Promotion Authority* (TPA) constituye un poder especial otorgado por el legislativo para que el ejecutivo negocie tratados comerciales bilaterales o multilaterales. Naturalmente, con el TPA el Congreso no pierde la autoridad de rechazar el acuerdo, aunque sí el poder de modificarlo, con lo que el mismo se aprueba o se rechaza en bloque y tras un debate limitado. La importancia del TPA para Estados Unidos reside en las peculiaridades de su sistema político. Bajo sistemas parlamentarios como los europeos o el canadiense, las autoridades que negocian tratados comerciales reciben un claro mandato del partido o coalición gobernante, a sabiendas de que dispondrán de una mayoría parlamentaria para aprobarlos. En el caso de la Unión Europea, la Comisión tiene el derecho exclusivo de iniciar y negociar tratados comerciales, pudiendo el Consejo introducir modificaciones sólo por unanimidad. Ambos sistemas han demostrado ser mucho más flexibles que el sistema americano, en el que no existe ningún tipo de garantía de aprobación por parte del poder legislativo. En el pasado, coaliciones bi-partisanas de congresistas, independientemente del color político del poder ejecutivo, han tendido a exigir numerosas modificaciones de los términos acordados, anquilosando los procesos de negociación y erosionando la credibilidad de Estados Unidos frente a los países con los que negocia. El poder otorgado por el TPA flexibiliza mucho el proceso de negociación de tratados comerciales, permitiendo que Estados Unidos lleve adelante su agenda de liberalización comercial, tanto bilateral (han sido ya anunciados próximos acuerdos de libre comercio con Chile, América Central, Singapur y Marruecos), regional (ALCA) y multilateral (Ronda Doha de la OMC).

Sin embargo, el ejecutivo norteamericano ha tenido que pagar un precio político muy elevado para la aprobación del TPA, debido a la oposición del Congreso, y en menor medida del Senado, a renovar este poder perdido en 1994. A pesar de que la administración Clinton desplegó una activa campaña política para renovar el TPA, tan solo George W. Bush logró que el Congreso aprobase su renovación por cinco años el pasado mes de agosto. Ello se debe, en parte, a la recesión económica actual, y al argumento desplegado por el equipo de Bush según el cual Estados Unidos ha perdido competitividad frente a otros países y bloques comerciales como la Unión Europea que, en cambio, han firmado multitud de acuerdos. Este argumento se apoya en el hecho de que de los 120 acuerdos comerciales firmados en el mundo, Estados Unidos ha suscrito tan solo tres: NAFTA y sus acuerdos de libre comercio con Jordania e Israel.

Sin embargo, la razón principal por la que el Congreso finalmente aprobó el TPA fueron las numerosas concesiones que han venido asociadas al mismo. De hecho, el actual TPA es el menos amplio de la historia. Por una parte, se han incluido en el mismo varias cláusulas relativas al medio ambiente y a la protección de los trabajadores desplazados por la competencia internacional. Por otra parte, bajo la nueva ley, el ejecutivo queda obligado a realizar estudios medioambientales y consultar con cuatro comités congresionales antes de hacer concesiones sobre una lista de 521 productos considerados sensibles, que, justamente, incluyen a muchos de los productos más importantes para América Latina como el azúcar, los cítricos o la carne. Existe también una provisión que otorga la posibilidad de introducir mecanismos de protección en casos de devaluación de la moneda de los socios comerciales de Estados Unidos. Finalmente, el arancel del acero y la ley agraria aprobados con anterioridad deben interpretarse en gran medida como parte del precio político pagado para ver el *Fast Track* adoptado.

En este contexto, varios países latinoamericanos, y en especial Brasil, han recibido con gran suspicacia la noticia de la aprobación del TPA, a pesar de sus supuestas implicaciones para el proceso ALCA. De hecho, ésta no ha logrado calmar el clamor que había generado con anterioridad la aprobación de las medidas proteccionistas del acero y de la agricultura, que perjudican gravemente a varios países latinoamericanos. En especial Brasil, cuya industria siderúrgica es de las más fuertes del hemisferio, expresó su desaire, poniendo de manifiesto la contradicción

inherente a la necesidad de aprobar medidas proteccionistas en aras a armar al ejecutivo norteamericano con un instrumento imprescindible para avanzar hacia la liberalización del comercio. Este descontento queda de manifiesto en la siguiente declaración del presidente Cardoso: "Estados Unidos ha aprobado el *Fast Track* para las negociaciones del ALCA, pero con condiciones que, si son tomadas al pie de la letra, implican que nunca habrá un ALCA".

Implicaciones del estado actual de las relaciones interamericanas

Sin embargo, la frialdad con la que se ha recibido la aplicación del TPA se explica fundamentalmente por razones que van más allá de las cláusulas específicas mencionadas más arriba. Más importante es el deterioro que se ha producido en la relación entre Estados Unidos y el resto del continente en los últimos meses. Si bien la administración de George W. Bush declaró que América Latina constituía una de sus prioridades, e incluso que la amistad con México conformaba "la relación bilateral más importante de Estados Unidos", lo cierto es que los ataques del 11 de septiembre relegaron a la región a una posición secundaria en la agenda exterior estadounidense. Ello se debe fundamentalmente a que la importancia estratégica de América Latina en la guerra global contra el terrorismo es marginal. Tan solo Colombia ha encontrado un lugar en la nueva retórica de la política exterior norteamericana, viendo renovado y ampliado el apoyo financiero y militar que recibe en su lucha contra guerrillas y paramilitares.

Este enfriamiento ha resultado especialmente dañino en el contexto de la crisis económica que atraviesa gran parte del continente. Independientemente de lo que pensemos de la doctrina del Secretario del Tesoro O'Neil, según la cual la solución a las crisis financieras que han sacudido a los mercados emergentes desde mediados de los años noventa no son los rescates financieros de emergencia, lo cierto es que esta doctrina ha sido aplicada tan solo selectivamente. Esta inconsistencia se pone de manifiesto con el revelador contraste entre la posición del FMI con respecto a la crisis argentina y a la crisis turca. La razón principal por la que se ha acudido en ayuda de la economía turca es la importancia estratégica de este país en el nuevo contexto geopolítico mundial. Si bien el apoyo del FMI a Brasil y Uruguay no se explica por consideraciones estratégicas, igualmente refleja la inconsistencia de la nueva postura hacia las crisis financieras. América Latina está siendo la víctima principal de esta inconsistencia y este factor ha contribuido considerablemente al deterioro de las relaciones interamericanas.

En efecto, la crisis latinoamericana y la ambigua posición de Estados Unidos con respecto a la misma, está generando un creciente descontento con el Consenso de Washington y las políticas económicas aplicadas durante la última década. Este desencanto con el paradigma económico dominante está erosionando la convergencia de principios que en buena parte estaba detrás del proceso ALCA. Igualmente está favoreciendo el ascenso de fuerzas políticas abiertamente opuestas al paradigma neoliberal y al ALCA. Los tres ejemplos más evidentes son el movimiento liderado por el cocalero Evo Morales que a punto estuvo de ganar las elecciones en Bolivia, la retórica "bolivariana" de Chávez en Venezuela, y el ascenso del Partido de los Trabajadores de Brasil.

Perspectivas

Dadas las condiciones expuestas más arriba, cabe preguntarse cuál será la estrategia estadounidense para promover el proceso de integración panamericano en los próximos años. Lo más factible parece que la administración estadounidense promueva la firma de acuerdos de libre comercio bilaterales con el mayor número posible de países de la región. De hecho ya se está hablando de próximos acuerdos con Chile y con los países centroamericanos. En este caso, podrían producirse dos escenarios alternativos.

El primero se daría si la administración brasileña optase gradualmente por una posición más pragmática que la de oponerse al proyecto ALCA. El coste de oportunidad de sacrificar el acceso al mercado norteamericano podría ser considerado excesivo, especialmente si tenemos en cuenta que los productos exportados por muchos países de la región compiten directamente con los brasileños, y que dada la coyuntura económica actual resulta de vital importancia para Brasil generar divisas. Es muy probable que la aplicación por parte de Estados Unidos de una estrategia de liberalización comercial competitiva acabe convenciendo a Brasil y al resto del continente de la necesidad de completar el ALCA.

Un segundo escenario podría darse en caso de que el gobierno de Lula, efectivamente, se opusiese a la constitución de un área de comercio panamericana, y en cambio optase por concentrar todos sus esfuerzos en la profundización, e incluso ampliación de MERCOSUR. En este caso, varios analistas han señalado la posibilidad de que América Latina se encamine hacia una separación política entre los países del Este (especialmente México, América Central, Colombia, Perú y Chile), más pro-americanos y favorables al ALCA, y los países del Oeste (fundamentalmente los Estados miembros del MERCOSUR y Venezuela). De hecho, tanto Cardoso como Lula han señalado que para Brasil, MERCOSUR representa una prioridad, y el ALCA tan solo una opción. Ello refleja la voluntad de Brasil de consolidarse como el líder regional de América del Sur, que constituye una tradicional ambición brasileña. El estado actual de deterioro en las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica podría actuar como un catalizador de esta ambición, lo cual podría modificar profundamente el panorama político y las expectativas que el proceso ALCA había generado en la segunda mitad de los noventa.

Javier Díaz Cassou
Economista del BID

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no

comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano* 2011

Subir ▲