

Integración, equidad y desarrollo

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

ALCA – una sumatoria de visiones distintas

Renato Baumann*

Introducción

El proceso de negociación para la formación de un área hemisférica de libre comercio llegó a un punto importante de definición de rumbos.

Un grupo de países de la región ha apostado progresivamente por los beneficios que pueden obtener de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. En general, son economías que tienen al mercado estadounidense como principal destino de sus exportaciones y que ven un potencial para ampliar sus negocios externos en las concesiones conseguidas por esa vía.

Junto a esa ventaja se vislumbran otros beneficios paralelos como: menor dependencia de eventuales barreras comerciales y –a juzgar por la experiencia mexicana con el Nafta- mayor buena voluntad por parte de los mercados financieros, derivada precisamente de ese esfuerzo potencial para ampliar la capacidad de pago de los compromisos externos.

Al mismo tiempo, y sobre todo, los países del Cono Sur han insistido en que ellos tendrán mucho que perder con un área de libre comercio hemisférica, si es que las negociaciones no tienen en cuenta sus condiciones específicas y no se otorgan concesiones para mejorar el acceso a mercado en las áreas en que esos países son más competitivos. En la reunión que se realizó en Miami, en noviembre de 2003, se acordó implementar un proceso

* De la CEPAL y la Universidad de Brasilia. Las opiniones aquí expuestas son estrictamente personales y pueden no corresponder a la posición de esas dos instituciones.

negociador en dos velocidades, lo que en principio correspondería a las expectativas de esos países. Desde entonces está pendiente –y eso se ha constituido en una de las mayores dificultades para continuar el proceso de negociación– la descripción de los derechos y deberes de los países que optarían por la vía más cautelosa y los de aquellos que se decidirían por la vía amplia de las negociaciones.

De esta forma, existen dos grandes temas que deben ser considerados para el proceso de formación del Alca: la definición de cómo las negociaciones más cautelosas se vinculan con las negociaciones más amplias y los efectos que esas negociaciones bilaterales tendrán sobre todo el proceso.

El proceso de negociación hemisférica se ha caracterizado hasta aquí por un tipo de *efecto manada*: los países se sienten motivados a participar para evitar una posición vulnerable por la imposición de barreras a sus productos.

Los acuerdos bilaterales preocupan también por la posibilidad de que las condiciones que constan en los acuerdos ya firmados pasen a constituirse en los pisos mínimos de referencia para los siguientes acuerdos. Por ejemplo, para los Acuerdos de Libre Comercio firmados por los cuatro países de Centro América con los EUA, en diciembre de 2003, y para el Acuerdo que posteriormente firmaron Costa Rica y EUA, se utilizó como base el Acuerdo que antes habían firmado EUA y Chile, lo que afecta la capacidad negociadora de los demás países en cada Acuerdo posterior.

Esas recientes turbulencias en el proceso negociador refuerzan la importancia de reflexionar sobre lo que se pretende con ese proceso, qué beneficios podrían resultar de esa área y cuáles son los mayores riesgos que una negociación puede implicar.

Este artículo discute esos aspectos a partir de la perspectiva de los países del Cono Sur, Brasil en particular. La discusión sobre los pro y contra del Alca se presenta de manera sistematizada, buscando demostrar que es un tanto prematuro concluir sobre el resultado final de los efectos de la integración hemisférica. Lo que es posible identificar desde ya es que los intereses de los diversos países involucrados son bastante variados y que eso determina las preferencias de cada uno en el proceso negociador.

Características generales

En las últimas dos décadas, la lógica de las relaciones económicas cambió, dando énfasis progresivo a los acuerdos de preferencias comerciales. Sin embargo, la sustitución de las barreras arancelarias por otro tipo de obstáculos a los productos importados y la incomodidad con la relativa autonomía para adoptar barreras internas (no reglamentadas) al comercio llevaron a incluir cada vez más nuevos temas en las negociaciones multilaterales. En ese contexto se debe analizar la multiplicidad de los acuerdos de preferencias comerciales.

Esos acuerdos son una reacción al resurgimiento del proteccionismo: las concesiones puntuales operan como herramienta para evadir barreras al comercio. Esos acuerdos pueden también ser un instrumento eficiente para hacer viables los procesos de apertura multilateral de las economías participantes, si no implican aumento de las barreras a productos provenientes de terceros países.

Al mismo tiempo, la creciente multiplicidad de acuerdos puede estar reflejando una estrategia de *dividir para gobernar*. En esa perspectiva, un gran número de acuerdos bilaterales con países diversos sería una forma de imponer, por la vía bilateral –y usando el diferente poder económico y político– condiciones negociadoras que la principal economía no consigue implementar por la vía de negociaciones multilaterales.

Esas dimensiones alternativas de análisis son útiles para evaluar la integración hemisférica. Buena parte de los análisis tiende a atribuir las dos primeras características a los acuerdos subregionales, mientras los análisis más escépticos sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas propende enfatizar la tercera dimensión, a partir del diferente potencial económico de las economías involucradas.

El cronograma de negociaciones realizadas hasta el momento es el siguiente: a partir de la Cumbre Presidencial realizada en Miami, en diciembre de 1994, hubo tres reuniones ministeriales –en Denver (junio de 1995), en Cartagena de Indias (marzo de 1996) y en Belo Horizonte (mayo de 1997)– en las cuales se determinó la meta y la organización del proceso negociador; en marzo de 1998, se realizó la reunión ministerial de San José, preparatoria para la segunda Cumbre Presidencial que tuvo lugar en abril en Santiago de Chile; en noviembre de 1999, Toronto fue la sede de la quinta

reunión ministerial; en abril de 2001, se realizó la sexta reunión ministerial en Buenos Aires y la tercera Cumbre Presidencial en el mismo mes, en Québec; al inicio de 2003 se presentaron las ofertas negociadoras preliminares y en junio las ofertas definitivas; en noviembre de 2003, los Ministros responsables por el comercio de los 34 países acordaron dar alguna flexibilidad al proceso negociador, considerando dos ritmos distintos, con niveles diferenciados de concesiones.

Los esfuerzos hasta aquí realizados para establecer el Alca produjeron algunas positivas e inesperadas consecuencias externas. Entre otras, el acceso ampliado a informaciones relacionadas con el comercio, mayor cooperación técnica, mejor conocimiento de los mecanismos y compromisos de la OMC, mayor conocimiento mutuo entre negociadores, establecimiento de nuevos modelos de transparencia en las negociaciones comerciales y creciente compromiso de la comunidad empresarial en el proceso negociador.

De las condiciones ya acordadas merecen destacarse las siguientes: las decisiones se tomarán por consenso (no existe votación), se adoptará el enfoque de *single undertaking*, según el cual nada será acordado mientras no haya acuerdo sobre los temas negociados, y todos los derechos y obligaciones deberán ser cumplidos por todos los países participantes (no hay posibilidad de adhesión parcial). Los acuerdos que se celebren en el marco del Alca deberán ser compatibles con las reglas de la OMC, aunque se admita *mejorar* esas reglas.

Las negociaciones se concentrarán en mercaderías que corresponden actualmente al 85% del comercio al interior del área. Este es uno de los puntos claves para identificar *a priori* el interés de participar en ese proceso, para aquellas economías cuyos intereses comerciales estuvieren centrados precisamente en el 15% que no se incluye, la percepción de beneficio se vuelve menos evidente.

Por último, en 1998 se estableció que el Alca podrá coexistir con acuerdos *de la misma generación*. Eso impone un desafío a un esquema como el Mercosur, por ejemplo, que ha encontrado dificultades en *profundizar* la agenda negociadora.

Incompatibilidades previsibles

El Alca es un conjunto de países bastante diferentes entre sí, que comparten la característica común de su localización geográfica. Una primera diferencia es el tamaño de las economías involucradas. Si se agrupa a los países según los diversos procesos de integración vigentes en el continente americano y se considera el PIB agregado del año 2000¹ para cada conjunto, tenemos:

- Área de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) – US\$ 11 trillones
- Comunidad del Caribe (Caricom) – US\$ 28 billones
- Mercado Común Centro Americano (MCCA) – US\$ 56 billones
- Comunidad Andina de Naciones – US\$ 277 billones
- Mercado Común del Sur (Mercosur) – US\$ 842 billones

Los números hablan por sí solos. Las diferencias son notables entre los diversos participantes de las negociaciones y tienen variadas implicaciones para el propio proceso negociador.

Entre los factores generalmente señalados como aspectos positivos del Alca se destaca el mayor acceso al principal mercado individual del planeta, el mercado de América del Norte. El año 2000, la relación entre exportaciones de cada grupo de países hacia los Estados Unidos y Canadá y las exportaciones totales de esos países era la siguiente (BID, 2000):

- Comunidad del Caribe (Caricom) – 46,4%
- Mercado Común Centro Americano (MCCA) – 51,2%
- Comunidad Andina de Naciones – 53,6%
- Mercado Común del Sur (Mercosur) – 19,9%

Lo que ese indicador sugiere es que no solo los países participantes en el Alca tienen diferencias marcadas en sus dimensiones económicas, sino que el grado de *dependencia* es bien variado con relación al mercado de América del Norte.

1 Datos del BID (2000).

Naturalmente, los países con indicador de dependencia comercial más elevado tienen mayor expectativa de obtener beneficios con la perspectiva de ampliar el acceso a su principal mercado de exportación. Para los demás países, con indicadores más reducidos, esa menor dependencia es resultado de su comercio más diversificado en términos geográficos y/o de la existencia de barreras. Eso demanda mayor cautela en el proceso negociador y puede ser la explicación para las notables diferencias en el grado de interés de los diversos países sobre el ritmo de las negociaciones. Ese tema volverá a ser tratado en las próximas secciones.

A esas diferencias se debe sumar el temor de que el paralelismo entre los procesos negociadores a nivel hemisférico y en la OMC lleve a los socios más grandes del Alca a *forzar* la adopción de acuerdos, por la vía de las negociaciones hemisféricas -en lo que el poder es desigual y el número de participantes es más limitado-, en condiciones menos favorables para las economías más pequeñas de lo que se podría conseguir, en principio, en negociaciones multilaterales.

Entre los temas sensibles que tienen esas características están los criterios para regular los derechos de propiedad intelectual, las barreras relacionadas al medio ambiente y los problemas laborales, el acceso a compras gubernamentales, los criterios para aplicación de subsidios y los incentivos para inversiones con efectos sobre el comercio (conocidos por la sigla inglesa TRIMs), entre otros.

Avances y retrocesos de la integración subregional

América Latina es probablemente -después de Europa- la región en que el tema de integración regional ha estado más presente en los discursos oficiales.

La integración regional ha sido entendida como un proceso que no solo permite aprovechar los beneficios de economías de escala, sino que hace posible reducir inversiones improductivas asociadas a la falta de competencia, influencia las expectativas de inversionistas internos y externos, reduce costos de las transacciones, aumenta la eficiencia productiva (contribuyendo para la estabilización de precios) y facilita la absorción del progreso tecnológico.

La liberalización del comercio intra regional trae asociada una tendencia al aumento relativo de las transacciones de tipo intra industria, ya que

aproxima a los consumidores a modelos de demanda semejantes y, en el caso de América Latina, los productos comercializados en la región pueden contener más tecnología que los productos exportados al resto del mundo. El primer efecto potencializa las complementariedades productivas, mientras el segundo amplía las potencialidades de interiorizar el progreso técnico.

El aumento del volumen de transacciones demanda ajustes en términos institucionales y la superación de deficiencias de infraestructura. La integración regional ha sido vista como una herramienta adicional de refuerzo para los procesos de reforma interna que buscan elevar la competitividad de las economías en desarrollo, ya sea como parte integrante del proceso de apertura comercial, o como señal del compromiso de llevar adelante esas iniciativas de apertura por parte de las autoridades de cada país.

Por último, los procesos de integración permiten que países con posiciones afines sobre temas negociados en foros internacionales adopten posición negociadora común, reforzando su poder de negociación. En el caso del Mercosur, y entre otros ejemplos, se hace referencia tanto al hecho de que los países miembros negocien en conjunto con terceros países, cuanto a la presión que se ejerció sobre algunos miembros cuando hubo intentos de modificar el cuadro político interno de forma no democrática.

Esa racionalidad llevó a intensificar esfuerzos para promover la integración a partir del final de la década del 80. El Cuadro 1, ilustra la importancia relativa del mercado que los diversos procesos de integración subregional han otorgado a los países participantes en cada caso.

Los datos del Cuadro 1 demuestran que, en los años 90, la importancia relativa del mercado regional aumentó significativamente para algunos procesos latinoamericanos de integración —como la Comunidad Andina, el Mercosur y el Nafta, como mercado de destino de las exportaciones de los países participantes. El año 1998 fue un punto de inflexión para la mayor parte de esos procesos de integración. Entre las razones que explican el menor dinamismo en los últimos años están los efectos relacionados a la sucesión de crisis externas y consecuentes ajustes en las paridades, al menor dinamismo de la producción en los países de la región y a la simultaneidad con negociacio-

2 Las dos excepciones del Arancel son, sin duda, los países centroamericanos (que en 1992 alcanzaron el punto de mayor expresión de las transacciones regionales) y los países miembros del Nafta, en donde es creciente el grado de interacción entre las tres economías.

Cuadro 1 Importancia (%) de las exportaciones intra regionales en el valor total exportado - 1991-2001			
	1991	Punto máximo	2001
Total América Latina y Caribe	14.5	19.6 (1998)	13.9
Comunidad Andina	6.0	13.8 (1998)	12.2
Mercado Común Centroamericano	18.4	22.7 (1992)	23.2
Mercosur	11.1	25.0 (1998)	11.3
Área de Libre Comercio de América del Norte	41.9	57.3 (2001)	57.3
Fuente: BID (2002) Integration and Trade in the Americas, December.			

nes más amplias –en términos hemisféricos y a nivel multilateral².

El Cuadro 2 demuestra la concentración geográfica del comercio internacional de América Latina, indicando la importancia relativa de los mercados de origen y destino de las importaciones y exportaciones de los países de la región.

Los datos del Cuadro 2 confirman, en primer lugar, que durante la década aumentó el peso relativo de las transacciones intra regionales. En dirección opuesta, la importancia relativa del intercambio comercial con la Unión Europea y el Japón era menor en 2001 que al inicio de la década³.

Para los propósitos de este artículo las dos primeras columnas del Cua-

3 En contraste con el aumento de las transacciones financieras, sobre todo con Europa.

dro 2 son las más importantes. Ellas demuestran que el gran aumento en las transacciones hemisféricas estuvo fuertemente concentrado en el comercio entre la economía mexicana y los Estados Unidos. Eso es verdad tanto en el porcentaje de exportaciones como de importaciones. Ese resultado ha representado, entre otras implicaciones, estímulo adicional para que los países que compiten con México –sobre todo caribeños y centroamericanos- se empeñen más para conseguir acuerdos directos con los Estados Unidos.

Cuadro 2 América Latina y Caribe: composición (%) del Comercio Internacional 1990-2001				
	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Japón
Exportaciones				
1990	13.8	39.3	24.0	5.8
2001	16.7	57.7	10.5	1.9
Importaciones				
2001	15.2	48.1	13.8	5.1
Excepto México				
Exportaciones				
1990	16.1	30.7	27.1	5.8
2001	29.2	29.6	16.7	3.4
Importaciones				
2001	28.5	27.5	18.6	4.5
Fuente: CEPAL (2002)				

Esas informaciones deben ser complementadas con datos relacionados al peso relativo de la economía de los Estados Unidos como mercado de destino para las exportaciones de los países de la región.

Si se compara a los países de América Latina y del Caribe en términos

de su dependencia de la mayor economía del hemisferio –aspecto fundamental para el análisis de las diferencias de interés en el proceso negociador del Alca- se encuentran situaciones bastante variadas. Para el conjunto de la región las exportaciones a los Estados Unidos representaron, en 2000, 10,9% del PIB agregado (CEPAL, 2002:71). Como países individuales, sin embargo, hay por lo menos cuatro grupos razonablemente distintos.

Los países para los cuales las exportaciones para los Estados Unidos representaron en el 2000 más del 20% de su PIB fueron: Honduras, Trinidad y Tobago, Nicaragua, México, Costa Rica y República Dominicana. Los países en que esa relación se situó entre el 10% y el 19% fueron: Guyana, Ecuador, Venezuela, Surinam, El Salvador, Belize, Guatemala, San Cristóbal y Nieves y Granada. Relación entre el 4% y el 9% se encontró en Jamaica, Colombia, Haití, Bahamas y Chile. Y para un conjunto de otros países esa relación fue inferior al 4%: Santa Lucía, Perú, Panamá, San Vicente y Granadinas, Dominica, Brasil, Barbados, Uruguay, Argentina y Paraguay.

Cabe destacar que para todos los países del Mercosur, en particular, ese porcentaje es razonablemente limitado: 2,3% para Brasil, 1,1% para Argentina, 1,6% para Uruguay y 0,5% para Paraguay. Esos indicadores tienen implicaciones para el propio proceso de negociaciones del Alca: ese grupo de países se ha presentado desde el inicio como un único participante y con posiciones más cautelosas que los demás.

Ese conjunto de informaciones puede ser usado en la evaluación de las posibles consecuencias económicas del Alca.

La controversia sobre el ALCA

Los debates sobre la creación del Alca tienden a polarizarse entre posiciones entusiastas –sobre todo porque el proceso implica, en principio, un acceso más fluido a la principal economía del planeta- y el rechazo enfático, porque un eventual acuerdo de este tipo tiende a crear condiciones desiguales para la competencia entre economías tan dispares.

Esas diferencias indican que el proceso negociador del Alca es necesariamente complejo por la diversidad de situaciones e independientemente de cualquier consideración adicional.

Entre los argumentos favorables a la participación en el Alca, el debate

comprende lo siguiente:

- El acceso más fluido al mayor mercado del planeta. Esto constituye un fuerte incentivo por el tamaño de la economía americana. Poco se considera que para cada uno de los países latinoamericanos, el Alca significa el mercado de Estados Unidos más otros 32 países; así, para diversos sectores productivos puede ser más importante la liberalización comercial por parte de los socios más pequeños, en donde existen menos exigencias para la comercialización.
- La apertura comercial permitiría que cada país tenga acceso ampliado a insumos a costos más bajos, con efectos positivos sobre la competitividad de la producción nacional.
- Se espera que al participar de un área de libre comercio a nivel hemisférico, los productores de los diversos países puedan tener acceso también a la frontera tecnológica y a las *mejores prácticas* en términos de gestión.
- Cada economía podría explotar de manera más eficiente sus ventajas comparativas, con beneficios en competitividad y atracción de inversiones externas.
- El acceso más fluido a un mercado ampliado y el atraer inversiones externas tendría como consecuencia adicional un más fácil acceso al mercado financiero internacional, reduciendo los costos de financiamiento de la inversión.
- La mayor interacción con los mercados de otros países, y con los mercados internacionales de capital, impondría a cada economía mayor disciplina macroeconómica, disminuyendo el margen para políticas de carácter populista.
- Un área hemisférica que elimine algunos procesos subregionales de integración mientras estimula otros, puede permitir ganar eficiencia al reducir el elevado número de concesiones preferenciales, dando más transparencia al comercio en la región.
- Al participar en el Alca, cada país espera poder disminuir la probabilidad de ser blanco de medidas proteccionistas por parte de otros países participantes.

Los críticos del Alca enfatizan, por otro lado:

- El riesgo potencial de que la mayor competitividad de las economías más grandes implique situación privilegiada, generando desequilibrio

- comercial a favor de las economías más ricas.
- Las empresas localizadas en la economías más grandes (empresas de mayor tamaño que sus contrapartes en los demás países del área, con beneficios de economías de escala, más cerca de la frontera tecnológica, con acceso a mercados de capitales más fluidos y, por lo tanto, con costos más bajos para el financiamiento de sus proyectos) pueden afectar la estructura productiva en diversos países de la región.
 - Como las negociaciones del Alca se centralizarán en el 85% de los productos actualmente comercializados entre los países participantes, hay el temor de que en el 15% no negociado estén productos que interesan a los países más pequeños, manteniéndose las mismas barreras que hoy existen.
 - No está previsto crear algún mecanismo compensatorio de los costos de ajuste que las economías más pequeñas tendrán que absorber, ni tampoco algún mecanismo de estímulo para que esos países puedan reducir los costos de aproximación a la frontera tecnológica.
 - Se teme que la no adhesión al proceso pueda ser penalizada con mayor vulnerabilidad que la adopción de barreras comerciales.
 - La agenda negociadora del Alca comprende temas para los cuales no hay posiciones consensuadas sobre todos los procesos de integración subregional que hoy existen en la región.
 - La agenda no ha incluido algunos temas que interesan directamente a los países de la región, bajo el argumento de que la importancia de esos temas trasciende el nivel hemisférico y deben ser negociados en la OMC, lo que genera falta de definición e incertidumbre para la adopción de normas en el ámbito hemisférico.
 - El Alca pretende adoptar medidas adicionales a lo que ya se acordó en el ámbito de la OMC. Pero las disciplinas que se acordaron en la OMC redujeron el margen para las intervenciones de política económica. Será necesario entonces que en el Alca se preserven márgenes de autonomía para adoptar políticas de fomento a la competitividad (Bustillo, Ocampo, 2003).

A esos dos conjuntos de argumentos se puede añadir una nueva controversia, asociada a la firma de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. Por un lado, las expectativas de acceso al principal mercado y la consecuente señal positiva a los mercados financieros han servido para estimular la multi-

plicidad de acuerdos.

Al mismo tiempo, el tipo de cláusulas que constan en esos acuerdos y las estimativas de que su impacto sobre el crecimiento económico de los países signatarios será limitado (la CEPAL estima que en el caso de los países centroamericanos esos acuerdos no agregarán más del 0,5% del PIB) dan margen a fuertes recomendaciones de cautela.

Se puede concluir, por lo tanto, que buena parte de las respuestas a las preguntas relativas al Alca solo se podrán dar cuando esté más definido el formato efectivo del acuerdo. Antes que verdades sobre el tema existen indefiniciones, inseguridad y desconocimiento de los probables efectos. El propio proceso determinará los resultados.

Motivos adicionales para las diferentes visiones sobre el ALCA

La estructura del comercio de la región es específica en lo que se refiere al tipo de productos y a los cambios en la composición de los flujos de comercio a lo largo del tiempo. La concentración del comercio con los países vecinos, en la que predominan los productos industrializados, tiene implicaciones para el proceso productivo interno de cada país y para la estructura que se necesita para la comercialización de los productos negociados.

Las estructuras industriales están más directamente asociadas a la generación y difusión del progreso técnico y son menos vulnerables a oscilaciones bruscas de precios en los mercados internacionales que los sistemas productivos basados en recursos naturales. La sustitución de esos flujos intra regionales de productos manufacturados por productos provenientes de América del Norte, por ejemplo, tendría implicaciones más profundas que los simples efectos estadísticos. Cuanto mayor el grado de industrialización, mayores esas implicaciones.

En el caso de los probables efectos del Alca, diversas estimativas de modelos de equilibrio parcial para el comercio entre cada país y los Estados Unidos convergen para señalar mayor impacto sobre el sector importador de esos países que el que causarían sus exportaciones a aquel mercado. Ese resultado es previsible, porque las barreras arancelarias nominales que Estados Unidos adopta son en general más bajas que los aranceles encontrados en los demás países de la región.

Según Dias (2001), los aranceles promedio de los Estados Unidos no constituyen una barrera importante para las exportaciones de América Latina y del Caribe. El arancel ponderado de todas las importaciones de los Estados Unidos se redujo del 3,27% en 1992, al 2% en 1998 y al 1,8% en 1999⁴. Sin embargo, en el sistema americano hay derechos *ad-valorem*, aranceles específicos, compuestos y ocasionales, además de líneas preferenciales del Sistema General de Preferencias. Cerca del 55% de los aranceles son inferiores al 10%. Pero el 45% de las líneas presentan *picos arancelarios*, según la definición de la UNCTAD⁵. Para algunos productos,⁶ los aranceles americanos de importación superan el 300%.

De esta manera, la evaluación de los efectos del Alca debería estar menos concentrada en las estimativas de impacto comercial a partir de las alteraciones en la política comercial de los países involucrados, porque se sabe que las concesiones arancelarias beneficiarán relativamente a los exportadores estadounidenses. Pese a eso, en la hipótesis de que se eliminen los picos arancelarios y otras barreras que actualmente existen sobre productos en que los países de la región tienen ventajas comparativas, el efecto comercial líquido podrá ser significativamente positivo para la región.

Aún admitiendo que existan mejores condiciones de acceso para los productos en que los países de la región son competitivos en el mercado internacional, la evaluación de los impactos del Alca debe dar más atención a los efectos indirectos, una vez que, además de las condiciones de acceso a mercado, las negociaciones incluyen reformas en las normas y legislaciones indirectamente relacionadas a los flujos de comercio.

Como las barreras comerciales son más significativas en productos con fuerte componente de recursos naturales, eso trae a consideración el tema de las *ventajas comparativas estáticas* (en que sobresalen los productos con gran componente de recursos naturales), para compararlo con la posible creación de *ventajas comparativas dinámicas*, que se afecta por normas y condiciones para el desarrollo de nuevos sectores productivos.

Ya en el Plan de Acción de lanzamiento del Alca, en diciembre de 1994,

4 Comparada, por ejemplo, con el Arancel Externo Común del Mercosur, cuyo nivel promedio era del 14%.

5 La UNCTAD considera *picos arancelarios* a las alícuotas nominales superiores al 12%.

6 Por ejemplo, los productos de la industria del tabaco.

se definió que el Área incluiría acuerdos sobre barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, *anti-dumping* y derechos compensatorios, modelos y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, mecanismos de solución de controversias y políticas de defensa de la competencia (Batista Jr., 2003).

Uno de los aspectos cruciales –pero que hasta aquí no ha sido incluido en la agenda negociadora– es la adopción de criterios aceptables para imponer medidas anti-dumping, en especial por parte de los socios más grandes.

El Cuadro 3, ilustra la intensidad de medidas *anti-dumping* entre países del hemisferio (Araújo, Macario, Steinfatt, 2001: 485) (3/4) de los 638 casos que afectan esas economías se originaron en la región. En el período 1987-2000, cerca del 80% de las acciones *anti-dumping* que afectaban a los países del Alca se concentraron en seis sectores: metales básicos (especialmente productos siderúrgicos), bienes de capital (equipo eléctrico y mecánico), productos químicos, plásticos, textiles, papel y celulosa, y se referían en especial a productos provenientes de Argentina, Brasil, Canadá, México y Estados Unidos.

Como las medidas afectan a productos específicos, los valores negociados son generalmente pequeños (en el caso de los Estados Unidos fue del 0,5% de las importaciones totales). Pero si consideramos las exportaciones de los sectores afectados, cerca de la mitad del total de las exportaciones sectoriales del hemisferio occidental está comprometida por la imposición de medidas de ese tipo: Argentina (27%), Brasil (53,5%), Canadá (39,5%), México (57,8%), EUA (62,2%) y Venezuela (12,7%).

Este tema es importante solo para algunos de los países de la región y su importancia varía entre los países. Aún en el ámbito interno de un esquema subregional de integración, como el Mercosur, ese impacto diferenciado ha dificultado la definición de posiciones comunes, ya que afecta a cada socio de diversa manera.

Cuadro 3 Número de medidas <i>anti-dumping</i> que afectan a los países del ALCA 1987-2000					
País	Total	Brasil	EUA	Total	Resto del M. ALCA
País afectado					
Brasil	-	30	104	36	140
EUA Total	26	-	182	78	260
ALCA	40	147	485	153	638
Resto del Mundo	100	635	1259	1572	2831
Total	140	782	1744	1725	3469
Fuente: Araújo/Macario/Steinfatt (2001), Table 1, pg 11					

El problema de las normas disciplinantes para la aplicación de ese tipo de medidas es básico para el buen relacionamiento económico entre las economías de la región. Sin embargo, según el gobierno de los Estados Unidos, lo que se refiere a las políticas vinculadas al sector agrícola y a los criterios para la adopción de medidas *anti-dumping*, son temas con implicaciones más amplias, que deben ser negociados en la OMC. Además, hay un problema básico de identificación de agenda negociadora. La autorización que el Congreso americano dio en 2002 al Ejecutivo para proceder a las negociaciones (*Trade Promotion Authority*) preserva explícitamente la capacidad para que los Estados Unidos apliquen su propia política comercial.

Otros problemas pendientes se derivan de las diferencias entre las posiciones de los países en desarrollo y los países industrializados. Por ejemplo, los primeros demandan mayor margen de maniobra en la reglamentación de propiedad intelectual y del comercio de servicios, más espacio para estimular inversiones (medidas TRIMs) y otros aspectos. Esas posiciones encuentran fuerte resistencia de los países industrializados.

Otro de los temas en que es difícil prever convergencia se refiere a las normas reguladoras de las compras gubernamentales. Ese instrumento es tradicionalmente utilizado por diversos países como estímulo a productores nacionales en sectores prioritarios. Al igual que en las negociaciones en la OMC, también en el Alca los socios industrializados tienen el propósito de restringir su uso, abriendo ese mercado cuyas dimensiones son considerables.

La reglamentación de las compras gubernamentales y su impacto sobre el comercio es un tema que está presente en las negociaciones internacionales desde la Ronda de Tokio, cuando algunos países –como el Brasil- se negaron a firmar el Acuerdo específico sobre el tema.

El impacto económico de una apertura en ese campo es previsiblemente significativo, ya que, en diversos países y para varios sectores importantes, los gobiernos utilizan su capacidad de compra como herramienta de estímulo sectorial y/o de preservación de conocimientos específicos, como en las áreas tecnológica y militar.

Las diferencias entre las situaciones nacionales sobre los procedimientos y la reglamentación de compras son evidentes. Por ejemplo, en estructuras federativas, además de las normas a nivel federal, las unidades subnacionales también tienen sus propios criterios. Aún en el ámbito puramente federal hay discrepancias significativas (Moreira, Morais, 2002).

Entre otros aspectos menos debatidos, pero que son igualmente importantes por sus efectos potenciales, está la necesidad de reglamentar la emigración de mano de obra entre los países. América Latina es actualmente la región con el mayor volumen de emigración internacional, siendo Estados Unidos el principal destino. Las remesas constituyen una fuente importante de recursos para los diversos países. Pese a esas características, en la década del 90 aumentaron las facilidades para el movimiento de capital, flexibilizando normas y apertura de mercados, pero no hubo una contrapartida con respecto a la mano de obra.

La emigración internacional de mano de obra es, por lo tanto, una condición básica para la distribución más equitativa de los beneficios del Alca y ella debe comprender no solo trabajadores calificados –sobre los que ha habido alguna liberalidad en el tratamiento- sino que debería haber también mayores posibilidades para la movilización de los trabajadores menos calificados.

Otro aspecto que no ha sido debatido suficientemente es la competencia en el mercado de Estados Unidos de los países de la región con los so-

cios del Nafta. Existen diferencias en competitividad por la proximidad geográfica, por los vínculos entre unidades productivas en los tres países, así como canales específicos de comercialización y condiciones de infraestructura⁷. Frente a esa situación, a algunos sectores les puede suceder que ni la eliminación de las barreras comerciales de todo tipo, ni la adopción de políticas de cambio adecuadas sean suficientes para que su producción sea competitiva en el mercado de los Estados Unidos.

Otra dimensión importante se refiere al tipo de agentes económicos. Algunas de las economías de la región tienen en sus parques productivos una presencia significativa de empresas extranjeras. Este es el caso, por ejemplo, de la economía brasileña, en donde hace varias décadas la presencia de subsidiarias de empresas transnacionales es elevada. Esas empresas tienden a desarrollar transacciones en diversos sectores entre sus compañías. Como se sabe, ese tipo de transacciones se deben principalmente a determinaciones internas de la empresa en su conjunto y no a políticas específicas del país en que operan las subsidiarias.

La relación entre la presencia de agentes externos en el proceso productivo y en el sector exportador de los países latinoamericanos y el debate sobre el Alca, plantea la posibilidad de que a un proceso de apertura comercial le corresponda una orientación de flujos de comercio que no tenga relación, por ejemplo, con aquellos previstos a partir de simulaciones de creación y desvío del comercio.

Baumann y Carneiro (2002) demostraron que, en el caso brasileño, las subsidiarias de empresas estadounidenses que constan entre los principales exportadores del Brasil presentaron la característica de exportar un porcentaje limitado (20%) para el país de origen del capital de la empresa, al mismo tiempo en que sus importaciones provienen del país de origen en proporción significativa (40%). Los productos de esas empresas no están entre aquellos que encuentran barreras elevadas en los Estados Unidos, por lo tanto el destino de las exportaciones no se vería afectado por la disminución de esas barreras. Así, con la reducción o eliminación de las barreras comerciales en el Alca, es probable que se intensifique esa orientación geográfica de los flujos de comercio de cada empresa, aumentando el déficit comercial (y, sobre todo, la dependencia de bienes de producción importados) con los Estados Unidos.

7 Ver Baumann; Franco (2002) para mayores consideraciones al respecto.

Un último efecto indirecto importante de la liberación a nivel hemisférico se refiere a las diferencias en las normas y reglamentaciones de cada sector productivo afectado por las negociaciones del Alca. Para buena parte de los sectores en que eso ocurra, existe una diferencia significativa en la reglamentación y control de operación de los agentes entre los países latinoamericanos y los dos socios más grandes, Estados Unidos y Canadá (Canuto, Lima, Alexander, 2003). Existe el temor de que, con el advenimiento del Alca, las empresas estadounidenses y canadienses pasen a dominar la oferta nacional, desplazando competidores incapaces de competir en las mismas condiciones.

Este aspecto no es muy importante en economías que ya han abierto el sector de servicios a la competencia internacional. En las demás economías hay razones para justificar el argumento del tipo *protección a la industria naciente*, ya que no están dadas las condiciones de igualdad para competir.

Al igual que esos, existen otros aspectos diversos que no han sido muy enfatizados en el debate sobre los efectos económicos del Alca, pero que pueden tener impactos significativos y cuyos efectos difieren significativamente entre los 34 países participantes de las negociaciones para la formación del Área Hemisférica de Libre Comercio.

Consideraciones finales

Este texto trató de contribuir para el debate sobre el Alca, al presentar sistemáticamente las principales características y los aspectos más sensibles involucrados en el proceso de formación de un área hemisférica de libre comercio.

Se demostró que el interés y el horizonte de tiempo deseado para el proceso negociador del Alca, así como la decisión de firmar acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, están en función de la importancia relativa del mercado de aquel país como destino de las exportaciones de los demás países del hemisferio.

Se enfatizó que para los diversos participantes hay diferencias en el ritmo deseado y en las consecuencias previsibles del Alca y se indicó que la estrategia de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos puede causar efectos concretos más limitados que las expectativas.

De la misma manera, el interés para obtener concesiones en el acceso a mercados para algunos productos y el énfasis que se da a la necesidad de disciplinar la aplicación de medidas anti-*dumping* son características de algunos de los 34 países participantes. Concretamente, es el caso de los países del Cono Sur.

Sea como fuere, e independientemente de los resultados concretos que las negociaciones alcancen, a esta altura el debate sobre el Alca (aunque limitado y restringido a algunos grupos específicos) ya dio gran contribución.

Ese debate ha ayudado a identificar algunos aspectos que deberían ser objeto de esfuerzo específico en cada economía o sociedad participante en el proceso. Identificar dónde pueden ser más importantes los impactos de una negociación potencialmente tan sustantiva, tiene como resultado indirecto el descubrimiento de lo que se debe hacer para que el sistema productivo nacional, la estructura institucional y el cuerpo de legislación sean más eficientes y permitan maximizar los beneficios derivados de la inserción internacional del país.

Esa debería ser una preocupación adicional del debate sobre el Alca. Está asociada a la preparación de las economías nacionales para la convivencia con un mercado más amplio y se deriva de la opción por el no aislamiento en las relaciones económicas con el resto del mundo.

Bibliografía

- Araújo Jr. J. T; C. Macario; K. Steinfatt. 2001. *Antidumping in the Americas*. Santiago: CEPAL, Serie Comercio Internacional, No. 12, March.
- Batista Jr. P.N .2003. *A ALCA e o Brasil*. Mimeo, marzo.
- Baumann, R. 2000. “A Integração Regional Vista pela CEPAL”, em D.W-.Poletto (org), *50 Anos do Manifesto da CEPAL*. Porto Alegre: Ed. EDI-PUCRS.
- Baumann, R; F. Carneiro. 2002. “El comportamiento de las empresas exportadoras brasileñas. Implicaciones para el ALCA”, *Revista de la CEPAL*, No. 78, Diciembre.
- Baumann, R; A. Franco. 2002. *Algumas Implicações do Nafta para a Participação do Brasil na Alca*. Brasília: IPRI/IPEA, Coleção Economia e Diplomacia, No.2.

- BID.2000. *Integration and trade in the Americas*. Periodic Note, December.
- Bustillo, I; J. A. Ocampo.2003. *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales, No.13, Mayo.
- CEPAL. 1952. *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica*. E/C-N.12/AC.17/3 (agosto), Santiago
- CEPAL .1959. *El mercado común latinoamericano*. Santiago
- CEPAL. 2002. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago
- Canuto, O; G. T. Lima; M. Alexandre. 2003. *Investimentos Externos em Serviços e Efeitos Potenciais da Negociação da ALCA*, Documento CEPAL LC/BRS/R.133, Janeiro, Brasília.
- Dias, V.V. 2001. “Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma Área de Livre Comércio com os Estados Unidos”, *Revista Indicadores Econômicos*, Fundação de Economia e Estatística, vol.29, No.3, Novembro.
- Moreira, H. C; J. M. Morais. 2002. *Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*, Documento CEPAL LC/BRS/R.130, Setembro, Brasília.