

# Del panamericanismo al ALCA

## Implicaciones para la UE y España

RAMÓN CASILDA BÉJAR\*  
DANIEL SOTELSEK SALEM\*\*

*Una de las características más destacadas de la actual dinámica económica es el importante proceso de integración y convergencia económica que se está desarrollando a nivel mundial. Este fenómeno, que implica la supresión de las barreras arancelarias, un mayor número de acuerdos y, en definitiva, el incremento del volumen de transacciones internacionales, también ha afectado al continente Latinoamericano. El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), destaca como un proyecto de la máxima importancia para conseguir estos objetivos para la región. El presente artículo analiza las implicaciones que dicho proyecto supone para la Unión Europea y, en particular, para España, país con mayor presencia inversora en el continente.*

*Palabras clave: integración regional, convergencia económica, comercio internacional, relaciones comerciales internacionales, Iberoamérica, Unión Europea, España.*

*Clasificación JEL: F15.*



COLABORACIONES

### 1. Introducción

Dentro de la actual dinámica económica integradora y globalizante, que persigue una supresión de las barreras arancelarias y una mayor facilidad para los acuerdos y transacciones comerciales entre países, cuyos ejemplos más destacados son la Unión Europea, Mercosur y Nafta, se enmarca el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Pero los antecedentes de este proyecto se remontan muchos años atrás. Se encontrarían en los comienzos del «Panamericanismo». Una fuente de información, de secular objetividad y veracidad, define aquel término, dentro de los panismos: «No puede considerarse un movimiento propiamente dicho. La conferencia de 1890 creó

la Unión Panamericana, con sede en Washington. El órgano directivo de la Unión estaba compuesto por el Secretario de Estado de Estados Unidos y los representantes de todos los países iberoamericanos (...). El Panamericanismo careció siempre de ideología. Para unos, no fue sino una pantalla del imperialismo; para otros, la expresión de una comunidad internacional basada en unos intereses comunes» (1).

El afán moral de exportar el modelo socio-económico y político de Estados Unidos, acabará confundándose rápidamente con una clara vocación de expansionismo territorial y de hegemonismo económico. Ya en 1881, el secretario de Estado, John Baine, lanzaba la idea de una Conferencia Panamericana ya que, opinaba, «las cosas habían madurado y que se acercaba

\* Director de Análisis y Estudios. Soluziona TI.

\*\* Profesor de Fundamentos de Economía. Vicedecano de Asuntos Económicos. Universidad de Alcalá.

(1) Enciclopedia de las Ciencias Sociales (1975). Volumen VII, página 549. Madrid

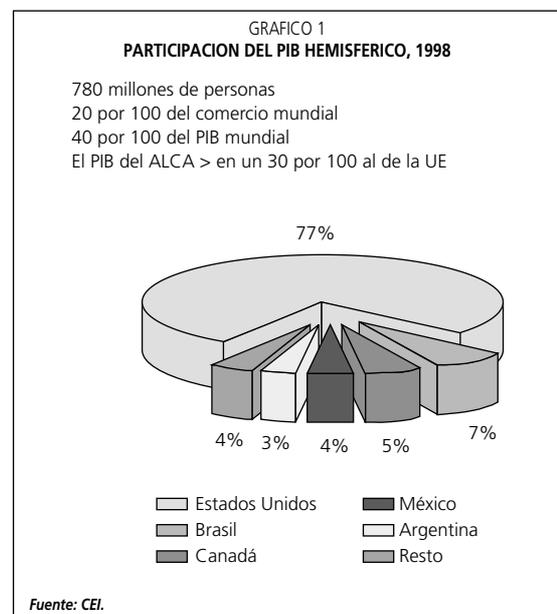
el momento en que Estados Unidos podría desplazar a Europa en el comercio con América». De esta manera, todo quedaba listo para la Primera Conferencia que se celebraría en 1889. El autor español Camilo Barcia Trellez escribiría años más tarde al respecto: «El panamericanismo nace en Washington, es fomentado desde Washington y en un principio acogido con frialdad no exenta de desconfianza por parte de la América Ibérica. Su fin no es anexionista; persigue otra realización: asegurar el predominio industrial de Estados Unidos en el Nuevo Mundo» (2). Otro estudioso español, Fernández Shaw, bastante tiempo después comentó: «El panamericanismo a partir de la II Conferencia Internacional Americana (México, 1902), no es sino la adaptación de la política exterior de Estados Unidos a las necesidades del momento» (La Organización de Estados Americanos, Madrid, 1963, página 66).

Pero volviendo a la Primera Conferencia Panamericana, en la que aparte de fijar mecanismos de recurso al arbitraje como medio de solución pacífica de conflictos interamericanos, cabe señalar que también se crea la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, con sede en Washington y que luego tomaría el nombre de Unión Panamericana. Por tanto, fue en 1890, en Washington, durante la Primera Conferencia Interamericana, cuando la Casa Blanca formuló su primera propuesta de una zona de libre comercio hemisférica, que luego archivó durante un siglo hasta que George Bush la volvió a plantear en 1990. La guerra hispano-norteamericana de 1898 interrumpió el desarrollo de ese proceso y lo reemplazó por una actitud impositiva que, para buscar aliados en su penetración económica, no dudó en apoyar gobiernos no democráticos.

Esa política contribuyó decisivamente al surgimiento del anti-imperialismo latinoamericano, que alcanzó su apogeo en la revolución cubana de 1959 y sus secuelas guerrilleras continentales a lo largo de la guerra fría. El fin de ese conflicto, como lo han demostrado las cumbres de las

Américas de Miami (1994), Santiago de Chile (1998) y Quebec (2001), ha disipado en gran parte esa atmósfera de desconfianza mutua. En sus primeros cien días al frente de la Casa Blanca, George W. Bush ha recibido a los presidentes de Canadá, México, Colombia, Brasil, Chile y Argentina, en una clara demostración del interés que concede su administración a los asuntos hemisféricos. Entre sus primeras visitas al exterior destacan las que se han dirigido a México y Canadá.

La idea fuerza es crear desde Alaska a Tierra del Fuego una zona donde circulen libremente «capitales y mercancías». El ALCA comprendería las economías de los 34 países del continente americano (todos, excepto Cuba) para crear el mayor área de libre comercio del mundo. Entre los rasgos más significativos se puede mencionar los datos que aparecen en el Gráfico 1.



El proyecto tiene una clara impronta anglosajona. No pretende, en un principio, crear ningún tipo de integración política, social, humana o institucional como sucede con la Unión Europea (si bien en sus comienzos fue la creación de la CECA, que únicamente cubría los aspectos comerciales y de materias primas). Se trata, tan sólo, de eliminar barreras arancelarias y trabas burocráticas al intercambio de inversiones y productos, algo que ya tienen México, EEUU y



COLABORACIONES

(2) TRELLEZ, C. (1924). *La política exterior norteamericana de la postguerra*, página 20. Valladolid

Canadá con el Tratado de Libre Comercio (TLC) y que se ha traducido en un sólido crecimiento del país azteca.

No obstante, las negociaciones para que el ALCA sea una realidad se presentan complicadas. Así, las potencias económicas del Norte (EEUU y Canadá) exigen el cumplimiento de normas laborales, medioambientales y sanitarias que suponen, de hecho, altas barreras para la comercialización de los productos de los países menos desarrollados. Por su parte, los países del Sur, con Brasil a la cabeza, tratan de proteger sus mercados e industrias con altos aranceles y subvenciones que les otorguen una clara ventaja frente a otros países de su entorno.

El gran interrogante reside en saber cómo se podrá articular un mercado integrado por 34 países con importantes desigualdades económicas, sociales y políticas. Baste significar que tan sólo EEUU y Canadá acaparan el 82 por 100 del PIB regional y, por tanto, sólo un 18 por 100 del mismo se lo reparten entre los 32 países restantes. Otro dato más: la renta por habitante de los estadounidenses es de 34.091 dólares, en agudísimo contraste con los 465 dólares de Nicaragua o los 209 dólares de Haití. Una asociación basada en un modelo ultraliberal, en el que no se prevén fondos estructurales, ni políticas sociales mínimas ni otros instrumentos que apoyen a los sectores, regiones o países más atrasados, lo cual puede convertirse en una barrera importante para un correcto funcionamiento del ALCA.

## 2. El ALCA. Acuerdos e implicaciones del tratado

Los antecedentes más recientes de las negociaciones para la conformación del ALCA puede encontrarse, como ya se ha mencionado, en la propuesta realizada por el presidente de EEUU, George Bush en junio del 1990 tendente a la conformación de una zona de libre comercio hemisférica a través de un compromiso marco inicial y, posteriormente, a la celebración de distintos acuerdos de índole bilateral o sub-regional que en una etapa final podrían consolidarse en un único convenio.

Uno de los puntos significativos de aquella primera idea era el compromiso en materia de inversiones, incluyendo la creación de un fondo multilateral para promover las mismas en la región, de tal manera que la liberalización comercial pueda venir acompañada de una apertura a las inversiones directas que permitieran un aumento en la productividad.

Si bien, como veremos enseguida, los acuerdos en el marco del ALCA han ido avanzando de una forma adecuada, también es cierto que la mayoría de ellos ha dejado de lado una de las ideas de las primeras negociaciones: nos referimos a la contribución activa del gobierno de EEUU para reducir el problema de la deuda externa latinoamericana a través de mecanismos generados con la colaboración de los organismos financieros internacionales y las ayudas para iniciar las reformas estructurales pendientes.

Antes de analizar los acuerdos conseguidos en la III Cumbre de las Américas, conviene echar un vistazo a las reuniones y los logros obtenidos en las cumbres previas (3). Los esfuerzos se inician en diciembre de 1994 durante la celebración de la I Cumbre de las Américas, en la que se acordó establecer una zona de libre comercio y donde se fija el año 2005 como fecha límite para concluir las negociaciones.

Tras la I Cumbre, los ministros de 34 países se han reunido 4 veces: la primera vez fue en junio de 1995 en Denver (EEUU), la segunda en Cartagena (Colombia), la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte (Brasil) y una cuarta en marzo de 1998 en San José (Costa Rica). En la tercera de estas reuniones se creó un Comité Preparatorio integrado por los 34 viceministros responsables del área de comercio, con el fin de intensificar esfuerzos y transformar los grupos de trabajo en grupos de negociación. Estos grupos impulsaron los siguientes temas: establecimiento de un régimen común de inversiones, compras del sector

(3) En este contexto, es importante mencionar el acuerdo de Rose Garden de 1991, que se firma tres meses después de la constitución formal del Mercosur (Tratado de Asunción) y es el primero que se realiza con un tercer país (EEUU), bajo el formato «4 + 1». El objetivo del mismo era constituir un foro de consultas recíprocas sobre liberalización comercial e identificación de oportunidades de inversión. En la agenda contenía una acción inmediata que consistía en cooperar para el éxito de la Ronda Uruguay.



COLABORACIONES

público, política de competencia, agricultura, acceso a mercados, servicios, subsidios, antidumping y derechos compensatorios. Además, se acordó crear un sitio en Internet para publicar todos los documentos públicos del proceso del ALCA. Por último, en la cuarta reunión, los ministros solicitaron que las negociaciones fueran relanzadas durante la II Cumbre de las Américas, a realizarse en Santiago de Chile en mayo de 1998. Se reiteró el compromiso de que el ALCA tomara en cuenta la agenda económica y social acordada en la Cumbre de Miami y consiguiera progresos concretos en el año 2000 (como la adopción de medidas específicas antes de final del siglo que facilitan el comercio).

La III Cumbre de las Américas, que se ha desarrollado entre el 20 y el 22 de Abril del presente año 2001 en la ciudad de Quebec, ha ratificado el compromiso suscrito por parte de los 34 países del continente americano (todos, excepto Cuba) de crear un área de libre comercio para toda la región en el año 2005.

Hay que señalar que la primera condición para el éxito de las negociaciones, es la autorización para promover nuevos acuerdos comerciales (el antiguo *fast track* —vía rápida—) que el presidente de EEUU, George Bush, se ha comprometido en Quebec a conseguir antes de final de año. En este sentido, es necesario indicar que la última vez que el Congreso concedió esta autorización fue a George Bush padre, lo que permitió firmar el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá. Los países latinoamericanos lo exigen para evitar que las Cámaras estadounidenses puedan modificar sustancialmente los acuerdos alcanzados con el Gobierno Bush.

A pesar de este requisito, la Cumbre canadiense ha concluido con la aprobación del libre comercio continental, comprometiéndose la totalidad de países a finalizar las negociaciones del ALCA antes del mes de enero del año 2005 con la intención de hacerlo efectivo en diciembre de ese mismo año. Este proceso de liberalización comercial está pensado que sea desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA) o, incluso, el propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De hecho, el BID ha anunciado durante el transcurso de

las reuniones en Quebec que prestará 40.000 millones de dólares (7,38 billones de pesetas) a Latinoamérica y el Caribe en los próximos cinco años para que lleven a cabo proyectos en el ámbito de la democracia, la integración, el desarrollo sostenible, la igualdad social y el acceso a la tecnología.

En el desarrollo de esta Cumbre, los negociadores se han encontrado con un importante y trascendental cambio en la posición que, hasta ahora, venía manteniendo el coloso americano y que pretendía que el Tratado de Libre Comercio fuera efectivo en 2003, frente a la postura que defendían los países iberoamericanos de formalizar el acuerdo para su puesta en marcha en el año 2005. Evitar una posible unión de los países iberoamericanos que pudiera perjudicar a EEUU estaría en la base de ese cambio de opinión por parte de la Administración Bush. El principal país que se ha opuesto a la fecha estadounidense ha sido Brasil, que considera que el ALCA sólo tendrá éxito si consigue eliminar las barreras no arancelarias de EEUU. Además, los brasileños consideran que será difícil construir este mercado en paridad cuando una parte está en inferioridad extrema en términos de productividad y competitividad (un ejemplo de ello: entre 1994 y 1997, las exportaciones brasileñas hacia Estados Unidos crecieron sólo un 5 por 100, mientras que las importaciones provenientes de ese mismo país eran de 116 por 100).

Los mandatarios de todos los países americanos han aprobado en el desarrollo de estas reuniones una medida, la llamada «cláusula democrática», propuesta por Argentina y según la cual, serán apartados del ALCA todos aquellos países que se alejen de la senda democrática (estos países tendrán, además, negado el acceso a los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo). No obstante, en la declaración final, se admite que la percepción exacta de la palabra democracia no es la misma en todo el continente y el máximo dirigente venezolano, Hugo Chávez, si bien firmó dicha declaración, dejó constancia de su rechazo a la inclusión obligatoria de dicha cláusula y también manifestó sus discrepancias respecto a la fecha de entrada en vigor del acuerdo en el año 2005.



COLABORACIONES

En la Cumbre, los 34 jefes de Estado y de Gobierno han asumido el compromiso de garantizar la democracia e impulsar el desarrollo social de sus pueblos, así como fortalecer el Estado de Derecho como condiciones esenciales para participar en el proyecto ALCA.

Entre los acuerdos alcanzados en Quebec figura, además, un pacto que concede a la Organización de Estados Americanos (OEA) la responsabilidad del desarrollo político del continente y, dentro de este organismo, los ministros de Exteriores prepararán una *Carta Democrática Interamericana*.

Definitivamente, se estableció un calendario que incluya los siguientes pasos: en mayo de 2002 deberán comenzar las negociaciones sobre los asuntos más importantes (aranceles, barreras no arancelarias, subsidios a las exportaciones agrícolas); el 1 de enero de 2005 se prevé concluir las negociaciones sobre el tratado y éste deberá entrar en vigor lo más rápidamente posible, pero no más allá del 31 de diciembre de 2005, por lo que el proyecto tiene que ser una realidad a partir de 2006.

En lo que respecta, genéricamente, al Tratado, Washington está dispuesto a negociar las inquietudes de Brasil, país que ha dicho que mantendrá sus reticencias al acuerdo si EEUU no abre más su mercado. El Gobierno brasileño teme que el ALCA le haga perder el peso económico que, en los últimos años, ha venido teniendo en la región y México tampoco ve con buenos ojos el acuerdo que supone la extensión a todo el continente del Tratado de Libre Comercio (TLC) que, desde 1994, mantiene con EEUU y Canadá. La Administración mexicana, en boca de su presidente, Vicente Fox, propuso, además, establecer, a semejanza europea, criterios de convergencia nominal para medir los avances de los países más atrasados y la creación de un fondo de cohesión social que ayude a estas economías, destinando un porcentaje de los gastos de defensa a estas ayudas, aunque EEUU y Canadá ya han expresado su negativa al respecto. Latinoamérica exigió a EEUU que considere el ALCA como algo más que un mero espacio comercial.

Volviendo a la posición brasileña, en palabras de su presidente, Henrique Fernando Cardoso, el

ALCA es una «opción, mientras que Mercosur es un destino» que Brasilia no cesa de apuntalar, ante la dificultad de abrir el mercado estadounidense. Además, Brasil también confía en el acuerdo de integración entre el Mercosur y la Unión Europea para equilibrar las relaciones y la ampliación de los mercados asiáticos. Incluso este país consiguió en agosto de 2000, reunir a los doce presidentes sudamericanos para hacer del sur del continente un bloque integrado física y comercialmente frente a la pujanza del norte y equilibrar la relación de fuerzas. Brasil constituye un mercado muy deseado por las potencias del norte (no olvidemos que este país es la novena potencia económica mundial con un PIB de unos 500.000 millones de dólares y 170 millones de consumidores, mantiene un 50 por 100 de su comercio exterior con el hemisferio, donde sitúa el 70 por 100 de sus productos manufacturados). No obstante, Brasil valora la presión que ese proceso puede ejercer sobre la Unión Europea para que realice mayores concesiones en las actuales negociaciones para alcanzar un acuerdo comercial con Mercosur. A Brasilia le ha salido un país aliado, Venezuela, que ha solicitado su ingreso en Mercosur, pues aprecia que la apertura de mercados del continente beneficia muy claramente a Estados Unidos.

A pesar de sus reticencias, Brasil sabe que ambos bloques no son excluyentes —México cuenta con un acuerdo comercial con la UE, además del que le vincula con EEUU y Canadá— y que, si el ALCA fracasa, Washington cerrará acuerdos bilaterales con cualquier país dispuesto a ello. Argentina y Uruguay ya han mostrado su interés en esta posibilidad, por lo que jugar varias cartas simultáneas será la táctica habitual en adelante. El propio ministro de Exteriores brasileño, Celso Lafer, reconoció que Brasil corre el riesgo de perder sus relaciones comerciales con sus vecinos si queda aislado.

En el otro lado de la balanza, se encuentran los países que más firmemente apoyan esta área de libre comercio, EEUU, Chile y Argentina. El Gobierno de G. Bush recogió el testigo de la Administración Clinton, que ya propuso el ALCA en la primera Cumbre de las Américas en 1994 y los gobiernos argentino y chileno apoyaban su



COLABORACIONES

puesta en marcha en el año 2003, si bien, también entonces, la firme oposición brasileña convenció a los partidarios del proyecto de que éste no se hará realidad antes del 2005.

Habría que referirse, además, a los obstáculos de carácter estructural y que arrojan algunos interrogantes sobre el ALCA. Entre éstos, destacan el todavía alto grado de proteccionismo de esas economías. En relación con esto, en EEUU existen fuertes intereses económicos en algunos sectores productivos (por ejemplo, agricultura, ganadería o industria del acero), contrarios a una liberalización comercial. Los argumentos esgrimidos ante la opinión pública para su rechazo son los efectos negativos que se pueden generar en ámbitos como el medio ambiente, la protección laboral o los derechos de propiedad intelectual. Otro sector clave y conflictivo para el ALCA es el agrícola, uno de los problemas de más difícil solución debido a los intereses antagónicos entre EEUU y otros importantes productores agrícolas y ganaderos de la región, en especial los integrantes de Mercosur. Estos últimos se quejan de que los norteamericanos mantienen aranceles muy elevados y cuotas que traban la importación de sus productos, de las barreras no arancelarias existentes y de su régimen de subsidios. Para algunos países, no se puede hablar de liberalización comercial mientras EEUU mantenga lo que consideran políticas proteccionistas.

La gigantesca disparidad económica entre EEUU y los otros 33 socios potenciales aparece como otro hándicap de complicada resolución. Para equilibrar estas diferencias tan marcadas, países como México o Ecuador han propuesto durante el desarrollo de la cumbre la necesidad urgente de encontrar medidas que ayuden a solucionar los problemas de subdesarrollo de la región y apoyen a las economías más débiles.

Otros obstáculos que será necesario superar para llevar a buen puerto el tratado son la fuerte oposición a la globalización entre las opiniones públicas y la inexistencia de proyectos para crear instituciones panamericanas que, como las de la Unión Europea, regulen posibles excesos en los intercambios comerciales, financieros, derechos humanos, medio ambiente y derechos laborales.

La entrada de América en la modernidad del siglo XXI requiere pasos previos hacia la cohesión latinoamericana. El problema, quizá más acuciante, sea la recuperación de Mercosur, lastrado por las divergencias actuales argentino-brasileñas. Las presentes dificultades económicas de Argentina, han hecho que el plan del Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, de incluir el euro en el sistema de paridad peso-dólar y su decisión unilateral de subir aranceles comerciales no sólo dañan (en principio) la unión aduanera, sino que dejan fuera de juego a Brasil en su papel de contrapeso frente a Washington y, en concreto, en su petición de que Estados Unidos modere sus normas *antidumping* y abra su sector agrícola a la competencia. En definitiva, parece certero advertir, haciéndonos eco de los estudios, análisis y consideraciones de los diferentes organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial que este mercado continental no puede fructificar sin equilibrio social en un área donde más de la tercera parte de los consumidores perviven bajo el umbral de la pobreza.

Por último, es importante destacar que la evolución de las negociaciones estuvo marcada durante la segunda mitad de los 90 por un contexto global y regional muy particular. Desde el punto de vista global, se pueden mencionar algunos acontecimientos que condicionaron la evolución del ALCA: a) culmina la Ronda Uruguay y se crea la OMC después de muchos años de negociación lo cual implica un avance en el proceso de liberalización comercial a nivel mundial; b) la economía norteamericana inicia un ciclo expansivo, que viene acompañado de una abundante oferta de capitales que financia el crecimiento acelerado de las economías en desarrollo; c) se amplía el grupo de países emergentes que se ven favorecidos por las nuevas corrientes de inversión, en el caso de América Latina: México, Argentina y Perú se van incorporando al grupo —hasta entonces compuesto por los «tigres» asiáticos y Chile—; d) el tránsito al capitalismo de los países de Europa del Este resulta más complicado de lo previsto inicialmente, disminuyendo las perspectivas de que los mismos generaran un boom económico. Este fenómeno, se interpreta de forma positiva ya que Europa no desplaza sus inversio-



COLABORACIONES

nes y permite complementar la estrategia de integración de América Latina.

Desde una perspectiva regional, a mediados de los 90 América Latina recuperaba la senda del crecimiento, de la mano de la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y el auge de las inversiones extranjeras directas, logrando aliviar el peso de la deuda externa, como consecuencia del plan Brady y la caída de las tasas de interés internacionales. Entre los hechos más significativos podemos mencionar: a) la incorporación de México al acuerdo de libre comercio EEUU-Canadá (conformándose el NAFTA), en un contexto en el cual se verifica una mayor disposición de EEUU para encarar acuerdos comerciales preferenciales; b) el NAFTA permite un marco de discusión sobre algunos temas esenciales para EEUU y que no habían sido incorporados con éxito en la Ronda Uruguay (propiedad intelectual y servicios); c) el fortalecimiento del MERCOSUR como proceso de integración genera una mayor predisposición de EEUU para ampliar el NAFTA hacia otros países de la región.

### *El ALCA y la vía rápida*

Como ya se mencionó, una de las condiciones previas para que el Tratado del ALCA se materialice en la práctica es que la Administración norteamericana consiga la autorización conocida como *fast track* que le permita negociar acuerdos internacionales de comercio por la vía rápida.

En los últimos días, la incertidumbre a este respecto se ha incrementado con el abandono del senador republicano James Jeffords y su pase a las filas del Partido Independiente, lo que ha ocasionado una reestructuración de la Cámara Alta estadounidense que ha pasado a ser controlada mediante mayoría por el Partido Demócrata. Esta situación ha dejado al presidente Bush en una posición delicada para conseguir el apoyo al *fast track*, que ya se había topado con la advertencia de 61 senadores que se opondrán a cualquier acuerdo que no incluya cláusulas de protección contra las importaciones desleales.

Esta advertencia puede frenar al presidente en sus intenciones de incorporar a Chile lo más rápidamente posible al NAFTA, así como otra serie

de acuerdos con diversos países de América Latina para relanzar el ALCA. Entre las reticencias esgrimidas por los opositores están la solicitud de inclusión de medidas antidumping, antisubsidios y leyes de protección comercial, además de disposiciones que defiendan las garantías laborales y el medio ambiente. Si, finalmente, el presidente Bush no consigue esa autorización para negociar por la vía rápida, todos los acuerdos internacionales deberían ser sometidos a la fiscalización del Congreso y éste podría introducir las enmiendas que considerase oportunas.

### **3. Las nuevas motivaciones de EEUU y América Latina**

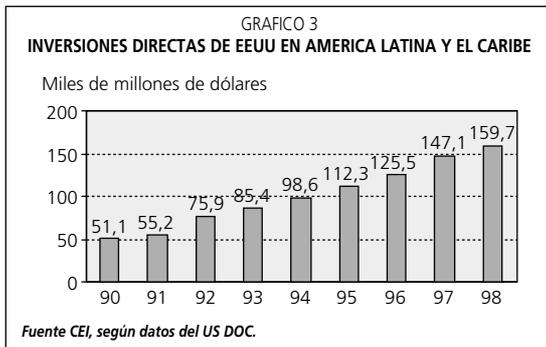
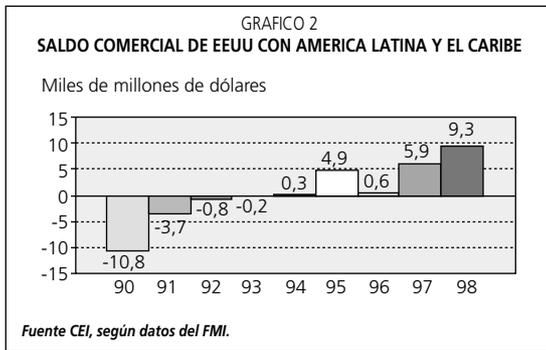
América Latina es un mercado de gran dinamismo para EEUU y uno de los pocos con los que registra un balance comercial con saldo positivo y se ha transformado de manera creciente, en un importante destino de IED (inversión extranjera directa) norteamericana. Debido a los temas pendientes de la Ronda Uruguay (servicios, propiedad intelectual, compras públicas) hay un mayor interés por lograr avances a escala hemisférica. Por último, la negociaciones del ALCA permitirían contrarrestar efectos de desvío comercial que podrían ocasionar los nuevos acuerdos regionales intralatinoamericanos o las negociaciones en curso con la UE (UE/Mercosur, UE/México, UE/Chile).

Como resultado del proceso de apertura comercial llevado adelante por los países latinoamericanos durante los años 90, EEUU ha podido incrementar fuertemente sus exportaciones a la región, las cuales crecieron entre 1990 y 1998 a una tasa de casi el 12 por 100 anual acumulado. Por otra parte, el saldo de la balanza comercial de EEUU con Latinoamérica y el Caribe ha mejorado sustancialmente durante los años recientes, observándose una reversión favorable de más de veinte mil millones de dólares.

Entre las principales motivaciones de América Latina se encuentra la posibilidad de un mayor acceso al mercado norteamericano y la construcción de un ambiente favorable al incremento del flujo de inversiones extranjeras. Para algunos países del Mercosur, o en el caso de Chile, la ventaja viene dada por la posibilidad de ejecutar en para-



COLABORACIONES



(servicios y compras públicas). Otro punto a tener en cuenta es que medidos los niveles relativos de protección actualmente vigentes en la región, las ventajas estrictamente arancelarias a otorgar a EEUU serían mayores que las que se recibirían de ese país.

#### 4. El ALCA. Implicaciones para la Unión Europea

La institucionalización del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), supone una seria amenaza para el mercado europeo. La Unión Europea corre el peligro de perder gran parte de los espacios ganados en los mercados iberoamericanos frente al «impulso» de Estados Unidos en el acuerdo del ALCA. Ante esta tesitura, la UE deberá evitar que sus empresas accedan a esos mercados en condiciones de desventaja respecto a las estadounidenses y, para ello, deberán concluir con la mayor urgencia las negociaciones entabladas con Mercosur, Pacto Andino y Centroamérica.

La UE es el principal socio comercial del Mercosur: de las 25 mayores compañías extranjeras que operan en la región, 14 son europeas y 11 norteamericanas, si bien en el conjunto de la región, durante 1999, los países de la UE compraron sólo el 14,4 por 100 de las exportaciones latinoamericanas, frente al 47,7 por 100 de EEUU. El comercio entre la UE y América Latina, aunque se multiplicó por diez en los años noventa, no alcanza al que mantiene con Suiza, mientras que para EEUU supone un 22 por 100 del total (sin México, esa cifra es del 8 por 100, lo que indica su potencial de crecimiento). La Administración Bush anticipa que, con un ALCA en pleno funcionamiento en el 2010, sus exportaciones al área superarán a las que dirige a la UE, especialmente en maquinaria, servicios financieros y productos electrónicos.

Las exportaciones latinoamericanas —principalmente bienes de consumo como minerales, textiles, acero, alimentos y madera, pero también automóviles— aumentarían según el BID un 6 por 100 adicional cada año, mientras que el PIB regional lo haría en un 1,5 por 100. El año pasado, las exportaciones latinoamericanas crecieron

lelo distintos acuerdos de acceso preferencial (Mercosur, acuerdo con la UE y, obviamente, ALCA) lo cual consolida los procesos de liberalización comercial y financieros emprendidos años atrás.

Teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes que la negociación e implementación del ALCA impone a los procesos en marcha de integración en América Latina (especialmente el caso del Mercosur) podemos mencionar los siguientes:

*En primer lugar*, la posibilidad de eliminar o disminuir subsidios agrícolas y restricciones que distorsionan el comercio de productos agropecuarios en el hemisferio y la eliminación de barreras no arancelarias que no favorecen las preferencias arancelarias contenidas en el Sistema General de Preferencias. *En segundo lugar*, crear una suerte de *lock in* sobre los procesos de apertura comercial unilateral e impulsar un mayor ritmo en la profundización de la integración intrarregional. *Por último*, la posición negociadora ante otros importantes socios comerciales como la UE se ve favorecida. Sin embargo, estos desafíos tiene algunos inconvenientes que se deben tener en cuenta como, por ejemplo, la incorporación de temas nuevos en la negociación



COLABORACIONES

un 23 por 100 debido a los crecientes intercambios interregionales. Los ejemplos de Chile, que duplicó su PIB en los años 90 con el mercado más abierto de la región (un 60 por 100 de su PIB corresponde al comercio exterior), y México, que ha triplicado sus exportaciones desde 1994 (88 por 100 de ellas a Estados Unidos), han convertido a la mayoría de gobiernos latinoamericanos al libre comercio. Según la OMC, gracias a las rondas de liberalización las exportaciones representan hoy el 26,4 por 100 del PIB global, en comparación al 8 por 100 de 1950.

Hay que señalar que la idea de firmar acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y los países latinoamericanos económicamente más avanzados surgió en diciembre de 1995 con la firma de un acuerdo de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur. Un año después, la UE formuló la misma oferta a Chile y en 1998 empezó a negociar un acuerdo de libre comercio con México. Pese al ligero aumento de los intercambios en 1998, con menos del 15 por 100, México continúa teniendo una participación pequeña en el conjunto del comercio europeo-iberoamericano. Debido a su creciente concentración en el mercado norteamericano, las exportaciones mexicanas a la UE han caído drásticamente (del 13,3 por 100 en 1990 al 3,6 por 100 en 1997), junto con las importaciones de productos europeos (del 17,4 por 100 en 1990 al 9 por 100 en 1997). Este marcado declive en los flujos revela una clara desviación del comercio por el «efecto NAFTA». Recuperar posiciones europeas en el mercado mexicano fue la principal motivación del viejo continente para firmar un acuerdo de libre comercio con México.

Después del éxito de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con México en julio de 2000 (aunque se pondrá en marcha en 2007), la UE no ha conseguido avances significativos en sus negociaciones con los demás países de la región, debido fundamentalmente, al obstáculo que representan las diferencias en los sectores agrícolas y de materias primas. Un acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur tendría la particularidad de ser el primero del mundo entre dos uniones aduaneras. El Mercosur es el principal socio de la UE en América Latina (en 1998 representó más

de la mitad de los flujos comerciales birregionales y de la IED europea en la región). La UE aporta más de una cuarta parte de las exportaciones e importaciones del Mercosur, perfilándose como su socio comercial e inversor principal. A pesar de ello, las reuniones celebradas han concluido con escasos resultados.

Así, mientras Estados Unidos está haciendo valer su posición geoestratégica, la UE, ocupada además en la ampliación a los nuevos socios comunitarios del Este europeo, está perdiendo terreno en el área iberoamericana frente al posible proceso de integración comercial del continente americano fundamentado en el ALCA. Hay que valorar que las negociaciones de la UE no se centran, exclusivamente, en la desgravación arancelaria sino que buscan también una mayor implicación en el desarrollo tecnológico, de infraestructuras y del capital humano, factores éstos, determinantes para el desarrollo económico y competitivo de América Latina.

Los pasos dados en Quebec reflejan que la globalización va de la mano de la regionalización. Ello no significa que Europa deba tener recelo ante el ALCA, todo lo contrario, pues puede favorecer la apertura comercial no sólo de las Américas, sino de una Europa aún demasiado cerrada sobre sí misma. Este proyecto no tiene por qué ahuyentar a las empresas europeas de América Latina y puede facilitar una competencia transatlántica que ofrezca una oportunidad de colaboración cruzada entre ambas regiones. En este sentido, el comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, ha reconocido que los Quince deberán estar vigilantes ante aquella área de libre comercio, pero que las posiciones conseguidas allí no tienen porque desaparecer y recordó las negociaciones que se mantienen con Mercosur y Chile —indicó que Mercosur pretende conservar un equilibrio entre Europa y EEUU, especialmente en el sector agrícola—.

Consideramos que sería conveniente que se modificara el mandato de negociación de la Unión Europea, que supedita los acuerdos al término de una nueva ronda de la OMC, ya que no es probable que terminen las negociaciones antes de 2004, fecha quizá demasiado lejana para tratar de consolidar la posición en la región. [Europa



COLABORACIONES

debería tener en cuenta que, tras la integración de México en el Tratado de Libre Comercio, las empresas europeas perdieron casi la mitad de su presencia en el mercado mexicano].

En todo caso, la UE cuenta con algunas importantes ventajas en su pugna comercial con EEUU respecto a América Latina: el legado histórico y cultural; su modelo de integración regional, que pretende ser algo más que una zona de libre comercio; su modelo social y el propio interés de los países iberoamericanos de equilibrar sus acuerdos regionales con acuerdos extracontinentales.

Es evidente que el Viejo Continente no puede ignorar este proceso ya que la Unión Europea, con España a la cabeza, constituye el principal inversor en América Latina y, por tanto, en gran medida se verán afectadas las relaciones con la región en un futuro próximo. Por ello, la presidencia de la UE que asumirá España en enero de 2002 brinda una inmejorable oportunidad para acelerar estos acuerdos y fortalecer la cooperación en el ámbito macroeconómico por parte de la UE, uno de los aspectos fundamentales para la estabilidad de la zona, y la integración económica y estabilidad monetaria.

movimientos demuestran su claridad de ideas, sus planes para «comerciar con América Latina». Europa mira hacia otro lado, tal vez sumida en la ampliación hacia el Este, relegando otras oportunidades y EEUU que conoce estas prioridades, las aprovecha en su beneficio con América Latina.

Pero esta forma de actuar de ninguna manera debe ser el caso de España, nuestro país tiene otras prioridades, otros intereses, otros planes que se ven concretados en las muy importantes inversiones realizadas en el continente, que le han situado durante dos años consecutivos (1999 y 2000) como primer inversor mundial en América Latina, sobrepasando al histórico líder EEUU.

Por consiguiente, España tiene que realizar un esfuerzo diplomático ante la Unión Europea para acelerar el nivel de negociaciones, las prioridades, los planes de cooperación técnica y económica, en definitiva, para fortalecer la presencia institucional comunitaria que refuerce las posiciones empresariales europeas. Si nuestro país acierta a avanzar conjuntamente con sus socios comunitarios, podrá hacer frente a las primeras consecuencias del ALCA, que no son otras que la inmediata «hegemonía» americana en el comercio de la región, su presencia inversora y empresarial.

Pero si esto es predecible, igualmente lo es que las empresas españolas puedan verse en una tenaza formada por las empresas americanas-canadienses y también las propias comunitarias, que conociendo el importante papel que las empresas españolas tienen en los mercados latinoamericanos, decidan «hacerse» con ellas. Sencillamente, es una cuestión de «tesorería» y de tiempo.

La economía es global, el juego es abierto, las posibilidades son múltiples, sólo falta ajustar las estrategias de expansión y esperar el momento adecuado. Nuestras empresas lo saben, por pasiva y por activa, en sus planes cuentan con estas posibilidades. Tengamos en cuenta que la expansión de nuestros bancos y empresas fue más defensiva que ofensiva: necesitaban crecer, robustecerse ante la instauración del euro, del Mercado Unico, pues los grandes grupos europeos tenían y tienen la capacidad financiera y de gestión para comprar las empresas españolas.



COLABORACIONES

## 5. El ALCA. Implicaciones para España

El ALCA puede anticiparse al entrar en funcionamiento para el año 2005 y golpear con fuerza al tratado de la UE-México, que comenzará su andadura en 2007. Respecto al acuerdo UE-Mercosur, todavía no hay negociaciones reales, aunque sí buenas intenciones, que pueden concretarse durante la próxima presidencia comunitaria de España (primer semestre de 2002). La segunda cumbre eurolatinoamericana de Madrid del próximo año pondrá sobre la mesa la disposición real de la Unión por mejorar las ofertas de EEUU al bloque latinoamericano. Para España, responsable de la tercera parte de las inversiones europeas en la región, el retraso de las negociaciones entre la UE y Mercosur beneficia a EEUU y Canadá en esa carrera.

Quien da primero da dos veces y EEUU conoce esta estrategia de anticipación, además hace bien, el territorio está por conquistar y sus

Queda la incógnita de si les han dejado hacer, por cierto, un magnífico e irreprochable trabajo, en un tiempo récord y con beneficios atractivos. Pero, ¿cuál será el siguiente paso?: fusiones amistosas, opas hostiles, cruce de participaciones, todo ello conducente a lograr un tamaño aún mayor para hacer frente a los grandes grupos y corporaciones americanas. Pero serán estas uniones de igual a igual o, simplemente, se les pagará a las empresas españolas una «prima» por su buen trabajo y nuestras multinacionales, financieras, eléctricas, energéticas y de comunicaciones serán llanamente absorbidas.

Como podemos comprobar, las hipótesis que se ciñen ante nuestras posiciones son múltiples, el ALCA representa desde este punto de vista, una amenaza para nuestras más insignes empresas. Ahora bien, la moneda siempre tiene dos caras y nos queda por evaluar la otra: la cara positiva.

Esta versión optimista, propiciaría aún más las oportunidades de crecimiento y expansión internacional de las empresas españolas. Se trata de que el ALCA al entrar en funcionamiento hacia el 2005, otorga un plazo suficiente para que nuestras empresas afiancen aún más sus posiciones en los respectivos mercados latinoamericanos. Razón suficiente para que puedan constituir grandes grupos «euroamericanos», conservando su liderazgo pero robusteciéndose en sus negocios e incluso viéndolos ampliados hacia otros sectores de la «nueva economía». Entonces, las reglas comerciales y financieras del ALCA nos serán muy favorables pues las oportunidades no se ceñirán únicamente a la América hispana, sino que se expandirán hacia el Norte, aplicándose el ALCA en toda su intensidad comercial: desde Alaska a Tierra del Fuego, ganando en tamaño, población e ingresos, especialmente esto último por parte del mercado de EEUU, que está paulatinamente «hispanizándose» con mayor o menor intensidad según Estados y ciudades (New York, Miami, Los Angeles, Houston...) siendo estos cambios culturales lo más favorable que nos puede suceder para facilitar la penetración de productos y servicios. Sean estas posibles situaciones las que entran en el tablero estratégico y sean recibidas por parte de nuestras empresas con la sabiduría que nos han demostrado.

## 6. Convergencia económica e integración

Si bien es cierto que un análisis sobre el ALCA debe descansar en una descripción detallada de los acontecimientos y cuestiones relacionadas con las características económicas de los países involucrados, también resulta oportuno avanzar en algunas líneas finalistas del análisis y, en ese sentido, resulta necesario hacer una breve reflexión sobre la posibilidad de que un esquema de esta naturaleza logre consolidar un proceso de convergencia económica real (4) que implique una mejora en el bienestar de las sociedades más atrasadas sin impedir el crecimiento de los países más adelantados.

En este sentido, junto al análisis tradicional de convergencia (beta y sigma convergencia) debe añadirse la cuestión de fondo que nos ocupa y que tiene que ver con la relación que existe entre la integración económica y la convergencia.

En términos generales, la teoría de la integración económica considera la formación de un gran mercado común como un proceso que va unido de manera indisoluble con el crecimiento económico. Si este proceso tiende a profundizarse a través de la integración monetaria y política, su vinculación con el crecimiento económico se relaciona directamente con la idea de convergencia económica entre los países y las regiones.

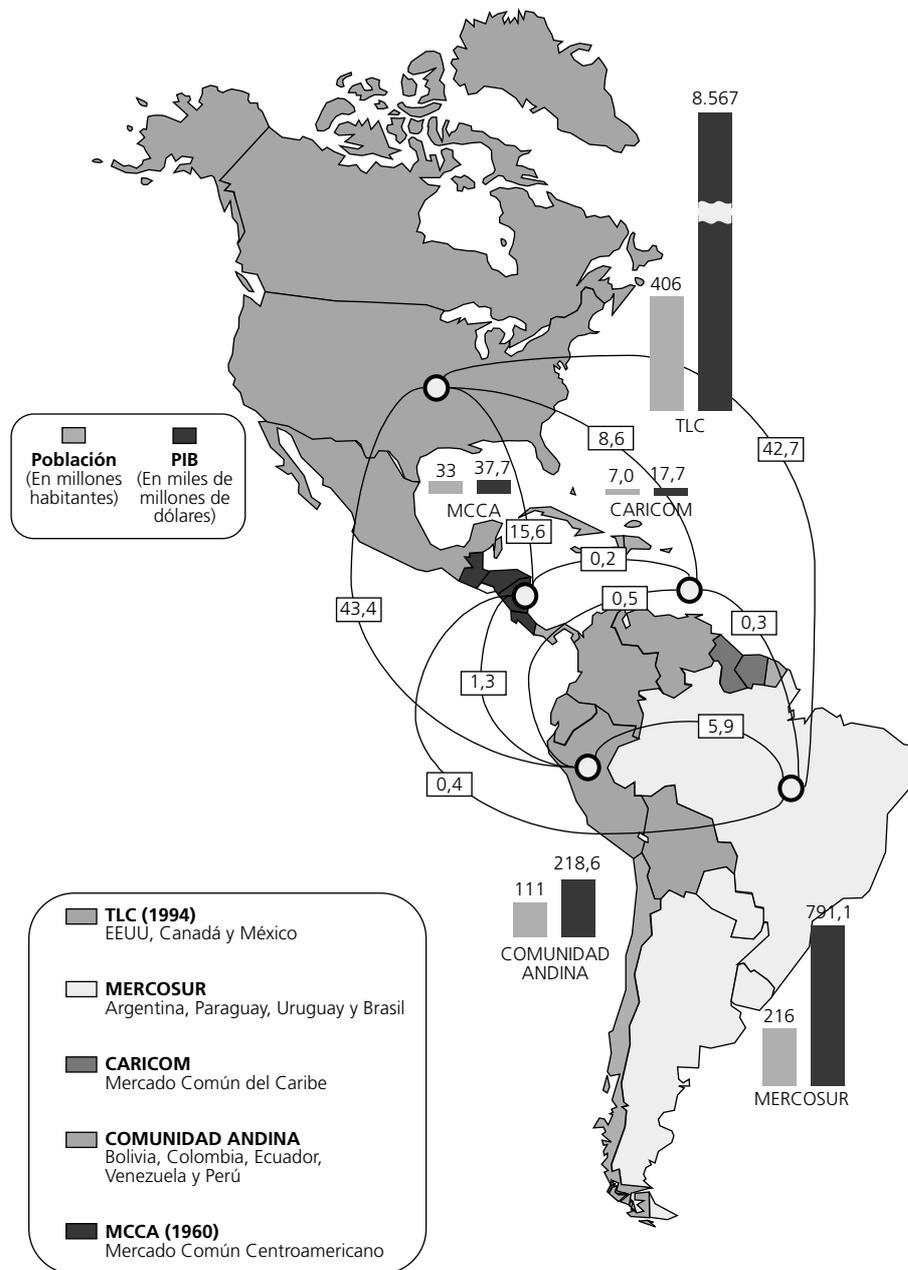
Sin embargo, el proceso de integración implica algunos problemas: en primer lugar, debe considerarse el impacto diferencial de los procesos de integración sobre los sectores económicos y sobre las distintas regiones. En segundo lugar, la integración necesita de un esfuerzo considerable de armonización de las instituciones y de las políticas. Problemas que posiblemente pueden posponer uno de los objetivos esenciales del proceso de integración: aumentar el nivel de vida de los ciudadanos miembros del bloque y mejorar, a través de los procesos de cohesión social, las disparidades existentes en los niveles de vida de la población.

(4) El concepto de convergencia real se utiliza para diferenciarlo del proceso de convergencia nominal que normalmente está referido a niveles de precio, tipo de interés, etcétera.



COLABORACIONES

GRAFICO 4  
INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE REGIONES (\*)



(\*) En miles de millones de dólares.  
Fuente: Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo y elaboración propia.



COLABORACIONES

Es esto último lo que creemos que aún falta por preguntarse en el proceso de constitución del ALCA: ¿El ALCA va a generar un proceso de convergencia económica entre los países?, ¿Existe mecanismo de compensación para aquellas regiones que se vean perjudicadas por el proceso de integración? Al fin y al cabo la constitución de

un área de libre comercio sólo tiene sentido en la medida que apoye los procesos de convergencia y por tanto de mejora en el bienestar social.

Un buen ejemplo para entender la relación entre convergencia e integración es el caso de la Unión Europea (UE). En este sentido, es necesario preguntarse (y lo mismo debería incorporarse

a la discusión del ALCA) si la integración económica permite, a través de sus mecanismos internos, que los países más atrasados alcancen a los países más adelantados y que la dispersión de la renta per cápita en el bloque tienda a reducirse con el paso del tiempo.

Analizando la experiencia de crecimiento (medido a través de la renta per cápita con precios y tipos de cambio constantes) de 12 países que conformaban la Comunidad Europea (CE) durante el período 1950-1990, Walz (1999) (5) utilizando los datos de Summers y Heston establece que existe un claro período de  $\beta$  convergencia entre los países, pero la regresión muestra que a partir de 1970 esta convergencia es cada vez menos significativa. La misma muestra ampliada para todos los países de la OCDE arroja resultados similares, con la cual no existe estabilidad del coeficiente de convergencia.

El estudio intenta estimar el impacto de la integración sobre la velocidad de convergencia introduciendo una variable *dummy* (pertenecer o no la CE), los resultados como se puede observar en el Cuadro 1 rechazan la hipótesis de que la integración fomenta la convergencia, a medida que el proceso avanza el valor de  $\beta$  disminuye. Estos resultados, tienen implicaciones muy importantes para la política de integración, ya que si las diferencias de ingresos entre los países miembros crecen, será mayor el esfuerzo de transferencias a realizar a medida que se profundice en el proceso de integración. Por otra parte, la ampliación de la CE a los países más pobres debería analizarse con cierta precaución, por lo menos desde el punto de vista de la convergencia económica.

Otra perspectiva que se debe incluir, es el impacto de la integración económica sobre las distintas regiones. En el caso de la Unión Europea las disparidades regionales es un tema de constante debate. De las estimaciones que se puedan obtener sobre los procesos de convergencia (absoluta o condicional) o divergencia regional depende una parte muy importante de la política comunitaria.

(5) WALZ, U. (1999): *Dynamics of regional Integration*. Ed. Physica Verlag.

CUADRO 1 CONVERGENCIA ENTRE 12 PAÍSES DE LA CE, 1950-1990			
Período	$\beta$	R <sup>2</sup>	Probabilidad (F-Stat.)
1950-1990 .....	1,65 (3,69)	0,7	0,0004
1950-1975 .....	2,55 (4,49)	0,78	0,00009
1960-1990 .....	1,50 (4,47)	0,74	0,0002
1970-1990 .....	0,77 (1,59)	0,15	0,11
1975-1990 .....	-0,03 (-0,07)	0,001	0,95
Todos los países			
1950-1970 .....	1,47 (7,56)	0,63	
1950-1970 .....	2,06 (5,42)	0,65	
1970-1990 .....	0,71 (1,66)	0,10	
1980-1990 .....	-0,38 (-0,57)	0,001	
Todos los países (Dummy)			
1950-1970 .....	2,18 (4,45)	0,65	
1970-1980 .....	1,78 (2,80)	0,32	
1975-1990 .....	-0,22 (-0,55)	0,01	

Fuente: Walz, U. (1999).

Varios trabajos han probado la existencia de un proceso de convergencia (*catch-up*) en las regiones europeas durante el período 50-90, aunque existen serios problemas estadísticos aún por resolver y muchos resultados tienen que ver con el tipo de datos utilizados, con la selección de la muestra, etcétera. Nuevamente Walz intenta medir la disparidad regional considerando el período 1980-1995 (teniendo en cuenta los datos estadísticos de la UE y la división de las regiones en dos submuestras: N1 y N2 —incluyen 71 y 183 regiones respectivamente—). Nuevamente estos resultados ponían en tela de juicio que los procesos de integración ayudan a disminuir las disparidades regionales, justamente en el período de mayor profundidad de la integración, los coeficientes de convergencias son muy poco alentadores, ya que ni siquiera se cumple con la regla del 2 por 100 propuesta por Sala i Martín.

De esta forma, dejar de lado los efectos que el crecimiento económico produce sobre las regiones y los países, puede ser una buena explicación de por qué el impacto de las políticas de integración regional sobre el bienestar ha sido escaso. Quizás, el esfuerzo por entender en qué se diferencian las regiones, y cuán lejos están de su estado estacionario resulta urgente para definir hasta que punto la hipótesis de Krugman respecto a que la *integración profundiza las diferencias en la especialización regional* se cumple.

Cuando trasladamos el análisis a la zona de influencia del ALCA no queda más remedio que fijarse en el comportamiento de los países de



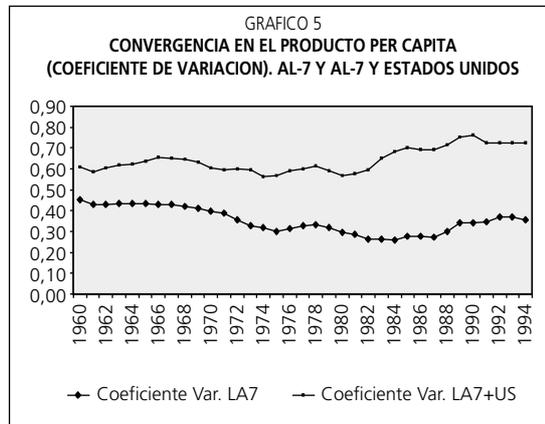
COLABORACIONES

América Latina y EEUU y en este sentido, nos encontramos con los resultados que aparecen en el Gráfico 5.

En dicho gráfico (Elías, 2001) (6) se presenta la conducta de la convergencia tipo sigma (utilizando el coeficiente de variación a través de los países durante el período 60-94). La línea más alta incluye 7 países de América Latina (AL-7) y Estados Unidos (el cual es utilizado también como país de referencia). La línea de más abajo incluye solamente los AL-7. Puede verse que mientras esta última muestra algún grado de convergencia (o sea entre los países latinoamericanos), la primera registra divergencia (los AL-7 alejándose en promedio cada vez más de Estados Unidos), lo cual podría indicar que los procesos de integración (sub-regional) en marcha ayudan a la convergencia intra-regional, mientras que a la hora de analizar la vinculación con EEUU la cuestión es más dudosa ya que las diferencias se incrementan.

De todas formas, el estudio de Elías profundiza en el análisis de las variables e identifica ciertas diferencias a la hora de desagregar la conducta del insumo total, que es el agregado de los insumos trabajo y capital, y de la productividad que es el relativo del producto con respecto al insumo total. En los países AL-7 puede notarse una fuerte convergencia en el insumo total y divergencia en la productividad (ocurriendo convergencia en el primer sub-período). Cuando se incluye Estados Unidos el insumo total muestra una muy pequeña convergencia.

Como conclusión se puede decir que analizando la realidad de América Latina se produce



un proceso de convergencia en el producto per cápita en el período 1960-75, pero no más adelante. Los AL-7 y Estados Unidos presentan divergencia en toda la serie o sea que la convergencia se da entre los AL-7, habiendo divergencia de ellos con respecto a Estados Unidos. Por último, matizar que la convergencia del producto per cápita entre los AL-7 se debe básicamente a la convergencia en el insumo total y no a la productividad. (La convergencia en el insumo total se debió a la convergencia fuerte en el insumo trabajo que compensó la divergencia en el insumo capital).

Todo lo anterior tiene la intención de introducir en el marco del ALCA algunos aspectos del análisis económico que deben complementarse con los aspectos políticos-administrativos y de coyuntura. En definitiva, el proceso de negociación no sólo debe tener un éxito en cuanto a la constitución formal a la hora de establecer un área de libre comercio en América sino ser capaz de demostrar que fomentará un proceso de convergencia real entre los países y las regiones, especialmente de los países de América Latina con EEUU y Canadá.

(6) En MANCHA, T y SOTELSEK, D, (2001): *Convergencia Económica e Integración: la experiencia económica en Europa y América Latina*. Ed. Pirámide, capítulo 3.



COLABORACIONES