

El ALCA y la cooperación internacional*

Carlos Murillo**

EL ALCA ES UN ACUERDO COMERCIAL HEMISFERICO Y NO PUEDE SER CATALOGADO DENTRO DEL MARCO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL, COMO SE ENTIENDE CONVENCIONALMENTE, ESTO ES COMO UNA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS, TECNOLOGICOS Y COGNOSCITIVOS DE LOS PAISES DE MAYORES RECURSOS, HACIA LOS MAS POBRES. EN ESTE SENTIDO, EL AUTOR ENFATIZA EN EL PROCESO DEL ALCA, SUS BENEFICIOS Y PELIGROS; POSTERIORMENTE ABORDA LA COOPERACION INTERNACIONAL ENMARCADOLA EN EL CAMPO COMERCIAL Y RELACIONANDOLA CON EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS, LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DENTRO DEL ALCA Y LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE.

Cumbre de las Américas

Una de las enseñanzas que nos deja la historia en los últimos 15 ó 20 años, es que para que haya una sostenibilidad en el campo comercial es necesario que haya estabilidad política y social.

El ALCA se encuentra inmerso en una iniciativa mucho más amplia que es la Cumbre de las Américas, que además del ALCA, la conforman 22 iniciativas más, éstas comprenden el área de democracia y derechos humanos, la disminución de la pobreza, el desarrollo sostenible e integración y comercio. Podemos decir, que la gran mayoría de estas iniciativas, no el ALCA, se enmarcan dentro del concepto de cooperación internacional y en este caso específico ésta complementa los acuerdos comerciales. Los países que participan de la iniciativa del ALCA, son del criterio que el mejoramiento de las relaciones comerciales y las oportunidades que éstas crean, hacen que los países en desarrollo necesiten menos de la cooperación internacional.

* Documento presentado en el Seminario Regional "La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda Externa, Comercio Exterior y Cooperación Internacional", realizado el 9 y 10 de julio de 1998, en San José, Costa Rica, y organizado conjuntamente por el Servicio Regional Cultural y de Cooperación Científica y Técnica para América Central del Gobierno de Francia y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Catedrático de la Universidad Nacional, Viceministro de Comercio Exterior de Costa Rica, 1997-1998.

El ALCA es una iniciativa que cuenta hoy día con un alto nivel de viabilidad debido a las condiciones sociales, políticas y económicas que está viviendo América Latina en particular y el mundo en general. La globalización, el fin de la guerra fría, el retorno de la democracia a la región y cierta estabilidad económica, son las condiciones y requisitos necesarios para pensar en un proceso de integración comercial como es el ALCA. En el pasado han habido intentos de integración a nivel hemisférico, pero esos intentos han sido fallidos, con el ALCA estamos tal vez más cerca que nunca de alcanzar un sueño que ha tenido el hemisferio desde hace muchísimos años.

El ALCA tiene un sustento en el desarrollo de los bloques y en el incremento del comercio interregional; MERCOSUR, MCCA, CAN y CARICOM, han ido fortaleciendo sus relaciones comerciales en forma importante y es ese auge de los bloques regionales que motiva una integración hemisférica.

Las cifras hablan por sí solas

Veamos con más detalle cómo han evolucionado las relaciones comerciales en el Continente. Los avances en materia de integración y comercio desde la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, no se limitan por supuesto a la preparación para las negociaciones del ALCA. Más bien, lo más notable de

lo que ha ocurrido hasta ahora en el hemisferio y que alimenta la esperanza de que el ALCA sea un proyecto política y económicamente viable, es que la liberalización comercial ha demostrado su efectividad en producir resultados positivos y concretos, lo cual a su vez ha dado nuevos bríos a una verdadera ola de acuerdos bilaterales y sub-regionales.

El MERCOSUR ha aumentado su comercio intrarregional a una tasa del 30% anual desde 1992. En el mismo período las exportaciones intrarregionales de la Comunidad Andina se triplicaron. El Mercado Común Centroamericano, MCCA, ha aumentado sus exportaciones totales a una tasa del 22% anual desde 1994, de continuar esta tendencia Centroamérica habrá redefinido su vinculación comercial con la economía mundial en menos de una década. En este mismo período, las exportaciones totales de América Latina crecieron en un 17%.

Además, en los últimos años América Latina ha aumentado enormemente su importancia como mercado para las exportaciones de los Estados Unidos. Por ejemplo, Estados Unidos comercia hoy con el MCCA 1.5 veces lo que comercia con toda Europa del Este, es decir un 50% más.

El intercambio entre Estados Unidos y América del Sur creció 28.5% en total entre 1994 y 1996, esto es 1.5 veces el crecimiento del comercio entre EUA y Europa Occidental. Por otra parte, el comercio de Canadá con América Latina y el Caribe aumentó 44% de 1993 a 1995.

Este dinamismo del comercio no es casual: el arancel promedio de las diez economías latinoamericanas más grandes bajó más del 50% hace diez años, al 25% en 1991 y al 11% en la actualidad. Además de las acciones de apertura unilateral, la negociación de tratados bilaterales y regionales ha tenido una influencia positiva en este dinamismo.

En el hemisferio existen actualmente 19 tratados bilaterales o subregionales de libre comercio de última generación, de los cuales 14 se implementaron con posterioridad a 1990. Uno de los caminos que nos llevará a una convergencia hemisférica en reglas para el comercio y la inversión es precisamente la profundización y ampliación de los tratados bilaterales y subregionales existentes y la negociación de nuevos tratados que sigan los principios generales acordados para el ALCA. De hecho en gran medida el ALCA es factible gracias a la existencia y fortaleza de los acuerdos bilaterales y subregionales.

Como resultado de la nueva orientación de las políticas económicas y comerciales, América Latina ha logrado aumentar significativamente su tasa de crecimiento promedio de 1.0% en 1995, a 3.9% en 1996 y a 5.3% en 1997, mientras que la tasa de inflación promedio que era de tres dígitos hace cuatro años, fue de tan solo 10.5% el año pasado. La inversión extranjera ha hecho una importante contribución a este crecimiento. Al principio de los años ochentas, muchos países de Latinoamérica tenían gran acceso a pres-

tamos en bancos comerciales. Pero hacia la mitad de esta década estos países se enfrentaron a una crisis de deuda que los marginó de los flujos de capital internacional.

Estos países tuvieron que enfocar su atención a las organizaciones de asistencia financiera internacional y someterse a programas de ajuste. La nueva tendencia de globalización de los años noventas ha renovado la oportunidad para los países en desarrollo de involucrarse en los flujos de capital a través de la inversión extranjera (directa y portafolio).

Este fenómeno se debe al cambio en el desarrollo y políticas adoptadas por estos países, las cuales enfatizan la liberalización del comercio y de la inversión, desregularización de mercados y la participación del sector empresarial. Algunas acciones específicas que ilustran este hecho son: la consolidación de políticas macroeconómicas, la reducción del peso de la deuda externa en las exportaciones como resultado de políticas de promoción y del Plan Brady, la articulación de la productividad de los países para las áreas industrializadas, los programas de privatización, la creación y consolidación de bloques comerciales, los procesos de liberalización para admitir acceso de capital extranjero en varios sectores y el mejoramiento de las perspectivas del mercado regional.

Efectivamente, los flujos netos de Inversión Extranjera Directa, IED, hacia América Latina y el Caribe han venido aumentando sostenidamente de US\$11.000 millones en 1993, a

US\$23.000 millones en 1994, US\$25.000 millones en 1995 y posiblemente US\$35.000 millones en 1996. Esta última cifra es equivalente a todo el Producto Interno Bruto combinado de Centroamérica en un año. Detrás de estos flujos de inversión hay millones de nuevos empleos productivos y nuevas oportunidades para millones de personas.

Sin embargo, es importante notar que tradicionalmente, América Latina fue el principal receptor del IED de los países en desarrollo en el mundo. Pero desde mediados de los años ochentas el Sur y Sur-Este de Asia han tomado este lugar. Entre 1990 y 1994 América Latina recibió 28% del total de los flujos del IED hacia los países en desarrollo, mientras que Asia (incluyendo China) recibió 62%.

La definición de la política de inversión hemisférica, cuyo objetivo debe ser el mejoramiento del clima de inversión, es más y más importante cada día para garantizar el flujo de capital a nuestras economías. Esto es vital no sólo para el desarrollo de la región, sino también para crear mejores regímenes para la atracción de inversiones extranjeras en un mundo donde un gran número de países y regiones compiten por este capital.

A diferencia de la iniciativa ALCA, que es un acuerdo inminentemente comercial, los procesos de integración de los distintos bloques regionales por lo general van mucho más lejos, llámense MERCOSUR o MCCA, para citar dos ejemplos. En estos esfuerzos de

integración regional hay objetivos que van más allá de lo estrictamente comercial; vemos de esta manera esfuerzos en el campo energético, de transporte, infraestructura y educación, citando algunos de ellos. Por lo tanto, podemos decir que existe a nivel de los bloques regionales acuerdos de cooperación que podríamos llamar Sur-Sur, que complementan los esfuerzos de cooperación que se dan en el marco hemisférico y el proceso del ALCA. Al igual que se hizo la aclaración, que para darle sostenibilidad a los acuerdos comerciales será necesaria una estabilidad política y social y de ahí la iniciativa de la Cumbre de las Américas, también se debe aclarar que aún cuando el comercio es una fuente importante de desarrollo y riqueza y que dentro de las estrategias recientes de desarrollo, es considerado como uno de los pilares claves a través de la promoción de las exportaciones, también debe quedar claro que el comercio como tal, no garantiza un desarrollo ni una equidad entre las naciones. Con el objeto de fundamentar esta realidad, debe considerarse una serie de conclusiones que emanan del reporte de 1997 de la UNCTAD sobre comercio y desarrollo, en él se afirma que desde 1980 la brecha entre los países del Norte y del Sur se ha incrementado. En 1965, el ingreso *per cápita* promedio de los G7 era veinte veces más alto que los siete países más pobres del mundo. En 1995, ésta era 39 veces.

En América Latina el ingreso *per cápita* promedio pasó de ser de un 1/3 de los países del Norte en 1970 a un

1/4 el día de hoy. El estrato de los países en vías de desarrollo de ingreso entre el 40 y el 80% del ingreso de los países desarrollados se ha adelgazado con respecto a 1970.

Estas desigualdades entre las naciones, se reproducen a nivel de la relación salarios calificados y no calificados y salarios-ganancias. El aumento de la inequidad de salarios entre trabajadores calificados y no calificados no es únicamente un problema del Norte, es un problema global. En casi todos los países desarrollados en que se ha dado una rápida liberalización comercial, la desigualdad de los salarios ha aumentado.

Las ganancias de capital y las tasas de ganancia han aumentado en comparación con el trabajo. En cuatro de cada cinco países en desarrollo la participación de los salarios en el valor agregado de la manufactura hoy es considerablemente más baja de lo que era en los años setentas y a principios de los ochentas. En el Norte ha existido una destacada convergencia hacia arriba en las ganancias entre los mayores países industriales. La tasa de retorno del capital en el sector de negocios de los países G7 aumentó del 12.5 % en los principios de los ochentas, a más del 16% en la mitad de los noventas.

Lo que es precisamente inquietante es que el aumento de la concentración del ingreso nacional en las manos de pocos, no ha sido acompañado por mayor inversión y un crecimiento más rápido. El ligero paso de la liberación financiera se ha desvinculado del financiamiento del comercio internacional y la inversión. Altas tasas de intereses y políticas monetarias restrictivas han aumentado el costo de la formación de capital y han promovido a altos segmentos industriales y comerciales concentrar sus energías en comprar y vender activos de segunda mano.

Podemos concluir a este nivel que la cooperación internacional es buena; pero que es mejor el trato recíproco y brindar oportunidades a los países a través de un comercio más justo. Estamos igualmente conscientes que el comercio no es la solución a los problemas del subdesarrollo y que éste no está exento de las desigualdades y aumento de la pobreza. Dependerá del grado de preparación, de la claridad de los objetivos y sobre todo de la concertación entorno a las metas nacionales que pueden permitir aprovechar las oportunidades que brinda el comercio.

Los retos del ALCA

El ALCA es el mayor esfuerzo de integración en la historia del Continente Americano¹ y como tal no deja de

1. Anterior a la reunión Cumbre de Miami en diciembre de 1994, se celebraron dos cumbres presidenciales; la primera en julio de 1956, en Panamá, con la presencia de 19 países y la segunda en Uruguay, en abril de 1967, con la presencia de 19 líderes hemisféricos, además de un representante de Haití.

estar exento de múltiples dificultades para su implementación.

El ALCA como tal, a pesar de ser una idea muy pertinente, oportuna y ambiciosa cuenta con una gran cantidad de obstáculos y de dificultades que de una u otra forma los países tienen que buscar cómo resolverlos. Entre ellos podemos mencionar el hecho de que somos 34 países muy disímiles en tamaño y en nivel de desarrollo. Los bloques regionales que conformamos son igualmente muy desiguales y tienen intereses políticos diferentes. A diferencia de la Unión Europea, en que empieza un proceso de integración con 5 ó 6 países y poco a poco va incorporando otros, hasta llegar a 15. El ALCA inicia el esfuerzo de integración comercial con 34 países desde su comienzo.

Empezar con este nivel de desigualdad hace que el reto sea muy difícil; no sólo por la cantidad de países involucrados, sino por la no convergencia de todas las economías, a pesar de una cierta coincidencia en las políticas macroeconómicas en los años ochentas que facilitan este proceso.

¿Por qué a pesar de estas dificultades los países de América Latina tienen un enorme interés en crear un área de libre comercio hemisférica? Hay varias razones que es importante enumerar: a) la necesidad de atraer inversiones. Uno de los problemas que tiene la región y los países subdesarrollados en general, es la falta de ahorro interno y la inversión extranjera directa, viene en alguna manera a comple-

mentar esa necesidad de los países; b) la importancia del acceso a nuevos mercados. En el actual esquema de desarrollo, en especial para los países pequeños, es atractiva una iniciativa como el ALCA, que busca crear un mercado de 700 millones de habitantes; c) va en beneficio de los países pequeños, es contar con reglas claras y recíprocas; un área de libre comercio da la posibilidad de homogenizar una serie de normativas y disciplinas, que van a facilitar los negocios y evitar que discriminen en contra de los países pequeños por no contar con esas facilidades o con esa legislación moderna. Estas reglas también protegen a los países pequeños de las arbitrariedades de los países grandes.

Si los flujos de inversión extranjera en América Latina se analizaran en este momento, la inversión extranjera directa tiende a concentrarse en México, Brasil, Chile y Argentina. Por qué? Porque para acceder esos grandes mercados se tiene que invertir directamente en ellos, porque hay muchos obstáculos para accederlos desde afuera debido a los altos niveles de protección. Pero si se pudieran acceder desde cualquier punto de América Latina, gracias a un proceso de integración hemisférica; y si se contara con una normativa similar en el Continente, entonces pueden entrar otras variables en la toma de decisiones para la inversión y que no sea únicamente el tamaño del mercado.

Otro argumento en favor de un proceso como el ALCA, es que está prevista en la OMC una nueva ronda de

negociaciones, que de alguna medida ya determinan la agenda comercial de los países del hemisferio. Los acuerdos comerciales hemisféricos le van a dar una mejor posición de negociación a nivel multilateral y un mejor grado de preparación en los diferentes temas que se negocian.

Economías pequeñas

Conscientes de las dificultades que el ALCA implica y atraídos por estos beneficios potenciales que un área de libre comercio podría traer, los Jefes de Estado han planteado en el seno del ALCA la creación, primero, de un grupo de trabajo y ahora, de un Grupo Consultivo de Economías Pequeñas para que plantee la situación concreta de esos países. Ha sido una discusión muy dura y hay varias posiciones sobre el tema, cómo entender el apoyo hacia las economías pequeñas. Hubo bloques de países que vieron la posibilidad de crear un fondo para ayudar a las economías más pequeñas o pobres, a realizar sus tareas de infraestructura y de ponerse al día en trabajos básicos institucionales, de tal manera que pudiéramos nivelar esas economías con el resto. El resultado en torno a estos temas de cooperación y apoyo a las economías más pobres dentro del ALCA, han sido de un no rotundo a la creación de un fondo de ayuda a estos países. No hay voluntad de los países que tienen recursos para financiar esos fondos. Ellos prefieren la cooperación bilateral, porque

les permite un mayor control de estos fondos de cooperación.

Igual se hablaba de un apoyo en el campo de la asistencia técnica para los países más necesitados. Esta se contemplaba tanto reembolsable como no reembolsable. El interés de los países pobres en cuanto a la asistencia técnica, es que ésta no fuera reembolsable. No obstante, la tendencia es que sea reembolsable. Únicamente no es reembolsable la que la Tripartita presta al proceso del ALCA como un todo y no a los países en forma particular. La Tripartita (OEA, BID y CEPAL) ha jugado un papel fundamental en lo que es apoyo técnico a las negociaciones. A partir de estas discusiones, sobre la asistencia técnica se ha dado un debate sobre las dimensiones y funciones de una Secretaría dentro del ALCA y algunos países han creído que la Secretaría podría o debería ser un poco más grande y con un mayor número de funciones, para darle un mayor apoyo precisamente a los países más pequeños. Otros países han creído que su perfil debe ser muy bajo para que no sea muy burocrático. Esa última posición tiene consecuencias sobre el tipo de apoyo, que podría existir desde esa Secretaría hacia las economías pequeñas.

Otra de las luchas de algunos países pequeños o más pobres es que se les diera un trato preferencial, antes de iniciar las negociaciones. Sin embargo, la mayoría de los países se inclinó a que no debe existir ningún trato preferencial antes de la negociación. Debe darse propiamente en la nego-

ciación y ser visto caso por caso, producto por producto o sector por sector.

Trato preferencial *vs* reciprocidad

Dentro del marco de las negociaciones comerciales y la evolución de los procesos de integración regional y hemisférica, qué podemos decir de la cooperación internacional? Es ésta buena o pertinente? Podemos decir que si, que es oportuna, necesaria, que se ha dado y que existe a nivel multilateral y a nivel bilateral los espacios de esa cooperación. A nivel del GATT/OMC existe un sistema generalizado de preferencias en donde los países más desarrollados dan un tratamiento preferencial en el campo comercial a economías como la nuestra, tanto en Europa como en Estados Unidos y en diferentes países. Entonces eso está ahí, es importante, debe continuar y fortalecerse.

Existe también cooperación bilateral en el campo comercial, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe es una acción unilateral por parte de los Estados Unidos para favorecer el desarrollo comercial de los países de la región. Todo eso es bueno y debe ser alimentado, sin embargo, pareciera que los países no consideran que eso es suficiente y demandan un tratamiento un tanto diferente; y aunque puede haber un tratamiento asimétrico que beneficie a los países más pobres, si ven

como modelo deseable una reciprocidad y un tratamiento de iguales en las negociaciones comerciales; y es a eso a lo que aspira un modelo como el ALCA. El ALCA es un tratamiento de iguales y recíproco y ahí es donde se cree que puede haber un fortalecimiento de las economías más pequeñas.

Vale la pena detenerse en el caso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Estados Unidos da una serie de concesiones importantísimas de acceso a mercado, a los países que pertenecen a CARICOM y Centroamérica, entre otros. Sin embargo, los países de la región están dispuestos a tener una negociación para el establecimiento de un tratado de libre comercio que podría ser más duro pero que les garantiza una reciprocidad. Por ejemplo, en lo que es la Iniciativa de la Cuenca existen condiciones en ambiente y normas laborales, y que Centroamérica está dispuesta a negociar con compromisos que podrían ser inclusive más duros que los que hay hoy día en la Iniciativa de la Cuenca, pero a cambio de que haya más transparencia y menos arbitrariedad. Actualmente, si Estados Unidos considera que Centroamérica no se "está portando bien", entonces puede en cualquier momento, en forma unilateral, cerrar puertas a los productos de Centroamérica. Ese tipo de vulnerabilidades es la que está tratando de evitar el ALCA y en general por lo cual apuestan los países pequeños, es decir en donde haya un arbitraje, que les permitan entonces a los países pequeños acceder esos merca-

dos sin que sea por una concesión de carácter unilateral, y eso es atractivo y se diferencia de la cooperación internacional.

Grado de preparación

Hay una preocupación importante alrededor de una iniciativa como el ALCA por el grado de preparación de los países. La CEPAL ha hecho estudios al igual que otros centros académicos, sobre el grado de preparación de los países, y en efecto, los estudios apuntan a que en muchos casos nuestras economías no están preparadas para un proceso de esta naturaleza. Sin embargo, como se dijo anteriormente, los países vienen en una ruta de preparación con todos los programas de ajuste que han venido implementando desde los ochentas y parte de los noventas. Por otro lado, el proceso del ALCA ha sido concebido como de mediano plazo y como un proceso gradual. Acaba de concluir la etapa de preparación, que ha durado tres años, viene ahora la etapa de negociación que durará siete años y después de la negociación, asumiendo que termina como está previsto en el 2005, todavía queda una buena cantidad de años para que se implementen los acuerdos negociados durante esos siete años, así es que debería existir un período bastante prudencial para que las economías se preparen y realicen los cambios que sean necesarios. Sin embargo, aunque eso se lleve a cabo es claro que las economías pequeñas

van a necesitar de la cooperación internacional.

Por eso es que la Cumbre de Santiago, la segunda Cumbre de las Américas, al igual que la primera contextualiza el lanzamiento de las negociaciones con otra serie de iniciativas que complementan esa iniciativa comercial. El centro de la temática de la Cumbre de Santiago, fue la educación, es decir, se generan una serie de esfuerzos de cooperación entre los 34 países, en el campo de la educación y otros tales como: democracia, derechos humanos, etc.; que complementan y fortalecen los esfuerzos que los países están haciendo en el campo comercial para que exista la sostenibilidad requerida para este proceso. Así, se es consciente de la necesidad de la cooperación y también que lo comercial no es la única solución a todos los problemas.

Comercio y estrategia

Debe quedar claro que en el mejor de los casos, el ALCA debe ser visto como una oportunidad, más que una estrategia de desarrollo. El éxito o fracaso que los países obtengan de esta iniciativa va a depender del grado de preparación y de contar con una estrategia nacional o regional, que les permita saber aprovechar las oportunidades que ofrece una iniciativa como el ALCA. Aquellos que crean que el ALCA es la solución a los problemas

del subdesarrollo, corren el gran peligro de una nueva decepción.

Es así, como creemos que la cooperación internacional nunca ha sido ni será la vía para la solución de los problemas del subdesarrollo. Consideramos que la cooperación internacional puede ser un buen complemento a las iniciativas comerciales y allanan el camino para formas más complejas de integración que contemplen no sólo la dimensión comercial, sino también la social, la ambiental y la política.

Referencias

UNCTAD (1997), "Trade and Development Report", Globalization, Distribution and Growth, TDR/17, United Nations, New York and Geneva.

Murillo Carlos (1997), "El proceso de creación del Area de Libre Comercio de las Américas", ALCA, Ciclo de Conferencias, Costa Rica Δ