

## ***ALCA: expectativas y realidades divergen***

**Autora: Lourdes María Regueiro Bello**

### **Borrador**

#### **La marcha silenciosa del ALCA**

Cuando en junio de 1990 el presidente George Bush (padre) lanzó la llamada Iniciativa para las Américas, los mandatarios latinoamericanos recibieron con entusiasmo la propuesta y sus principales expectativas se centraron en el aspecto comercial de la misma, que simbólicamente se representaba en el acceso al mercado norteamericano, aspiración que se convirtió en la meca comercial de los países latinoamericanos en una lógica completamente funcional al modelo de acumulación. Si las exportaciones eran el eje del crecimiento asumido por la mayor parte de los países de la región, la posibilidad de exportar al mercado norteamericano que absorbe el 20% de las importaciones mundiales,<sup>1</sup> con altos índices de consumo per cápita, aparecía como una aspiración coherente.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, bajo la administración Clinton y la celebración de la I Cumbre Hemisférica donde se lanza el proyecto del ALCA dieron un toque de autenticidad a aquella propuesta abstracta.

A pesar del compromiso hemisférico gubernamental con el ALCA, entre 1995 y 1998 públicamente no eran perceptibles avances sustanciales que dieran indicios sobre la posible materialización del citado proyecto para la fecha acordada del 2005. Esa percepción se sustentaba en:

- las contradicciones entre el discurso de la administración norteamericana comprometido con el ALCA y la persistencia de dificultades para movilizar los instrumentos de la política interna necesarios para viabilizarlo, (como el otorgamiento del “*fast track*” al ejecutivo), lo que restaba credibilidad al proyecto.
- la ausencia de información pública sobre el contenido y avances de lo que se estaba discutiendo de manera casi secreta en los cerrados círculos de los Grupos de Trabajo primero, y de los Grupos Negociadores después.

---

<sup>1</sup> CEPAL: “Perspectivas de América Latina en el nuevo contexto internacional de 2001”, Santiago de Chile, mayo de 2001

De tal forma ese período se caracteriza por una suerte de vacío de liderazgo<sup>2</sup> en la iniciativa hemisférica, frente al avance de determinadas iniciativas de integración subregional y un ambiente de incertidumbre con respecto a la concreción del ALCA.

En América Latina y el Caribe existía una percepción de inviabilidad del ALCA en ausencia del *fast track*; de esta manera sin tener una definición política del Congreso norteamericano (único en el hemisferio que exige la aprobación parlamentaria para el inicio de una negociación comercial) la negociación técnica avanzó primero en el levantamiento de la información y después en la presentación de un primer borrador del acuerdo en los inicios del año 2001.

En ese contexto coexiste un rango amplio de opiniones que va desde su aceptación como la mejor opción, pasando por la indiferencia y la resignación, hasta el rechazo al proyecto. Este espectro de opiniones no siempre se materializa en posiciones estructuradas políticamente; de hecho el asunto medular es el peso que tiene cada una de ellas en el proceso de decisorio, dado por la interacción de diversos grupos de presión, la correlación de fuerzas entre ellos y por la capacidad de articularlas como propuestas e incorporarlas en la agenda de negociación.

Por otra parte es importante destacar que tales criterios no se asentaban en el conocimiento del contenido de un documento base porque para el público lo que existía era una serie de principios generales (algunos bastante ambiguos) que resultaban “huecos” en ausencia de un proyecto concreto a la luz de la cual aplicarlos. En esas circunstancias el sustento del debate frente a un proyecto que no pasaba de ser una “entelequia fantasmagórica”,<sup>3</sup> como lo calificara Otto Boye, Secretario Permanente del SELA, fueron los criterios fundados en; la experiencia histórica de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos; las tendencias y proyecciones de los Estados Unidos en los organismos multilaterales; en la evaluación de los resultados del TLCAN para México; y posiciones ideológicas.

---

<sup>2</sup> Entendiendo por liderazgo la relación asimétrica de influencia de influencia, en la cual un actor guía en el comportamiento de otros actores en una determinada dirección durante cierto tiempo. Cfr. Janina Onuki y Amancio Jorge de Oliveira, en: “A liderança do Brasil pode salvar o Mercosul?”, Network Vol. 9, No. Octubre-diciembre de 2000.

<sup>3</sup> Boye, Otto: “El ALCA que queremos y necesitamos”, en revista Capítulos del SELA No. 62, mayo-agosto 2001, Caracas, 2001.

Adicionalmente el ALCA fue beneficiario de su situación como capital simbólico, pues a pesar de su y de contenido se convirtió en el referente de integración al que se le concedía mayor prioridad que a los esquemas subregionales existentes.<sup>4</sup>

El ALCA avanzó por carriles de velocidad diferenciada en el terreno político y en la negociación técnica. De manera inusual, sin que se hubiesen producido las definiciones políticas necesarias para el inicio de las negociaciones comerciales por parte del Congreso norteamericano, se produjeron enormes avances, inicialmente en la captación y organización de la información, así como en la creación de una base de datos hemisférica contentiva de las barreras al comercio y la realización de estudios comparados. En 1998 se acelera el proceso técnico al lanzarse el inicio de las negociaciones en la Cumbre de Santiago de Chile, aún sin el fast track y presentarse un primer borrador del acuerdo a inicios de 2001.

Una mirada retrospectiva sobre este proceso permite esbozar algunas conclusiones parciales; primero: no se evaluaron adecuadamente las posibilidades de las negociaciones sin fast track y se subestimó la trascendencia de las actividades de carácter técnico de los Grupos de Trabajo; segundo: el silencio en que se desarrolló el proceso y la discreción sobre los avances parciales, configuraron una sensación de escepticismo en torno al ALCA, que inhabilitó la emergencia de una reacción de rechazo más estructurada y temprana frente al proyecto.

Cuando en junio de 2001 se hace público el borrador del acuerdo se produce cierto asombro ante el avance de aquella negociación silenciosa. Teniendo en cuenta la anuencia gubernamental latinoamericana, -salvo discrepancias técnicas-, los ritmos ulteriores del acuerdo dependerían, en lo fundamental, de la dinámica del debate político norteamericano en torno al tema., especialmente del otorgamiento de la ahora llamada autoridad para la promoción comercial (*Trade Promotion Authority*, TPA por sus siglas en inglés); del curso de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC; y aunque no muy previsible en este momento, de una politización de la discusión en América Latina y el Caribe que devenga en movimiento social hemisférico de resistencia articulada al ALCA.

---

<sup>4</sup> Ver Lourdes Regueiro: “América Latina: integración en los umbrales del siglo XXI”, en CNA No. 25

En el curso del año 2001 se produjeron algunos procesos y acontecimientos que contribuyeron a la erosión, en unos casos gradual y en otros de efecto inmediato, de los obstáculos al otorgamiento al ejecutivo norteamericano de los instrumentos para la negociación comercial de una manera expedita:

- la asunción de una administración republicana, más proclive a la apertura comercial.
- la presencia en el Partido Demócrata de un sector más cercano a las ideas de la liberalización comercial, que considera el papel de la expansión de las oportunidades comerciales como un factor de crecimiento económico, y que dieron un efectivo apoyo a esta legislación, aunque con reticencias en los asuntos laborales y medioambientales. Entre ellos , Bob Graham , Calvin Dooley, John Tanner y William Jefferson
- Los sucesos del 11 de septiembre dieron una “nueva razón” al Ejecutivo norteamericano para presionar a los congresistas norteamericanos a favor de esa legislación al incorporar en la retórica el libre comercio como parte de la lucha contra el terrorismo. La votación del proyecto en la Cámara de Representantes fue aprobada con enmiendas el 6 de diciembre de 2001; y posteriormente en el Comité de Finanzas del senado.

**Resultados Votación TPA H.R. 3005, 6 de diciembre de 2001**

	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NV</b>
<b>Republicanos</b>	194	23	4
<b>Demócratas</b>	21	189	1
<b>Independientes</b>	-	2	-
<b>Total</b>	215	214	5

**Fuente:** Internet: <http://clerkweb.house.gov>

No obstante, los resultados de la votación muestran, primero: que no existe un apoyo sólido al tema que continúa siendo sensible; segundo: no existen razones suficientes para pronosticar que el proyecto sea aprobado por el Senado, siendo en éste la mayoría demócrata.

- La posibilidad de una nueva Ronda de Negociaciones en la OMC, en la cual lo avanzado en el ALCA podría ser un referente que permita a los Estados Unidos imponer globalmente su agenda comercial.

## Expectativas y Mitos

En el ALCA se evidencian no sólo las asimetrías en el desarrollo y tamaño de la economía, en el desarrollo científico técnico y en la capacidad de producir innovación tecnológica como fuente primaria para el incremento del valor agregado, sino también profundas asimetrías de poder, percepciones y de intereses en el propio proceso negociador en dos niveles: entre los países participantes y entre los diferentes sectores económicos en los ámbitos nacionales.

Hablar de las expectativas latinoamericanas o norteamericanas en general es el resultado de un ejercicio de abstracción. No tienen las mismas expectativas y preocupaciones en torno a un proceso amplio de liberalización el sector “real” que el “financiero”. Dentro del sector real los intereses de los empresarios que producen para el mercado interno, difieren de los de los exportadores e importadores; las Pequeñas y Medianas Empresas, así como las Pequeñas Economías tienen también intereses, capacidad de negociación y demandas diferentes.

Realmente no existe una posición latinoamericana frente al ALCA, por lo que el establecimiento de alianzas pasa por el reconocimiento de la segmentación de intereses y posiciones frente a la propuesta del ALCA como proyecto, así como en relación a los diferentes temas y disciplinas que involucra este acuerdo.

La observación del destino de las exportaciones de diferentes subregiones latinoamericanas arroja que no todas tienen el mismo nivel de dependencia del mercado norteamericano y ello condiciona enfoques diferenciados en las distintas disciplinas del ALCA.

### Destinos de las Exportaciones Latinoamericanas 2000 (en porcentajes)

	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Canadá	Unión Europea	Japón	Asia	Otros
América Latina Total	16	60	2	10	2	3	6
América Latina (excluyendo México)	29	32	1	17	4	6	12
Mercosur	34	20	1	24	3	7	11
Comunidad Andina	23	51	1	10	2	3	10

<b>Chile</b>	22	17	1	24	14	15	7
<b>México</b>	3	89	2	3	1		2
<b>MCCA</b>	30	45	1	17	2	2	3

**Fuente:** CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001., en Internet: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

En un inventario de posiciones relevantes sobre el ALCA las del empresariado latinoamericano llaman la atención pues si bien teóricamente serían los más beneficiados con mecanismos de protección, constituyen unos de los principales pilares de apoyo al proyecto hemisférico. En un estudio realizado por el BID-INTAL-PNUD el 49% de los empresarios<sup>5</sup> encuestados en varios países latinoamericanos<sup>6</sup> consideran deseable la integración hemisférica en el corto plazo, sólo un 10% la evalúa como no deseable.

Al incorporar la perspectiva de un actor decisivo en este proceso como es el sector privado, a pesar de su heterogeneidad, resulta pertinente tener en cuenta las transformaciones del llamado “empresariado latinoamericano” durante los 80 y los 90, período en que se produjo la financiarización de las economías, la reconversión de empresas productoras para el mercado interno en exportadoras o importadoras, en muchas ocasiones en alianzas de diferente tipo con el capital extranjero, y el proceso de privatización, como mecanismo acelerador de la transnacionalización de las economías de la región, que se evidencia en la creciente participación de las Empresas Transnacionales en la economía de la región, cuya participación en las ventas totales de las 500 mayores empresas de la región creció de 27% a 38.5%<sup>7</sup> durante la década de los 90.

De las 500 mayores empresas latinoamericanas 219 son de propiedad extranjera; de las 150 mayores exportadoras 68 y de las 100 mayores importadoras 58.<sup>8</sup>

De igual forma la participación de estas empresas en las exportaciones ha mostrado una tendencia creciente en los años 90 como puede apreciarse en el siguiente cuadro que recoge el aporte de esas corporaciones en siete economías latinoamericanas que totalizan cerca del

<sup>5</sup> PNUD-BID-INTAL: “ América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas”, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001

<sup>6</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

<sup>7</sup> CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000,; CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001.

<sup>8</sup> América Economía, 30 de agosto de 2001.

80% de las exportaciones latinoamericanas; en ellas la participación de la ETN en las exportaciones ha crecido del 18% en 1995 a 31% en 1999.<sup>9</sup>

#### **Participación de las Empresas Transnacionales en las Exportaciones**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Argentina</b>	16.8	20	32.7	35.9	36.2
<b>Bolivia</b>	15.9	12.4	10.7	12.6	12.6
<b>Brasil</b>	21.0	20	22.6	27.3	24.9
<b>Chile</b>	19.6	25.3	29.8	34.1	35.6
<b>Colombia</b>	8.3	12.4	17.6	17.8	20
<b>México</b>	16.7	19.4	33.4	35.1	33.3
<b>Perú</b>	29.8	26.1	24.8	32.9	34.9

**Fuente:** CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001

El “entusiasmo” del empresariado con el ALCA se explica mejor si se identifican los intereses en que se sustenta el acuerdo. De las 150 mayores empresas exportadoras latinoamericanas 65 tiene como principal destino de sus productos los Estados Unidos, mientras sólo 8 tienen como destino principal el mercado latinoamericano; para 23 de ellas América Latina es el segundo mayor destino y para 22 el tercero.<sup>10</sup> Esta orientación de las principales empresas exportadoras latinoamericanas explica, al menos parcialmente, el interés de un acuerdo comercial que institucionalice esa relación.

En este sentido es muy importante evaluar la reacción pasiva, resignada o entusiasta de este sector frente a un proyecto que sepultaría las políticas industriales activas en el contexto de las transformaciones que se han dado en lo que fue (donde la hubo) la llamada burguesía nacional o nativa

Sin embargo, a pesar de la fragmentación de intereses en torno al ALCA es posible hablar de un conjunto de expectativas generales desde una perspectiva latinoamericana cuyo denominador común es el sobredimensionamiento de las potencialidades benéficas de ese proyecto, ellas son:

-Acceso al mercado norteamericano.

<sup>9</sup> CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000

<sup>10</sup> América Economía: Op. Cit.

- Atracción de inversiones.
- Modernización de la planta productiva.
- Mecanismo de solución de controversias.
- Convertir en acuerdos permanentes los beneficios de sistemas preferenciales que están sometidos a la prórroga del Congreso cada cierto tiempo.

En este trabajo tomaremos las tres primeras a fin de contrastar tales expectativas con lo que insinúa el curso de las negociaciones y examinar su viabilidad a través de la experiencia mexicana en el TLCAN.

Lógicamente la idea esencial a la que se asocian las ventajas de un acuerdo de libre comercio es el acceso al mercado de los firmantes y más cuando un mercado de las dimensiones del norteamericano está involucrado en la negociación. Sin embargo, el acceso de los productos latinoamericanos al mercado norteamericano no está afectado en lo fundamental por tarifas arancelarias, incluso el 74.6%<sup>11</sup> de las exportaciones procedentes de América Latina y el Caribe entran en Estados Unidos libres de impuestos y el arancel promedio ad valorem (el arancel promedio ad valorem es menor del 3%), de manera que los aranceles no son el principal obstáculo en el acceso al mercado norteamericano, a pesar de la existencia de picos arancelarios y aranceles de estación, los escollos fundamentales son las barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas o cuotas, licencias de importación, instrumentos de fomento a las exportaciones, incluyendo los subsidios y normas, pruebas, etiquetado y certificado, etc.

El 60%<sup>12</sup> de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos son afectadas por picos tarifarios, restricciones sanitarias o medidas antidumping y derechos compensatorios. De manera que la ventaja de un arancel promedio reducido se anula frente a las restricciones para importantes renglones del patrón exportador brasileño como el azúcar, tabaco, jugo de naranja y textiles. En el caso de las exportaciones argentinas a Estados Unidos están

---

<sup>11</sup> CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001. Internet: [www.cepal.org](http://www.cepal.org), marzo de 2002

<sup>12</sup> Lafer, Celso: "A agenda comercial do Brasil para 2001" - Brazil-US Business Council – 1ro de febrero de 2002



afectadas por 5 657 Barreras No Arancelarias, concentradas en ítems agroindustriales, renglón en el cual el 80% de las exportaciones enfrentan barreras no arancelarias.<sup>13</sup>

El uso indiscriminado de la política antidumping es una práctica habitual de la política comercial norteamericana. En una entrevista realizada a Thelma Akey, directora de tareas legislativas de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, durante la pasada administración , expresó: “En general, ha sido mucho más fácil para una firma presentar una denuncia de dumping y enfriar el comercio aunque al final no gane el caso. En efecto la actitud de Estados Unidos hacia el dumping se ha estado propagando como resultado de las negociaciones. Básicamente hemos convencido a nuestras contrapartes europeas de que sigan nuestro ejemplo, que el uso de las leyes de dumping es la mejor manera de proteger a las industrias nacionales de la competencia que no desean.”<sup>14</sup>

Mención aparte requiere la política de subsidios a la producción agrícola vigente en los Estados Unidos, que afecta las exportaciones de productos lácteos y soya, entre otros, de varios productores latinoamericanos competitivos en esos renglones. Los subsidios agrícolas otorgados por ese país en el año 2000 alcanzaron los 30 billones de dólares<sup>15</sup>, lo que significa triplicar el promedio alcanzado entre 1990 y 1997.

En el ALCA está previsto la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agrícolas en el hemisferio, pero los Estados Unidos y Canadá sustentan que esto no es posible si la Unión Europea y Japón no se comprometen también a su eliminación, por lo que difieren la discusión de este tema a la OMC, lo que de hecho significa dejar sin efecto uno de los mandatos del Grupo de Negociación sobre la Agricultura y sin solucionar uno de los núcleos duros del debate acerca del acceso a mercado y de políticas de competencia. En este sentido es importante aclarar que los Estados Unidos están interesados en la eliminación de los subsidios, pero no están dispuestos a hacerlo unilateralmente en el marco de las negociaciones hemisféricas, es decir, que no asumen el costo de una liberalización del sector en el marco regional, lo que **da cuenta de** los vasos comunicantes entre lo

---

<sup>13</sup> Alfonsín, Raúl: Seminario “O Brasil e a ALCA” Painel de Abertura do Evento – 23 de outubro de 2001

<sup>14</sup> Askey, **Thelma**: “Elaboración y aplicación de la ley de comercio de los Estados Unidos”, Internet

<sup>15</sup> Lafer, Celso: Op. Cit.

hemisférico y lo global. **A la ya delicada situación se agrega que está en discusión una nueva legislación que prevé un incremento de los subsidios en los próximos 10 años.**<sup>16</sup>

De igual forma la TPA aprobada en la Cámara de Representantes plantea evitar acuerdos que disminuyan la efectividad de las leyes antidumping y derechos compensatorios de la política comercial norteamericana.

La materialización del acceso efectivo de las exportaciones latinoamericanas al mercado norteamericano depende de una solución positiva a los temas priorizados en la agenda latinoamericana: subsidios agrícolas, política antidumping y derechos compensatorios. Sin embargo estos son temas uno diferido al nivel multilateral, el de subsidios, y el otro, al parecer no es negociable el desmantelamiento de la política antidumping como mecanismo de protección; de manera que las expectativas latinoamericanas de acceso a mercado sucumben ante la divergencia de agendas.

En cambio, poco se habla de los posibles retrocesos en el acceso a los mercados latinoamericanos resultante del desplazamiento de estos mercados por competidores más eficientes en las producciones industriales como son Estados Unidos y Canadá. Un estudio reciente de la ALADI da cuenta de las amenazas al comercio intrarregional resultantes del establecimiento del ALCA y en un balance a muy grosso modo se reportan amenazas a aquellos productos que cuentan con un acceso preferencial al mercado regional respecto del que tienen Estados Unidos o Canadá, en cuya caso la preferencia se vería diluida ante la concreción del ALCA y lo preocupante es el peso de las amenazas para el comercio de manufacturas. La reversión de los niveles de comercio intrarregional y la erosión de las preferencias comerciales sería un duro golpe a la integración latinoamericana de sesgo profundamente comercialista.

En cuanto a las **inversiones**, que es el meollo de este tipo de acuerdos, la expectativa latinoamericana es la atracción de inversiones. Sin embargo, no existen evidencias empíricas de que un acuerdo de libre comercio implique per se un incremento de las inversiones, teóricamente éstas incluso podrían retraerse porque sea más redituable exportar hacia ese mercado y no producir en él. La tasa de crecimiento de la IED en México desde la firma del TLCAN, comparando la tasa de variación de los promedios anuales de entrada de

---

<sup>16</sup> Brink, Lindsay: “EL peligroso proteccionismo de Bush “. *Resenha Económica* No. 59. 27/03/2002.

capital entre 1990-1994 y 1995-1999 es inferior a la registrada por Argentina y Brasil, en los mismos períodos.

En un estudio realizado por “The Business Roundtable” de los Estados Unidos titulado “Trade Promotion Authority. Briefing Book” con el objetivo de crear un ambiente favorable en la opinión pública norteamericana a la concesión del *fast track* al Ejecutivo y aliviar la preocupación sobre la posibilidad de que ocurra un desplazamiento de las inversiones hacia los restantes miembros del ALCA plantea que el 78.9% de las inversiones norteamericanas en el exterior se localizó en países de altos ingresos, por lo que América latina no es un destino priorizado de las mismas, y como prueba contundente señala que en el período 1990-1998 las inversiones acumuladas en México y Canadá crecieron a una tasa promedio anual del 6.3% más baja que la acumulada por el resto del mundo.

Finalmente, el ALCA podría desestimular las inversiones extrahemisféricas en dependencia de los niveles en que se definan la norma de origen.

### Ingreso Neto de IED 1990-2000

	1990-1994 <sup>a</sup>	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999 <sup>a</sup>	2000
<b>Argentina</b>	2982	5315	6522	8755	6670	23579	10168	11957
<b>Brasil</b>	1703	4859	11200	19650	31913	32659	20056	30250
<b>México</b>	5430	9526	9186	12831	11312	11786	10928	12950

**Fuente:** CEPAL: “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 200”, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2001.

Las expectativas latinoamericanas en inversiones se asocia a la dinámica de ese indicador en México después del TLCAN, cuando realmente se produce un incremento de las inversiones en la industria manufacturera a lo que se hará referencia más adelante.

Pero el comportamiento de las inversiones depende en buena medida de la estrategia de las ETN, la cual es regionalmente diferenciada. De igual forma los intereses de Estados Unidos son diferenciados por regiones y por países, en lo cual influyen elementos de geopolítica, geoeconomía, etc.

Sin embargo, el resto de América Latina no es México, ni representa para los Estados Unidos lo que ese país. México es la segunda frontera y el Caribe la tercera y son áreas donde los problemas del narcotráfico, procesos migratorios, tráfico de armas e inestabilidad política son evaluados como temas de la seguridad nacional de los Estados Unidos. De ahí la política diferenciada hacia esas subregiones, materializada en iniciativas y proyectos de los que no participan el resto de los países latinoamericanos.

Tanto el Acta para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe como el TLCAN son elementos de la estrategia geopolítica norteamericana, pero tienen un importante componente desde la geoeconomía. Las ETN en el proceso de adaptación a un nuevo ambiente han implementado nuevas estrategias como el establecimiento de sistemas de producción integrados en el ámbito internacional, regional o subregional a los que han incorporado algunas economías latinoamericanas, especialmente México y los países de Centroamérica y el Caribe.

Con vistas a apuntalar su propia industria las ETN norteamericanas han incentivado la creación de cadenas productivas regionales que involucran a países de la región, deslocalizando hacia ellos aquellos segmentos del proceso productivo donde pueden

aprovechar el diferencial salarial, reduciendo los costos y preservando los tramos que aportan mayor valor agregado en la cadena, o garantizando un encadenamiento hacia atrás con industrias norteamericanas que no logran competitivamente los eslabonamientos hacia adelante. Para esto se utilizan mecanismos de producción compartida que ofrecen exención arancelaria para los productos importados desde países con los cuales los Estados Unidos han establecido acuerdos y que incorporen componentes producidos en ese país

Centroamérica, el Caribe y México forman parte de las estrategias empresariales norteamericanas para enfrentar la competencia de sus rivales asiáticos y europeos en los mercados globales. Ello explica el desarrollo de la industria automotriz, de la electrónica y confecciones en países de esa subregión. Esto tiene su reflejo también en una competitividad diferenciada .

En cambio, la estrategia de esas corporaciones en América del Sur es el acceso a fuentes de recursos naturales como petróleo, gas y minerales; y a los mercados nacionales y regionales de servicios: financieros, telecomunicaciones, electricidad, distribución de gas natural y comercio minorista; y al mercado de la industria automotriz del Mercosur, al de la química, al de la agroindustria y el cemento.

En el primer caso se trata de la integración a la cadena global para ganar eficiencia reduciendo costos; en el otro el objetivo es acceder al mercado y ello puede implicar el desplazamiento de rivales nacionales o regionales o extrahemisféricos de estos mercados..

Un segundo elemento para argumentar la inconsistencia de la aspiración a recibir una atención similar a la de México está dado por el resultado del levantamiento de los intereses de las principales empresas norteamericanas que aportan a las campañas electorales y que tienen lobby en el Congreso con foco en América Latina: sus áreas de interés prioritario en la región son México y Brasil, en primer lugar, seguidos por Colombia y después por Perú.

En cuanto a la expectativa sobre la modernización de la planta productiva, no existen evidencias de un desplazamiento en los niveles de I & D con relación al PIB, en tanto la tendencia es a concentrar esa actividad en uno o dos polos de la cadena. La tasa de innovación en los países del Norte es superior a la tasa de transferencia de tecnología hacia el Sur. Si América Latina y el Caribe continuaran manteniendo el ritmo promedio de crecimiento del esfuerzo en I&D/PIB que ha tenido en la última década, alcanzaría los

niveles de ese indicador en los Estados Unidos para el año 2000 dentro de 35 años.<sup>17</sup> En el caso de México, después de la firma del TLCAN indicadores como el número de patentes otorgadas a residentes ha tenido un comportamiento decreciente de 343 en 1993 a sólo 12 patentes otorgadas en 1999; la solicitud de patentes de residentes también se ha reducido de 553 en 1993 a 455 patentes solicitadas por residentes en 1999; la tasa de invención y la tasa de autosuficiencia también han mostrado su tendencia decreciente desde 1993, mientras la tasa de dependencia creció de 13.8 en 1993 a 25.6 en 1999.<sup>18</sup>

Sin dudas las expectativas latinoamericanas en los beneficios del ALCA se han fundado en los mitos del comportamiento de un conjunto de indicadores de la economía mexicana que valdría la pena examinar.

El mito fundador: *México el mayor exportador de América Latina*. Es cierto, en un corto período de tiempo devino el primer exportador latinoamericano, aportando en el año 2000 el 47%<sup>19</sup> del total de las exportaciones regionales de bienes, mientras en 1988 participaba con el 28%<sup>20</sup> de las mismas, y en 1965 lo hacía con el 10%.<sup>21</sup> Sin embargo, habría que agregar que casi el 50%<sup>22</sup> de esas exportaciones corresponden al régimen de maquila, con las características de volatilidad económica que caracterizan ese sistema.

Habría que adicionar además que gran parte de las exportaciones realizadas por México son realmente hechas por empresas norteamericanas.<sup>23</sup> De las 25 mayores empresas exportadoras latinoamericanas, 18 están localizadas en México y de ellas 12 son empresas privadas extranjeras.<sup>24</sup>

También sería necesario develar que el actual patrón de acumulación en el que se desarrolla México condiciona una dinámica tal que en períodos de estancamiento económico logra una balanza comercial favorable, mientras que cuando la economía crece su balanza

---

<sup>17</sup> Calculado por Carlos Fernández de Bulnes.

<sup>18</sup> Datos de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología, en Internet: <http://www.redhucyt.oas.org>

<sup>19</sup> Cálculo en base a datos de CEPAL, incluye la maquila.

<sup>20</sup> Ibídem.

<sup>21</sup> CEPAL: "El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe", Serie : Temas de coyuntura. Contribución de la CEPAL a la reunión de Seattle, 1999. Internet: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>22</sup> CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000

<sup>23</sup> Arroyo, Alberto: "Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", diciembre 2001, en Internet: <http://www.rmalc.org>

<sup>24</sup> América Economía: Op. Cit.

comercial es negativa, lo que se explica por el hecho de que el avance de las exportaciones se sustenta en un incremento de las importaciones.

#### **Balanza Comercial y Crecimiento (millones de dólares)**

Año	Balanza Comercial promedio (con maquila)	Tasa media de crecimiento PIB
1970-81	(1, 991.3)	6.87%
1982-88	8 398.6	0.19%
1989-94	(9, 272.2)	3.90%
1995-96	6, 809.8	0.70%
1997-2000	(5, 219.0)	5.60%

**Fuente:** Arroyo, Alberto: "Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", diciembre 2001, en Internet: <http://www.rmalc.org>

De esta forma si bien México cuenta con las mayores empresas exportadoras de la región, también acapara las mayores importadoras, que por cierto, coinciden.

#### **10 MAYORES EMPRESAS EXPORTADORAS E IMPORTADORAS DE LA REGIÓN**

<b>Exportadoras</b>	<b>Importadoras</b>
PDVSA (Ven)	Petrobras (Br)
PEMEX (Mx)	Daimler Chrysler (Mx)
PEMEX Exp Y Prod (Mx)	PEMEX (Mx)
Delphi Automotive Systems (Mx)	Delphi Automotive Systems (Mx)
Daimler Chrysler (Mx)	General Motors (Mx)
General Motors (Mx)	Ford (Mx)
Volkswagen (Mx)	PEMEX Refinación (Mx)
Grupo Carso (Mx)	ENAP (Ch)
Grupo Sanborns (Mx)	Volkswagen (Mx)
Ford (Mx)	PEMEX Gas y petróleo (Mx)

Fuente: América Economía, 30 de agosto de 2001, en Internet: <http://www.americaeconomia.com>

Otras características del "milagro" exportador mexicano son su concentración sectorial y geográfica, y su incapacidad para crear eslabonamientos hacia delante y hacia atrás con el resto de la economía nacional. La exportación de la rama de maquinaria y equipo de

transporte responde por el 61% de las exportaciones totales y el 90% de ellas están ubicadas en 9 de los 33 estados de la república.<sup>25</sup>

El crecimiento de las exportaciones no es un reflejo del desarrollo de la industria nacional, por el contrario, el contenido mexicano en las exportaciones se reduce cada vez más. En 1983 las exportaciones tenían un 85.9% de contenido nacional (incluye maquila) en 1996 sólo lo tenía el 41.8%.<sup>26</sup>

En las exportaciones no provenientes de la maquila, en 1983 el 91.4% era de contenido nacional, pero ya en 1996 sólo lo tenía el 37% de las mismas.<sup>27</sup>

En las exportaciones de maquila contando el aporte de la mano de obra en 1983 el contenido nacional era de 22.4%, y en 1996 de 17%; si se excluye la mano de obra el contenido nacional de la maquila sólo alcanza el 2%.<sup>28</sup>

Otra peculiaridad del desarrollo exportador mexicano bajo el TLCAN ha sido el cambio en la estructura de las importaciones, si cinco años antes del acuerdo las importaciones de bienes de capital mostraban una tendencia creciente, lo cual podía hacer pensar en la innovación de la planta productiva del país, con el TLCAN se produjo un cambio en el patrón de importación y el 77% son bienes intermedios y materias primas, muchos de los cuales hace diez años eran fabricados en México<sup>29</sup>, pero como uno de los principios de los nuevos acuerdos comerciales es la eliminación de los requisitos de desempeño a la inversión extranjera, sin detenerse en los costos sociales y económicos del cierre de esas industrias esos suministros comenzaron a importarse, sin que en muchos casos ello se justificara por la ineficiencia de la producción mexicana.

Como un elemento positivo del TLCAN puede señalarse la que el sector manufacturero absorbe el 63% de la inversión extranjera; pero el handicap es el hecho de que el 54% del total de la IED está concentrado en ramas manufactureras altamente exportadoras<sup>30</sup> con el consecuente abandono de las inversiones destinadas a la producción para el mercado interno. Además el proceso inversionista desarrollado al calor del TLCAN estuvo dirigido fundamentalmente a la compra de activos ya existentes y no a la creación de nuevas

---

<sup>25</sup> Arroyo, Alberto: Op. Cit.

<sup>26</sup> Ibid..

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.



capacidades y lo que más llama la atención es el hecho que aún cuando el sector manufacturero responde por el 86.8% de las exportaciones totales , hoy absorbe en términos absolutos menos fuerza de trabajo que antes.<sup>31</sup>

Los mayores desequilibrios y efectos negativos del TLCAN se dan en el sector agropecuario, donde se aceleró forzosamente el proceso de liberalización del mercado que debía ocurrir en el año 15 del acuerdo y se produjo efectivamente en el tercer año, con la resultante de que el déficit de la balanza comercial de ese sector se cuadruplicó en los últimos 7 años,<sup>32</sup> trajo la ruina de significativos grupos rurales, acrecentándose la dependencia alimentaria en detrimento de la calidad del consumo, ya que por ejemplo en el caso del maíz que se importa es de menos calidad nutritiva y en gran proporción es transgénico.

No hay dudas que el TLCAN es un preludio pálido de las consecuencias del ALCA para el resto de América Latina, a cuyos costos habría que agregar: la concentración del comercio con los Estados Unidos; el cambio en la pauta exportadora en detrimento de los productos industrializados, el riesgo de reprimarización para aquellos países que tienen una estructura productiva y comercial más diversificada, y un consecuente incremento de la dependencia de los ciclos económicos de ese país.

El ALCA tiene importantes carencias: en cuanto a la política monetaria y lo que se está discutiendo sobre ese tema por parte del Congreso norteamericano, lejos de apuntar a una solución tiende a hacer más tensa y subordinada la relación Estados Unidos-América Latina al disponer que el gobierno podrá tomar represalias contra los países que a su sólo saber y entender apliquen variaciones cambiarias excesivas, lo que constituye una violación de la soberanía monetaria de los países.

En el ALCA no se discute una compensación a los sectores económicos y sociales más vulnerables; sin embargo el debate en los Estados Unidos está acompañado de una legislación **aprobada en años anteriores y cuyos beneficios los demócratas piden ampliar:** “Trade Adjustment Assistance” consistente en varios programas que cubren a los trabajadores y a las firmas que puedan ser impactados desfavorablemente por los acuerdos comerciales. Estos programas pueden proveer asistencia y entrenamiento a los trabajadores

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

desplazados como consecuencia de acuerdos comerciales. Cada año aproximadamente 163 000 trabajadores utilizan estos programas que tienen un costo cercano a los 457 millones de dólares; sus principales beneficiarios son la industria textil y del vestido, la del petróleo y gas, la electrónica, la metalúrgica y la mecánica. En las discusiones con América Latina este elemento está ausente.

Tampoco existe una preocupación por un tratamiento más allá de la retórica a las asimetrías en el desarrollo; este es un tema sensible para las llamadas Pequeñas Economías, pero debiera ser mucho más que eso frente a la economía norteamericana todas las economías latinoamericanas califican como pequeñas. Entre los propios latinoamericanos no existe consenso sobre como abordar el tema, ya que si bien es un tema jerarquizado por el Caribe y Centroamérica, no es menos cierto que de aprobarse un tratamiento diferencial para las pequeñas economías, las medianas, de desarrollo insuficiente estarían en desventaja. Este puede ser un punto de empantanamiento en las negociaciones, si finalmente el Congreso aprobara el fast track.

No existe un compromiso en términos de transferencia de tecnología, pero sí la exigencia de que se cumpla lo establecido en la OMC y más sobre los acuerdos TRIP's referidos a los derechos de propiedad intelectual, lo que anuncia mayores pérdidas a los países latinoamericanos.

Finalmente el silencio cómplice sobre el impacto en los mercados laborales y sobre el desarrollo dejan un vacío en la propuesta hemisférica.

### ***Reflexiones finales.***

- En el ALCA se da una mezcla de liberalización con preservación del proteccionismo selectivo en el Norte, lo que se pone de manifiesto en la persistencia de preservar los mecanismos más sofisticados de protección y en el escalamiento de los mismos en la agenda.

-La creación de áreas de libre comercio basadas en la apertura, la desregulación, la libre circulación de bienes, servicios y capital es una forma de integración funcional al neoliberalismo, de manera que el ALCA confirma en el espacio hemisférico las reglas que los organismos internacionales establecieron como receta en el ámbito nacional. El ALCA

es la institucionalización de la filosofía neoliberal y de la hegemonía norteamericana como pilares de las relaciones interamericanas .

Por tanto la búsqueda de alternativas al ALCA supone plantearse alternativas al neoliberalismo. No existe neutralidad en el ALCA, ni es un acuerdo técnico más, pues otorga la preeminencia a las estrategias empresariales, frente a las estrategias nacionales de desarrollo, lo que equivale a la renuncia de un proyecto de desarrollo. El antineoliberalismo consecuente supone el rechazo al ALCA.

- Todas las acciones encaminadas a revelar la naturaleza del ALCA se inscriben en una posición de resistencia y ello es un momento necesario en la construcción de alternativas.

La resistencia supone aprovechar todos los espacios y el diseño de estrategias diferenciadas hacia y desde los gobiernos, gremios empresariales, movimientos sociales y populares, etc.

- La propia negociación es un momento decisivo, basándose en los propios principios del ALCA. El ALCA se define como un acuerdo único en que nada está acordado, hasta que todo no hay sido aprobado, entonces la eliminación los subsidios, especialmente los agrícolas y la reforma de política política antidumping en la Ley de comercio de los Estados Unidos, debe preceder a la desgravación arancelaria. Esta sería la única manera de respetar los principios aprobados del ALCA y de no repetir la experiencia de la Ronda Uruguay, por citar algunos temas. Si se respetara la letra original del ALCA éste sería innegociable para los Estados Unidos pues los términos de concesión de la TPA han sido muy restringidos.

- La preservación y profundización de los esquemas de integración consolidando la fase de unión aduanera y la negociación colectiva del Acuerdo, potenciaría la capacidad negociadora de la región.

- Promover acuerdos con áreas extrahemisféricas diversificaría los riesgos de una inserción monopólica.

- La estrategia de resistencia supone buscar los códigos con los cuales incorporar el debate sobre el ALCA a la agenda del ciudadano común. Hasta el momento los estudios presentados se refieren a los impacto sectoriales y sobre el comercio intrarregional en algunas agrupaciones subregionales y los cálculos están referidos a lo sectores y productos. Es importante incorporar al análisis el impacto en los mercados laborales, cuantificar la pérdida de empleos y compararlos con los que podrían crearse al calor del Acuerdo, pero no

sólo en términos cuantitativos, sino evaluando la calidad del empleo desplazado y el creado. Esto es una forma de humanizar el análisis porque los afectados no son los productos, son sus productores amenazados con ser excluidos del mercado de productores o desplazados hacia empleos de baja calidad, peor remunerados, con la acentuación de la tendencia a que crezca la cifra absoluta de pobres entre los empleados y la pérdida a una cultura industrial acumulada en muchos países de la región.

- El ALCA no es un paso aislado y restringido a este hemisferio. Si se tiene en cuenta la práctica negociadora norteamericana en que la firma de un acuerdo exitoso se convierte en referente y piso inferior para otras negociaciones, hasta este momento las normas de la OMC constituyen el piso mínimo del ALCA, el AMI, el referente para inversiones, el acuerdo con Jordania para la Propiedad Intelectual. La eventual firma del ALCA haría de este acuerdo un referente para las negociaciones multilaterales, con una trascendencia global en términos del reforzamiento de la hegemonía norteamericana y en detrimento de una multipolaridad que la atenúe. Si hoy el ALCA es para América Latina y el Caribe OMC-plus; en el futuro la OMC sería ALCA plus.

-Los resultados del sondeo anual de Latinobarómetro arrojan un sensible deterioro del apoyo a la democracia en los países de la región. Si en 1997 el 62% de los encuestados consideraban que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en 2001, sólo sustentaban esa opinión el 48% de los mismos. Un 50 % de los encuestados compartió la idea de que no le importaría que los militares llegaran al poder si pudieran resolver los problemas económicos y trabajo a todos.<sup>33</sup> Más allá de las discrepancias en torno a la confiabilidad del sondeo de opinión, éste evidencia una retracción del apoyo a la democracia; no creo que estemos abocados a un nuevo ciclo de dictaduras militares, pero los niveles de desgaste de la confianza de las sociedades latinoamericanas en los actuales gobiernos “democráticos” podría oxigenar una opción autoritaria como voto de castigo. El ALCA apunta a la erosión del tejido económico-productivo y de la consolidación de una sinergia socialmente excluyente, no es posible vaticinar cuánto deterioro social más soportará la democracia, ni cuánto autoritarismo tolerará la Carta Interamericana

---

<sup>33</sup> Latinobarómetro 2001: <http://www.latinobarometro.org>

- El ALCA como la filosofía que lo anima no sólo reafirma la exclusión de productos, de sectores, de personas y de otras formas de integración, sino que excluye también la concepción de desarrollo, del interés nacional y de integración regional.

-Si concordamos en que cada patrón de acumulación supone un sujeto económico y que en el actual (patrón de acumulación) ese papel lo desempeñan las Empresas Transnacionales con la complicidad de las élites gubernamentales valdría preguntarse cuáles podrían ser los sujetos económicos de un modelo alternativo y cuál sería su capacidad de legitimarse como sujeto político. Los sujetos económicos para la opción de un capitalismo de reforma están en proceso de extinción en América Latina y el Caribe. El ALCA amenaza con barrer sus restos.

- La insatisfacción de las expectativas y la revelación de los mitos es un paso en el camino del desencanto y de salida del encandilamiento.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPO DE INTEGRACION,  
2001 (distribución porcentual)

	DESTINOS									
Regiones exportadoras	Mercosur	Mercosur + Chile + Bolivia	CAN	G'3	ALADI <sup>2</sup>	MCCA	América Latina <sup>3</sup>	TLCAN	Hemisferio	Tot Mu
<b>Mercosur</b>	18	24	4	5	30	0	31	23	52	100
<b>CAN</b>	3	5	11	8	18	2	23	47	68	100
<b>G'3</b>	1	2	3	2	5	1	7	83	90	100
<b>ALADI (2)</b>	6	9	4	4	13	1	15	61	75	100
<b>MCCA</b>	0	0	1	3	3	24	31	50	79	100
<b>América Latina</b>	6	8	4	4	13	2	16	60	75	100
<b>TLCAN</b>	2	2	1	9	12	1	13	56	61	100
<b>Total Hemisférico</b>	3	4	2	9	13	1	15	53	61	100

**Fuente:** BID Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Departamento de Integración y Programas Regionales, basado en datos oficiales de los correspondientes países.

<sup>1</sup> Estimaciones basadas sobre los datos disponibles al 17/11/01.

<sup>2</sup> No incluye Cuba.

<sup>3</sup> Incluye Panamá y los Países de ALADI y MCCA.