

El área de libre comercio de las Américas

Víctor Bulmer-Thomas, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres

Durante todo el siglo XX, Estados Unidos ha sido el mercado principal de las exportaciones de América Latina y la fuente principal de sus importaciones.^{1/} Incluso antes de la primera guerra mundial Estados Unidos había reemplazado al Reino Unido como el socio comercial más importante de la región (Bulmer-Thomas, 1995, cuadros 3.6 y 3.7), y el dominio estadounidense nunca ha vuelto a ponerse en tela de juicio. A mediados de los años noventa, la participación estadounidense en las exportaciones de América Latina sobrepasaba el 45%, mientras que su participación en las importaciones superaba el 40%. Aunque la cuota de mercado que representa Estados Unidos tiende a variar inversamente con la distancia (máxima en la cuenca del Caribe y mínima en el Cono Sur), su posición dominante en el plano regional es incuestionable.

El reemplazo del Reino Unido por Estados Unidos como la fuente principal de afluencia de capitales a la región no ocurrió hasta los años veinte, pero, una vez ocurrido, el dominio de Estados Unidos fue incluso mayor que en el caso de las corrientes comerciales. En la mayoría de los países de la región Estados Unidos ha representado constantemente más de 50% de la afluencia de capital extranjero en los últimos ochenta años. De ahí que la masa de capital de propiedad estadounidense (tanto de cartera como directo) supere con creces el valor de la que poseen otros países exportadores de capital. Aun cuando los países de la Unión Europea se consideren en conjunto, apenas varía la situación. Por ejemplo, en el primer lustro de los años noventa Estados Unidos representó 70.7% de la afluencia de inversión extranjera directa a América Latina en comparación con el aporte de 23.9% de toda la Unión Europea (IRELA, 1997, p. 94, cuadro 16).

Tal vez no haya por qué extrañarse de que América Latina sea tan dependiente de las importaciones estadounidenses, pese a haber variado su composición durante el siglo XX; dado que es la economía más adelantada del mundo, Estados Unidos ha estado bien situado para responder a la necesidad latinoamericana de nuevos bienes de capital, en tanto que las multinacionales estadounidenses que operan en la región han apuntalado la demanda de productos intermedios. Más impresionante es la forma en que la posición dominante de Estados Unidos en los flujos comerciales de América Latina ha sobrevivido a los cambios de composición de las exportaciones de la región. Al desplazarse la estructura desde los productos primarios hacia los bienes manufacturados y los servicios (incluido el turismo), Estados Unidos ha sido el destino principal de las exportaciones nuevas y tradicionales. Esto contrasta con la Unión Europea, donde las importaciones provenientes de América Latina siguen dominadas por los productos primarios y donde han logrado escaso éxito las exportaciones no tradicionales.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la relación comercio e inversión ha sido mucho más insignificante. América Latina representa una pequeña parte de las

exportaciones e importaciones estadounidenses, [2/](#) y esto sólo se ha modificado en condiciones excepcionales como las de la segunda guerra mundial. La participación estadounidense en el comercio mundial es casi el triple de la de América Latina, de modo que incluso si Estados Unidos absorbiera el 100% del comercio regional, éste todavía representaría sólo 35% de las exportaciones e importaciones estadounidenses. La afluencia de capitales estadounidenses a otras regiones del mundo es mucho más importante, siendo su destino principal los países desarrollados. Incluso entre los llamados mercados emergentes, la afluencia de capitales estadounidenses a China supera con creces los destinados a cualquier país latinoamericano. Sin embargo, América Latina no es un mercado despreciable para el comercio y la inversión estadounidenses, mientras que la geografía y la geopolítica se combinan para otorgar a la región una importancia que no se explica exclusivamente por razones económicas.

Durante casi todo este largo período de dominio económico estadounidense del comercio y la inversión extranjera en América Latina, la integración regional no ha figurado en la agenda. Estados Unidos no necesitaba suscribir acuerdos de comercio preferencial para conquistar los mercados latinoamericanos y las exportaciones de la región no estaban excluidas de Estados Unidos por la falta de preferencias arancelarias.[3/](#) Los amagos de concertar dicho tipo de acuerdos como los tratados de comercio bilateral reivindicados por el Secretario de Estado estadounidense Cordell Hull en los años treinta fueron la excepción más bien que la regla. Si bien los países latinoamericanos adoptaron sus propios acuerdos de comercio preferencial en los años sesenta, éstos no mellaron la posición dominante de Estados Unidos, que jamás dejó de adherir a los principios del libre comercio mundial suscritos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Además, América Latina no tenía interés en promover la integración económica con Estados Unidos porque su base industrial no era competitiva. [4/](#)

A primera vista, por lo tanto, resulta sorprendente que los gobiernos estadounidenses de los años noventa, comenzando con el del Presidente Bush (1989-1993), hayan venido impulsando un programa de integración hemisférica. Si Estados Unidos pudo mantener su dominio económico en América Latina durante todo el largo período del nacionalismo económico con altos niveles de protección, ¿por qué favorecer acuerdos de comercio preferencial ahora que los mercados de la región son mucho menos restringidos y la globalización promete liberalizarlos aún más? Asimismo, ¿por qué muchos países latinoamericanos ya no temen las consecuencias de la integración económica con Estados Unidos y, al revés, se han vuelto ardientes partidarios de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? El presente artículo explora estas interrogantes.

I. La metodología

Los sistemas de integración regional han proliferado últimamente. La Organización Mundial del Comercio (OMC) sucesora del GATT, ha tomado nota del gran número de acuerdos suscritos en los últimos diez años y ha restringido la definición de lo que debe contener un régimen de integración para que sea compatible con las normas de la OMC.

Sin embargo, esa compatibilidad no significa necesariamente que un sistema de integración pueda considerarse bueno.

Los criterios para estimar el éxito o el fracaso son muy importantes en la evaluación de las políticas económicas. Un programa de estabilización se juzga por su capacidad de reducir permanentemente la tasa de inflación; al respecto, el Plan Austral de Argentina en 1985, por ejemplo, un fracaso mientras que el Plan Cavallo, iniciado en 1991, se consideró un éxito. La liberalización del comercio se aprecia por su eficacia en trasladar los recursos hacia el sector de bienes comerciables y en incrementar la tasa de crecimiento de las exportaciones; por lo tanto, Chile (después de 1983) se considera un buen ejemplo de liberalización del comercio y México (antes de 1995) como un mal ejemplo.

Para evaluar el éxito o fracaso de un acuerdo de 1993, se refirió a la nueva apertura que significaba comercio preferencial, los economistas han aplicado tradicionalmente el criterio de creación de comercio neto, en el supuesto de que el bienestar mejorará si la creación es mayor que la desviación del comercio. La creación de comercio se define como el reemplazo de la producción interna de alto costo por importaciones más baratas provenientes de un socio y la desviación del comercio como el reemplazo de las importaciones provenientes de terceros países por importaciones más caras provenientes de otros miembros del acuerdo de comercio preferencial.^{5/} Cada vez que se propone un sistema de integración, los economistas preparan simulaciones para medir la creación y la desviación de comercio y los resultados se divulgan ampliamente. El ejercicio puede realizarse tanto *ex post* como *ex ante* para verificar si los resultados corresponden a la simulación.

Este criterio aparentemente simple para medir el éxito está erizado de problemas. Primero, la creación de comercio neto calculada por los economistas siempre resulta ser muy pequeña --del orden de 1 % del PIB o incluso menos. Además, este es un efecto estático (es decir, único). Incluso cuando la creación de comercio neto es positiva, el crecimiento económico anual lo supera ampliamente y cuesta creer que los países suscriban acuerdos de comercio preferencial para conseguir resultados tan magros.^{6/}

Además, los políticos y muchos grupos de intereses interpretan la creación y la desviación del comercio al revés de los economistas. Como la primera conduce al cierre de empresas ineficientes, muchos la consideran una pérdida y no una ganancia. Ross Perot, por ejemplo, al referirse al "chupón gigante" (*giant sucking sound*) estaba hablando del reemplazo de producción nacional de alto costo por importaciones más baratas provenientes de un socio comercial, es decir, se refería a la creación de comercio; así, la oposición de Perot a la creación del Tratado de Libre Comercio (TLC) se fundaba en la posibilidad de creación de comercio en Estados Unidos. Asimismo, cuando el Presidente Clinton pidió la aprobación al Congreso para el TLC en 1993, se refirió a la nueva apertura que significaba para las exportaciones estadounidenses como resultado de las preferencias arancelarias que recibiría Estados Unidos con respecto a otros países. Esto, naturalmente, visto desde el punto de vista de México, es desviación del comercio.

Por último, el acuerdo de comercio preferencial considerado a menudo como el "más exitoso" del mundo (la Unión Europea) está plagado de casos de desviación comercial. El más notorio es la política agrícola común, la piedra angular de la alianza franco-germana con posterioridad al Tratado de Roma de 1957, pero hay muchos otros. De hecho, las frecuentes disputas comerciales con Estados Unidos y Japón sobre el acceso al mercado europeo sugieren que la desviación del comercio puede haber sido un factor de peso en el surgimiento de la Unión Europea como el acuerdo de comercio preferencial más importante del mundo.

Hasta una estadística sencilla, como el coeficiente entre las importaciones intrarregionales y las importaciones totales, plantea un sinnúmero de problemas. Suele suponerse que un aumento del coeficiente denota éxito y una caída (o ninguna variación) fracaso; como en la Unión Europea este coeficiente se ha duplicado a casi 70% en los 40 últimos años, ésta sería una interpretación lógica. No obstante, el alza del coeficiente podría deberse tanto a la creación como a la desviación del comercio. Si se debe a la desviación, los economistas ortodoxos sostendrían que el bienestar ha decaído mientras que los políticos y muchos grupos de interés la acogerían como una señal de las posibilidades que se abren a las exportaciones intrarregionales por efecto de la discriminación arancelaria contra terceros países. Ocurriría exactamente lo contrario si esto se debiera a la creación de comercio. Puesto que el aumento del coeficiente se debe casi siempre a una combinación de ambas cosas, no puede utilizarse para medir el éxito o el fracaso.

Es deplorable que no existan criterios inequívocos para evaluar los acuerdos de comercio preferencial. Es difícil sostener un debate serio sobre una política si no hay consenso sobre lo que constituye un buen resultado. Por esta razón tanto los economistas como los no economistas se escudan en conceptos amorfos como "ganancias dinámicas", "poder de negociación" y "soberanía mancomunada". No hay nada de malo con estas ideas, pero es casi imposible medirlas y los acuerdos de comercio preferencial no son necesariamente la mejor manera de obtener las supuestas ventajas.

Gran parte de la confusión obedece a las hipótesis en que descansa la teoría de la integración económica para probar que la creación de comercio neto mejora el bienestar. La creación de comercio provoca el cierre de fábricas y la pérdida de puestos de trabajo, pero la teoría supone el pleno empleo de modo que los factores de producción se reabsorberían en otra parte. Así, según la teoría, la sociedad queda con una ganancia que se traduce en precios más bajos a un costo social nulo ya que la desocupación no aumenta. Asimismo, la desviación del comercio representa un costo para la sociedad porque ha aumentado el precio en divisas de las importaciones, mientras que la producción adicional en el país socio no agrega nada al bienestar, ya que el pleno empleo significa que este incremento se tiene que equiparar con la caída de la producción en alguna otra parte de la economía.

El pleno empleo de todos los factores de producción es una hipótesis muy extrema. Si los factores de producción que la creación de comercio deja excedentarios no encuentran empleo en otra parte, la sociedad de hecho afronta un costo, que debe compararse con el

aumento del excedente del consumidor por efecto de la caída de los precios. Asimismo, si los recursos que la desviación del comercio atrae a la producción en un país socio estaban previamente desempleados, hay una ganancia para la sociedad que debe cotejarse con el costo de un alza de precios.

Los estudios empíricos más sofisticados procuran medir las ganancias y pérdidas vinculadas obviando estos reparos que merece la teoría convencional, pero esos estudios son muy difíciles de realizar y están obligados a formular otras hipótesis también polémicas. Por lo tanto, he llegado a la conclusión, tras meditar sobre este problema por casi treinta años, que está viciado el enfoque metodológico utilizado por los economistas. Propongo, en cambio, un método más sencillo que pueden entender tanto los economistas como los que no lo son.

Con la posible excepción de la Unión Europea, comprometido por el Tratado de Roma a una "unión cada vez más estrecha", todos los acuerdos de comercio preferencial son simplemente medios para alcanzar un fin. Por lo tanto, es imposible estimar el éxito de un acuerdo mientras no se sepa cuál es el objetivo que persiguen sus firmantes. Si la reasignación de recursos que implica el acuerdo es consistente con el objetivo, se puede considerar un éxito. De lo contrario, es un fracaso.

Este enfoque contribuye en gran medida a entender los sistemas de integración en las Américas. Considérense, por ejemplo, los regímenes establecidos entre los países latinoamericanos en los años sesenta (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y el Pacto Andino). Todos compartían al menos un objetivo - la industrialización- y los acuerdos de comercio preferencial fueron considerados como un instrumento para alcanzar esa meta. El hecho de que casi todas las simulaciones sugerían que los sistemas llevarían a la desviación del comercio neto fue considerado -- correctamente a mi juicio- irrelevante por las autoridades.

De estos sistemas el más exitoso fue el Mercado Común Centroamericano; las reducciones arancelarias sobre los bienes manufacturados provocaron la desviación del comercio y el surgimiento de la industria moderna en Centroamérica. Los resultados de la ALALC fueron mucho más modestos porque no se logró lo esperado con los cambios arancelarios mientras la reasignación de recursos entre los países miembros tenía poco que ver con la integración regional. Los países miembros siguieron industrializándose, pero no por influencia de la ALALC. Este fenómeno fue más notorio todavía en el caso de la CARIFTA (predecesora de la CARICOM), y del Pacto Andino, en que por falta de corrientes comerciales entre los países miembros antes de la unión los aranceles preferenciales casi no repercutieron sobre el crecimiento industrial.

Desde los años ochenta se ha considerado que todos estos sistemas han fracasado [7/](#) Sin embargo, a mediados de los años ochenta la industrialización había dejado de ser el objetivo del desarrollo económico. La meta era ahora el crecimiento orientado a la exportación basado en la venta de productos no tradicionales a los mercados extrarregionales en rápido crecimiento. Los sistemas originales eran absolutamente

inadecuados en estas nuevas circunstancias. La integración regional cayó en desgracia para resurgir en los años noventa con un norte diferente.

El hecho de que estos nuevos sistemas -incluido el ALCA- puedan prosperar depende de muchos factores. Primero, los países miembros tienen que ponerse de acuerdo sobre el o los objetivos; como lo ha demostrado la experiencia de la Unión Europea, esto no es algo sencillo. Segundo, los sistemas tienen que estructurarse de manera que sean consistentes con el o los objetivos; aunque la unificación de algunas políticas es esencial, la armonización de otras puede ser contraproducente. Tercero, las políticas acordadas tienen que cumplirse y hay que crear mecanismos para vigilar su cumplimiento.

Estas son las ideas que se utilizarán para comprender el proceso de integración en las Américas. Esto no significa que la creación de comercio neto sea irrelevante (y la desviación masiva del comercio seguirá siendo un peligro para el bienestar en cualquier circunstancia), pero es un instrumento demasiado insensible para entender el éxito o, incluso, la popularidad de los acuerdos de comercio preferencial. Seguramente los fundadores de la integración europea no hubieran obrado de otra manera si las simulaciones hubieran sugerido que el Tratado de Roma llevaría a la desviación del comercio neto. Lo que querían era un sistema que conjurara de una vez por todas el espectro de la guerra y en ello no cabe duda que tuvieron buen éxito. En cambio, como los miembros de la Unión Europea han ido agregándole otros objetivos, como la competitividad global, ahora no se puede decir a ciencia cierta que la estructura actual de la Unión sea la más apropiada. El éxito de un acuerdo de comercio preferencial se cifra pues en su capacidad de satisfacer sus objetivos, que pueden ser variables.

II. La integración de las Américas

La buena disposición de 34 países de las Américas, demostrada en la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), y refrendada en la Segunda Cumbre (Santiago de Chile, abril de 1998) de perseguir la integración hemisférica ofrece un marcado contraste con la casi total indiferencia por la integración regional que se registraba diez años antes. En esa época, la crisis de la deuda era el asunto más apremiante tanto para los deudores (los países latinoamericanos y caribeños) como los acreedores (Canadá y Estados Unidos) y muchos consideraban que la integración regional era parte del problema y no parte de la solución.

Esta transición del escepticismo al entusiasmo exige una explicación, aunque no hayan seguido por la misma ruta todos los países. En particular, es necesario distinguir el camino a Damasco tomado por Estados Unidos del tomado por los países latinoamericanos.

1. Los Estados Unidos de América

Aunque Estados Unidos había preconizado y aplicado el proteccionismo durante casi

toda su vida independiente, surgió de la segunda guerra mundial como un converso al libre comercio. Esta conversión fue consecuencia de su ventaja absoluta en un amplísimo abanico de sectores industriales y servicios, por lo que era casi seguro el provecho que derivaría al abrazar el libre comercio multilateral (o al menos más libre que antes) en el seno del GATT. Estados Unidos fue el paladín del libre comercio multilateral en las "rondas" del GATT que comenzaron a fines de los años cuarenta; el GATT difícilmente habría logrado tanta liberalización del comercio de manufacturas si Estados Unidos no lo hubiera apoyado decididamente (Winters, 1990).

La conversión al libre comercio tuvo sus excepciones -la supervivencia del proteccionismo en varias actividades (por ejemplo, la agricultura y el transporte marítimo)-, pero éstas escapaban al mandato del GATT. Estados Unidos estaba dispuesto con igual entusiasmo que otros países desarrollados a apoyar el proteccionismo para los textiles y el vestuario encubierto en el Acuerdo Multifibras (AMF) suscrito en 1961. No sería difícil, en realidad, traer a colación otros ejemplos del proteccionismo estadounidense en la posguerra. Sin embargo, no cabe duda que sucesivos gobiernos de ese país, de Truman en adelante, asumieron los principios del libre comercio y creyeron que sería beneficioso para Estados Unidos y para el resto del mundo.

De ahí que los acuerdos de comercio preferencial propuestos por otros países no tuvieran buena acogida en Estados Unidos y que sucesivos gobiernos estadounidenses de la posguerra no formularan ese tipo de propuestas. Una excepción fue la Comunidad Económica Europea (CEE), establecida por el Tratado de Roma en 1957, pero el apoyo estadounidense estuvo muy condicionado por su interés en la seguridad europea occidental y en la necesidad de erigir un fuerte bastión contra la amenaza de la expansión soviética. Así, el apoyo de Estados Unidos a la integración europea no debe interpretarse como un apoyo a los acuerdos de comercio preferencial en general.

El movimiento integracionista de la América Latina de fines de los años cincuenta despertó escaso interés, aunque en definitiva Estados Unidos no se opuso. Las empresas multinacionales estadounidenses ya establecidas en la región resultaron favorecidas y otras se apresuraron a aprovechar las nuevas posibilidades de inversión rentable creadas por la ampliación del mercado regional protegido. Las altas tasas de protección nominal y efectiva suponían un riesgo de desviación del comercio, que podía afectar a los exportadores estadounidenses, pero una red de incentivos y excepciones rebajó los aranceles sobre muchos bienes de capital e intermedios -los bienes de mayor interés para los proveedores estadounidenses. En consecuencia, la participación estadounidense en las importaciones totales latinoamericanas se mantuvo bien sin verse seriamente afectada por el crecimiento del comercio intrarregional.

Aunque el Ejecutivo sostuvo su compromiso con el libre comercio multilateral, el Congreso -con su poderosa combinación de intereses y grupos de presión internos- fue más ambivalente. De hecho, ya en 1948 el Congreso no había ratificado el tratado suscrito en La Habana para crear una organización internacional de comercio (OIC) con mayores alcances y facultades que el GATT, pese a que el gobierno apoyaba su creación.^{8/} El deseo del Congreso de enmendar los tratados comerciales ya suscritos por

el Ejecutivo llevó a la adopción en los años setenta de la facultad negociadora por "vía rápida", en virtud de la cual el Congreso tenía una simple opción de aprobar o rechazar los tratados en aquellos casos en que había otorgado un mandato negociador al Ejecutivo. Mediante este instrumento legislativo, los gobiernos estadounidenses consiguieron otorgar credibilidad a su compromiso permanente con el libre comercio multilateral.

Este compromiso comenzó a flaquear por primera vez hacia 1985. El lanzamiento de la Ronda Uruguay en 1986 creó tres problemas para Estados Unidos. Primero, su ambición -extender el ámbito del GATT a la agricultura y los servicios y reducir la protección incluso sobre los bienes manufacturados "sensibles"- amenazó con exponer a los productores estadounidenses a un nivel de competencia que crearía inevitablemente muchos perdedores, así como ganadores; segundo, no había certeza de que la Ronda Uruguay pudiera culminar con éxito, lo que ponía en riesgo al GATT y al sistema de comercio multilateral; tercero, a los negociadores estadounidenses sobre comercio les era cada vez más difícil (con el aumento del número de miembros del GATT) obtener la aprobación del nuevo programa sobre comercio propugnado por Estados Unidos, que incluía medidas de protección de la propiedad intelectual y de las inversiones.

Por lo tanto, el gobierno estadounidense abandonó su resistencia a los acuerdos de comercio preferencial y negoció el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (FTA) que entró en vigor en 1989. Aunque se había suscrito un acuerdo automotriz entre Estados Unidos y Canadá en los años sesenta y un acuerdo de libre comercio con Israel a comienzos de los años ochenta, el FTA fue la primera participación estadounidense importante en un acuerdo de comercio preferencial e incluyó muchos aspectos nuevos. Amplió el libre comercio a esferas que el GATR había dejado intactas, sin exponer a los productores estadounidenses a los peligros de la competencia mundial, e incorporó gran parte del nuevo programa comercial que propiciaba Estados Unidos, con comisiones de arbitraje para resolver cualquier controversia.

Eufórico con el lanzamiento triunfal del FTA en 1989, el nuevo gobierno del Presidente Bush acordó en 1990 negociar un acuerdo de comercio preferencial con México. Canadá, temiendo quedar marginado, aceptó que las negociaciones fueran trilaterales (Wonnacott, 1994), con lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) quedó listo para su ratificación en 1993. Por el hecho de reunir todas las características nuevas del FTA y algunas propias, parecía seguro que el TLC sería objetado por los intereses especiales en el Congreso. Sin embargo, fue aprobado después que el sucesor de Bush, el Presidente Clinton (1993), apoyó decididamente el proyecto pese a sus orígenes republicanos y el TLC entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El apoyo de ambos partidos al TLC pareció presagiar un nuevo enfoque frente a los acuerdos de comercio preferencial e incluso la aprobación ulterior de la Ronda Uruguay ese año no apagó el nuevo interés estadounidense. Por el contrario, el gobierno de Clinton participó con entusiasmo en el foro sobre Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) abogando por un compromiso con los aranceles preferenciales y en diciembre de 1994 Estados Unidos promovió la idea de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el respaldo de todos los demás países presentes.^{9/}

La Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 representó el punto culminante del apoyo estadounidense a los acuerdos de comercio preferencial. Para muchos estadounidenses la devaluación mexicana pocos días después le restó atractivo al TLC y el Presidente Clinton no pudo obtener del Congreso la facultad de la vía rápida necesaria para ampliar el TLC a Chile.^{10/} Incluso el gobierno comenzó a tener dudas y se plantearon interrogantes en Washington D.C. acerca de lo acertado de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (véase *infra*) y los planes brasileños para crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Sin embargo, al menos en público, el gobierno de Clinton siguió comprometido con el ALCA y en su visita a Brasil y Argentina, en octubre de 1997, el presidente respaldó al MERCOSUR.

2. América Latina

Si la oposición estadounidense a los acuerdos de comercio preferencial se originó en su adhesión al libre comercio multilateral, la resistencia inicial de América Latina podría explicarse por las rivalidades nacionales y las escasas posibilidades de beneficiarse del comercio regional. La situación cambió con la industrialización y, como hemos visto, casi todos los países latinoamericanos participaban al menos en un acuerdo de comercio preferencial a fines de los años sesenta.^{11/}

Estos sistemas, evaluados por su compromiso con la industrialización, tuvieron cierto éxito en los años sesenta y setenta. En el comercio intrarregional dominaban las manufacturas, una pequeña pero creciente proporción de la producción industrial se exportaba a los mercados regionales y varias empresas industriales empezaron a exportar a terceros países gracias a su éxito en el comercio regional.

La crisis de la deuda puso fin a estos ensayos de fomento industrial. Las dificultades de corto plazo del balance de pagos a que hacían frente todos los países latinoamericanos los obligaron a imponer restricciones draconianas a las importaciones que cayeron en forma indiscriminada con respecto a las importaciones tanto intrarregionales como extrarregionales. Los países socios respondieron de igual forma y el comercio regional entró en una espiral descendente. Aunque había comercio, se volvía cada vez más difícil financiarlo por la escasez de moneda dura en la región. Algunos gobiernos incluso comenzaron a desalentar las exportaciones intrarregionales a fin de reducir el problema del no pago.

La crisis de la deuda acarrió también el descrédito de todo el experimento de industrialización para la sustitución de importaciones.

Las tasas elevadas de protección industrial se consideraron indefendibles en la nueva era de la promoción de exportaciones y la liberalización del comercio comenzó a eliminar las desventajas que antes tenían las importaciones extrarregionales. Las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, no ocultaron su oposición a los acuerdos de comercio preferencial destinados a promover la industrialización. En general, se consideraba que Chile era el ejemplo que

debían seguir los países que buscaban salir de la crisis de la deuda y el éxito inicial de ese país nada le debió a la integración regional.

Las primeras tentativas por reactivar los acuerdos de comercio preferencial se efectuaron hacia 1985, pero eran poco más que mecanismos defensivos frente a las restricciones externas. Argentina y Brasil recurrieron a la cooperación bilateral como una manera de promover la recuperación económica de un grupo limitado de sectores sin tener que echar mano de divisas escasas. El comercio equilibrado evitaría la necesidad de hacer pagos en moneda dura, mientras que cada país importaría bienes que tendría que adquirir de todas maneras. Casi la misma motivación inspiró la adopción del Derecho de Importación Centroamericana (DICA) en el MCCA, en un vano ensayo de los países miembros de crear un sistema para saldar los pagos intrarregionales en moneda blanda.

A comienzos de los años noventa el apoyo a los acuerdos de comercio preferencial se volvió menos defensivo y más entusiasta. El respaldo estadounidense al TLC y la referencia del Presidente Bush en 1990 a la Iniciativa para las Américas (IA) halló eco en los países latinoamericanos preocupados por la escala de la liberalización que exigía la Ronda Uruguay. El ambiente intelectual comenzó a cambiar cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó la expresión "regionalismo abierto" y el Banco Mundial se volvió menos hostil a los experimentos de integración regional. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo el liderazgo entusiasta de Enrique Iglesias, otorgó un apoyo sin reservas a los acuerdos de comercio preferencial de la región.

El ejemplo europeo revistió también cierta importancia para los países latinoamericanos. El proceso de integración europeo, que alcanzó su clímax en 1992 con la creación del Mercado Único Europeo y la firma del Tratado de Maastricht, resultó atractivo para los países grandes y pequeños de América Latina. Los líderes que visitaban periódicamente la región atribuían la posición de Europa en el mundo a su experimento en integración y todos podían observar el mejoramiento de los niveles de vida de los países más pobres de ese continente. Además, en vista de los problemas de acceso al mercado que tenían los países latinoamericanos al comenzar a crecer sus exportaciones no tradicionales, no pasó inadvertida para ellos la capacidad de la Unión Europea para resistir las presiones estadounidenses en las disputas comerciales.

Este nuevo interés se fundamentaba en la preocupación, en toda América Latina, de que se había extremado la liberalización unilateral del comercio -reducciones arancelarias no equiparadas por los países socios. Incapaces de elevar nuevamente los aranceles,^{12/} los países estimaron que los acuerdos de comercio preferencial eran la manera de restablecer los incentivos a los productores en aprietos que hacían frente a la competencia mundial por vez primera. Los costos fijos podían cubrirse con ventas al mercado regional, permitiendo que las empresas fijaran un precio cercano al costo medio variable en terceros países.^{13/} Los acuerdos de comercio preferencial permitían también la prosecución solapada de políticas de fomento industrial, como el acuerdo automotriz entre Argentina y Brasil suscrito en 1994.

El nuevo enfoque revivió el interés en los acuerdos de comercio preferencial. El moribundo MCCA resucitó en la Cumbre Presidencial de junio de 1990.^{14/} Se infundió nueva vida a la CARICOM que se comprometió a aplicar un Arancel Externo Común y estuvo dispuesta a incorporar nuevos miembros. Se crearon nuevos sistemas, como el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), y proliferaron acuerdos bilaterales de libre comercio. Incluso al Pacto Andino se le prolongó la existencia con la creación de la Comunidad Andina en 1995 y el reingreso de Perú ese mismo año.

Sin embargo, el hecho más importante fue la creación del MERCOSUR en 1991. Basado en la cooperación existente entre Argentina y Brasil, fue mucho más allá de los modestos alcances del libre comercio bilateral. Con Paraguay y Uruguay incluidos y un arancel externo común prácticamente en vigor en 1995, el MERCOSUR se convirtió en el acuerdo de comercio preferencial más dinámico de la región y, en 1996, Bolivia y Chile pasaron a ser miembros asociados. De hecho, encabezado por Brasil, el MERCOSUR busca claramente extenderse a todos los países latinos de Sudamérica para crear el Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) a fines de siglo.^{15/}

El interés por los acuerdos de comercio preferencial no ha ido a parejas con la claridad de definición de sus objetivos. En efecto, es más fácil decir qué no representan los nuevos acuerdos que decir lo que sí representan. No están estructurados para promover la industrialización; no están destinados primordialmente a acelerar el crecimiento económico; no tienen ambiciones geopolíticas (con la excepción del ALCSA). La expresión "regionalismo abierto" se utiliza a destajo para justificar los nuevos acuerdos de comercio preferencial, pero el término plantea tantas interrogantes como las que despeja.

En la presente coyuntura, la falta de claridad causa tensiones. El "regionalismo abierto" perseguido por Costa Rica en el MCCA se basa en una interpretación que no comparten sus socios. Las excepciones al arancel externo común en el MERCOSUR siguen creciendo -y no disminuyendo- a medida que los miembros reaccionan ante los peligros externos gatillados por la crisis financiera asiática de 1997-1998 y la Comunidad Andina no logra encontrar mecanismos obligatorios para alcanzar sus objetivos. Puede que estas tensiones sean simplemente una parte inevitable del proceso de integración o una señal de que -como en Estados Unidos- el movimiento favorable a los acuerdos de comercio preferencial comienza a decaer.

III. El área de libre comercio de las Américas

A primera vista las Américas parecen ser un candidato promisorio para la integración económica. Las exportaciones totales de los 34 países en 1995 ^{16/} ascendían a 972 mil millones de dólares, de los cuales 509 mil millones correspondían a exportaciones hemisféricas, es decir, exportaciones a otros países de las Américas (véase el cuadro 1 (a)) Así, más de la mitad de todas las exportaciones son intrarregionales, lo que se compara favorablemente con otras regiones del mundo, y son mayores que las de Europa

occidental cuando se firmó el Tratado de Roma en 1957.

Sin embargo, en estas cifras predominan los tres países del TLC (Canadá, México y Estados Unidos). Si se excluyen, la importancia del comercio intrarregional es mucho menor (véase el cuadro I(b)) Las exportaciones totales de los 31 países llegaron a 133 mil millones de dólares en 1995, de los cuales 27 mil millones fueron intrarregionales, es decir, destinadas a países de las Américas no miembros del TLC. Las exportaciones intrarregionales de esos 31 países representaban sólo 20% de las exportaciones totales - una proporción mucho más pequeña. Además, el escaso nivel del comercio intrarregional está muy concentrado, pues el comercio bilateral entre Argentina y Brasil representa casi 50% del total.

El bajo coeficiente del comercio intrarregional de los países no miembros del TLC no tendría mayor importancia si existieran fuertes vínculos entre ellos y los países miembros del TLC, lo que no parece ser el caso. En los tres países del TLC (véase el cuadro Ic)) las exportaciones hemisféricas totales ascienden a 441 mil millones de dólares, pero sólo 54 mil millones se exporta a los 31 países no miembros del TLC. Esto significa que apenas un 12% de las exportaciones "hemisféricas del TLC van a países de las Américas no miembros de esa agrupación.

Vale la pena explorar este fenómeno con mayor detenimiento, por ser las cifras tan sorprendentes. En el cuadro 2, las exportaciones de cada país del TLC se registran junto con las exportaciones a los socios del TLC así como a otros países de las Américas. Es así como 85% de todas las exportaciones de México y 94% de sus exportaciones hemisféricas están destinadas a socios del TLC. Para el Canadá, las proporciones son 81% y 98%, respectivamente. En el caso de Estados Unidos el primer coeficiente (la participación de todas las exportaciones destinadas a los socios del TLC) es mucho menor (29.3%), pero la participación de las exportaciones hemisféricas destinadas a los socios del TLC (77%) es también muy elevada. Así, en los tres casos la vasta mayoría de las exportaciones hemisféricas va destinada a los socios del TLC Y Sólo una pequeña proporción va a los países no miembros del TLC.

CUADRO I

Corrientes comerciales en las Américas, 1995 (Miles de millones de dólares)

Exportaciones de las Américas (a)			Exportaciones de las Américas excluidos los países del TLC (b)			Exportaciones de los países del TLC (c)		
Totales	Intrarregionales	%	Totales	Intrarregionales	%	Totales	Intrarregionales	%
972	509	52.4	133	27	20.0	441	54	12.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1997.

CUADRO 2**Exportaciones de los países del TLC 1995**
(Miles de millones de dólares)

México	
Exportaciones totales	79.8
A los Estados Unidos	66.7(83.6%)
A Canadá	2.0(2.5%)
Al resto de América	4.3(5.4%)
<i>Nota:</i> 85% de las exportaciones totales a países del TLC; 94% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC	
Canadá	
Exportaciones totales	190.2
A los Estados Unidos	152.9(80.4%)
A México	0.8(0.4%)
Al resto de las Américas	2.8(1.5%)
<i>Nota</i> 81% de las exportaciones totales a países del TLC; 98% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC:	
Estados Unidos	
Exportaciones totales	582.5
A Canadá	126(21.6%)
A México	45(7.7%)
Al resto de las Américas	50*8.6%)
<i>Nota:</i> 29.3% de las exportaciones totales a países del TLC; 77% de las exportaciones hemisféricas a países del TLC	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1997).

Por su mismo tamaño incluso una pequeña proporción de exportaciones estadounidenses destinadas a países no miembros del TLC es considerable en términos absolutos. Sin

embargo, lo que interesa a los países no miembros del TLC es el tamaño absoluto de las importaciones estadounidenses. Estas son menores que las exportaciones estadounidenses a países no miembros del TLC, puesto que Estados Unidos ha registrado últimamente un superávit comercial con los países latinoamericanos, excepto México (desde 1994 acusa un déficit con México). Las exportaciones estadounidenses a países de las Américas no miembros del TLC sumaron 50 mil millones de dólares en 1995, pero las importaciones estadounidenses de esa misma fuente sólo ascendieron a 45 mil millones de dólares.[17/](#)

El volumen de las importaciones sigue siendo considerable en términos absolutos y ha ido creciendo. Para los países pequeños de la cuenca del Caribe, el mercado estadounidense señorea sobre todos los demás y lograr un mejor acceso a ese mercado sigue siendo una perspectiva atrayente. Hay enormes diferencias entre los países latinoamericanos en cuanto a su participación en las exportaciones destinadas a Estados Unidos (véase el gráfico 1). En un extremo, están los países con una altísima dependencia (más de la mitad de todas las exportaciones), grupo que incluye a México, Haití y Honduras. En el otro extremo, figuran 12 países (13 si incluimos a Cuba) con una dependencia menor (menos de 25%). Este último grupo comprende algunos de los países más grandes y más importantes de la región (por ejemplo, Argentina y Brasil).[18/](#)

El proyecto ALCA tiene una forma muy asimétrica pues, por un lado, los países del TLC constituyen un bloque en gran medida autocontenido y los países no miembros del TLC se dividen en tres grupos en función de su dependencia del decisivo mercado estadounidense: los de gran dependencia (más de 50% de las exportaciones); los de dependencia moderada (entre 25% y 50%) y los de escasa dependencia (menos de 25%). Por lo tanto, es probable que haya objetivos muy diferentes tras el interés de cada país en el ALCA. A fin de ilustrar este aspecto, he seleccionado unos pocos países para explorar su interés en el proyecto ALCA comenzando por Estados Unidos.

1 . Los Estados Unidos

El concepto de ALCA se originó en 1990 cuando gobernaba un republicano, el Presidente Bush, y lo retomó a fines de 1994 un demócrata, el Presidente Clinton. Así, al menos a nivel del Ejecutivo, el proyecto parece tener el apoyo de ambos partidos. ¿Cómo se explica esto?

Si bien no es de gran volumen el comercio entre Estados Unidos y los países de las Américas no miembros del TLC, no puede decirse lo mismo de su tasa de crecimiento. A los exportadores estadounidenses les ha ido excepcionalmente bien con el crecimiento espectacular de las importaciones latinoamericanas desde 1990, cosa que es válida incluso si se excluye a México de las cifras. Las importaciones de América Latina de países no miembros del TLC (es decir, excluido México), espoleadas por la liberalización comercial y la recuperación económica, se dispararon de 60 300 millones de dólares en 1990 a 160 000 millones de dólares en 1995 -lo que representa una tasa anual de crecimiento de 18.3%. Las exportaciones estadounidenses a estos mismos países crecieron exactamente a la misma tasa, dejando a Estados Unidos con una proporción

invariable del total. fue un logro considerable dadas las medidas tomadas para promover la integración regional entre los 31 países no miembros del TLC.

GRAFICO 1

Estados Unidos: Participación porcentual en las exportaciones, 1995

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1997.

No obstante el éxito estadounidense en conservar su participación en, un mercado en rápido crecimiento, por muy impresionante que sea, no puede explicar el interés de Estados Unidos en el ALCA. Primero, la iniciativa Bush de 1990 antecede al rápido crecimiento de las importaciones; segundo, el mercado de los países no miembros del TLC (como hemos visto) sigue siendo de importancia secundaria para los exportadores estadounidenses; tercero, Estados Unidos ha demostrado su capacidad para mantener su participación en este mercado sin necesidad de recurrir a un acuerdo de comercio preferencial.

Al parecer, el interés principal del gobierno estadounidense en el ALCA radica en la oportunidad de promover un nuevo programa de comercio. El ALCA se originó en una época de profunda frustración por la falta de avance en la Ronda Uruguay. Esta frustración explica en parte el interés de Estados Unidos en el TLC, donde pudo hacer valer en el programa sus nuevos intereses en materia de comercio e inversión a nivel internacional. La extensión del TLC al resto de las Américas le ofrece a Estados Unidos la oportunidad de cumplir su programa con menos riesgo de perder el control. Para un país todavía ambivalente acerca de las virtudes del multilateralismo, ésta es una atractiva oportunidad.

Cabría sostener que el término de la Ronda Uruguay y el reemplazo del GATT por la OMC hacía superfluo el ALCA desde el punto de vista estadounidense. Sin embargo, es muy difícil que Estados Unidos controle el programa de la OMC y ya hay varias comisiones de arbitraje que han fallado en contra de este país. Incluso hay países pequeños que han obtenido fallos favorables en controversias con los Estados Unidos; la Unión Europea también ha explorado la posibilidad de recurrir a la OMC para que ésta falle en contra de la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton. Así, la OMC no es popular en muchas partes de los Estados Unidos y el ALCA se considera una vía más expedita para promover las nuevas aspiraciones estadounidenses

El programa contiene muchos elementos, pero se parece mucho al de los grupos de trabajo establecidos dentro del marco del ALCA en 1995. Estos comprenden normas sobre la inversión extranjera, las adquisiciones del sector público, la propiedad intelectual y los servicios -todas esferas de gran interés para Estados Unidos y que ya están cubiertas por el TLC. Si predominan los criterios estadounidenses respecto a estos delicados asuntos dentro del proyecto ALCA, hay muchas más posibilidades de que se adopten a nivel mundial en la OMC. De ahí que el ALCA desde la perspectiva estadounidense,

puede considerarse como una avanzada de los esfuerzos estadounidenses por configurar la próxima generación de acuerdos en la OMC. Tal vez ésta sea una de las razones de por qué el gobierno estadounidense se ha mostrado poco interesado en iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales en la OMC, ya que los avances para crear el ALCA son todavía muy escasos.

El gobierno estadounidense también tiene objetivos no económicos que desea hacer cumplir mediante las negociaciones a favor de ALCA- La asimetría ya mencionada ofrece a los Estados Unidos una fuerte posición negociadora en una amplia variedad de aspectos con aquellos países interesados en obtener acceso al mercado. Por este motivo, el gobierno estadounidense favorece las negociaciones bilaterales y -pese a las reuniones ministeriales realizadas en Belo Horizonte en mayo de 1997 y en Costa Rica en marzo de 1998-, todavía no ha abandonado esta posición.[19/](#)

El ALCA puede considerarse también, desde la perspectiva estadounidense como la versión de la doctrina Monroe del siglo XXI. Es un instrumento estadounidense complejo y de mutuo provecho para restringir la influencia europea e incluso la asiática. El feliz término de las negociaciones para crear el ALCA fortalecería indudablemente aún más los lazos económicos y tal vez políticos entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos y reduciría concomitantemente los vínculos comerciales con la Unión Europea. De hechos tal posibilidad es por cierto uno de los factores que explican el interés europeo en concertar acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos.

Por lo tanto, no es difícil advertir por qué el gobierno estadounidense sigue, preconizando la creación del ALCA. Sin embargo los obstáculos que encara son considerables incluso en el plano interno. El Congreso no parece dispuesto a otorgar la "vía rápida" sin la cual las negociaciones pro ALCA - iniciadas formalmente en la Cumbre de las Américas en abril de 1998- seguramente van a estancarse. La opinión pública se ha vuelto en contra del TLC a raíz de las dificultades económicas y políticas de México desde diciembre de 1994 y el ALCA se considera una extensión del TLC. Asimismo puede que el próximo Presidente de los Estados Unidos sea mucho más escéptico que Bush o Clinton acerca de las bondades del libre comercio.

2. Costa Rica

Costa Rica tiene una gran dependencia comercial de los Estados Unidos ([véase el gráfico 1](#)). Empeñada en un crecimiento económico basado en las exportaciones, ha puesto en marcha una serie de reformas destinadas a promoverlas. El mercado regional (es decir, centroamericano), al que Costa Rica está vinculada por el Mercado Común Centroamericano (MCCA), es demasiado pequeño para abrir muchas posibilidades de crecimiento rápido y duradero de las exportaciones y los demás países latinoamericanos producen bienes con que los productos costarricenses entran en competencia. Costa Rica procura atraer en cambio a la inversión multinacional para que utilice el país como un trampolín para exportar al resto del mundo, El mejor ejemplo es INTEL, la empresa de computadores, cuyas exportaciones desde Costa Rica tienen un valor bruto que ya ha sobrepasado el del café y el banano.

En esta estrategia el acceso al mercado estadounidense desempeña un papel decisivo. Costa Rica ya ha sufrido las arbitrariedades de los fallos comerciales estadounidenses sobre los derechos antidumping y compensatorios y estaría dispuesta a hacer muchas concesiones para tener un acceso más seguro al mercado con aranceles más bajos y eliminando las barreras no arancelarias. Costa Rica es beneficiaria de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, pero ésta se considera de alcance limitado, de duración incierta e inadecuada como defensa contra el TLC. Casi todos los exportadores costarricenses tienen experiencia con el mercado estadounidense resultante de estudios en el extranjero, lazos familiares y vacaciones y el idioma no es gran problema.

Costa Rica está vinculada mediante los sistemas de integración regional con el resto de Centroamérica, México y Panamá, pero abandonaría encantada todos estos sistemas mañana mismo si hubiera una posibilidad real de incrementar y asegurar su acceso al mercado estadounidense. No es cierto que Costa Rica estaría dispuesta a pagar cualquier precio a fin de obtener ese acceso, pero no cabe duda que Estados Unidos podría obtener muchas concesiones si las negociaciones pro ALCA se realizaran sobre una base bilateral.

Costa Rica, que fue sede en marzo de 1998 de la reunión ministerial que precedió a la Cumbre Presidencial de abril, desearía que las negociaciones pro ALCA comenzaran de inmediato y trataran todos los temas. El gobierno -tanto el reciente como el saliente [20/](#) no está interesado en prolongar el debate por muchos años y le complacería la ejecución parcial a medida que concluyen los acuerdos, sin postergarlo hasta que se hayan completado todas las negociaciones.

3. Brasil

Brasil no propuso el ALCA y durante el primer lustro de los años noventa tuvo otras prioridades (por ejemplo, el MERCOSUR, la estabilización de la inflación). Cuando Brasil comenzó a tomar en serio el proyecto, luego de la Cumbre Presidencial de 1994, el ALCA ya se configuraba como un proyecto de inspiración estadounidense. Así, Brasil se ha visto en la posición de tener que reaccionar a los acontecimientos en vez de conducirlos -precisamente la experiencia opuesta de lo ocurrido con el MERCOSUR (de Paiva Abreu, 1997).

El ALCA se ha ido fraguando en tiempos difíciles para Brasil. Ha coincidido con la transición de un gran superávit de la balanza comercial en 1993 a un severo déficit ulterior. Brasil no se halla pues en una posición fuerte para afrontar una nueva ronda de reducciones arancelarias y hay una seria oposición interna a las medidas de liberalización comercial ya adoptadas. La crisis financiera asiática no ha sido un alivio, pues las exportaciones asiáticas compiten con los productos brasileños tanto en el mercado interno como en terceros países.

Brasil mira con recelo el nuevo programa comercial estadounidense y necesita aliados para bloquear algunos de sus aspectos más radicales. Estos aliados (por ejemplo India)

pueden hallarse en la OMC, pero Brasil no puede confiar tanto en el apoyo de otros países americanos. Por eso es que Brasil está decidido a que el MERCOSUR se negocie como bloque en el ALCA. Así como el ALCA es un sistema de inspiración estadounidense, el MERCOSUR figura cada vez más como un proyecto brasileño cuyo programa el Itamaraty controla con firmeza. Este último incluye la extensión del MERCOSUR a otros países para cumplir el sueño brasileño de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

El ALCSA, con Brasil como su líder indiscutido, y negociando en bloque, sería una fuerza formidable en las negociaciones pro ALCA. Por eso es que Brasil está interesado en aplazar tanto el comienzo de las negociaciones como la ejecución de cualquier otro acuerdo. La posición brasileña respecto a este punto ha sido congruente y eficaz, pero no es compartida por todos los países latinoamericanos (por ejemplo, Costa Rica) y ciertamente no es respaldada por los Estados Unidos.

En la Cumbre Presidencial de Santiago y la reunión ministerial de Costa Rica que la precedió se logró en parte salvar las diferencias entre las partes en función de lo que esperan obtener del proyecto ALCA. Aunque la carencia de la vía rápida es un fuerte golpe a la buena conclusión de las negociaciones, la crisis asiática puede resultar un estímulo poderoso. Muchos países de las Américas hacen frente a la competencia directa e indirecta de las exportaciones asiáticas como resultado de las devaluaciones recientes y el ALCA puede considerarse como una manera de recuperar el terreno perdido. Sin embargo, el hecho de que se tenga previsto que el ALCA comience recién el año 2005 - completándose quizás cuando- significa que ésta no es una solución de corto plazo para el peligro asiático.

IV. La Unión Europea y las Américas

La Unión Europea no ha sido ajena al avance de la integración en las Américas. De hecho, desempeñó un papel muy positivo en promover los sistemas subregionales que operan en los países latinoamericanos, como los proyectos en Centroamérica emprendidos en virtud del acuerdo de cooperación que apoya el MCCA y la asistencia técnica al MERCOSUR y la Comunidad Andina en apoyo de la integración regional. De hecho, el cambio de nombre del Pacto Andino a Comunidad Andina fue un esfuerzo consciente de los Estados miembros de tomar como modelo a la Comunidad Europea, predecesor de la Unión Europea.

Prestar apoyo a sistemas de integración regional en el resto del mundo no es ninguna novedad para la Unión Europea. La Comisión Europea sostiene un principio ideológico a favor de la integración, que ejerce en cada oportunidad que se le presenta. La Unión Europea también se ha mostrado interesada en celebrar pactos comerciales preferenciales con países de las Américas como una extensión lógica de los acuerdos de "tercera generación" existentes en toda la región. Estos acuerdos de comercio preferencial forman parte de la red de acuerdos mediante los cuales la Unión busca establecer lazos con los

países del mundo en desarrollo, Así, la Unión Europea y México establecieron en diciembre de 1997 el contenido de un acuerdo de comercio preferencial para su negociación sector por sector, en tanto que se han suscrito acuerdos marco con Chile y el MERCOSUR.

El acuerdo con México está en una etapa mucho más avanzada que los demás, pero es menos importante que el suscrito con el MERCOSUR, ya que más de 50% de las exportaciones y las corrientes de inversión de la Unión Europea destinadas a los países latinoamericanos, así como más del 70% de la masa de la inversión extranjera directa europea se concentran en, el MERCOSUR. En cambio, México y Chile representan apenas una pequeña proporción de las exportaciones de la Unión a América Latina y en el caso de México la proporción ha venido cayendo con rapidez. [21/](#)

Tal como ocurre con el ALCA, los motivos que inspiran los acuerdos suscritos son muy distintos. La iniciativa parece haber venido en todos los casos de los países latinoamericanos interesados, pero la Unión Europea ha respondido con prontitud. Entre los países latinoamericanos, la posición de México es la más fácil de comprender ya que espera evidentemente utilizar el acuerdo para diversificar su comercio e inversión y reducir su dependencia de los Estados Unidos -dependencia que ha aumentado notoriamente desde que entró en vigor el TLC. Para Chile (a diferencia de México) la Unión Europea representa un importante mercado de importación (27.1% en 1995) y un acuerdo de comercio preferencial es el corolario natural de los acuerdos que Chile ya ha suscrito o está negociando con los países de todo el mundo (Bulmer-Thomas, 1997).

Asimismo, la Unión Europea es un mercado importante para las exportaciones del MERCOSUR (el más importante en el caso de Brasil), aunque -tal como ocurre con el resto de América Latina- la importancia del mercado europeo ha venido declinando. En 1990 la Unión representaba 31.9% de las exportaciones totales, proporción que bajó a 23.4% en 1996. Los productos agrícolas sobresalen en este comercio (aproximadamente 50% de las exportaciones totales), proporción mucho mayor que la que se observa en las exportaciones a los Estados Unidos o a los países latinoamericanos. Así, uno de los atractivos e suscribir un acuerdo de comercio preferencial es la perspectiva de obtener acceso a la Unión Europea para las exportaciones agrícolas provenientes del MERCOSUR.

El interés de la Unión Europea en suscribir acuerdos de comercio preferencial con los países latinoamericanos descansa en dos consideraciones. En primer lugar, la liberalización unilateral del comercio en América Latina ha creado oportunidades sin precedentes para expandir las exportaciones europeas a la región. En consecuencia, la proporción de las exportaciones extrarregionales destinadas a América Latina ha venido creciendo desde 1990 tras varias décadas de disminución.[22/](#) Como la participación de América Latina en las importaciones extrarregionales de la Unión Europea ha seguido bajando, el déficit comercial tradicional de la Unión Europea con la región ha sido reemplazado por un pequeño superávit. Con ello, América Latina se ha considerado como un mercado en rápido crecimiento para las exportaciones extrarregionales de la Unión Europea y uno que merece cultivarse.

La otra razón se relaciona con el proyecto ALCA. La integración hemisférica podría poner en peligro el crecimiento de las exportaciones de la Unión Europea a la región por efecto de la desviación del comercio; incluso con las barreras comerciales más bajas que imperan ahora habrá mucho campo para la desviación del comercio desde Europa a los Estados Unidos si el ALCA llega a feliz término. Así, mientras mayor sea la probabilidad de que prospere el ALCA, mayor será el interés que mostraría la Unión Europea en los acuerdos de comercio preferencial, sobre todo si se trata de un convenio con el MERCOSUR donde Europa tiene mucho más que perder.

Los avances hacia la suscripción de acuerdos de comercio preferencial entre Europa y América Latina no se dan en el vacío. El problema de la desocupación en la Unión Europea (11 % promedio regional) ya es muy grave y con la entrada en vigor de la Unión Monetaria Europea (UME) el 1 de enero de 1999, seguramente empeorará a corto plazo. La Comisión Europea, cuyos funcionarios están encargados de realizar las negociaciones detalladas de los acuerdos de comercio preferencial, sufrirá fuertes presiones de los Estados miembros para limitar las concesiones comerciales. Sin la liberalización del comercio agrícola, sin embargo, los acuerdos proyectados violarán las normas de la OMC y no darán satisfacción a los países latinoamericanos (sobre todo los miembros del MERCOSUR).

Es más lento el crecimiento de las importaciones latinoamericanas y seguirá decayendo. El incremento espectacular en el primer lustro de los años noventa obedeció a la liberalización del comercio y no a un rápido crecimiento económico. Una liberalización del comercio de esta magnitud no podrá repetirse y los déficits comerciales se han vuelto más difíciles de financiar luego de la crisis financiera asiática. Por lo tanto, la Unión Europea observará que el crecimiento de sus exportaciones a América Latina en el segundo lustro de los años noventa será mucho menos acentuado. Este factor puede restarle interés a suscribir acuerdos de comercio preferencial con la región.

V. Conclusiones

Los sistemas de integración subregional en las Américas van a perdurar. Los creados en los años sesenta sobrevivieron a la "década perdida" de los años ochenta y no hay motivos para creer que no prosperarán en un ambiente más favorable generado por la reforma económica y la consolidación democrática. Los nuevos sistemas -MERCOSUR y TLC- tienen incluso mejores perspectivas, pues su estructura toma más en cuenta las nuevas circunstancias y hay pocos o ningún impedimento como lastre del pasado.

No obstante, no puede negarse que la integración regional es un asunto muy difícil. No existe el equilibrio estático en los sistemas de integración, como lo ha demostrado elocuentemente la experiencia europea. Una etapa desemboca inexorablemente en la otra. Así, la adopción de un arancel externo común conduce a un mercado único; éste exige su vez la armonización cambiaria, la que --en presencia de la movilidad del capital- implica

la unión monetaria (Wyplosz, 1997). El proceso sólo se completa cuando --como en el caso de la Alemania de Bismarck o Estados Unidos decimonónico- la integración económica crea un solo país. Como los Estados miembros pueden resistirse a este proceso, o al menos tener ideas diferentes sobre la velocidad del proceso, hay amplio campo para el roce.

La integración en las Américas no es ajena a estos procesos y el roce se agudiza por la falta de objetivos comunes. Paradójicamente, lo que atenúa el problema es la lentitud del avance hacia la conclusión de cada etapa. Así, las dificultades del MERCOSUR para completar el arancel externo común permiten que los Estados miembros posterguen la consideración de la - próxima etapa (el mercado único); mientras que el hecho de que el MCCA no haya reformado las instituciones que apoyan la integración ha impedido tratar el problema de las barreras no arancelarias. La CARICOM no ha sido ni siquiera capaz de decidir respecto a la calidad de miembro en el sistema de modo que se vuelve muy lento pasar de una etapa a otra.

El TLC tampoco está inmune a estas presiones, con el resultado de que Estados Unidos ha visto que la integración regional tiene un costo en términos de soberanía económica nacional. Ya se trate de una controversia con Canadá respecto a qué constituye una excepción cultural al libre comercio (por ejemplo, las revistas) o una diferencia con México acerca de un proceso productivo (por ejemplo, la pesca del atún), Estados Unidos está aprendiendo a golpes que la integración regional exige modificar la manera de hacer la política económica. El rescate financiero de México en 1995, contra la oposición del Congreso, fue también un recordatorio de que los socios implican obligaciones y no sólo oportunidades.

El TLC sobrevivirá a estas tensiones, dificultades y presiones. El proceso de integración económica entre los tres países es irreversible y los beneficios considerables. Sin embargo, la dinamización del TLC no conducirá necesariamente a su ampliación mediante el ALCA o a la inclusión de otros miembros. Por el contrario, las responsabilidades emanadas del TLC (por ejemplo, mejoras ambientales), sumadas a costos claramente visibles (por ejemplo, pérdida de ocupaciones en industrias con gran densidad de mano de obra), tenderán a reducir aún más el atractivo popular del ALCA y a aumentar la resistencia del Congreso a la vía rápida. La coalición multipartidista favorable al TLC, con mayoría muy escasa en el Congreso incluso en 1993, será difícil de reconstruir para otros países de las Américas.

El gobierno de Clinton no puede abandonar el ALCA y las negociaciones se iniciarán según lo convenido en la cumbre de Santiago. Sin embargo, no habrá urgencia en abrir el debate y los países latinoamericanos serán renuentes a hacer cualquier concesión en ausencia de la vía rápida. A medida que avancemos hacia el año 2005, será cada día más difícil amalgamar los diferentes sistemas de integración en las Américas. La experiencia europea en este sentido no es grata: la competencia entre la Zona Europea de Libre Intercambio y la CEE llevó a la absorción de la primera por esta última. Es difícil imaginar algo similar en las Américas.

Si falla el ALCA, disminuirá la perspectiva de celebrar acuerdos de comercio preferencial entre la Unión Europea y los diferentes países o regiones de las Américas. Es posible que pueda concluirse uno con México, porque está mucho más avanzado que los demás. Pero incluso esto no es seguro y es difícil que éste sienta un gran precedente para el MERCOSUR. Para México y la Unión Europea un acuerdo de comercio preferencial es en gran medida simbólico; el volumen de comercio es pequeño y es difícil que aumente mucho, incluso con un acuerdo de comercio preferencial. El MERCOSUR es diferente y la Unión Europea tendrá que hacer penosas concesiones para lograr un acuerdo. Por cierto, no habría por qué hacerlas si disminuye la amenaza de exclusión de las Américas por no concretarse el ALCA.

Pase lo que pase, parecen destinados a aumentar los vínculos en materia de comercio e inversión entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. La lógica proximidad geográfica, los lazos culturales y la erosión de las barreras idiomáticas apuntan en la misma dirección. Estados Unidos ha demostrado su capacidad para conservar e incluso aumentar su cuota de mercado en condiciones adversas; es difícil que la pierda cuando las circunstancias son tanto más propicias. Con o sin el ALCA, es seguro que se fortalecerán los lazos económicos entre Estados Unidos y sus vecinos del hemisferio. Y el comercio entre Estados Unidos y Cuba - otrora un socio importante- puede evolucionar en un solo sentido.

(Traducción del inglés)

Bibliografía

Bulmer-Thomas, Y. (1998): "The Central American Common Market: from closed to open regionalism", *World Development*, vol. 26, No.2, Oxford, Pergamon Press, febrero

- (1997) "Regional integration in Latin America since 1985: open regionalism and globalisation" *Economic integration worldwide*, El-Agraa, A. (ed.) Basingstoke, Macmillan Press.

- *The economic history of Latin America since independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997) ;*Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinamericanas) (1997): *The European Union and the Rio Group: the biregional agenda*, Madrid.

Krueger, A. (1997): "Free trade agreements versus customs unions", *Journal of Development Economics*, vol. 54, No 1, Amsterdam, North-Holland, octubre.

De Paiva Abreu, M. (1997): "O Brasil e a Alca: interesses e alternativas", *Brasil: desafios*

de um país em transformacao, J. dos Reis Velloso (ed.), Rio de Janeiro, Jos Olympio.

Winters, A. (1990): "The road to Uruguay", *The Economic Journal*, vol 100,N' 403, Cambridge, Royal Economic Society.

Wonnacott, R. (1994): "Canada's role in NAFTA: to what degree has it been defensive?", *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will Benefit?* V. Bulmer-Thomas, N. Craske y M. Serrano (eds.), Basingstoke, Macmillan Press/ILAS.

Wyplosz C. (1997): "EMU: why and how it might happen", *The Journal of Economic Perspectives*, vol.11 No 4, Nashville, American Economic Association

Notas:

1/ En el presente artículo, a menos que se indique expresamente lo contrario, la expresión "América Latina" denota a la región de América Latina y el Caribe. Esta es casi equivalente a la expresión "hemisferio occidental" que aparece en las publicaciones del Fondo Monetario Internacional.

2/ En 1996, la participación en las exportaciones e importaciones fue de 17.6% y 15.4%, respectivamente (FMI, 1997, p. 454).

3/ En este artículo empleo el término "acuerdo de comercio preferencial" y no el de "acuerdo de comercio regional" para referirme a un acuerdo con obligaciones jurídicas en que los países se ofrecen entre sí concesiones comerciales recíprocas, que no extienden a terceros países. Utilizo el término acuerdo de libre comercio sólo cuando forma parte del título oficial de un acuerdo, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

4 / Cuando México, bajo la presidencia de López-Portillo (1976-1982), fue abordado por Estados Unidos con miras a suscribir un acuerdo de comercio preferencial. la oferta fue rechazada. No cabe duda que esto se explica en parte por un nacionalismo anticuado, pero la economía también desempeña un papel importante.

5/ En términos de divisas, las importaciones de terceros países siguen siendo más baratas, pero los consumidores ya no tienen que pagar aranceles por las importaciones provenientes de los socios y pueden así reorientar sus preferencias. Tiende a producirse la desviación del comercio cuando los aranceles son elevados

6/ La creación de comercio neto suele ser negativa en los cálculos de los economistas, lo que implica que el acuerdo de comercio preferencial en cuestión va a perjudicar el bienestar. Este aspecto suele soslayarse con la referencia a las "ganancias dinámicas"(no especificadas).-

- 7/ Véanse, por ejemplo, las generalizaciones algo aventuradas de Krueger (1997).
- 8/ Por lo tanto, la OIC jamás existió, quedando sólo el GATT, que en la época de su creación (1947) se suponía que sólo sería temporal.
- 9/ Los únicos ausentes fueron Cuba y aquellos territorios caribeños cuya política comercial está a cargo de las potencias metropolitanas.
- 10/ En la Cumbre de las Américas se había decidido que Chile sería el primer país que podría acceder a un TLC ampliado.
- 11/ La excepción principal era Panamá, cuya economía basada en los servicios no se prestaba a participar en ninguno de los acuerdos de comercio preferencial de la región.
- 12/ La calidad de miembro del GATT, y luego de la OMC, restringía la capacidad de los países para elevar los aranceles una vez consolidados. En todo caso, las alzas arancelarias envían precisamente el mensaje equivocado si lo que quieren los gobiernos es indicar
- 13/ Siempre que el país importador no imponga un derecho compensatorio o antidumping, como ha ocurrido en varios casos.
- 14/ La resurrección del MCCA habría ocurrido antes si no hubiera sido por las tensiones regionales creadas por la supervivencia del régimen sandinista en Nicaragua. La derrota de los sandinistas en febrero de 1990 en elecciones libres allanó el camino para la reactivación del MCCA (Bulmer-Thomas, 1998).
- 15/ Se suscribió un acuerdo marco entre el MERCOSUR y los demás países de la Comunidad Andina en vísperas de la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en abril de 1998.
- 16/ He utilizado las cifras de 1995, ya que las correspondientes a 1996 que aparecen en FMI (1997) podrían ser revisadas. Al redactar este artículo no disponía de cifras para 1997.
- 17/ En 1996, las cifras fueron 53 mil millones y 52 mil millones, respectivamente. Véase FMI (1997, pág. 111).
- 18/ El gráfico 1 incluye observaciones sobre los 34 países involucrados en el ALCA, excepto Canadá y Estados Unidos (que no vienen al caso) y Antigua, Saint Kitts y Santa Lucía (los datos no constan en la fuente).
- 19/ En la reunión de Belo Horizonte, los países obtuvieron el derecho de negociar en bloque. Sin embargo, Estados Unidos insistió en que la negociaría como un solo país y no como miembro del TLC.

20/ El Presidente Rodríguez asumió el mando en mayo de 1998, pero su gobierno comparte los puntos de vista del Presidente Figueres (1994-1998) respecto a la integración hemisférica.

21/ México representaba 24.3% de las exportaciones de la Unión Europea a América Latina en 1990, pero sólo 13.8% en 1995 (IRELA, 1997, p.86, cuadro 8).

22/ Subió de 4.3% en 1990 a 5.8% en 1995 (IRELA, 1997, pág. 84, cuadro 6).
