



ESTUDIOS ECONOMICOS

Impacto económico para las economías andinas de las negociaciones para la implementación del ALCA¹

Dennis Meléndez Howell
Director Estudios Económicos

7 de noviembre de 2002

¹ Este documento resume la ponencia presentada por el autor en el Foro sobre el ALCA, realizado en ocasión del XXI Período de Sesiones del Parlamento Andino. Bogotá, 7 de noviembre de 2002.



ESTUDIOS ECONOMICOS

Impacto económico para las economías andinas de las negociaciones para la implementación del ALCA

Dennis Meléndez Howell
Director Estudios Económicos

1. Antecedentes históricos

En la Cumbre de las Américas de Miami, USA realizada en 1994 por primera vez se dio a conocer formalmente la idea de crear una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual participarían 34 países del Hemisferio (excluyendo Cuba) y que involucraría a aproximadamente 800 millones de consumidores. Es quizás el mayor reto que se ha planteado a las economías del Continente, mucho mayor incluso que la misma Alianza para el Progreso de los años 60.

Desde dicha Cumbre se han llevado a cabo diversos procesos nacionales y subregionales preparatorios para el establecimiento de las bases de negociación en las distintas áreas, las cuales se intensificaron a partir de 1998 después de la reunión de San José, ocasión en que se decidió la estructura general del proceso de negociaciones. El compromiso, ratificado además en la última reunión de Buenos Aires, es culminar el proceso de negociaciones a más tardar en diciembre de 2005.

Aunque han existido dudas respecto al verdadero respaldo de los países al proceso, y sobre todo de la posibilidad legal de avanzar hacia las metas propuestas antes del año 2005, el proceso parece consolidarse de manera irreversible, especialmente con la aprobación del Congreso de los Estados Unidos del *fast track* (*Trade Promotion Authority*), que autoriza al Presidente de esa Nación a realizar las negociaciones dentro de un marco global, pudiendo eventualmente ser aprobadas o denegadas por el Congreso, pero no modificadas.

2. Consideraciones sobre los objetivos del ALCA

El objetivo fundamental es llegar a reducir los aranceles para los productos de todo el hemisferio hasta un nivel de cero, incluyendo además una serie de temas y acuerdos colaterales relacionados con normas, salvaguardas y excepciones relativas al comercio, procedimientos aduaneros, normas de origen, barreras técnicas, *dumping*, así como las áreas de inversiones, comercio de servicios, compras de los gobiernos, propiedad intelectual, subsidios, etc.

3. Apoyo y resistencia popular

En general se puede decir que el ALCA cuenta con un amplio respaldo de parte de los gobiernos americanos (con notables excepciones como en el caso del Brasil) y de los sectores privados en cada uno de ellos. Ello no quiere decir sin embargo que el acuerdo cuente con apoyo unánime de parte de todos los sectores en las economías nacionales. Todavía existen muchas dudas sobre los verdaderos costos y beneficios que implicará la implantación del esquema y sobre todo sobre quiénes recibirán el impacto de unos u otros. Como era de esperar, no han faltado las protestas y disturbios en diferentes partes de Latinoamérica, tal como dieron cuenta de ellas recientemente en Ecuador, y se han dado repetidamente en Argentina, Bolivia y Perú. Ha habido manifestaciones en su contra de parte de sindicatos, grupos de productores y sobre todo, de agricultores en diversas partes del continente. Aún en el propio Estados Unidos, no han faltado las manifestaciones en contra del libre comercio hemisférico.

Estas manifestaciones en contra del libre comercio, y en particular del ALCA, hay que verlas como normales, en el sentido de que es consustancial al ser humano mostrar signos de rebeldía. De hecho la aparición de divergencias y puntos de vista contrapuestos siempre es saludable, pues previene muchos errores y ayuda a encontrar el justo equilibrio de intereses, si es que se puede decir que tal equilibrio existe.

Es cierto que en muchos casos lo que se nota es la reacción típica y hasta natural de aquellos grupos que sienten que sus intereses particulares se van a ver afectados, los cuales no siempre corresponden a los intereses de la mayoría. Pero aparte de considerar que ese tipo de reacciones son casi natural y muy humanas, no se puede pasar por alto que hay que poner atención a los argumentos que se esgrimen en este debate, pues muchos de ellos efectivamente podrían ser válidos y estar mostrando señales de alerta a las que hay que poner atención.

En realidad, gran parte de la oposición que surge al ALCA en América Latina no es más que una faceta de la reacción a nivel mundial, si bien de una minoría pero que se hace sentir, contra el libre comercio y la globalización.

El ALCA representa un paso adelante hacia la generalización de los beneficios del libre comercio para los países americanos. Cuando en los años 60 el Presidente Kennedy lanzó su programa de la Alianza para el Progreso, muchas fueron las voces que se levantaron en el sentido de considerar que ese programa tenía características más de limosna que de ayuda. Las protestas de aquel entonces señalaban que América Latina necesitaba más oportunidades para vender sus exportaciones, es decir acceso a los mercados, y no donaciones o préstamos atados. El ALCA plantea a estos países la oportunidad que han estado esperando para aumentar sus exportaciones, y tener la oportunidad de entrar a participar de igual a igual en los mercados mundiales. Ciertamente subsisten los temores acerca de la capacidad competitiva para medirse a otros países en la competencia mundial. Pero un análisis muy elemental muestra que esos temores son infundados, pues ningún país puede, en el largo plazo y con mecanismos correctivos automáticos, sostener una balanza comercial desequilibrada.

3. Ventajas del libre comercio

Desde un punto de vista teórico, no hay argumentos válidos que justifiquen la oposición *per se* al libre comercio. El libre comercio promueve la eficiencia y la competitividad, hace crecer las economías a tasas más aceleradas que en condiciones de autarquía, y en consecuencia disminuye en el mediano y largo plazo el desempleo y mejora los ingresos de la población. Ello como consecuencia de la mejora y facilitación del acceso a mercados más grandes y diversificados, una dinámica movilidad de las inversiones, y facilitación de los procesos de transferencia de tecnología. Todavía subsiste un debate muy interesante respecto a si el libre comercio también, y como condición general promueve una mejor distribución del ingreso. Pero en el tanto en que de todas maneras haya un aumento en el empleo, la producción, los salarios y los ingresos de población, se puede considerar que el libre comercio es deseable y representa una ganancia para los países que lo practique.

4. Costos que implica la apertura hemisférica

Al pasar de un esquema en que existe un alto proteccionismo (muy notable principalmente en las áreas de servicios y agropecuarias) a uno de apertura y libre comercio hay sectores que indudablemente salen perjudicados. Y allí es donde se centran las principales fuentes de los costos del proceso. Estos no se pueden desconocer. Pero lo importante no es si hay o no costos y quién los debe asumir, sino si los beneficios superan a los costos, y ello parece ser incuestionable como lo han demostrado los países europeos y asiáticos.

El cambio de un modelo más autárquico hacia uno de libre comercio tiene costos y desafíos. Pero como la propia experiencia latinoamericana lo ha demostrado, a pesar de todos los augurios respecto a los costos de la apertura, en lo que se ha avanzado hasta ahora, que no ha sido poco, su impacto sobre las economías ha sido menor de lo que incluso se había pensado, aún a nivel microeconómico.

Dentro de los costos más importantes cabe mencionar la pérdida de ventajas comparativas de ciertos países o regiones en la producción de bienes o servicios ancestrales, que deberán ser sustituidos o reconvertidos; las inversiones que cada país deberá hacer para compensar la carencia de mecanismos institucionales o jurídicos que otorguen una protección justa y razonable a los agentes; las desventajas derivadas de la carencia de infraestructura institucional o física en cada país; así como la posible aplicación de salvaguardas o medidas compensatorias que podrían resultar arbitrarias.

De hecho el costo principal de un esquema de ampliación y liberalización comercial está en la readaptación natural de todo el aparato productivo de cada país, lo cual no es fácil ni tan automático como a veces se cree. Es probable que la apertura del comercio agrícola, por ejemplo conlleve el desplazamiento de la producción de una cantidad de productores ancestrales. Buscar nuevas líneas de producción, acostumbrar a los agricultores a nuevos cultivos, o incluso trasladarlos a otro tipo de actividades, es algo que no se hace tan fácilmente.

El comercio de servicios es también problemático, pues existe mucha resistencia de la población a permitir por ejemplo el ingreso de profesionales extranjeros a sus países, los

cuales, a su parecer vienen a ocupar las plazas que de otra forma, suponen, serían ocupadas por nacionales. Aún subsisten prejuicios xenofóbicos, que a veces hacen ignorar que los países se benefician del ingreso de mano de obra calificada, por la cual no han incurrido en todos los costos de su preparación, pero sí se benefician de sus servicios.

El fenómeno se presenta también a nivel industrial, pues muchas industrias están diseñadas para abastecer los mercados locales, por lo que su potencial para competir en los mercados mundiales es muy limitado. Probablemente esas industrias o tienen que modernizarse o tienen que desaparecer. Y aceptar eso no es tan fácil tampoco y probablemente conlleva costos microeconómicos muy importantes.

No se puede negar que existe gran temor a nivel mundial por las interferencias al funcionamiento de los mercados, principalmente de parte de los países más desarrollados, en lo que tiene que ver con los subsidios agrícolas, restricciones cuantitativas y cualitativas al comercio y la protección de ciertas industrias estratégicas, como sucedió recientemente con el caso de los Estados Unidos respecto al acero.

De hecho es bien conocido que el debate agrícola separa a Estados Unidos y Europa desde hace varias décadas, no solo por los subsidios, sino también en cuanto al uso de modificaciones genéticas en los alimentos y los subsidios en el agro europeo los cuales son vistos como formas de interferir en el libre comercio. Contradictoriamente, los Estados Unidos mantiene un sector muy protegido respecto a nuestros países, especialmente en azúcar, maní, granos, lácteos, textiles y cueros principalmente.

En nuestros países existe el temor de cómo competir con los sectores agrícolas de países en los cuales estos son ampliamente subvencionados, principalmente los países europeos, y en diferente versiones por los países asiáticos y los Estados Unidos. Al respecto cabe preocuparse principalmente no tanto por los subsidios en si, sino por el hecho de si estos son temporales y exclusivamente con fines predatorios. Si tuviésemos la certeza de que serán permanentes, deberíamos más bien readaptar nuestros esquemas productivos y aprovechar esos subsidios, como un regalo de los países que pueden darse el lujo de subsidiar a sus agricultores, y pagar pro su propia ineficiencia.

Indudablemente no se debe desconocer que el tema agrícola es de vital importancia para los países menos desarrollados. De hecho se han logrado avances a través de la alianza entre la mayoría de nuestros países con Nueva Zelanda y Australia en el grupo Cairns, el cual aboga por una apertura generalizada en la agricultura, especialmente contra la Unión Europea, Korea del Sur, Noruega, Suiza y Japón, países que se oponen a liberalizar la pesca y los bosques.

Sin embargo, aunque todos esos temores son válidos, no está claro que la búsqueda de la autarquía sea una solución mejor que una posición de libre comercio con interferencias. Pero la lección que sí debe quedar es que tampoco se pueden aventurar los países en una apertura general e indiscriminada en presencia de ese tipo de elementos monopólicos. Pero eso no implica sin embargo que sea justo permitir que haya un grueso de la población que tiene muy pocas oportunidades de mejorar su condición económica, que padece desempleo y hasta hambre, como resultado de que los países no utilicen eficientemente sus recursos y estructuras productivas. El libre comercio ayuda precisamente a lograr esa óptima ubicación de recursos.

Por lo tanto, el proceso implica contrapesar los beneficios y costos, y en todo caso diseñar y financiar programas para ayudar a aquellos que van a salir perjudicados. Al país le sale mucho más barato dar un subsidio temporal o incluso permanente a ciertos grupos minoritarios que no tienen oportunidad de reconvertirse, en vez de detener la posibilidad de obtener los beneficios del libre comercio que en todo caso favorecen a una gran mayoría.

5. La polarización de grandes bloques comerciales obliga a la unión hemisférica

El mundo sigue la tendencia que se ha venido perfilando al menos en los últimos veinticinco años de la conformación de bloques de países para la promoción conjunta de sus procesos de desarrollo. Ello en si mismo implica que, aunque no existiera, que si lo existe, un pleno convencimiento de las ventajas de la integración hemisférica, casi como un mandato de recobrar una importancia geopolítica global, los países americanos tienen la imperiosa necesidad de integrarse al menos comercialmente. De lo contrario, sus posibilidades de mantener el paso del desarrollo del resto del mundo les serían muy difíciles.

El ejemplo más notable es el de los países europeos, quienes empezaron hace más de veinte años un proceso de integración comercial por medio de la Comunidad Económica Europea que ha culminado con la conformación de la Unión Europea, con la participación de 15 países, y que ya se proyecta para ampliar su cobertura a 25 países. Dicho proceso incluye el libre comercio, la libre movilidad de personas, y la generalización de esquema monetario del Euro (que ya está funcionando en un basto territorio de esa Unión). Incluso el proceso avanza hacia una eventual integración política con proclamación de una Constitución Comunitaria. Ello es en si mismo una demostración palpable del éxito que tiene la generalización del libre comercio. Las dudas que inicialmente tuvieron países de mucho menor desarrollo relativo, como España y Portugal, han quedado más que disipadas, y las ventajas que han derivado de su integración les han colocado en una posición de virtual igualdad con los restantes miembros de la Unión.

En todo el sudeste asiático hay un fuerte movimiento de apertura, que se ha venido consolidando en los últimos años y que en la práctica avanza rápidamente hacia la constitución de un bloque de países de acelerado desarrollo y pocas barreras comerciales. Esa unión les convierte en un polo comercial de alto potencial mundial. Dicho bloque incluye no solo países como Japón, Corea, Malasia, Taiwán, etc., sino que inevitablemente incluye una aproximación de China Continental, país que ya ingresó formalmente a la Organización Mundial de Comercio y que se perfila como uno de los gigantes comerciales de este nuevo siglo. Ese bloque, unido, constituye potencialmente uno de los más poderosos en el mundo y probablemente jugará un rol de primera magnitud en el comercio mundial de los próximos cien años.

La efervescencia integracionista no ha estado ausente a nivel latinoamericano. En las últimas décadas se han intensificado los movimientos subregionales, manejados a nivel de tratados bilaterales y multilaterales. Centroamérica tiene un tratado multilateral con México. Algunos países tienen tratados bilaterales con Canadá y con Chile. Los Estados

Unidos están avanzando rápidamente a un tratado multilateral con Centroamérica, lo cual ampliaría en la práctica el NAFTA desde Canadá hasta Panamá. A ello hay que agregar que la República Dominicana ya tiene una virtual integración comercial con Centroamérica. Adicionalmente el CARICOM, integrado por 12 países antillanos y Belice tiene también un acercamiento con Centroamérica (de hecho el tratado que firmaron Costa Rica y Trinidad y Tobago está siendo generalizado para que sea de todo el CARICOM con Centroamérica). Un subgrupo del CARICOM tiene incluso una unión monetaria. A finales de los 90, el MERCOSUR acordó la conversión de esa área en una Unión Aduanera.

6. La CAN ante el reto del ALCA

A pesar que el proceso de negociaciones y la implantación del ALCA no es fácil ni libre de costos para las economías andinas, sería imperdonable que estos países desaprovecharan la oportunidad de incrementar sus niveles de comercio a nivel de todo el continente americano, y poder obtener de esa manera todas las ventajas y oportunidades que un mercado ampliado de esa magnitud puede significar para la promoción de su propio desarrollo.

Los países andinos no pueden estar al margen de toda esta efervescencia comercial a nivel de nuestro continente, y que de ninguna manera puede ser desdeñada. Con el objeto de entrar de lleno en el proceso negociador conjunto, para mediados del 2003 la CAN debe tener listo y aprobado el Arancel Externo Común, proceso que ha estado relativamente rezagado en su proceso de negociación interno aunque hay forjadas esperanzas que una vez definidos los cambios políticos en los distintos países el proceso se acelere. El costo de aislarse como bloque puede ser muy alto, pero si además si no se logra una integración a lo interno de la región, la brecha de desarrollo que se puede generar con otras áreas del continente puede ser muy perjudicial.

Existen claras ventajas de llevar a cabo las negociaciones del NAFTA en forma conjunta y como un bloque integrado. Si bien el libre comercio es bueno *per se*, su proceso de implantación requiere una serie de ajustes, mecanismos transitorios, esquemas compensatorios para países de menor desarrollo relativo y definición de velocidades de implantación de cada uno de los procesos, para los cuales es necesario contar con apoyo de otros países que tengan intereses comunes.

En el tanto en que los países andinos participen aisladamente en las negociaciones, les puede resultar contraproducente, pues en el proceso algunas regiones o grupos de países podrían obtener condiciones mucho más ventajosas que otras.

Es prioritario dejar de lado los obstáculos que retrasan las negociaciones comerciales y fijar principalmente la atención en los intereses que les son comunes. Es necesario, por ejemplo, avanzar mucho más rápidamente en los procesos de coordinación de las políticas macroeconómicas de los países, pues la existencia de asimetrías importantes puede resultar contraproducente para lograr en el corto plazo un mercado común liberalizado.

Con el objeto de llegar rápidamente a una unión comercial, estos países deben segregar aquellas áreas en las cuales hay costos evidentes significativos y diseñar mecanismos a

nivel regional para compensar, cuando ello sea evidentemente necesario, a aquellos grupos particulares que resulten más afectados. Los países andinos podrían ponerse de acuerdo como lo han hecho los países europeos, para crear un presupuesto comunitario que sirva precisamente para ayudar, de manera concertada y previa identificación transparente de los verdaderos perjudicados, y de esa forma aligerar los procesos de conversión productiva y así eliminar la resistencia.

A pesar que hasta el momento se han mantenido fuera del proceso, no es de extrañar que en las negociaciones del ALCA se ponga en primer plano los temas referentes a los estándares laborales y ambientales. Bien es sabido que los Estados Unidos abogan por imponer ciertas condiciones mínimas en estas áreas, mientras que usualmente nuestros países sienten que estas medidas de alguna manera son mecanismos subrepticios de protección.

Los países americanos, y principalmente nuestros países andinos deben mantenerse de acuerdo, en que si bien dichos temas no deben olvidarse pues son verdaderamente importantes, se debe evitar que se les use como instrumentos de protección en beneficio de las economías más desarrolladas. Es preferible que esos temas se manejen de manera conjunta en otras instancias, tales como la Organización Internacional del Trabajo o en organizaciones ambientalistas, tal como se han venido manejando hasta el presente.

Pero, independientemente de los costos que tenga, debemos estar claros que los beneficios del ALCA con seguridad compensarán cualquier costo para los países andinos, los cuales en todo caso serán menores en el tanto en que estemos mejor preparados para llevar a cabo las negociaciones, quizás no tanto en términos de los privilegios que podremos alcanzar, pero sí de evitar que haya otros grupos de países que puedan lograr privilegios y concesiones desproporcionadas.

De allí la importancia de enfrentar las negociaciones con el optimismo de que el proceso será en amplio beneficio para nuestros países pero que lo será más, en tanto en que seamos capaces de trabajar en bloque.

7. El FLAR como órgano de integración monetaria y financiera de la región

El FLAR desempeña un papel complementario al de otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, tanto en la canalización de recursos de carácter preventivo, ante la eventualidad de crisis externas, como para el manejo mismo de situaciones de crisis. En particular, el FLAR ha buscado especializar sus funciones en el financiamiento de corto plazo, como puente mientras se estructuran los programas de ajuste de más mediano plazo con otros organismos multilaterales como el FMI.

El FLAR, a solicitud de las diferentes reuniones ministeriales y presidenciales, ha venido desempeñando un papel muy importante en el sentido de proporcionar elementos conceptuales y estudios teóricos y empíricos para avanzar en las áreas de coordinación macroeconómica. Falta simplemente llevarlos a la práctica. Por ejemplo, el FLAR ha realizado estudios para la definición de metas macrofiscales, cuya implantación podrá favorecer un ajuste regional mucho más suave y sin mayores desequilibrios. Igualmente se han desarrollado estudios y se lleva una evaluación continua de las metas de inflación

en cada uno de los países. Es de mucha trascendencia un estudio realizado conjuntamente con el Banco de la República de Colombia en donde se mide el eventual impacto que podría tener el permitir en el corto plazo la libre movilidad de la fuerza laboral entre nuestros países. Dicho estudio ha determinado que probablemente los efectos disruptivos que ello podría tener para los países andinos serían insignificantes en comparación con los beneficios que se derivarían en términos de disminución del desempleo y mejor asignación de recursos.

Pero el FLAR ofrece a los países miembros sus mayores ventajas en el área financiera y monetaria, convirtiéndose de hecho en un organismo aglutinante de los esfuerzos regionales, a nivel latinoamericano, que puede llegar a constituirse en una opción de apoyo muy importante para consolidar los procesos de integración monetaria y financiera, dentro del marco del ALCA. En efecto, actualmente el FLAR ha iniciado un programa de atracción de nuevos países miembros a nivel latinoamericano. Con ello se podrá tener una mayor cobertura financiera al aumentar la base patrimonial, así como una mayor diversificación de riesgos, al incorporar países con ciclos económicos asimétricos. La operación a mayor escala en los mercados financieros trae aparejados ventajas de escala que se traducen en mejores rendimientos y mayores niveles de confiabilidad. Un subproducto relevante es la mayor presencia internacional en los mercados financieros en la forma de un bloque económico regional, lo cual conlleva mayor poder de negociación ante los organismos financieros internacionales y facilita los procesos de integración.

Para cumplir aún más eficientemente sus funciones, el FLAR se propone avanzar en dos direcciones: ampliar sus fuentes de recursos y adecuar los tipos especializados de financiamiento a los países, dentro de las cuales se incluye la opción escogida por algunos de los países latinoamericanos de dolarizar sus economías, ante lo cual carecen de un prestamista de última instancia y pueden experimentar situaciones transitorias de iliquidez, lo cual puede ser subsanado mediante la canalización de créditos del FLAR a los respectivos bancos centrales.

Así mismo se han explorado otras posibilidades como la creación de instrumentos de financiamiento extraordinario por parte de los Bancos Centrales al FLAR, la obtención de líneas de crédito contingente con bancos internacionales, para ser activadas cuando las condiciones lo requieran. Se están realizando gestiones para la constitución de fondos especiales de estabilización en la forma de aportes a un fondo mutual abierto, realizados por Gobiernos de países desarrollados y por organizaciones comunitarias como la Unión Europea.

También se está llevando a cabo un proceso de replanteamiento de los esquemas crediticios y de provisión de liquidez para ajustar su estructura a los nuevos retos que plantea al FLAR la dolarización de las economías de algunos de sus países miembros actuales o potenciales. Ello es un primer paso hacia el diseño de instrumentos que eventualmente pueden ser de gran utilidad para que los países latinoamericanos puedan avanzar hacia la conformación de áreas monetarias comunes, como un objetivo superior del proceso de integración hemisférica.

El FLAR se propone contribuir a fortalecer las posibilidades de blindaje financiero de sus miembros ante situaciones de crisis globales o situaciones de contagio, por medio de la provisión rápida y oportuna de recursos (de corto plazo) que complementen las

fuentes tradicionales de financiamiento, como lo son las propias modalidades del FLAR y del FMI. Adicionalmente, los recursos que aporten los gobiernos y las organizaciones comunitarias para el fondo mutual abierto se destinarán al financiamiento de créditos de balanza de pagos (mediano plazo), cuando los países miembros del FLAR demanden estos servicios, o serán invertidos en activos del mercado monetario, cuando no existan esas demandas.

Por lo tanto, en lo que se refiere al desarrollo institucional, el FLAR puede reafirmarse como una opción propicia para fortalecer las mecanismos de integración tanto en los campos de política económica, como en el plano monetario y financiero, primero a nivel de la región andina, pero muy pronto a nivel latinoamericano.