

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)

Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
Página web www.iil.org.ar
E-mail integra@netverk.com.ar

N° 21 – Julio 2003

Sumario

- Heterogeneidades estructurales en el ALCA
- ALCA e integración (sub)regional, OMC y regionalismo abierto
- Publicaciones
- Direcciones electrónicas útiles

● Heterogeneidades estructurales en el ALCA

Beatriz R. Pereyra *

Especialista en Políticas de Integración

I. Alternativas de negociación en el tratado del ALCA

La unilateralidad de la propuesta efectuada por Estados Unidos y presentada como de ficticia "inevitabilidad" y como destino fatal último de los países de la región latinoamericana y caribeña para su inclusión en un área de libre comercio hemisférica, sumado al "formato" similar al del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte –NAFTA en sus siglas en inglés–, celebrado entre Canadá, Estados Unidos y México), que está adoptando el futuro acuerdo del ALCA, parece dejar con pocos grados de libertad al resto de los países de la región para negociar un tratado que garantice el pleno acceso a mercados en condiciones equivalentes (no iguales).

Cabe recordar que el lanzamiento del ALCA fue realizado por Estados Unidos en momentos en que gran parte de los países de América Latina y el Caribe mostraban signos de haberse recuperado de la denominada "década perdida" de los ochenta, adoptando políticas y reformas que resultaban novedosas en la región y que respondían a "...un modelo de desarrollo coherente y definido, el de libre mercado...". En tal contexto, la creación de un área de libre comercio hemisférica significaba la culminación de reformas que alinearían a estos países por la senda de la modernización y el desarrollo. Pero el actual panorama de

* Avance de investigación correspondiente a la tesis en curso de elaboración para obtener la Maestría en Integración Latinoamericana, IIL-UNLP. bpereyra@datafull.com

crisis económica y financiera que enfrenta la región, sumado a la situación de cambios de orientación política que se avizora en los regímenes democráticos de algunos países, motiva el esfuerzo por delinear cursos de acción diferentes de los exhibidos hasta ahora en materia de negociaciones en el ALCA.

El argumento que aquí se sostendrá, y a cuyos efectos se desarrollarán las posibles respuestas alternativas, es que "otro tipo de integración" es posible si los países y los diversos agrupamientos de integración regionales y subregionales asumen una actitud menos pasiva y negocian las distintas disciplinas comprendidas en el futuro acuerdo desde una posición que signifique la consideración de las diferencias estructurales existentes entre los países y la definición de acciones tendientes a la profundización y consolidación de los bloques subregionales existentes, a la consideración muy particular de temas como la política de subsidios agrícolas de Estados Unidos y a no pasar por alto que Estados Unidos está proponiendo incluir en un aparente y simple área de libre comercio ítems denominados "nuevos temas" (inversiones, políticas de competencia, compras del estado, etc.) con definiciones más exigentes que las establecidas a nivel multilateral (OMC *plus*).

II. Asimetrías e integración

Para comenzar, es procedente efectuar un reconocimiento de algunos contenidos centrales de la propia teoría de la integración, en el sentido de que existe un conjunto de conocimientos acerca de esta problemática con un objeto de estudio específico, con un desarrollo propio y postulados propios. Por ello, interesará repasar lo concerniente a los efectos que un proceso de integración puede provocar en las economías de los países y los que corresponden a identificar las ventajas a que dichos procesos pueden conducir, como para constituirse en una de estrategia de política elegible.

La existencia de asimetrías entre los países que van a suscribir un acuerdo de libre comercio, en este caso el ALCA, constituye un aspecto de la teoría de la integración. Ello amerita efectuar un somero repaso de los conceptos centrales de este cuerpo teórico en el que se justifica la creación de espacios comerciales comunes con abatimiento de barreras, por los beneficios que se espera el comercio preferencial reporte a sus integrantes.

Sin duda, el "anclaje" teórico que se intentará delimitar se relaciona con la posibilidad de responder a la pregunta **¿por qué los países americanos de cualquier tamaño, grado de desarrollo y/o estructura productiva podrían tener interés en conformar un esquema de integración con el país más importante del mundo si no fueran a obtener algún beneficio que les signifique reducir la "brecha" que los separa de los países más desarrollados?**

Paradigmas de integración en América Latina

Un enfoque teórico da cuenta de la identificación de dos paradigmas que han estado subyacentes en los más de cuarenta años en que la experiencia integradora se intentó en América Latina, con distinta suerte. Se sostiene que, desde la segunda mitad de los años ochenta y hasta el presente, se ha operado un cambio en los *modos* en que se ha planteado la integración regional en América Latina y el Caribe, en comparación con el que tuvo vigencia en la región desde fines de la década del cincuenta y hasta mediados de 1970, lo cual permitiría decir que se está en presencia de un cambio en el paradigma de integración regional.

En el primer paradigma, la integración de la región se visualizaba –en términos de su objetivo final a alcanzar, el desarrollo– como una extensión del proceso de industrialización sustitutiva que había ocurrido en diverso grado al interior de cada una de las economías latinoamericanas. En este caso, el desarrollo como variable explicativa puede ser analizado a partir de la observación del indicador índice de desarrollo humano (IDH).

Por su parte, en el paradigma de integración basada en la competitividad e inserción internacional, los procesos de agrupamiento regional han sido justificados a la luz de la necesidad de alcanzar niveles de eficiencia económica que permitan lograr una transformación productiva con equidad en los países latinoamericanos. Para este argumento, es posible estudiar la variable eficiencia analizando el comportamiento del indicador de productividad.

III. Asimetrías, desarrollo y competitividad

La consideración de las asimetrías existentes entre los países comprometidos en un proceso de integración regional, tanto teórica como práctica no es nueva; tampoco lo es su incorporación específica en la problemática de las relaciones comerciales internacionales a nivel multilateral.

Prueba de esto último lo constituye el lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones de la OMC (la Ronda Doha), organismo para el cual actualmente el tema del desarrollo representa el eje central de su accionar, al menos es lo que se desprende de la retórica. También vale la pena recordar que en los organismos multilaterales desde hace un tiempo ya decidieron asignar corrientes de ayuda preferencial a los así llamados países menos adelantados.

En el plano de América Latina y el Caribe, el caso más emblemático de la alta prioridad de la diferenciación en el trato, funcional a desigualdades de algún tipo (tamaño, desarrollo, estructura productiva, etc) es, por cierto, el documento preliminar al Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la ALALC. Explícitamente contenía una matriz de clasificación de los países en tres grupos; el documento de CEPAL de 1959¹ es muy claro en ese sentido, aunque luego en el propio tratado esta cuestión no fue tomada en cuenta. El SELA en un documento bastante reciente señala que *"... Al considerar la tendencia hacia el predominio del concepto de reciprocidad en los acuerdos multilaterales y plurilaterales, se llega a la conclusión de que es importante establecer o mantener en el marco de la integración hemisférica, regional o subregional, regímenes no recíprocos y de tratamiento preferencial y diferenciado, incorporados en sus respectivas normativas generales como mecanismos objetivos y no discriminatorios, destinados a disminuir las asimetrías que presentan sus países miembros..."*.²

Aun así, las anteriores referencias podrían quedar acotadas al campo de planteamientos teóricos. Pero indudablemente, el antecedente concreto en la consideración de las diferencias estructurales que presentan los países de un esquema de integración lo constituye el caso europeo. Para reforzar este argumento resulta importante destacar que la Unión Europea, para la asignación de los Fondos Estructurales en las distintas regiones europeas, procedió a clasificarlas según una cantidad de parámetros. Por ejemplo, la NUTS

¹ CEPAL "Significación del Mercado Común en el desarrollo económico de América Latina", en *El Mercado Común Latinoamericano*, secciones y partes seleccionadas correspondientes al estudio, México D.F., Naciones Unidas E/CN-12 531, julio de 1959.

² SELA – Secretaría Permanente; "El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y subregionales". SP/DD/Di6/, Caracas; noviembre de 1997.

en su sigla francesa (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas) publicada en 1995, subdivide el territorio económico de la UE en 77 regiones del nivel NUTS 1; 206 regiones del nivel NUTS 2 y 1031 regiones del nivel NUTS 3.

En la actualidad, esta cuestión no sólo no ha quedado en el mero abordaje abstracto como es el caso de los estudios sobre la integración latinoamericana, ni su aplicación práctica ha sido superada en el territorio europeo, ni ha dejado de preocupar a las autoridades de la Unión. Por el contrario, algunos autores señalan recientemente la necesidad de continuar a nivel de las políticas de la Unión con los programas de redistribución regional y, en línea con lo que es la visión oficial, la racionalidad de este tipo de programas requeriría de la coordinación de políticas. Para graficar las asimetrías europeas y enfatizar esta posición, en el Segundo Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica y Social del año 2001 se señala que la localización económica se caracteriza por importantes externalidades y se observa una alta concentración de actividades en la región central, la que si bien sólo ocupa el 14% del territorio de la Unión, contiene la tercera parte de la población y concentra casi la mitad (47%) del producto bruto comunitario. Además en 1998, 11 de las 88 regiones centrales estuvieron por encima del promedio de producto bruto per cápita, mientras que 23 de las 111 regiones periféricas estuvieron por debajo del promedio. En el mismo año, la productividad en las regiones centrales fue 2,4 veces mayor que en las regiones de la periferia.

En cuanto al tema especial de productividad, competitividad y eficiencia, en el caso particular de países del ALCA, trabajos recientes analizan lo ocurrido en la competitividad de la industria manufacturera de dos países del MERCOSUR –Argentina y Brasil–, frente a la de dos del TLCAN –Estados Unidos y México–, durante la década de los noventa. Las conclusiones preliminares del mismo indican que desde mediados de la década de 1990, estos países del MERCOSUR han ganado competitividad respecto de los países del norte hemisférico al reducir los costos laborales unitarios relativos entre un 40 y un 50%, mientras que el ritmo de crecimiento de la productividad de la mano de obra de los países del MERCOSUR es considerablemente mayor que los de TLCAN, con lo cual los países de esta parte del Cono Sur, estarían en condiciones de *"...encarar las negociaciones que se avicinan en el ALCA en materia arancelaria desde una posición fortalecida ..."*.³

IV. Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración

El problema que aquí se visualiza es la insuficiente e inadecuada consideración de las asimetrías existentes entre los países del ALCA en momentos en que se están desarrollando las negociaciones tal vez más importantes para la definición del futuro acuerdo, si se tiene en cuenta que ya se están especificando modalidades que determinarán el curso futuro de las rebajas arancelarias y la eliminación de las restricciones no arancelarias.

En esta dirección, el SELA considera que si bien, *"...etimológicamente se pudiera decir que las asimetrías son aquellas características que no pueden ser sometidas a un mismo patrón de medida..."*, el término *"...puede utilizarse para comparar sectores o aspectos determinados dentro de un país o entre países, así como en las relaciones entre ellos..."*. Por tanto, es necesario para establecer comparaciones, contar con un patrón de medida, que es la dirección hacia donde va esta investigación.

³ Lucangeli, J.; "La competitividad del MERCOSUR frente al ALCA", trabajo presentado en el Foro de Política: "Los nuevos desafíos para la integración regional", CEI-INTAL, mimeo, octubre de 2002.

La utilización del término "asimetría" ha sido recurrente en la literatura integracionista de América Latina y el Caribe hasta los ochenta y su aplicación parece haber caído en desuso en su incorporación en los llamados "acuerdos de nueva generación", y por ende, en los estudios vinculados con ellos.

En las negociaciones para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas, uno de los tres grupos consultivos que se incluyó en la estructura funcional del mismo es el denominado Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas⁴ con el que se pretende crear una categoría semejante a los países menos adelantados de los organismos multilaterales. De modo aparente se estaría considerando sólo uno de los aspectos que marcan diferencias entre los países del hemisferio: el tamaño. Pero las "asimetrías" no se agotan en esta materia. Aunque parezca anacrónico se trata de que el reconocimiento de la existencias de asimetrías se corresponda con un tratamiento diferencial no recíproco y que no se limite sólo a la graciosa concesión de mayores plazos para la desgravación arancelaria, sino que contemple además todos los ítems de la negociación.

V. *Alguna evidencia*

Factores estáticos

Entre los factores estáticos característicos de las asimetrías se destaca en primer lugar el **tamaño** de los países. La simple mirada del mapa del hemisferio da cuenta de grandes diferencias entre los territorios nacionales; aun así resulta menester describir esas desigualdades, para lo cual es procedente dimensionarlas por las siguientes variables representativas: *superficie, población y tamaño de sus economías*.

En relación con este último aspecto y adelantando algunos resultados, la observación del PIB total que exhibe cada país, según los datos que componen el cálculo del IDH del año 2000, llevan a advertir que las diferencias en el tamaño de las economías son notables. Estados Unidos –país que registra un PIB de 8,2 billones de dólares y ocupa el primer lugar– es seguido por Brasil, cuyo PIB de 778 mil millones de dólares y está contenido más de 10 veces en el primero. El último lugar es ocupado por Dominica: su PIB es de 200 millones y está contenido más de 41 mil veces en el de Estados Unidos. Entre ambos extremos el rango de valores es muy amplio, aunque es ilustrativo señalar que –a excepción de Estados Unidos– 5 países tienen un PIB superior a los 100 mil millones; 10 de ellos registran un PIB de entre 10 mil y 100 mil millones de dólares; 9 obtienen un PIB de entre 1 y 10 mil millones y el PIB de los restantes 9 no supera los mil millones de dólares. Esta notable disparidad queda por demás graficada si se observa que la suma del PIB de los 33 países restantes que participan en la negociación sólo representa el 31 por ciento del PIB de Estados Unidos.

Factores dinámicos

Entre los dinámicos, el primer factor diferencial a considerar es el del **desarrollo** de los países, teniendo en cuenta que es éste el fin último que justifica el acto mismo de la actividad económica en general y que da sustento a la integración como instrumento para alcanzarlo. En tal sentido, resulta apropiado la utilización del IDH como medida del desarrollo de los países del continente.

⁴ Obsérvese el carácter *consultivo* del mismo.

Los datos relativos a la **estructura comercial** de los países del ALCA, permite observar el comportamiento del comercio entre ellos, así como su composición, evolución y tendencias. El análisis de las corrientes de exportaciones e importaciones totales, medidas en valores también es revelador de grandes diferencias. Por ejemplo, el valor total de las exportaciones efectuadas por los países americanos en 1999 fue de 1,22 billones de dólares, un 24 % más que en 1995, de los cuales el 87% corresponden a las realizadas por los países del TLCAN, el 6% a las hechas desde el MERCOSUR, el 4% a las de CAN y 1% efectuadas por el MCCA, CARICOM y al resto de los países no comprendidos en los bloques de integración, cada uno; en 1995 las exportaciones hacia todo destino del TLCAN representaban el 85%, mientras que las del MERCOSUR significaban el 7% y las del resto de los países no agrupados eran del 2 por ciento.

El examen del **grado de apertura** de las economías en cuestión, considerando tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB arrojan también importantes diferencias; por ejemplo, medido por exportaciones, en los extremos el grado de apertura en 1999 varía desde 10% (Argentina) a 99% (Guyana), mientras que en 1990 el rango iba de 8% (Brasil) a 64% (Belice); medido en términos de importaciones la relación en 1999 asume valores de entre 11 (Argentina) y 107% (Guyana) mientras que en 1990 el mínimo era 5% (Argentina) y el máximo 80% (Guyana). Algunas economías sufrieron notorias variaciones en esta década en su grado de apertura, como es el caso de Canadá cuyas exportaciones pasaron de representar el 26% en 1990, al 44% en 1999 y el de Costa Rica que pasó del 35% al 54% de las exportaciones en relación al PIB, en ese período.

Adicionalmente, es ilustrativo de asimetrías el **Índice de Adelanto Tecnológico (ITA)**.⁵ De los dieciocho países del mundo considerados como *países líderes* en esta materia, dos pertenecen al hemisferio americano (Estados Unidos y Canadá); de los 19 incluidos en la clasificación de *líderes potenciales*, cuatro son de este continente (México, Argentina, Costa Rica y Chile), mientras que de los 26 países denominados *seguidores dinámicos*, la mitad corresponden a países americanos y uno de ellos (Nicaragua) está considerado como *marginado* junto a otros ocho países. Para los restantes diez países del ALCA el índice no presenta valores.

Vale la pena aclarar respecto del valor que arroja el cálculo de este índice para Argentina (0,381) superior al de Brasil (0,311), que permite situar a nuestro país dentro de la categoría de líderes potenciales, mientras que Brasil se ubica dentro de los seguidores dinámicos. Ello obedece a que el valor del índice resulta de la ponderación de ocho factores agrupados en cuatro categorías, de los cuales en todos ellos, excepto uno de esos factores, Argentina registra mejor desempeño. Precisamente, en el único factor que Brasil tiene supremacía respecto de Argentina es en el indicador exportación de productos de tecnología alta y media como porcentaje del total de exportación de bienes: 32,9% y 19,0%, respectivamente en 1999. Esto permite situar a Brasil dentro de los treinta principales exportadores de alta tecnología en el mundo, con el número 27 y por un valor de cuatro mil millones de dólares (1998-1999). Además, aunque el ranking ubique mejor a Argentina que a Brasil –*Informe sobre Desarrollo Humano 2001* (pág. 50)–, en la misma publicación se muestra el mapa de la innovación y el adelanto tecnológico que da cuenta de la existencia de 46 *nodos mundiales de innovación tecnológica*, de los cuales dos corresponden a Brasil (San Pablo y Campinas), pero ninguno a Argentina.

Informe sobre Desarrollo Humano

⁵ Este es un nuevo índice construido por el PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*.

Como lo señala claramente en su prólogo, la publicación del PNUD *"...Desde sus comienzos en 1990, la serie del Informe sobre Desarrollo Humano se ha dedicado a poner fin a la errónea medición del progreso humano mediante el mero crecimiento económico.."*⁶

A lo largo de una década, el Informe sobre Desarrollo Humano ha elaborado este índice cuyo cálculo se basa en tres indicadores: a) longevidad: medida en función de la esperanza de vida al nacer; b) nivel educacional: medido como combinación ponderada de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y tasas de matriculación de los tres niveles: primaria, secundaria y terciaria (ponderación, un tercio); y c) nivel de vida: medido por el PIB per cápita real (PPA: paridad de poder adquisitivo en dólares).

A modo de ejemplo, basta observar que en el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, de los 34 países del hemisferio, sólo ocho (Canadá, Estados Unidos, Barbados, Bahamas, Argentina, Antigua y Barbuda, Chile y Uruguay) estaban incluidos en la categoría de *alto desarrollo humano*, y 1 (Haití) en la de *bajo desarrollo humano*, mientras que el grueso del conjunto, 25 países, pertenecen a la categoría de *desarrollo mediano*.⁷

Si se comparan los valores del IDH del año 2001 con los de 1994, se advierte que el índice mejoró para 21 de los 34 países, mientras que para los restantes 13, empeoró; en cambio, ello contrasta significativamente si se toman en cuenta los propios valores de PIB per cápita incluidos en el cálculo del IDH, que arroja como resultado un mejoramiento para 29 países y un empeoramiento sólo para 5 de ellos (Trinidad y Tobago, Venezuela, Jamaica, Ecuador y Nicaragua, aunque los dos últimos mejoraron respecto del IDH).

Productividad

La introducción de esta categoría de análisis se justifica porque es el indicador de uno de los factores dinámicos que mejor explican las asimetrías que existen entre los países americanos y además porque es el elemento que está por detrás de las explicaciones de un nuevo tipo de paradigma de integración basado en la inserción internacional y la competitividad de las naciones.

Así, las diferencias de productividades totales entre los países podría brindar un adecuado instrumento de las diferentes capacidades competitivas de los países participantes y reflejar asimismo, en parte, las asimetrías de desarrollo, cuya consideración posibilitaría una correcta evaluación para las negociaciones de acceso a mercados.

Para definir el concepto, Salter, advierte que el análisis interpretativo de la productividad se ha desarrollado lentamente *"...por la interminable controversia sobre qué es la productividad y qué es realmente lo que queremos medir..."*, a la que considera poco fructífera para concluir que *"... A menos que haya una revolución en la información y las técnicas estadísticas, sólo hay un concepto de productividad que se puede medir. Se trata del*

⁶ Informe sobre Desarrollo Humano 1996, PNUD

⁷ *"...Se clasifica a los países en tres grupos: alto desarrollo humano, con valores del IDH de 0,800 y superiores; países en desarrollo humano mediano, con valores del IDH de 0,500 a 0,799; y países en desarrollo humano bajo con valores del IDH inferiores a 0,500. ..."* "La clasificación de los países por regiones corresponde a las Direcciones Regionales del PNUD y la clasificación por ingresos, a las definiciones del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995, del Banco Mundial..." Informe sobre Desarrollo Humano 1996, PNUD (pág.150)

concepto de producción por unidad de factor. Hay tantas clases de medidas de la productividad como clases de factores queremos distinguir...."

Se puede decir que los estudios sobre productividad o los que incluyen alguna de sus variantes han sido numerosos en la literatura tanto microeconómica como macroeconómica para caracterizar una cualidad de un firma, sector, industria o economía: su desempeño, rendimiento o eficiencia. Como concepto centralmente dinámico, una evaluación de este indicador a nivel del hemisferio permitiría definir una de las asimetrías más notorias que se presenta cuando se trata de garantizar la accesión plena y equitativa a los mercados de los diferentes países que conformarán la zona de libre comercio.

A modo de ejemplo, a nivel de industria y en un plano comparativo internacional un estudio reciente de Lucángeli (2001)⁸ dirigido a la determinación de un índice de competitividad relativa, considera el comportamiento del índice de productividad industrial para un conjunto de países americanos, europeos y del sudeste asiático entre 1990 y 2000; el mismo revela que en esa década se produjeron importantes modificaciones en esa variable definida como el cociente entre el índice de volumen físico de producción y las horas trabajadas en la industria. Entre extremos, para los del continente americano, el índice para Argentina varió entre 78,6 y 154,8; para Brasil entre 80,4 y 186,6; en tanto que en México entre 100 (1993) y 145,8 y en Estados Unidos entre 91,1 y 141,2. En países europeos, los datos son para Reino Unido 87,0 y 114,5 y para Alemania 129,6 y 147,8. Y en el caso asiático, la variación en el índice de productividad en Corea fue desde 92,8 (1992) a 220,3 y en Taiwán de 84,7 pasó a 152,9.

Conclusiones

La importancia que este proyecto tiene consiste en brindar –desde un punto de vista estático– una información sistematizada de las desigualdades existentes en el año 2000 entre todos los países del hemisferio, como una fotografía de esa situación diferencial en un momento clave en la definición de algunos elementos fundamentales de la negociación para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas.

Desde una perspectiva dinámica, cabe analizar la evolución de los indicadores de desarrollo humano y productividad en los países del hemisferio ocurrida entre 1994, fecha de la Primera Cumbre Presidencial en Miami, y el año 2000, en correspondencia con los elementos dinámicos presentes en los paradigmas de integración antes mencionados.

El aporte que esta investigación pretende ofrecer se vincula con la posibilidad de contar con un instrumento que objetivamente dé cuenta de la posición en que se encuentra cada país signatario del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas al momento de efectuarse las negociaciones, así como en los casos que corresponda, cómo se sitúan en tales términos los bloques de integración ya existentes y en el nivel más agregado entre los dos bloques mayores, ALADI y TLCAN y también con la eventualidad de imaginar las implicaciones que su utilización tendría en el tratamiento diferencial de las disciplinas acordadas en el mismo.

+

⁸ Lucángeli, J. "La competitividad de la industria manufacturera argentina durante los noventa", en *Boletín Informativo Techint*, N° 307, julio-setiembre de 2001.