



ALCA: PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA

Gregorio Vidal
Coordinador

Miguel Ángel
Porrua

Las ciencias sociales
SEGUNDA DÉCADA



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Centro de estudios e investigaciones



H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.



LCA: PROCESOS
DE INTEGRACIÓN
Y REGIONALIZACIÓN
EN AMÉRICA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

José Lema Labadie

Rector General

Javier Melgoza Valdivia

Secretario General



LCA: PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA

Gregorio Vidal
Coordinador



**CONOCER
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de las instituciones coeditoras.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS (INTAM)
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2006

© 2006

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS (INTAM)

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-746-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Introducción: el ALCA no avanza,
pero otros tratados comerciales
y acuerdos de inversión se firman*

HACE más de un año, a principios de 2005, las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio en América debieron haber concluido. Sin embargo, el proceso se encuentra estancado y las posiciones de los gobiernos de las mayores economías de la región se distancian conformando dos bloques. En la IV Cumbre de las Américas realizada al comienzo del mes de noviembre de 2005, en Mar de Plata, Argentina, no se produjeron resultados positivos en el tema del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Hay, como parte de la declaración final de la reunión un tibio llamado para continuar las negociaciones. Sin embargo, en las semanas y meses siguientes no existen noticias sobre su reinicio, ni tampoco se anuncia calendario alguno sobre la materia.

Hace más de 10 años que la iniciativa se formalizó, en ocasión de la primera Cumbre de las Américas, efectuada en Miami en diciembre de 2004, con la participación de 34 jefes de Estado y de gobierno del continente. Se tomó el acuerdo de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que permitiría eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión en la zona.

El calendario preveía concluir el acuerdo en el año 2000, lográndose avances sustanciales para el año 2000. En las dos siguientes cumbres, cuyas sedes fueron Santiago, Chile en 1998 y Québec, Canadá en 2001; como en la cumbre extraordinaria llevada a cabo en Monterrey, México en 2004, se reiteró la agenda de trabajo. En Santiago de Chile se estableció que las negociaciones del ALCA serían equilibradas, congruentes con la OMC y se constituiría un

compromiso único, un acuerdo para el conjunto del Hemisferio. Después, algunos gobiernos agregarían la idea de mínimos, para que la negociación pudiera concluir.

Sin embargo, los plazos se cumplieron, existiendo notables diferencias entre los gobiernos de las mayores economías de América del Sur por un lado y los gobiernos de Estados Unidos y de otras importantes economías de la zona por otro. Las discrepancias se han hecho evidentes en las negociaciones realizadas en otros organismos, como en el caso de la OMC. En el sitio oficial de Internet en que se informa sobre el avance del ALCA no se incluye, hasta principios del mes de marzo de 2006, la declaración de Mar del Plata, que es el documento suscrito en la IV Cumbre por los jefes de Estado y de gobierno. Los documentos de las cumbres previas se localizan en ese portal de Internet. Tampoco hay información que dé cuenta sobre reunión alguna entre los responsables de las negociaciones comerciales en el futuro inmediato, como se establece en el punto 19A de la Declaración de Mar de Plata. Si bien se trata de elementos simbólicos, revelan el punto muerto en que se haya el ALCA.

En la declaración de la IV Cumbre se manifiestan dos posiciones. Por un lado,

algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del ALCA, y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales... (Declaración de Mar de Plata, 2005: 4).

Son estos gobiernos los que instruyen a sus responsables comerciales a reanudar sus reuniones en el curso del año 2006.

Por otro lado,

otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas (*sic*) y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías (Declaración de Mar de Plata, 2005: 5)

Estos gobiernos prefirieron explorar ambas posiciones a la luz de los resultados que se alcanzaran en la reunión ministerial de la OMC de diciembre de 2005.

La VI Conferencia Ministerial de la OMC, efectuada en Hong Kong no arrojó resultados significativos. No se concluyó la denominada Ronda de Doha y en cierto sentido se mantuvieron las posiciones preexistentes. La diferencia entre Estados Unidos por un lado y algunos países de Sudamérica y varios más del mundo en desarrollo por otro, reapareció, colocándose al lado de Estados Unidos la Unión Europea. En la Declaración Ministerial se reitera la vigencia de las decisiones y declaraciones adoptadas en la reunión de noviembre de 2001, no obstante el curso que han seguido las negociaciones en reuniones posteriores. Los gobiernos integrantes de la OMC sostienen en el documento de Hong Kong: "...se renueva el compromiso de completar el Programa de Trabajo de Doha en su totalidad y de concluir con éxito en 2006 las negociaciones iniciadas en Doha" (OMC, 2005).

La lectura política que difundieron varios de los participantes insistía en que se alcanzaron algunos avances. Al respecto se destacó el contenido del punto seis de la declaración. Se afirma:

Convenimos en asegurar la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación, y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente que ha de completarse para fines de 2013. Esto

se logrará de una manera progresiva y paralela, que ha de especificarse en las modalidades, de modo que una parte sustancial se realice para fines de la primera mitad del periodo de aplicación (OMC, 2005).

El tema es el subsidio a algunas exportaciones agrícolas que realizan los gobiernos de varios países desarrollados. En América, es parte de los apoyos que el gobierno de Estados Unidos da a los productores agrícolas y es uno de los expedientes en que hay diferencias con varios de los países del Mercosur que impiden avanzar en el establecimiento del ALCA. Lo pactado en Hong Kong no implica la eliminación de los subsidios a la agricultura, tan sólo se ha tratado lo referente a las exportaciones. Existen precisiones al respecto; por ejemplo se plantea:

Observamos que hay una convergencia emergente sobre algunos elementos de las disciplinas relativas a los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro con periodos de reembolso de 180 días o menos. Convenimos en que esos programas deberán autofinanciarse, reflejando la coherencia con el mercado, y que el periodo deberá ser de duración suficientemente corta como para no eludir efectivamente una auténtica disciplina orientada al mercado (OMC, 2005).

También se considera el tema de las empresas comerciales del Estado y los medios para garantizar que operen los mercados. Se acordó:

Como una forma de asegurar que se eliminen las prácticas causantes de distorsión del comercio de las empresas comerciales del Estado, las disciplinas relativas a las empresas comerciales del Estado se extenderán a la utilización futura de los poderes de monopolio de modo que dichos poderes no se puedan ejercer de ningún modo que eluda las disciplinas directas relativas a las empresas comerciales del Estado sobre subvencio-

nes a la exportación, financiación estatal y garantía de las pérdidas (OMC, 2005).

Crédito en general, financiamiento por parte del Estado y las garantías ante pérdidas hacen parte de los diversos y complejos medios de subsidiar exportaciones y son materia de la discusión en curso.

Los subsidios otorgados en algunos países desarrollados no impiden que sus gobiernos, con énfasis distintos, desplieguen un discurso a favor del libre comercio. En particular, el gobierno de Estados Unidos a la vez que mantiene los subsidios, acuerda tratados comerciales y tratados bilaterales de inversión, en los que se establecen plenas garantías para los capitales estadounidenses. Además, como se analiza en el capítulo “Las estrategias de los gobiernos de América del Norte en el marco de las negociaciones del ALCA”, elaborado por Arturo Guillén, la política comercial estadounidense está unida o se incluye en su política de seguridad. Por lo tanto, lo que se considera como la defensa de los intereses comerciales de Estados Unidos, es también un aspecto de su seguridad nacional. Libre comercio, democracia y lucha contra el terrorismo son, en la visión del gobierno y de los círculos de poder en Estados Unidos, una misma cosa.

Las diferencias entre Estados Unidos y algunos gobiernos de América del Sur no son el resultado de prácticas comerciales recientes. Cuando se estableció la agenda de trabajo para crear el ALCA, los subsidios agrícolas eran parte de la política del gobierno de Estados Unidos. En los países desarrollados, en Europa, como en Asia es una política común. Mientras que en algunos países de América Latina, como México se han suprimido los escasos apoyos a la agricultura. Las diferencias comerciales recientes son el resultado de la modificación en el escenario político en América Latina, en particular en América del Sur.

Como se destaca en el texto escrito por Aida Lerman, intitulado: “El papel del Mercosur en el ALCA: principales propuestas y divergencias con los Estados Unidos”, conforme avanzaron las negociaciones del ALCA y se fueron definiendo contenidos se generaron

resistencias y las posiciones oficiales de algunos gobiernos tuvieron un relativo endurecimiento. Mercosur con un grupo de países, se ha constituido en la principal oposición a los planteamientos de Estados Unidos y los países que lo acompañan. En las reuniones más recientes las principales diferencias no se han logrado eliminar.

Desde el año 2000 hay un cambio en los gobiernos de América Latina por un lado; y, por otro en Estados Unidos cambia la prioridad en materia de política exterior. En Venezuela el gobierno de Chávez se consolida e incluso sobrevive a un golpe de Estado. En Brasil triunfa un gobierno de izquierda encabezado por el PT y Luiz Ignacio Lula da Silva. En Argentina, después de la crisis bancaria y cambiaria y la sucesión de varios gobiernos, triunfa en elecciones Néstor Kirchner. En su gobierno se distancia de las posiciones asumidas durante las administraciones de Carlos Menem, criticando las políticas de ajuste estructural. El triunfo del Frente Amplio-Encuentro Progresista en Uruguay y más recientemente de Evo Morales y su movimiento-partido en Bolivia, ambos con propuestas de izquierda. En conjunto un cambio en la orientación política de varios de los más importantes países de América Latina, que puede reforzarse con un triunfo de la izquierda en México.

Frente a ello, el gobierno de Bush mantiene su agenda de lucha contra el terrorismo, definiendo sus relaciones con el exterior a partir de ese elemento. Por ejemplo, varias de las propuestas que se discuten en el Congreso de ese país actualmente en materia de migración consideran el elemento del terrorismo como un factor clave para modificar la política. Igual sucede con algunas medidas tomadas por el gobierno en lo que concierne a la seguridad en la frontera con México. Los temas de petróleo, inversiones en el exterior, comercio con otros países y seguridad interna se entrelazan y el gobierno de Estados Unidos asume posiciones considerando esa vinculación.

En el discurso inaugural de la IV Cumbre de las Américas el presidente Néstor Kirchner sostuvo que hay evidencia empírica respecto del fracaso de las propuestas del Consenso de Washington y criticó las políticas de ajuste estructural y de endeudamiento

externo. En materia de comercio internacional habló de un sistema injusto para los productos agrícolas, donde los subsidios y medidas paraarancelarias por parte de los países desarrollados impiden que los países de América Latina –y en general los países en desarrollo– crezcan con sus recursos. En particular en materia de integración afirmó:

La integración posible será aquella que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo no puede resultar de una imposición con base en las relativas posiciones de fuerza. Por el contrario, como en otras latitudes –está allí el testimonio de la Unión Europea–, los acuerdos de integración comercial deben contemplar salvaguardas y compensaciones para que los que sufran atrasos relativos, de modo que el acuerdo no potencie sus debilidades. Ese es un modo no sólo aceptable, sino fundamentalmente viable. La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de cada país, especialmente, en materia de acceso a los mercados sin restricciones (Néstor Kirchner, 2005: 4).

Las palabras de Kirchner dan cuenta de las diferencias. Hay varias formas de construir la integración económica y es posible alcanzar diversos acuerdos comerciales. Es esa la materia de análisis del texto de Víctor Soria, intitulado: “El modelo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas frente al espejo de la Unión Europea.” Soria presenta una comparación entre el modelo que Estados Unidos busca implantar con el ALCA y el que representa la UE. En su análisis destaca que el ALCA puede profundizar aún más las asimetrías entre los países de la región. Si la integración busca construirse sin organismos supranacionales, sin instrumentos para enfrentar las desigualdades económicas, sin reglas que traten diferente a los que son distintos y desiguales su resultado será mayor asimetría e imposibilidad de hacer de este proceso un medio para reducir la pobreza y propiciar el trabajo decente. Reconocer

lo diverso y tratar de manera distinta a economías con pesos y condiciones radicalmente diferentes es un tema que se discute en el capítulo dedicado al análisis del Caricom y el ALCA. Su autor, Jonathán Quirós Santos sostiene que los países de la Caricom están inmersos en las negociaciones del ALCA, cuya filosofía liberalizadora y simétrica impactará negativamente en los estados caribeños, que basan su actuación en que se reconozca su singularidad y la necesidad de un tratamiento especial y diferenciado que les permita insertarse mejor en el acuerdo hemisférico.

El lema de la IV Cumbre de las Américas fue: *Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*. Pero además, se definió qué tipo de trabajo, el que en el lenguaje de los organismos internacionales multilaterales se conoce como trabajo decente. Si ese es el objetivo –como se discute en varios de los artículos del libro– no será posible firmar el ALCA, por lo menos tal cual se perfila según los borradores que existen. En América del Sur, los gobiernos que han ganado las elecciones en años recientes defienden intereses de diversos grupos sociales de sus países que llegan a incluir segmentos de grandes empresarios, por ejemplo los que participan en el proceso de exportación de materias primas desde Brasil. En este cuadro no es posible considerar que las diferencias entre Estados Unidos y algunas economías de América Latina como México, de una parte y las mayores economías de América del Sur de otra vayan a disminuir. Los resultados de la elección en México, en julio de 2006 pueden favorecer planteamientos realizados por los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela.

AMÉRICA: ALGUNOS APUNTES SOBRE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA

EN EL periodo de 1995 a 2005 la economía de Estados Unidos tiene una tasa de crecimiento del producto superior al conjunto de la zona del euro, pero también a la de Inglaterra. Japón apenas alcanza una tasa media ligeramente mayor a 1 por ciento, mientras en Estados Unidos es de 3 por ciento. Sin embargo, son otros

países los que reportan los más importantes aumentos del producto e influyen de manera determinante en la demanda mundial de diversos bienes, como petróleo, granos básicos y acero. En la economía mundial los nuevos actores son China seguido por la India. China tiene en el periodo 1995-2004 un crecimiento medio anual del PIB de 8.9 por ciento, con años en que la formación de capital es superior al 40 por ciento del producto. En el año 1980 el producto de China equivale al 3.2 por ciento del producto mundial. Diez años después casi ha duplicado su peso y continúa creciendo hasta alcanzar 10.9 por ciento en el año 2000. En los años siguientes como se observa en el cuadro sigue en aumento.

La economía mundial sigue operando a partir de tres regiones o áreas que llegan a excluir a un número amplio de países. La primera, la dominante, es en realidad una economía nacional, con relaciones amplias y diversas y con la moneda que ocupa el papel predominante en los mercados financieros internacionales; la segunda por tamaño, está constituida por un grupo de países en un proceso de integración; y, la tercera es una zona que hasta hace algunos años se organizaba en torno a una economía desarrollada dominante, que hoy conoce nuevos actores e incluye a las economías con el más alto ritmo de crecimiento. Estos tres polos tienen zonas de influencia y áreas en las que disputan los términos de su participación. Pero también hay modificaciones en el peso relativo de las zonas que influyen en los modos en que se relacionan con la economía mundial.

Como se observa en el cuadro en los últimos años, en términos de su participación en el producto mundial, no hay grandes cambios entre las más importantes economías. Estados Unidos es la mayor economía con un tamaño que supera al del área del euro y el Reino Unido juntos. Es equivalente a lo que suman Japón y China, aun cuando estos dos países no tienen los vínculos que permitan establecer esa suma como un hecho económico. En Asia, además de los dos países mencionados, son importantes Corea e India. Sin embargo, la economía que está modificando el peso de la zona y ella misma cobra significación en el área y en la economía mundial es China, que en un lapso de cinco años aumenta su participación en el producto mundial en dos puntos, como parte de

una tendencia de crecimiento que se presenta desde hace más de dos décadas.

PARTICIPACIÓN EN EL PRODUCTO
INTERNO BRUTO MUNDIAL (%)
(Con base en la paridad del poder de compra)

	2002	2003	2004	2005	2006
Área del euro	16.2	15.7	15.3	15.0	14.7
Reino Unido	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0
Estados Unidos	21.1	21.0	20.9	20.7	20.6
Canadá	2.0	1.9	1.9	1.9	1.8
Japón	7.0	6.9	6.9	6.7	6.6
China	12.1	12.7	13.2	13.6	14.0
México	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
Brasil	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6
Argentina	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9

Fuente: IMF, WEO Database, septiembre de 2005, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbaselm.cfm>

En los flujos de comercio internacional hay también un dominio de los mismos países en proporciones semejantes. Estados Unidos realiza un 17.2 por ciento del comercio exterior total mundial. La Unión Europea, excluyendo el comercio intraeuropeo realiza un 19 por ciento, mientras Japón, China y la ASEAN –sin considerar su comercio intrarregional– tienen cada uno 5.7 por ciento y la India cerca del 1 por ciento del total mundial (Collignon, 2005: 39). En conjunto estas tres regiones –siempre sin considerar el comercio intrarregional– representan aproximadamente el 56 por ciento del comercio mundial.

Las cifras sobre inversión extranjera también revelan una alta concentración, aun cuando destacan sólo Estados Unidos y la Unión Europea. A fines de 2003 la Unión Europea es el origen del 49 por ciento de la IED acumulada hasta ese año, mientras Estados Unidos tiene el 25 por ciento. Japón el 4 por ciento y China es inferior al 1 por ciento, aun cuando comienza a crecer desde 1992 (Vidal, 2006). Por lo que toca a los mercados financieros el mayor desarrollo y peso en el conjunto mundial corresponde a

Estados Unidos, seguido por la Unión Europea (Vidal, 2003 y Collignon, 2005). En resumen un mundo tripolar, en que Estados Unidos domina, con un peso creciente de la economía de Asia, con un papel cada vez más activo por cuenta de China. Si bien la economía China no tiene una importancia equivalente en términos de origen de flujos internacionales de capital y tamaño de los mercados financieros a los que tiene por el peso de su producto y comercio exterior, lo cierto es que los nuevos países industrializados del Asia son impulsados en su crecimiento por China. Como ejemplo, China es el principal mercado de Corea y explica dos terceras partes de su excedente de comercio exterior (Balde, Chaponnière y Patat, 2005: 32). En todo ello hay poco peso de los países de América Latina. No obstante el desempeño medio de las economías de esta zona ha sido mejor en los tres años recientes y es en ese contexto que se discuten el ALCA y otras opciones de integración y acuerdos comerciales.

En el año 2005 América Latina creció por tercer año consecutivo, después del pobre desempeño económico en el periodo de 1999 a 2002. En 2006 se estima un incremento del PIB de 4.1 por ciento y, tal como sucedió en 2004 y 2005, se producirá un incremento del PIB por habitante. Según estas estimaciones, en el año 2004 el PIB por habitante fue equivalente al registrado en 1997 y, con el crecimiento previsto para 2005 será superior en 3 por ciento al alcanzado en 1997 (CEPAL, 2004). El crecimiento previsto para 2006 implica que en el periodo 2003-2006 se acumule un incremento del PIB por habitante cercano al 11 por ciento (CEPAL, 2005).

El crecimiento económico del área se acompaña de una relación diferente con la economía mundial en materia de comercio. A diferencia de lo que sucede desde 1994 hasta 2002, la región tiene por tercer año consecutivo un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos que equivale al 1.3 por ciento del PIB. El comercio exterior de bienes registró un superávit de 75,000 millones de dólares, con lo que suman tres años bajo las mismas condiciones, si bien con algunos países que son responsables del saldo positivo, mientras otros incurren en déficit. Son las mayores economías de América del Sur las que explican la mayoría del superávit, gran parte vinculado a las exportaciones de productos

básicos. Pero Brasil y Argentina tienen también un crecimiento de las exportaciones manufactureras (CEPAL, 2005: 33). Por otro lado, hay incremento en la transferencia de recursos al exterior de la región. La transferencia neta de recursos es negativa desde el año 1999, con una tendencia creciente. En 2001 es de 3,437 millones de dólares, en 2003 de 36,813 millones de dólares y en 2004 de 63,934 millones de dólares. En 2005 alcanza la cifra de 67,494 millones de dólares (CEPAL, 2005: A12). La distribución de las transferencias de recursos al exterior es sumamente desigual entre las diversas economías del área. Por su monto las economías que encabezan la transferencia de recursos al exterior son Brasil y Venezuela, seguidos por Argentina y Chile. La economía con la mayor cantidad de transferencia neta positiva de recursos es México, con saldos positivos desde 1997, aun cuando en 2004 y 2005 son considerablemente bajos. México es la única economía con un amplio periodo en que dominan los ingresos de capital.

Los datos sobre el producto y las relaciones económicas con el exterior revelan cambios. Sin embargo, no es el caso de otros indicadores como la tasa de ocupación y la formación de capital. En 2005 el coeficiente de inversión fue de 18.6 por ciento que, como acontece desde 1994, es inferior a los 20 puntos. América Latina es una región en la que la formación de capital con relación al PIB no ha alcanzado las proporciones de 30 por ciento o más, como sucedió durante años en Japón, en varios países del sureste asiático y actualmente en China. Bajo esas condiciones, esas economías sostuvieron tasas de crecimiento superiores a 7 por ciento, acompañadas de diversas medidas de política económica para promover el desarrollo agrícola, la industrialización compleja y diversa y la ampliación del crédito denominado en moneda nacional, con lo que esos países se transformaron o están en vías de hacerlo.

Actualmente, el crecimiento en América Latina es menor al que en conjunto tienen los países en desarrollo, no obstante que existe una favorable coyuntura económica internacional. CEPAL destaca la evolución positiva de los términos de intercambio para la región, principalmente con relación a los precios del petróleo y los minerales (CEPAL, 2005: 10). Con los ritmos de crecimiento

logrados durante estos años y la dimensión y composición de la inversión no se han dado pasos sustantivos en la dirección del desarrollo.

Los cambios y las continuidades en las economías de América Latina se han dado en medio de lo que puede caracterizarse como normalidad democrática. Lo normal son procesos electorales a partir de los cuales se eligen gobiernos. Sin embargo, la normalidad no se traduce necesariamente en conclusión de las administraciones elegidas y tampoco en prestigio creciente de partidos y dirigentes políticos. Esto último es excepcional.

En Brasil, Argentina, Uruguay y muy recientemente en Bolivia –como se destacó desde líneas antes– han triunfado en las elecciones partidos y coaliciones electorales que se reivindican de izquierda o progresistas, con propuestas que en general buscan atender las necesidades sociales de la mayoría de la población. En estos y en otros países, como Venezuela y Ecuador, los conflictos entre diversos actores sociales, que incluyen objeciones a la conducción de la política económica, se dan sin desbordar los terrenos político-electorales y aceptando la normalidad democrática. Ello no significa que exista aceptación o apoyo a las medidas de política económica que han dominado durante las dos últimas décadas.

Lo mismo en Brasil y Argentina, como en Uruguay, Ecuador, Bolivia o México hay fuerzas sociales, organizaciones populares, movimientos ciudadanos, partidos políticos y gobiernos locales o regionales que insisten desde hace tiempo en un cambio en política económica o más ampliamente en la estrategia de transformación de la economía. Las críticas se dirigen incluso a algunos de los gobiernos que se reivindican como progresistas. Desde 1993 hasta fines de 2005, 14 presidentes de diversos países latinoamericanos no han podido concluir su mandato (Latinobarómetro, 2005).

Varios presidentes y sus respectivos partidos están sumamente desacreditados y crecen en la región las dudas acerca de las políticas económicas ejecutadas desde hace varios lustros. Partidos con triunfos electorales recientes se desacreditan y no pueden volver a ganar elecciones. Mientras esto sucede en América Lati-

na, en Estados Unidos se reiteran los triunfos del partido republicano y como se advirtió en páginas previas la política exterior de este país se define a partir de la idea de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo. Estos son algunos de los elementos económicos y políticos que han acompañado las negociaciones del ALCA. Pero también, permiten entender por qué Estados Unidos tiene además varios procesos de negociaciones bilaterales o con grupos de países de América Latina con los que busca pactar acuerdos comerciales calcados a imagen del TLCAN o tratados bilaterales de inversión.

Como se analiza en el texto de Gregorio Vidal, intitulado: “Los procesos de integración en América, los acuerdos comerciales, los tratados bilaterales de inversión y la inversión extranjera directa”, hay una amplia y continua negociación por cuenta del gobierno estadounidense para alcanzar acuerdos comerciales y tratados bilaterales que le den las más amplias garantías a los capitales de ese país. Incluso, como se discute en el texto de Ángel Casas, “Impacto del ALCA en el avance del proceso de integración regional andino”, las negociaciones bilaterales prosperan aun entre países que tienen una larga historia de relaciones económicas y que han buscado avanzar en procesos de integración, como es el caso de la Comunidad Andina. A la vez que discuten el ALCA, algunos gobiernos de la Comunidad Andina han entablado negociaciones para tener tratados bilaterales con Estados Unidos, sin considerar las consecuencias sobre el proceso de integración regional. Algo semejante ocurre en América Central, con los gobiernos de la región empeñados en aprobar y lograr que entre en operación el acuerdo comercial con Estados Unidos, el CAFTA, semejante al TLCAN.

Los resultados de más de 20 años de ejecución de las propuestas del Consenso de Washington no han resuelto los más graves problemas sociales de América Latina. Hay gobiernos que impulsan políticas sociales con resultados negativos. Un ejemplo son los cambios en materia de educación superior ejecutados en México que acompañan los procesos de apertura e integración económica, que es el tema tratado en el texto de Raúl Conde y Alicia Pérez-Prina

Bugatto, intitulado: “Reforma educativa y procesos de integración económica en México.”

La desigualdad se ha acentuado, como también la desintegración social y la emigración por motivos económicos, lo mismo a Estados Unidos que a España, por citar dos ejemplos notables.

En el informe del Banco Mundial intitulado *Indicadores del desarrollo mundial 2005*, se sostiene que la reducción de la pobreza en América Latina se encuentra estancada desde hace años. En el año de 1981 la población de América Latina que vive diariamente con un dólar o menos era de 36 millones de personas y en el año 2001 se elevó a 50 millones. En el año 1981 representaba 9.7 por ciento del total, mientras en 2001 es 9.5 por ciento. Si consideramos a los que viven con dos dólares o menos la situación es semejante. En 1981, este grupo de la población es el 26.9 por ciento y en 2001, el 24.5 por ciento del total, 128 millones de personas (World Bank, 2005). Además de los datos sobre tamaño de la pobreza y de la pobreza extrema deben considerarse los relativos al alto nivel en la concentración del ingreso, el tamaño notable y creciente de la población ocupada que trabaja en condiciones informales y otros indicadores de una profunda desigualdad social.

No es extraño que la población de América Latina perciba que hay problemas en el modo en que están funcionando las economías de la región. Una encuesta aplicada en 18 países de América Latina en 2005 revela que en el 59 por ciento de los hogares ha existido algún desempleado en los últimos 12 meses y las dos mayores economías de la región están por encima de la media (Latinobarómetro, 2005: 66). El desempleo se percibe como un serio problema y hay una cierta insatisfacción con los resultados de la democracia.

El estudio de la desigualdad social, de sus causas y con ellas las del subdesarrollo y la heterogeneidad social es sin duda un elemento que debe ser considerado al plantear alternativas para la integración en América. La desigualdad es un dato en la constitución de las ciudades en el continente. Como se estudia en el capítulo de Ernesto Turner, “Las ciudades mundiales y las megaciudades en el proceso de integración de América”, las grandes ciudades en Canadá y Estados Unidos son una fuerza que impulsa la interde-

pendencia con otras ciudades y regiones en esos países y participan en procesos de crecimiento, mientras en América Latina son un espacio destacado de la desigualdad, que concentran a una gran parte de la población del país sin haber completado su proceso de urbanización.

En el pasado, en varios países de América Latina en que había dictaduras militares no hay una correlación positiva entre crecimiento económico y desarrollo. Después, cuando avanza la democracia tampoco se establece la correlación positiva y aun el crecimiento se torna débil.

El problema es cómo hacer avanzar la acumulación de capital sin que se reproduzca la heterogeneidad social. Las alternativas para lograr integrar al conjunto del continente deben considerar este dato. ¿Cuáles son las acciones que deben realizar los actores sociales para que los contenidos estructurales de la dinámica económica incluyan los medios que hagan posible la satisfacción de las necesidades sociales? La idea fuerza es que el desarrollo es un proyecto que tiene que estar presente en el modelo de integración que incluya a los países de América Latina. Es necesario reflexionar acerca de la economía y la sociedad colocando en el centro a la humanidad, a los seres humanos, a la satisfacción de las necesidades sociales. Trabajar así, permite construir el pasaje –utilizando la formulación de Perroux (1964)– de una economía avara a una economía del género humano.

Los materiales que constituyen el texto son el resultado de un amplio trabajo colectivo. Hay diversas contribuciones en seminarios y otras reuniones de trabajo de compañeros del Programa de Investigación “Integración en las Américas”. También es necesario destacar la continua colaboración de los asistentes de investigación Braulio Méndez y Eva Ortiz, quienes además del apoyo bibliográfico y estadístico brindado en la elaboración de diversos capítulos se encargaron de la logística en los seminarios y reuniones de trabajo que realizamos. Agradecemos la contribución de otros profesores de la Universidad y de otros centros académicos, quienes con sus comentarios y participación en los seminarios enriquecieron los textos, nos plantearon problemas de investigación.

Igualmente reconocemos los comentarios y recomendaciones de los profesores que dictaminaron el trabajo, nos fueron muy útiles en la elaboración final de los materiales.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDE, Anne-Laure, Jean-Raphaël Chaponnière, Jean-Pierre Patat (2005), "Asie, Amérique latine, Afrique ", en *L'économie mondiale 2006*, París, CEPII, La Découverte, pp. 28-41.
- CEPAL (2004), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2005), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COLLIGNON, Stefan (2005), "El ajuste del déficit por cuenta corriente de Estados Unidos: El papel del dólar, el euro y el yen", en *Claves de la Economía Mundial* núm. 5, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, pp. 38-51.
- Declaración de Mar de Plata*, 2005, IV Cumbre de las Américas, Mar de Plata, Argentina, diciembre.
- KIRCHNER, Néstor (2005), Palabras en la inauguración de la IV Cumbre de las Américas, Mar de Plata, Argentina, diciembre.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- OMC, Declaración Ministerial de Hong Kong, diciembre de 2005, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm
- PERROUX (1964), *La economía del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- VIDAL, Gregorio (2003), "La contracción económica en Estados Unidos, los mercados financieros y los flujos internacionales de capital: los multiplicadores de la inestabilidad", en *Capital global e integración económica*, Carlos Roza (coordinador), México, Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 63-110.
- _____ (2006), "América Latina y la inversión extranjera directa", documento de trabajo, Grupo de investigación sobre Globalización, Crisis e Integración Económica, México, UAM, Iztapalapa, 25 pp.
- World Bank (2005), *World Development Indicators 2005*, World Bank en www.worldbank.org.s

Las estrategias de los gobiernos de América del Norte en el marco de las negociaciones del ALCA

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO de este capítulo es analizar las estrategias de los gobiernos de Estados Unidos; Canadá y México en torno a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el cual se pretende establecer una zona comercial única en el continente americano.

Un papel destacado en el análisis se asigna a la política comercial de Estados Unidos, dado el papel hegemónico que conserva este país en la economía y en el manejo de los asuntos mundiales. El ALCA es uno más del conjunto de instrumentos que utiliza Estados Unidos para favorecer sus intereses estratégicos nacionales y los de sus corporaciones en un mundo crecientemente globalizado. Con el ALCA se busca extender al conjunto de América Latina el modelo de *integración profunda* iniciado con el Tratado de Libre Comercio con Canadá en 1989 y refrendado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994. Se pretende aherrajar a las naciones latinoamericanas dentro del marco de la globalización neoliberal e impedir que en los países donde han triunfado electoralmente gobiernos de izquierda, o en donde existen crecientes movimientos populares que cuestionan el neoliberalismo como Bolivia o Ecuador, se lleven a la práctica estrategias alternativas de desarrollo.

* Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Miembro del Programa Universitario de Investigación de la UAM, Integración en las Américas. Correo electrónico: grja@xanum.uam.mx

En el segundo apartado se hace una breve presentación del estado actual de las negociaciones en el seno del ALCA. En el tercer apartado se expone la política comercial de Estados Unidos, en el cuarto se exponen algunos elementos de la política comercial canadiense y en el quinto se analiza la política de integración del gobierno mexicano. En el apartado sexto se analizan los efectos previsibles en la economía mexicana de la eventual aplicación del ALCA. Finalmente, se establecen algunas conclusiones.

EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA

LAS NEGOCIACIONES en el ALCA se encuentran paralizadas. La fecha límite del 1o. de enero de 2005 fijada para su conclusión, ratificada durante la reunión ministerial de Miami en noviembre de 2003, es ya una meta enterrada.

Es cierto que en la reunión ministerial de Miami de 2003 se alcanzaron acuerdos mínimos para la continuación de las negociaciones, en lo que ahora se califica como ALCA *light* o ALCA *a la carta*, lo que permitiría negociar en dos niveles de compromiso: un primer nivel de obligaciones aplicable a todos los países y otro nivel de “beneficios y obligaciones adicionales” para los países que acepten llegar a compromisos mayores. Pero lo cierto es que el proceso negociador está prácticamente suspendido. Sin embargo, la discusión del ALCA sigue siendo importante, porque a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), Estados Unidos y las élites latinoamericanas favorables al neoliberalismo pueden ensayar de nuevo, reactivar las negociaciones en el seno del ALCA.

Es necesario reconocer, además, que el contexto mundial actual no es el más apropiado para conseguir avances sustanciales en las negociaciones multilaterales y regionales. El altermundialismo ha ganado terreno, mientras que la opinión favorable respecto al libre comercio y la integración lo ha perdido, como lo evidencian encuestas realizadas en diversos países. El rechazo de los votantes franceses y holandeses en los referéndum sobre la

Constitución europea, es una prueba palpable de que vastos sectores de la población de esa región se oponen a los esquemas neoliberales de integración. Los propios Estados Unidos aunque tratan de mantener en pie las iniciativas liberalizadoras, enfrentan problemas de política exterior más acuciantes. El objetivo principal de la política estadounidense en la hora presente es fortalecer la seguridad interna y encontrar una salida de la guerra de Iraq que le permita desplegar sus esfuerzos estratégicos en Medio Oriente, pero que le evite un empantanamiento militar “a la Vietnam”.

Las diferencias en el seno del ALCA son de fondo, no de forma. Las contradicciones principales se han dado entre Estados Unidos por una parte, y el Mercosur por la otra, en particular con Brasil, Argentina y Venezuela. El diferendo principal gira en torno a la eliminación y/o disminución sustantiva de los subsidios y otras formas de apoyo a la agricultura en los Estados Unidos, los cuales limitan el acceso de los productos primarios latinoamericanos al mercado estadounidense. Los miembros del Mercosur reclaman que este tema sea discutido en el seno del ALCA, mientras que Estados Unidos quiere que sea llevado a las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En contrapartida, Estados Unidos insiste en incluir en el ALCA temas como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, mientras que los miembros del Mercosur se resisten a aceptar su discusión si el asunto de los subsidios agrícolas es excluido, y plantean que esos temas sean trasladados también a las negociaciones en el ámbito de la OMC.

En realidad, esas disputas que aparecen formalmente como controversias comerciales, revelan diferencias importantes en la concepción que ambas partes tienen sobre los medios para conseguir el desarrollo económico y social de América Latina. Mientras los Estados Unidos siguen sosteniendo que el libre comercio es equivalente a crecimiento económico y progreso social,¹ Argentina,

¹ El ex representante comercial de Estados Unidos y actual subsecretario de Estado de la segunda administración de George W. Bush, Robert Zoellick (2004a: 9), afirmaba que “con la economía mundial en movimiento de nuevo, tenemos la oportunidad de profundizar

Brasil, Venezuela y Uruguay desde el triunfo electoral del Frente Amplio, agrupación política de centro-izquierda, intentan construir, bajo condiciones y procesos diversos, estrategias alternativas de desarrollo, que se distancian del Consenso de Washington, y las cuales, sin descartar la necesidad de integrarse en el proceso de globalización, pretenden efectuar cambios en las políticas económicas internas.

El ALCA intenta trasladar y profundizar, hacia el conjunto de los países americanos, el modelo del TLCAN, que se diferencia de los acuerdos clásicos de libre comercio en dos aspectos principales: en la inclusión de un capítulo sobre inversión extranjera; y en establecer una nueva forma de gobernabilidad de los diferendos por encima de los estados nacionales (Brunelle, 2004). El TLCAN y eventualmente el ALCA si se firma en sus parámetros actuales, son acuerdos de *integración profunda* (*deep integration*), que se caracterizan por la creación de un espacio económico integrado, mediante la liberalización comercial pero sobre todo mediante la libre operación de la IED y del capital financiero (Deblock, Brunelle y Rioux, 2003).

El modelo TLCAN reproducido y ampliado en el ALCA, aparte de los principios de trato nacional y de nación más favorecida, establece el compromiso de los países de no fijar normas de comportamiento a la inversión extranjera directa (IED), lo que limita seriamente la aplicación de políticas industriales en los países receptores de esa inversión. Además a diferencia de la Unión Europea (UE), ni el TLCAN ni el ALCA establecen instrumentos concretos para el tratamiento de las asimetrías ni mecanismos institucionales de cooperación y convergencia.

y ampliar la naciente expansión económica a través del comercio (...) El presidente Bush ha sido claro que Estados Unidos continuará declarándose por la apertura, el dinamismo y el crecimiento. Él sabe que Estados Unidos necesita abrir nuevos mercados para crear nuevos empleos. Él sabe también que más comercio abierto es crítico para ofrecer a los países en vías de desarrollo la oportunidad de moverse más allá de la dependencia del pasado”.

En una dirección parecida el ex presidente de la OMC, Supachai Panitchpakdi (2005: 1), afirma que “es a través del comercio que los países pueden trazar un camino hacia el desarrollo sostenido y un más alto nivel de vida. Mientras la tendencia es alentadora, la expansión del comercio es todavía estorbada por barreras, que deben ser derribadas”.

Los países del Mercosur parecen decididos a no negociar el ALCA bajo los parámetros del modelo TLCAN. Es cierto que el Mercosur como acuerdo de integración se encontraba en crisis, desde la devaluación de la moneda brasileña y posteriormente con la debacle de Argentina en el 2000. La instauración de un arancel exterior común para constituirse como unión aduanera había fracasado y el comercio intrarregional se vio frenado por la crisis y los problemas monetarios de sus principales socios (Katz, 2002). Sin embargo, a partir del ascenso al poder de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina, el Mercosur se ha fortalecido como instancia política y como mecanismo de negociación dentro del ALCA. En octubre de 2003, Brasil y Argentina firmaron el llamado Consenso de Buenos Aires (*Revista la Onda Digital*, 2003), donde manifiestan su intención de impulsar un modelo de desarrollo y aplicar políticas públicas, en las que se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos. En cuanto al Mercosur, en esa declaración afirman:

Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales.

La posición de los gobiernos del Mercosur frente al ALCA refleja en el fondo, cambios en los “bloques de poder” de los países del Cono Sur. Están en juego no sólo los intereses de los grandes

productores agropecuarios que consideran los subsidios agrícolas como un obstáculo mayor para el acceso de sus productos al mercado estadounidense, sino también los intereses de sectores de la industria nativa que buscan el fortalecimiento de los mercados internos y que ven en la libre acción de las ETN globales en sus países, una amenaza para su sobrevivencia. El canciller brasileño Celso Amorín (citado por Vigevani y Passini, 2004: 2) expresa claramente el tipo de intereses que están en la balanza y las diferencias que existen entre la posición de Brasil y la de otros países latinoamericanos:

El gobierno anterior –afirma– decía que ellos iban a negociar el ALCA y cuando se llegara al final, si fuera bueno, la gente lo suscribiría. Nuestro análisis es que al final usted acaba suscribiendo un acuerdo que puede ser desfavorable (...) Brasil tiene necesidad de una política industrial, una política tecnológica, una política que pueda hacer si es necesario, con cierto grado y en sentido positivo, una discriminación en algunos sectores a favor de la industria. Y si usted acepta una política de inversión (como la del ALCA), de política gubernamental de compras, ya será más difícil. La misma cosa en el área de servicios. Podemos hasta discutir servicios bilateralmente con Estados Unidos, pero dentro del marco de la OMC.

Un año más tarde, el 8 de diciembre de 2004, los gobiernos del Mercosur y del Pacto Andino (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela) más Chile, Guyana y Surinam se reunieron en la ciudad de Cusco, Perú, y decidieron crear la Comunidad Sudamericana de Naciones, con el objetivo de construir un espacio económico integrado en América del Sur.² Más allá de la viabilidad

² En la Declaración Final de la Reunión de Cusco (2004) los participantes subrayan “su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. Para ello se comprometen a “la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”.

económica de este proyecto, resulta interesante subrayar el hecho de que hayan coincidido en un esfuerzo común los países del Mercosur con los gobiernos de Colombia, Perú, Ecuador y Chile que generalmente mantienen posiciones más cercanas al gobierno de Estados Unidos en los diferentes foros y asuntos internacionales, incluyendo al ALCA. Por su lado, el gobierno de Venezuela ha estado promoviendo diversas iniciativas, tales como la Alternativa Bolivariana (Alba), firmada con el gobierno de Cuba, como mecanismo de integración opuesto al ALCA, la creación con varios gobiernos latinoamericanos de TELESUR, medio masivo de comunicación con proyección latinoamericana, y el establecimiento de una empresa multinacional de energía con las empresas estatales de Brasil y Argentina.

LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE

DESDE el fin de la Segunda Guerra Mundial hay una continuidad en la política comercial estadounidense. Esta consiste en favorecer el libre comercio, así como los valores de la libertad económica y de la democracia representativa. El liberalismo comercial –que ha sido enarbolado a lo largo de la historia del capitalismo industrial por las potencias hegemónicas, como fue el caso de Gran Bretaña durante la fase libre competitiva– era muy ventajoso para Estados Unidos en el mundo bipolar de la posguerra donde ellos asumían el liderazgo no solamente del llamado “mundo libre”, sino de éste frente al “socialismo real”. Las empresas transnacionales (ETN) estadounidenses estaban en condiciones al término del conflicto de proyectar sus capitales por todo el mundo, ya no sólo su *patio trasero* latinoamericano, el cual había sido su campo preferente hasta entonces.³

La política comercial estadounidense ha estado profundamente imbricada con la defensa del multilateralismo como la mejor vía para alcanzar el libre comercio, mediante la adhesión a los

³Para llevar a efecto la expansión internacional de las ETN de Estados Unidos se requería de la reconstrucción y recuperación económica de Europa y evitar que algunos países de Europa occidental cayeran en manos comunistas. De allí que los Estados Unidos promovieran el Plan Marshall y la integración económica europea.

principios de nación más favorecida, trato igualitario y reciprocidad comercial (Deblock, 2004). El objetivo multilateral se ha reforzado con la globalización, ya que las empresas transnacionales estadounidenses, así como las de la tríada, reclaman la libre operación de sus capitales en todo el mundo de acuerdo con reglas definidas universalmente (Guillén, 2005).

El ascenso al gobierno de George Bush II y del grupo neoconservador del que forma parte, significó un cambio importante en la estrategia geopolítica estadounidense. El objetivo principal de ésta es que Estados Unidos consolide su posición hegemónica y que el siglo XXI sea un nuevo siglo americano. La nueva estrategia fue presentada oficialmente como Estrategia de Seguridad Nacional para los Estados Unidos, el 17 de septiembre de 2002, poco antes del inicio de la ocupación de Iraq. Este documento establece los principales objetivos de la estrategia estadounidense, entre los que destacan: extender el modelo globalizador neoliberal a todo el mundo aprovechando la supremacía militar indiscutible que mantiene en el mundo; enfrentar al terrorismo internacional en cualquier parte donde se encuentre o sea protegido por gobiernos aliados, mediante una estrategia preventiva, la que Estados Unidos aplicará unilateralmente, de ser necesario; y evitar la emergencia de nuevas superpotencias capaces de cuestionar la hegemonía de Estados Unidos, por lo que se debe preservar la OTAN como el principal instrumento de defensa del mundo occidental e impedir que la Unión Europea construya un mecanismo autónomo de defensa.

Desde el punto de vista de la política comercial –dentro de la nueva estrategia geopolítica que la administración Bush probablemente mantendrá durante su segundo periodo– el principal cambio ha consistido en vincular las negociaciones comerciales con la política de seguridad nacional e internacional frente al terrorismo, manteniendo la bandera del libre comercio y de la “democracia” como el camino más seguro para alcanzar el desarrollo de los países de la periferia.

El entonces representante comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick (2004b) y ahora subsecretario de Estado, dejaba

en claro la vinculación estrecha entre la política de seguridad y la política comercial estadounidense. La mejor forma de luchar contra el terrorismo era integrar a los pueblos pobres del mundo en la globalización neoliberal.

La nueva agenda comercial americana –afirmaba– sirve a nuestros intereses de seguridad. La ofensiva contra el terrorismo requiere pensamiento fresco sobre cómo atajar las amenazas globales de la pobreza y la privación. Seguramente que la fuente del terrorismo no es la pobreza (...) Pero no hay duda que las sociedades que están fragmentadas, que son pobres, que no tienen sentido de esperanza, se convierten en campo fértil, que los terroristas pueden usar como madriguera (...) Hoy, desde El Salvador hasta Sudáfrica, tenemos la oportunidad de utilizar el libre comercio para cumplir el compromiso del presidente Bush de incluir a todos los pobres del mundo en un “círculo expansivo de desarrollo”.

La imbricación de la política de seguridad con la política comercial, quedó claramente establecida en el Acta Comercial (Trade Act) de 2002, mediante la cual se autoriza al Ejecutivo estadounidense la firma de acuerdos comerciales por la “vía rápida” (sin intervención del Congreso estadounidense en la definición de sus contenidos). Allí se expresan claramente los objetivos de la política comercial de la administración Bush y su relación con los asuntos de seguridad nacional (Teitelbaum, 2005: 2):

La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El comercio exterior es un elemento crítico para el crecimiento económico, el poderío y el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo. La seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, que a su vez está cimentada en una vibrante y creciente base industrial (...) La expansión del comercio ha sido el motor del crecimiento económico. Los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para sectores críticos y

componentes esenciales de la economía de los Estados Unidos, tales como la tecnología de la información, las telecomunicaciones y otras tecnologías de vanguardia, industrias básicas, bienes de capital, equipos médicos, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará la fuerza incomparable de los Estados Unidos en los asuntos económicos, políticos y militares.

¡Más claro, ni el agua! La política comercial es solamente un aspecto de la política global de los Estados Unidos orientada a mantener y consolidar su hegemonía en el mundo. En esa medida, la defensa del libre comercio y del multilateralismo no implica que este país no recurra al proteccionismo, al regionalismo o al bilateralismo, cuando esto resulta conveniente para impulsar sus intereses. Así, la firma del FTA con Canadá y después del TLCAN con este país y México, fue una respuesta regional a los avances de la integración económica europea y a los escasos avances multilaterales en el marco, en ese entonces, de la Ronda Uruguay.

En el momento actual, al tiempo que se impulsan las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC para concluir la Ronda Doha, se ha iniciado una fuerte ofensiva del gobierno estadounidense para la firma de acuerdos bilaterales o plurilaterales (por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica y la República Dominicana) como plataforma de su modelo neoliberal de integración, teniendo como criterio fundamental que los países que buscan tener un mayor acceso al mercado estadounidense, se comprometan a apoyar la política de seguridad de Estados Unidos, así como los valores de la democracia y de libre mercado, tal como son entendidos desde Washington.

Esta estrategia aparentemente contradictoria, ha sido aplicada en toda su extensión en las negociaciones del ALCA. Brasil y los países del Mercosur se han negado a discutir, como se dijo arriba, las propuestas estadounidenses en materia de inversión, servicios, propiedad intelectual, entre otros, mientras no se incorpore

en la agenda la disminución de los subsidios agrícolas en Estados Unidos y el acceso de los productos primarios de América Latina en el mercado norteamericano. Ello ha provocado la paralización de las negociaciones del ALCA.

Los Estados Unidos han reaccionando negándose a discutir en el ALCA la reducción de los subsidios agrícolas y llevar esa discusión al seno de la OMC. Al mismo tiempo, este país ha promovido la firma de una serie de acuerdos bilaterales o plurilaterales con Centroamérica (CAFTA) y los países del Pacto Andino y ha intensificado sus esfuerzos para profundizar la integración en América del Norte, un tema que no había recibido prioridad en la agenda de la administración de Bush II. El 23 de marzo pasado los tres presidentes de América del Norte se reunieron en Waco, Texas y decidieron crear la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

El recurso al bilateralismo o al regionalismo de parte de Estados Unidos no marca, como se dijo arriba, un desinterés de este país hacia el multilateralismo: se trata más bien de abrir vías indirectas para hacer evolucionar el sistema comercial mundial de lo “bajo” hacia lo “alto”, de acuerdo con sus valores, su visión del orden económico y de sus intereses geoestratégicos (Deblock, 2004).

La política económica exterior estadounidense enfrenta importantes retos. Bergsten (2004) identifica como los principales problemas: el creciente déficit en la cuenta corriente, los altos precios del petróleo y el ascenso de sectores opositores domésticos a la globalización y a la liberalización.

El alto nivel del déficit en la cuenta corriente de Estados Unidos es sin duda el desequilibrio más importante de la economía mundial. Éste ha aumentado año con año. La recesión de 2001 hizo poco por atenuar el problema. Al cierre de 2002, el déficit en cuenta corriente fue de 461,000 millones de dólares (5 por ciento del PIB), y en 2004 llegó al nivel sin precedentes de 618,000 millones (6 por ciento del PIB); se estima que aumentará aún más en 2005, hasta alcanzar el 7 por ciento del PIB.

Por ser el dólar la moneda clave del sistema financiero, Estados Unidos es la única economía del mundo que no enfrenta la

restricción externa, es decir, que no necesita acumular divisas externas para cubrir su déficit en cuenta corriente, sino que puede financiarlo mediante la emisión de su propia moneda. Por ello mismo, el déficit externo ha sido uno de los principales mecanismos que ha contrarrestado las tendencias a la deflación, características de toda economía basada en la lógica de la acumulación del capital y del endeudamiento. Por esa vía, la economía estadounidense ha jugado el papel de comprador de última instancia de la economía mundial (Minsky, 1986).

Hasta ahora el mundo ha mantenido la confianza en dólar como si éste fuera tan bueno como el oro. El financiamiento de los déficit estadounidenses (externo y presupuestal) no ha implicado un ajuste traumático. En los últimos meses este financiamiento ha dependido más que de colocaciones de inversionistas privados, de las compras que realizan los bancos centrales de los países con altas reservas monetarias, principalmente Japón, China y los países del sudeste asiático. En algún momento, como lo expresó hace algunos años L. Summers, ex secretario del Tesoro de la administración Clinton, “el único temor era la ausencia de temor”. Pero como él mismo afirma en un artículo reciente (Summers, 2004), éste ya no es el caso:

Estoy firmemente convencido que el problema más serio que enfrentamos en los últimos cincuenta años es el bajo nivel de ahorro y la resultante dependencia en el capital foráneo, así como la sostenibilidad fiscal, lo cual tiene implicaciones de largo alcance para los Estados Unidos y para la economía global.

El crecimiento de los déficit tiene un límite, aún para la potencia hegemónica. Tarde o temprano esa situación tendrá que corregirse. Mientras Estados Unidos logre financiar el déficit mediante la captación de recursos del exterior, la situación es sostenible, aunque su posición deudora se profundiza, a la vez que el costo de ese financiamiento se acrecienta con el alza de las

tasas de interés. La deuda externa del gobierno federal de Estados Unidos alcanzó 6.7 billones de dólares (*trillions* en la acepción estadounidense) en 2003, lo que representa el 62.8 por ciento del PIB.

El financiamiento de los déficit externo y presupuestal enfrenta dificultades cada vez mayores. La devaluación del dólar es inevitable. La necesidad de ajustar a la baja la divisa verde se acentuó con el desplome de la burbuja bursátil y la recesión de 2001. Para salir de ella se eligió una estrategia exportadora, lo que requería de la depreciación de la moneda. Desde diciembre de 2000 hasta julio de 2004 el dólar se devaluó 25 por ciento frente al euro y el 4.8 por ciento frente al yen japonés. Sin embargo, tal proceso dificultó la recuperación de la Unión Europea y de Japón quienes también buscan salir del estancamiento mediante el estímulo de sus exportaciones. De hecho a través de la devaluación, Estados Unidos trasladó la deflación que amenazaba su economía hacia sus competidores. El proceso de ajuste a la baja del dólar se detuvo coyunturalmente en 2005, aunque la mayoría de los especialistas coinciden en que continuará en los próximos meses y en el mediano plazo.

El asunto se complica, porque desde enero de 1999, un nuevo personaje llamado euro, ha entrado en escena. Se trata de una nueva divisa fuerte que opera en un bloque económico que ha alcanzado un alto grado de integración. El euro puede constituirse en el rival más poderoso del dólar, tanto en la esfera comercial como financiera (Bergsten, 1999). Si los desequilibrios externo y presupuestal de los Estados Unidos no logran mantenerse bajo control, tarde o temprano los inversionistas pueden decidir trasladar sus capitales al euro u otras monedas fuertes, en vez de quedarse en Estados Unidos, lo que obligaría a este país a un severo ajuste en su balanza de pagos con efectos depresivos muy severos en el resto del mundo. Antes de llegar a ese punto, la FED trataría de apuntalar al dólar con aumentos sucesivos en las tasas de interés, lo que podría desencadenar una nueva crisis financiera internacional con riesgo sistémico.

Para enfrentar los problemas y desequilibrios actuales, Bergsten (2004) propone reducir el déficit presupuestal de Estados Unidos y regresar en el mediano plazo a una situación de superávit; corregir el déficit en cuenta corriente mediante una depreciación ordenada del dólar y la reevaluación de la moneda china; estimular de la producción doméstica en los países superavitarios; aplicar de medidas de racionalización en el uso de los energéticos, así como alentar la producción interna de petrolíferos, incluyendo los campos de Alaska.

Como el ajuste de los desequilibrios puede alentar el resurgimiento del proteccionismo, en un contexto de ascenso de las críticas a la globalización, diversos autores han advertido sobre la necesidad de que Estados Unidos mantenga la iniciativa en materia de liberalización comercial. Schott (2004) propone como agenda de la política comercial estadounidense las siguientes acciones: la aprobación por el Congreso de ese país de la renovación de la “autoridad de promoción comercial” (*fast track*) y de los acuerdos con Centroamérica (más República Dominicana) y Bahrein; la continuación de la estrategia comercial en tres frentes: multi, regional y bilateral; dar prioridad a la Ronda Doha, lo que implica reducir subsidios a la exportación y subsidios internos a los productos agrícolas, la reducción de barreras no arancelarias en agropecuarios y textiles, la revisión del mecanismo de “cuotas”, y el impulso de la apertura de servicios; la revitalización del ALCA, mediante el abandono del enfoque *light* y la búsqueda de un compromiso balanceado entre reducción de subsidios en los países del Norte *versus* concesiones del Sur en materia de servicios e inversión extranjera; y la profundización del TLCAN, mediante el establecimiento de un programa de seguridad energética, en el cual México debería abrir su sector energético a cambio de un programa migratorio.

El hecho real es que al momento de entrar a prensa este texto, las negociaciones del ALCA siguen suspendidas, el desenlace de la Ronda Doha es incierto, mientras que la aprobación del CAFTA se logró por un margen muy estrecho en la Cámara de Representantes estadounidense.

LA ESTRATEGIA COMERCIAL
DEL GOBIERNO DE CANADÁ

CANADÁ es una de las economías más abiertas del mundo. La apertura de su economía es un proceso relativamente reciente. Ésta se aceleró como en otros países en los años setenta, como resultado de la crisis estructural que afectó al capitalismo en esos años. Todavía en 1970, era una economía relativamente cerrada. El grado de apertura en ese año fue del 11.5 por ciento del PIB. Al abandonarse las políticas proteccionistas y de estímulo al mercado interno seguidas hasta el gobierno de Pierre Trudeau, la economía se proyectó hacia el exterior. En 1981 el grado de apertura había aumentado aceleradamente hasta representar el 53.3 por ciento del PIB, nivel semejante al de las economías europeas. Según datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 2003 el grado de apertura era del 73 por ciento si se incluye el comercio de servicios, y de 62 por ciento si se le excluye. Canadá es el noveno exportador de mercancías en el mundo y el treceavo exportador de servicios.

Canadá es una potencia económica intermedia altamente dependiente de Estados Unidos. El llamado proceso de “continentalización”, concepto que utilizan los canadienses para referirse a la creciente integración de su país con el norte de los Estados Unidos, es un viejo proceso que comenzó desde el periodo de entreguerras con la declinación del Reino Unido como potencia hegemónica y el ascenso de los Estados Unidos, pero que ha alcanzado una fuerza inusitada con la globalización neoliberal y con la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 1989 y del TLCAN en 1994. En 2003, Estados Unidos absorbía el 85.8 por ciento de las exportaciones canadienses y el 60.7 por ciento de sus importaciones.

La política comercial canadiense es librecambista y su política económica de corte neoliberal, si bien han tratado de preservar como en algunos países de la Unión Europea y a diferencia de Estados Unidos y Gran Bretaña, su “sistema de bienestar social”. En los distintos foros internacionales sostiene una política comercial

favorable al multilateralismo, pero desde mediados de los años ochenta han favorecido el regionalismo y el *continentalismo*. Aunque la firma del TLCAN fue promovida por el gobierno conservador de Brian Mulroney, los gobiernos liberales de Jean Chrétien y Paul Martin que le sucedieron, mantuvieron su soporte al liberalismo y a la integración regional. Se puede afirmar que, a semejanza de Estados Unidos, existe un consenso liberal bipartidista.

La competitividad (*whatever it means*) de la economía canadiense se ha convertido en el centro de su política económica. Tan importante se han vuelto la atracción de inversión extranjera directa, la búsqueda de mercados externos para sus productos, así como la operación de sus firmas en otros países, que Roy McLaren, ex ministro de Comercio Internacional de la administración de Chrétien, llegó a declarar que “la política exterior de Canadá es la política comercial” (citado por Judson, 2002: 1).

Hasta ahora la posición oficial del gobierno de Canadá en el seno del ALCA, coincidente con la de México, ha sido la de apoyar formalmente la posición estadounidense. Sin embargo, el interés de Canadá por América Latina aunque creciente, no es prioritario. Esta región le interesa más como zona de inversión que como mercado para sus productos. Incluso con México, su socio menor del TLCAN, el comercio es poco significativo, aunque se ha intensificado desde la firma de ese acuerdo. México representaba en 2003 solamente el 0.6 por ciento de sus exportaciones y el 3.6 por ciento de sus importaciones totales. Aparte del TLCAN, tiene establecidos acuerdos de libre comercio con Chile y Costa Rica y está en pláticas con Centroamérica y con el Mercosur. En cambio tiene firmados acuerdos de inversión (dentro del molde AMI-TLCAN) con nueve países latinoamericanos. América Latina absorbe el 20 por ciento del *stock* de inversión extranjera directa (IED) de Canadá en el exterior, pero la mayor parte del mismo se coloca en los paraísos fiscales del Caribe. México sólo participa con el 0.7 por ciento del *stock* total y América Central y del Sur con el 5.6 por ciento.

Ante la pérdida de dinamismo en la penetración de las exportaciones canadienses en el mercado estadounidense y en la atracción de flujos de IED en territorio canadiense experimentados en

los últimos años, la estrategia comercial de Canadá parece enfocarse a diversificar sus relaciones económicas internacionales y la operación de sus firmas con las economías más dinámicas del orbe. En un informe oficial reciente (Gobierno de Canadá, 2004: 17), se plantea que:

El siglo XXI presenta un paisaje dramáticamente diferente para la compañías canadienses. Mientras que nuestras relaciones corrientes con nuestros principales socios comerciales, seguirán siendo importantes, grandes países están emergiendo como poderes en su propio derecho, con implicaciones para nuestra propia prosperidad. Estas oportunidades económicas deben ser mejor entendidas hoy, de manera que los canadienses puedan beneficiarse de ellas en las décadas próximas.

En particular, les interesa ampliar sus nexos con Brasil y sobre todo con China e India. Para penetrar en la región asiática, consideran de importancia estratégica establecer un acuerdo comercial con Corea del Sur, país con el cual se ya se realizan negociaciones.

Dentro del TLCAN, Canadá se ha negado a rediscutir el contenido del tratado. Más que reabrir ese expediente, les interesa resolver las serias disputas comerciales que tiene con Estados Unidos, en productos como madera de construcción, carne bovina (mal de las vacas locas) y otros. Aunque les interesa profundizar la integración de América del Norte, su enfoque es que en ciertos temas (por ejemplo, la sustitución de las reglas de origen por un arancel externo común) es preferible avanzar bilateralmente con Estados Unidos que incorporar a México en esa discusión.

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO

NO RESULTA una tarea sencilla evaluar la estrategia comercial del gobierno mexicano respecto al ALCA, si es que ésta ha existido durante la administración del presidente Vicente Fox. El asunto se complica porque el proceso negociador se ha concentrado en las

cúpulas, las cuales han actuado con escasa transparencia y sin la participación de las sociedades involucradas.

Formalmente, como miembro del TLCAN, ha impulsado junto con Canadá, las posiciones del gobierno estadounidense y apoyado, hasta Miami en 2003, la idea de un ALCA comprehensivo, con reglas generales para todos sus miembros. Sin embargo, su actuación dentro del proceso ha sido muy pasiva, lo que le ha valido críticas de otros gobiernos del subcontinente. Su pasividad tiene su fundamento en que, objetivamente, como se expone más adelante, México tiene más que perder que ganar con la extensión de la liberalización comercial al conjunto de América Latina.

Recientemente, Fernando de Mateo (2005), coordinador de negociaciones internacionales de la Secretaría de Economía de México instó a Estados Unidos y a Brasil, que copresiden ese organismo en la actualidad, a reestablecer las negociaciones del ALCA, ante la eventualidad de que una vez iniciada la segunda administración de George W. Bush, éste promueva su reanudación. Al reaccionar ante la propuesta de la CEPAL de construir un esquema de integración latinoamericano ante el fracaso del ALCA, De Mateo señaló que la CEPAL sigue viendo “a Goliat invadiendo a David y destrozándolo sin tener ninguna posibilidad de defenderse”. México, según él, rompió el mito de que un país más débil no se puede integrar con uno más desarrollado. Al considerar que México logró con el TLCAN impulsar sus exportaciones, registrar superávit comercial con Estados Unidos y crear, según su particular visión, encadenamientos productivos que tienen efectos multiplicadores y crean empleos fuera del sector exportador, concluyó que el ALCA será benéfico para todo el continente.

Vivir en un vecindario rico es mejor que vivir en un vecindario pobre (...) Si a México le han resultado benéficos los tratados de libre comercio, creemos que todos los países del continente se beneficiarían con esto.

(El ALCA) haría a los países del continente americano más competitivos, porque permitiría a los productores tener insumos a precios y calidades internacionales y tener las posibilidades de adquirir tecnologías alternativas.

En un estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (Blanco, Zabludowsky y Gómez Lora, 2004), los autores, dos de los cuales tuvieron responsabilidades ejecutivas de alto nivel en la firma del TLCAN y en el proceso de apertura comercial de México, hacen una propuesta para destrabar las negociaciones del ALCA y “hacer operativo el mandato de Miami”, en una dirección muy conveniente para la estrategia comercial de los Estados Unidos.

En virtud de que el mandato de Miami acepta la integración a diferentes velocidades, los autores proponen establecer una tregua (*stand still*) en materia de negociaciones comerciales “que consolidaría las condiciones de acceso actuales”; unos países avanzarían por la vía rápida a través de las negociaciones bilaterales o subregionales en marcha, y otros permanecerían en la vía de baja velocidad.

Según su propuesta, habría un paquete común (PC) para los 34 países del continente y un paquete adicional (PA) para los países que decidieran la vía rápida. Pero los 34 estarían obligados a asumir reglas comunes en materia de inversiones y servicios; entre otros rubros señalan los de: trato nacional, nación más favorecida, trato equitativo, requisitos de desempeño, expropiación, acceso a los mercados de servicios, etétera. El “valor agregado” de su propuesta, como ellos mismos la califican, es que no habría marcha atrás en estos rubros, es decir, precisamente lo que se buscaba con el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y lo que ha estado promoviendo Estados Unidos desde la firma del ALC con Canadá y del TLCAN.

En los últimos años –afirman– diversos países del continente han promovido unilateralmente la participación de inversionistas y proveedores de servicios extranjeros en sus economías. Sin embargo, esta liberalización no siempre se ha codificado en acuerdos internacionales y, por ende, podría ser revertida en un futuro, a través de decisiones unilaterales. El valor agregado de la consolidación de las condiciones de apertura actuales en un acuerdo comercial internacional continental es, precisamente, el asegurar que no habrá marcha atrás en el futuro, además del establecimiento de una plataforma para conti-

nuar avanzando posteriormente (Blanco, Zabłudowsky y Gómez Lora, 2004: 10).

Difícilmente esta propuesta sería adoptada por los gobiernos de Argentina, Brasil o Venezuela, los cuales, si bien han manifestado su disposición a integrarse, intentan que esa integración no implique pérdida de autonomía en cuanto a la aplicación de políticas de desarrollo e industriales internas.

EFFECTOS PREVISIBLES DEL ALCA EN LA ECONOMÍA MEXICANA

OBJETIVAMENTE, México gana poco con la entrada en vigor del ALCA, de allí su posición pasiva en las negociaciones. El comercio de México con América Latina es muy reducido y su participación en su comercio total ha decrecido desde la firma del TLCAN.

La débil integración con América Latina no es un hecho nuevo, ni privativo sólo de México. Las exportaciones intrarregionales de América Latina representaban en 1997 el 19.9 por ciento de su comercio mundial, cifra inferior al 20.1 por ciento registrado en 1979, antes de que comenzara la apertura comercial unilateral del subcontinente y prácticamente idéntica al 20 por ciento registrado en 1948 (datos tomados de Hugon, 2003: 42). El comercio intrarregional en América Latina sólo ha cobrado importancia dentro de los dos experimentos de integración que han reportado mejores resultados: el mercado común centroamericano primero y el Mercosur después.

En 1993, las exportaciones de México a los países de la ALADI y centroamericanos fueron de 2,320 millones de dólares (mdd). En 2003 éstas llegaron a 4,564 mdd, lo que significa un incremento de 97 por ciento en esa década. Sin embargo, debido a la enorme concentración del esfuerzo exportador de México en el mercado de América del Norte desde la entrada en vigor del TLCAN, ha provocado que la participación de las exportaciones mexicanas a América Latina en sus exportaciones totales, decrezca del 4.48 al 2.49 por ciento en el periodo respectivo (véase cuadro 1). Desde el lado de las importaciones de México a los países latinoamericanos

mantuvieron mayor dinamismo, pues aumentaron de 2,342 mdd en 1993 a 7,538.8 mdd en 2003, lo que representa un incremento del 222 por ciento. Sin embargo, su participación en las importaciones totales de México sólo se incrementó ligeramente en el periodo señalado, de 3.58 al 4.41 por ciento (véase cuadro 2). La posición comercial de México con América Latina es deficitaria (véase gráfica). A lo largo del periodo 1993-2003, México registró un saldo deficitario acumulado de 62,985 mdd.

CUADRO 1
EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO
CON AMÉRICA LATINA
(Valor en millones de dólares)

<i>País</i>	<i>1993</i>	<i>% del total</i>	<i>2003</i>	<i>% del total</i>	<i>Acumulado 1993-2003</i>	<i>% del total</i>
Exportaciones totales	51,832.0	100	165,355.2	100	1'394,167.9	100
América Latina	2,320.0	4.48	4,109.7	2.49	45,648.5	3.27
Aladi	1,697.1	3.27	2,394.1	1.45	31,078.6	2.23
Argentina	282.9	0.55	191.7	0.12	3,337.3	0.24
Bolivia	17.1	0.03	23.9	0.01	278.1	0.02
Brasil	292.2	0.56	418.9	0.25	5,987.0	0.43
Colombia	238.8	0.46	520.2	0.31	4,810.5	0.35
Chile	199.7	0.39	322.7	0.20	4,803.4	0.34
Ecuador	56.5	0.11	129.3	0.08	1,254.7	0.09
Paraguay	12.6	0.02	8.4	0.01	161.8	0.01
Perú	94.2	0.18	166.2	0.10	1,951.5	0.14
Uruguay	179.5	0.35	141.6	0.09	1,098.1	0.08
Venezuela	228.0	0.44	329.0	0.20	4,994.7	0.36
Cuba	95.5	0.18	142.4	0.09	2,401.9	0.17
Centroamérica	502.3	0.97	1,504.4	0.91	12,317.8	0.88
Belice	26.8	0.05	54.6	0.03	417.9	0.03
Costa Rica	99.6	0.19	331.5	0.20	2,577.9	0.18
El Salvador	113.0	0.22	261.2	0.16	2,270.0	0.16
Guatemala	203.8	0.39	536.8	0.32	4,871.2	0.35
Honduras	38.5	0.07	209.2	0.13	1,482.0	0.11
Nicaragua	20.7	0.04	111.1	0.07	699.1	0.05
El Caribe	120.6	0.23	211.2	0.13	2,252.1	0.16

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

CUADRO 2
 IMPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO
 CON AMÉRICA LATINA
 (Valor en millones de dólares)

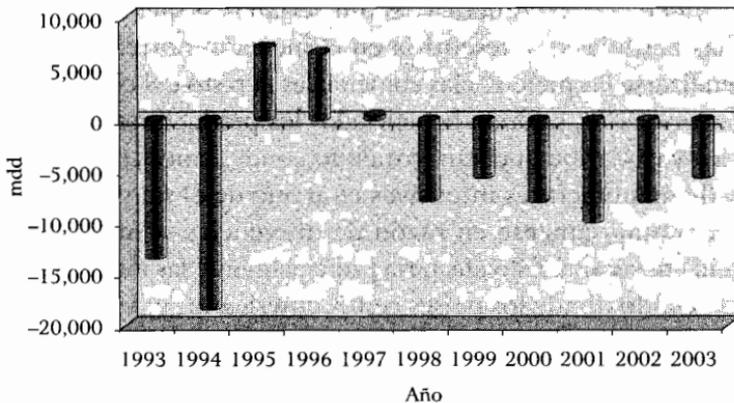
<i>País</i>	<i>1993</i>	<i>% del total</i>	<i>2003</i>	<i>% del total</i>	<i>Acumulado 1993-2003</i>	<i>% del total</i>
Importaciones totales	65,366.5	100	170,958.2	100	1'366,281.7	100
América Latina	2,342.3	3.58	7,538.9	4.41	40,860.2	2.99
Aladi	2,172.9	3.32	6,528.7	3.82	36,464.3	2.67
Argentina	252.0	0.39	867.2	0.51	4,029.8	0.29
Bolivia	16.2	0.02	29.4	0.02	153.9	0.01
Brasil	1,200.8	1.84	3,267.5	1.91	16,454.3	1.20
Colombia	84.0	0.13	405.7	0.24	2,271.3	0.17
Chile	130.1	0.20	1,082.1	0.63	6,254.2	0.46
Ecuador	37.6	0.06	54.1	0.03	711.8	0.05
Paraguay	5.0	0.01	3.7	0.00	54.8	0.00
Perú	169.9	0.26	131.2	0.08	1,662.6	0.12
Uruguay	43.3	0.07	101.5	0.06	621.6	0.05
Venezuela	226.9	0.35	566.0	0.33	4,018.1	0.29
Cuba	7.1	0.01	20.3	0.01	231.4	0.02
Centroamérica	119.2	0.18	867.6	0.51	3,454.1	0.25
Belice	3.4	0.01	2.8	0.00	26.1	0.00
Costa Rica	21.8	0.03	584.2	0.34	1,843.6	0.13
El Salvador	14.1	0.02	44.3	0.03	258.3	0.02
Guatemala	62.1	0.10	151.1	0.09	971.7	0.07
Honduras	6.3	0.01	47.0	0.03	148.2	0.01
Nicaragua	11.4	0.02	38.1	0.02	206	0.02
El Caribe	50.2	0.08	142.6	0.08	941.8	0.07

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

El comercio mexicano con América Latina está concentrado en unos cuantos países. Con sus cinco principales mercados de exportación (Brasil, Venezuela, Guatemala, Colombia y Chile, en ese orden) y con sus cinco principales importadores (Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, y Colombia, en ese orden); México efectúa el 58.7 por ciento de sus exportaciones y el 82.7 por ciento de sus importaciones latinoamericanas, respectivamente.

No es mucho lo que México puede ganar en materia de comercio exterior con el ALCA. Las ganancias en términos de reducción de aranceles de parte de los países de la región serán poco significativas desde el momento en que América Latina dismanteló su protección comercial unilateralmente a mediados de los años ochenta, para a estar a tono con los dictados del Consenso de Washington y atender a los condicionamientos del FMI y el Banco Mundial. El arancel promedio de América Latina pasó de alrededor de 40 por ciento a comienzos de los años ochenta a 12 por ciento a finales de los noventa. Se requerirá de un gran esfuerzo exportador para que México consiga revertir el déficit comercial que experimenta con América Latina, lo que se antoja improbable dado el enorme peso que tiene el comercio intrafirma en el marco del TLCAN. Difícilmente las ETN que operan en México reorientarían sus mercados hacia el sur, máxime cuando tienen filiales en otros países de la región. El esfuerzo exportador tendría que provenir de empresas medianas y pequeñas y del impulso de las ventas de productos primarios tradicionales, cuestión no descartable, pero que reclamaria un esfuerzo de organización y comercialización importante.

SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

En materia de inversiones directas, algunos de los grandes grupos mexicanos han incursionado en América del Sur, destacando las ramas de alimentos y bebidas, la construcción, electrodomésticos y telecomunicaciones. Entre algunos de los grupos mexicanos que operan en América Latina se encuentran Bimbo, ICA, FEMSA, Mabe, Condumex y recientemente Grupo Carso, que ha tratado de incursionar en el mercado de las telecomunicaciones en el Cono Sur, beneficiándose de las fricciones que han tenido diversos gobiernos con las telefónicas españolas y otras, después de su privatización.

En cuanto a la posición relativa de México en la atracción de flujos de IED, es difícil pensar que ALCA la modificaría sustancialmente. Más bien habría, como se sugiere arriba, un proceso de *deslocalización* de inversiones en las actividades intensivas en mano de obra hacia los países de salarios más bajos pero cercanos al mercado norteamericano. El efecto atracción de flujos por la venta de activos existentes será menor ahora dado la práctica conclusión del programa de privatización y la creciente oposición interna a abrir el sector energético. La capacidad de atracción de flujos de IED en América Latina dependerá más bien de la capacidad de cada país para establecer políticas internas que aseguren crecimiento durable y estabilidad social y política.

México tiene más que perder que ganar con el ALCA. Sus ganancias comerciales en América del Sur serían más que compensadas por las pérdidas que resentiría en el mercado norteamericano al generalizarse las preferencias comerciales al resto del continente. Al extenderse éstas, saldrían beneficiados los productores de Centroamérica y el Caribe que han instalado zonas francas en la producción de manufacturas intensivas en mano de obra, y que competirían ventajosamente en razón de diferencias salariales, con la maquila mexicana. Esto afectaría principalmente las industrias textil y del vestido donde los países centroamericanos y del Caribe han empezado a competir exitosamente con México y han logrado atraer inversiones externas hacia sus países. Cabe señalar que el mismo efecto se producirá con la entrada en vigor del CAFTA.

El asunto de la competencia en el mercado estadounidense se complica por el fin del Acuerdo Multifibras que establecía cuotas de exportación a los países productores y con el ingreso de China a la OMC. De hecho China ha desplazado ya a México como principal exportador de esos productos a Estados Unidos. En 2004, este país efectuó importaciones desde China por 152 miles de millones de dólares (mmd) y desde México por 138 mmd. Se calcula que con la entrada en vigor del Acuerdo Multifibras, China logrará apoderarse de la mitad del comercio de textiles y vestidos (Schott, 2004).

Tal vez porque la administración de Vicente Fox no encontraba en el ALCA ventajas claras para México, enfocó su estrategia comercial y de integración hacia el establecimiento de un programa migratorio con Estados Unidos y en negociar lo que se llamó un *TLCAN plus* con sus socios.⁴

La negociación propuesta por Fox no involucraba la revisión del TLCAN para contrarrestar los efectos negativos del mismo, por ejemplo en materia agropecuaria. Por un lado, ni la parte estadounidense ni la canadiense están interesadas en efectuar dicha revisión. Por el otro, el gobierno mexicano parece estar convencido sobre los beneficios del TLCAN, posición compartida por los organismos multilaterales, por lo que cualquier revisión es considerada como un capítulo cerrado.

En un estudio del Banco Mundial (Lederman, Maloney y Servén, 2003: 2) se afirma que:

La conclusión principal del informe sobre el TLCAN es que el tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales hubiesen sido alrededor de 25 por ciento menores y la IED 40 por ciento menor sin el TLCAN. Asimismo, la transferencia tecnológica desde los Estados Unidos a México se aceleró al punto de que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba

⁴En el terreno académico aparecieron varios trabajos de economistas estadounidenses que apoyaban la idea de profundizar la integración en América del Norte. Véase al respecto Hufbauer y Schott (2004); y Pastor (2000).

antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. *En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5 por ciento menor a finales de 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo.*

Esta conclusión ha sido crecientemente cuestionada. En un interesante artículo (Weisbrot, Rosnick y Baker, 2004), realizan una crítica del estudio del Banco Mundial (BM) citado arriba y llegan a la conclusión, mediante una revisión cuidadosa de las cifras y de la metodología usadas por el BM, de que si bien no se puede sostener, a partir de esos datos, que el TLCAN es la causa del muy lento crecimiento económico en el periodo posterior a 1994 (un crecimiento promedio anual de 1.8 por ciento en el ingreso per cápita en el periodo 1994-2003), no hay ningún elemento en las cifras del propio BM que pruebe el efecto positivo del TLCAN en el crecimiento económico, ni tampoco permiten sostener que sin el TLCAN el crecimiento hubiera sido todavía más lento. El autor de este texto ha efectuado en otro trabajo (Guillén, 2004) una evaluación de la integración de México con América del Norte y del proceso de apertura de la economía mexicana desde la perspectiva de la teoría del desarrollo, llegando a la conclusión de que difícilmente puede sostenerse que ambos hayan tenido un efecto positivo claro en el desarrollo económico y social de México.

No obstante las crecientes críticas sobre los efectos negativos del TLCAN y a pesar que la administración foxista se comprometió ante las organizaciones campesinas de México a impulsar una revisión del capítulo agropecuario en el seno del TLCAN, ésta nunca fue planteada formalmente a las contrapartes.

La propuesta sobre un programa migratorio que legalizara la situación de al menos una parte de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos y estableciera un programa restringido, mediante cuotas preestablecidas, para el acceso legal de nuevos trabajadores, recibió una buena acogida de la administración de Bush II al inicio de su primer mandato, como se constató durante la primera reunión efectuada entre ambos

presidentes en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato. Como es sabido, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 modificaron radicalmente la perspectiva de dicho acuerdo. Además en la medida en que su negociación se efectuaba sobre la base de un *quid pro quo*, la parte estadounidense exigía como contrapartida, la apertura de los sectores estatales del petróleo y la electricidad al capital extranjero, alternativa que ha sido desechada por un número importante de legisladores de la oposición en México, sobre todo en el Senado, cuerpo que tendría que aprobar dicha reforma constitucional. Bush durante su campaña de reelección, revivió la idea de un programa migratorio restringido, aunque todo parece indicar que su propuesta tuvo sobre todo propósitos electorales; es difícil esperar que comprometa muchos esfuerzos en él, cuando su objetivo sigue siendo la seguridad interna, la lucha contra el terrorismo y el sofocamiento de la insurgencia en Iraq.

No obstante ello, ante el estancamiento de las negociaciones del ALCA, las iniciativas para profundizar la integración en América del Norte se han redoblado durante 2005. El 13 de marzo de este año, los presidentes de Canadá, Estados Unidos y México se reunieron en Waco, Texas, donde acordaron crear la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Según lo expresado en la Declaración Conjunta de dicha reunión (Presidencia de la República, 2005: 1), los tres países decidieron “construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías”. Los mandatarios se comprometieron a establecer “un enfoque común de seguridad”. El presidente Bush describió la alianza como un compromiso “con los mercados, la democracia, la libertad, el comercio, la mutua prosperidad y la mutua seguridad”. Aunque algunos analistas calificaron de pobres los resultados concretos de la reunión, en la misma se propuso la creación de grupos de trabajo para establecer “metas específicas, medibles y alcanzables”.

En realidad, tales grupos venían trabajando desde varios meses atrás. Tan pronto como mayo de 2005, el llamado Grupo Independiente de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte,

patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Consejo Canadiense de Presidentes de Empresa, y en el cual participan, entre otros, importantes personeros identificados con las políticas del Consenso de Washington como Carla Hills, representante comercial de Bush I, Pedro Aspe, ex secretario de Hacienda de México de Carlos Salinas de Gortari y John Manley, ex secretario de Hacienda de Canadá, presentaron un informe intitulado *Construcción de una comunidad de América del Norte* (Grupo Independiente, 2005), donde establecen una serie de objetivos ambiciosos, entre los que destacan:

- Establecer un perímetro común de seguridad para el año 2010, de manera que “un terrorista que intente penetrar nuestras fronteras se vea en iguales dificultades para hacerlo sin importar cuál país elija para entrar primero”.
- Desarrollar una estrategia energética para América del Norte, lo que supone ampliar la oferta y la infraestructura de producción de petróleo y gas de la región. En particular se considera importante “un desarrollo expandido y más eficiente” de los recursos energéticos de México, lo cual reclama efectuar “reformas urgentes” en ese sector, cuyo “desarrollo se ha visto obstruido por restricciones constitucionales a la propiedad”.
- Crear un espacio económico común que confíe “más en el mercado y menos en la burocracia”, “en el que el comercio, el capital y las personas fluyan con libertad”.
- Adoptar un arancel externo común, “sector por sector, con base en la tasa vigente más baja consistente con sus obligaciones multilaterales”.
- Ampliar los programas de trabajadores temporales en Estados Unidos y Canadá, así como establecer una “preferencia norteamericana” para los trabajadores de la región.

Es difícil suponer que puedan efectuarse avances sustanciales en estos objetivos en el corto plazo, tomando en consideración que su discusión se traslaparía con las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha. Además, el momento actual no es una coyun-

tura adecuada, pues el gobierno de Vicente Fox se encuentra en una fase terminal, el gobierno de Paul Martin se ha debilitado y en la agenda de la administración estadounidense otros asuntos tienen prioridad. Sin embargo, en el mediano plazo su discusión puede pasar a un primer plano. Para un país como México, cuyas asimetrías respecto a sus socios se han amplificado por efectos del TLCAN, se requiere un amplio debate sobre sus implicaciones. Cualquier avance en la dirección de profundizar la integración con el norte, al margen de un proyecto nacional de desarrollo y de las necesarias políticas internas que le sirvan de contrapeso, sólo socavaría más nuestra ya mermada soberanía nacional y perpetuaría el *antidesarrollo* que han significado 20 años de inserción pasiva en la globalización neoliberal.

CONCLUSIONES

LAS NEGOCIACIONES del ALCA se encuentran paralizadas, en virtud de que los países americanos enarbolan diferentes estrategias de integración. Para Estados Unidos el ALCA es un instrumento más de su estrategia de “dominación imperial” (Borón, 2005). En cambio, Canadá está más interesado en resolver sus disputas comerciales y ampliar su presencia en otras áreas del mundo, mientras que la administración mexicana se enfocó infructuosamente en conseguir un pacto migratorio. En cambio los países del Mercosur, buscan fortalecer los mecanismos de integración sur-sur y ampliar sus relaciones con otras regiones.

En el fondo el fracaso del ALCA expresa la creciente insatisfacción en los países de la periferia para resolver sus problemas mediante una integración pasiva a la globalización neoliberal. Esta insatisfacción se extiende a amplios sectores de la población de los países desarrollados, como lo atestigua el rechazo de los referéndum europeos. Los gobiernos de izquierda del Cono Sur, con variantes en función de sus condiciones nacionales, intentan aplicar estrategias alternativas de desarrollo, donde éste es entendido no solamente como el resultado automático de la sumatoria de apertura y mercado, sino como un proceso que reclama políticas internas, así como la reforma y creación de instituciones y

organizaciones sociales. Por la vía de la inserción pasiva en la globalización, no sólo se cancela el desarrollo, sino que la democracia se convierte, de acuerdo con Borón (2005), en un “casarón vacío”, carente de contenido real y convertida en una mera escenificación electoral.

El escenario más probable para los procesos de integración durante los próximos dos o tres años parecería ser el de un *impasse*, donde Estados Unidos continuaría la integración de América Latina al modelo TLCAN, bajo el esquema de acuerdos bilaterales –ahora tocaría el turno al Pacto Andino–, dejando para la Ronda Doha el tratamiento de los problemas de fondo, en especial el espinoso tema de los subsidios agrícolas, para lo cual necesita concertar previamente sus diferencias con la UE. Es dable esperar también creciente desazón y rechazo al ALCA y, en general, a los esquemas neoliberales de integración.

La estrategia del bilateralismo y el plurilateralismo practicada por Estados Unidos parece estar llegando a sus límites, aun dentro de ese país. A partir de la aprobación del CAFTA por un reducidísimo margen en la Cámara de Representantes, varios analistas han demandado la revisión de la estrategia comercial estadounidense. Se ha señalado que ante la proliferación de acuerdos comerciales, el sistema comercial se ha convertido en un verdadero *spaghetti*, donde se entrecruzan diferentes objetivos y mecanismos. Ese esquema no sólo es difícil de administrar, sino que produce efectos decrecientes en materia de creación de comercio. Dígansele a México quien compite por el campeonato mundial de acuerdos comerciales, muchos de los cuales han resultado poco trascendentes, como lo atestiguan los nimios resultados del acuerdo con la Unión Europea. Más se atraganta el *spaghetti* cuando se sirve sin condimentos y sin *bolognesa*, es decir sin “carne”, lo que le quita atractivo a la integración norte-sur, ante pueblos, como los latinoamericanos, urgidos de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, después de más de 20 años de “ajustarse el cinturón” y perder soberanía nacional bajo los dictados del Consenso de Washington, bajo la complacencia activa de sus élites económicas y políticas internas.

BIBLIOGRAFÍA

- BERGSTEN, F. (2004), "A New Foreign Economic Policy for the United States", en Fred Bergsten (coord.), *The United States and the World Economy*, Washington, Instituto de Economía Internacional, pp. 3-61, <http://www.iie.com>
- (1999), "America and Europe: Clash of the Titans?", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, EUA, marzo-abril, 10 pp.
- BLANCO H., J. Zabłudowsky y S. Gómez L. (2004), *Una llave para la integración hemisférica*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- BORÓN, A. (2005), *El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana*, ALAI, Latin America in Movement, 28 de abril, 15 pp.
- BRUNELLE, D. (2004), *Los Estados Unidos, el ALCA y los parámetros del gobierno global*, Montreal, 10 pp., <http://www.ceim.uqam.ca>
- CONSENSO DE BUENOS AIRES (2003), *Revista la Onda Digital*, Uruguay, <http://www.uruguay.com>
- DEBLOCK, C. (2004), *Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis*, Montréal, GRIC-UQAM, <http://www.ceim.uqam.ca>
- , D. Brunelle y M. Rioux (2003), "Zone de libre-échange des Amériques e intégration en profondeur asymétrique", en Henry Regnault (coord.), *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, París, L'Harmattan, pp. 313-326.
- Declaración de Cusco* (2004), *Comunidad Andina de Naciones*, Secretaría General.
- DE MATEO, F. (2005), *México defiende el ALCA y llama a reanudar negociaciones*, Puebla, Oficina Gubernamental con el ALCA, 7 de julio.
- GOBIERNO DE CANADÁ (2004), *A Role of Pride and Influence in the World. Overview*, Ottawa.
- INFORME DEL GRUPO INDEPENDIENTE DE TRABAJO SOBRE EL FUTURO DE AMÉRICA DEL NORTE (2005), *Construcción de una comunidad de América del Norte*, EUA, Consejo de Relaciones Exteriores, 51 pp.
- GUILLÉN, A. (2005), *Mito y realidad de la globalización* (libro en preparación).
- (2004), "Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización", *Revista Economía UNAM*, núm. 1, México, UNAM, pp. 19-42.
- HUFBAUER, G.C. y J.J. Schott (2004), *The Prospects for Deeper North American Economic Integration: A U: S Perspective*, C.D., Howe Institute, Ottawa, 21 pp., <http://www.cdhowe.org>
- HUGON, P. (coord.) (2003), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, París, Karthala, 335 pp.

- JUDSON, F. (2002), "La política económica exterior de Canadá desde una perspectiva de la economía política", *Revista Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 2, México, Bacomext, febrero.
- KATZ, C. (2002), "El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA", *Revista Memoria*, núm. 163, 5 pp.
- LEDERMAN, D., F.W. Malloney y L. Servén (2003), *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe*, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org>
- MINSKY, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven y Londres, Yale University Press, 353 pp.
- PANITCHPADKDIS, S. (2005), *Developing countries' good trade share surges to 50-year peca*, Ginebra, OMC, 14 de abril, <http://www.wto.org>
- PASTOR, R.A. (2000), *Toward a North American Community. Lessons from the Old Word for the New*, Washington, Institute for International Economics, <http://www.iie.com>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2005), *Declaración conjunta México-Canadá-Estados Unidos*, México, 23 de marzo.
- SCHOTT, J. (2004), "Confronting Current Challenges to US Trade Policy", en Fred Bergsten, *The U.S and the World Economy*, Washington, Instituto de Economía Internacional, pp. 247-279, <http://www.iie.com>
- SUMMERS, L. (2004), *The United States and the Global Adjustment Process*, Washington, Institute for International Economics, 23 de marzo, 5 pp., <http://www.iie.com>
- USTR, *USTR Releases*, Washington, Oficina de Representación Comercial de los Estados Unidos, varios números.
- TEITELBAUM, A. (2005), *Los tratados bilaterales de libre comercio*, 3 pp., info@alainnet.org
- VIGEVANI, T. y M. Passini M. (2004), "El ALCA light y el gobierno brasileño", *Estudios sobre el ALCA*, núm. 20, Chile, Fiedrich Ebert Stiftung, <http://www.fes.cl>
- WEISBROT, M., D. Rosnick y D. Baker (2004), *Getting Mexico to Grow with NAFTA: The World Bank, Analysis*, EUA, Centro de Investigación de Economía y Política Económica, 20 de septiembre, 6 pp.
- ZOELLICK, R. (2004a), *A Strategic Opportunity for Trade*, Washington, Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 13 de marzo, 10 pp.
- (2004b), "FreeTrade, Free People", *The Herald Tribune*, edición internacional.

*Los procesos de integración en América,
los acuerdos comerciales, los tratados
bilaterales de inversión
y la inversión extranjera directa*

INTRODUCCIÓN

EN ENERO de 2004, en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, efectuada en Monterrey, México, los jefes de Estado y de gobierno de los países del continente reiteraron su interés en continuar con las negociaciones para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), confirmando los plazos previstos para concluir las negociaciones y proceder a su aprobación (Declaración de Nuevo León, 2004). Se reafirmaba el calendario que pocos meses antes se había ratificado en la reunión de ministros y secretarios de gobierno de Miami de noviembre de 2003 (Declaración Ministerial de Miami, 2003).

El ALCA, como otros acuerdos comerciales vigentes o en negociación entre países del continente americano incluye regulaciones y normas en materia de inversiones. Así, la firma y ratificación de este acuerdo supone la creación o modificación de diversas reglas en materia de inversiones en todos los países de América, con la excepción de Cuba.

Los calendarios acordados para concluir varias materias y las negociaciones en su conjunto no se han cumplido. En materia de inversiones se cuenta con un borrador con muchos temas a discusión. El Grupo de Negociación sobre Inversión (GNIN) tuvo su XXV reunión entre el 25 y 29 de agosto de 2003, en Puebla, México. En esa ocasión no existió comunicado de prensa y tampoco se ha realizado reunión posterior sobre la materia. Entre el

*Profesor del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Miembro del Programa Universitario de Investigación de la UAM, "Integración en las Américas". Correo electrónico: gvb@xanum.uam.mx

21 y 24 de julio de 2003 se efectuó la XXIV reunión del GNIN, en Puebla, México, con la participación de los siguientes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Los temas abordados incluyeron algunos aspectos del borrador del capítulo del ALCA relativo a inversiones, sin que de acuerdo con el comunicado de prensa respectivo se observaran avances relevantes (GNIN, XXIV Reunión, 2003).

Los otros grupos de negociación no han tenido reuniones durante el año 2004 y hasta la fecha. No obstante, no existen declaraciones oficiales o alguna manifestación de un grupo de países que den cuenta del *impasse* en las negociaciones. Por ejemplo, se realizaron consultas entre los copresidentes del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en Washington, D.C. los días 22 y 23 de febrero de 2005, "...sobre las orientaciones para desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que serán impartidas a los negociadores, según lo requiere la Declaración de Miami". Esta reunión se basó en las discusiones entre países que participan en las negociaciones del ALCA que se han realizado desde la XVII Reunión celebrada en Puebla, México, en febrero del año pasado (CNC, Declaración Conjunta de Copresidentes, 2005). Como que aún no hubiese comenzado el año 2005 y fuera posible acordar la entrada en vigor del ALCA en los siguientes meses, para que se cumpla el calendario establecido.

Sin embargo, como se estudia en el texto, las inversiones extranjeras continúan creciendo y un grupo reducido de empresas incrementa su influencia en la región. Hay sin duda, por parte de varias firmas estrategias que consideran se presencia en el conjunto del continente americano o por lo menos en las mayores economías, aun cuando las negociaciones del ALCA no avancen. El proceso, como se analiza en el texto, no se da a espaldas de modificaciones en la normatividad en materia de inversiones e incluso de la negociación y establecimiento de acuerdos comerciales entre diversos países que incluyen el renglón de inversiones o de acuerdos bilaterales específicos sobre inversiones.

En esta materia destaca la multiplicación de acuerdos de Estados Unidos con países de América Latina. Existe una estrategia por parte del gobierno de Estados Unidos que considera la opción del ALCA, pero también las negociaciones bilaterales. El objetivo es crear las condiciones para que la inversión extranjera pueda incursionar con plena seguridad en los países de la región y sin distinguos con las inversiones de los nacionales de cada país.

Es en el marco de esta estrategia que ciertas corporaciones están realizando compras de activos en la región y fortaleciendo su participación, no sólo en los mercados del área, sino también estableciendo empresas altamente exportadoras.

CRECIMIENTO DE LA IED Y EXPANSIÓN Y PESO CRECIENTE DE LAS ETN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

DURANTE los años noventa hay un incremento notable de la inversión extranjera directa (IED) y en los activos en el extranjero de algunas empresas transnacionales (ETN). En particular destaca el incremento alcanzado de 1997 a 2000. En el año de 1985 el total acumulado de IED que los diversos países habían realizado en otros sumaba 977,000 millones de dólares. Cinco años después, al final de 1990 había crecido en un poco más de 1,000 millones de dólares. En 1995 alcanzó la cifra de 3,000 millones de dólares y en 2000 sumaba 6,146 millones de dólares. En el periodo de 1995 al 2000 se duplicó, creciendo a una tasa media anual de 15.4 por ciento. En los años siguientes hay menores flujos de IED, no obstante lo cual continúa incrementándose, alcanzando la cifra de 8,197 millones de dólares en el año 2003. Los mayores flujos de salida se dan en los años de 1999 y 2000. En conjunto las salidas de IED en los años de 1995 a 2003 equivalen al 74.8 por ciento del total de la IED acumulada en el mundo para ese año (véase cuadro 1).

El incremento de la IED incluye a nuevos participantes. En América Latina se observa la irrupción de un reducido grupo de empresas y bancos con matriz en España que comenzaron su internacionalización hace pocos años. Es también el caso de algunas

cadena de tiendas de autoservicio y empresas de energía eléctrica de Estados Unidos, cuya internacionalización comienza a finales de los años ochenta o principios de los noventa del siglo pasado. Para no hablar de las empresas de telecomunicaciones, de servicios de Internet, de comercio electrónico, de servicios de información cuya internacionalización es reciente y varias de ellas tienen pocos años de haberse constituido. Sin embargo, no se trata de tendencias que incluyan a un amplio y diverso grupo de países y empresas.

CUADRO I
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA MUNDIAL, 1985-2003
(Millones de dólares. Flujos de salida)

<i>Año</i>	<i>IED</i>	<i>Crecimiento anual</i>
1985	62,178	17.7
1986	97,980	57.6
1987	142,437	45.4
1988	177,553	24.7
1989	227,446	28.1
1990	242,057	6.4
1991	198,616	-17.9
1992	201,570	1.5
1993	244,391	21.2
1994	287,354	17.6
1995	358,235	24.7
1996	397,271	10.9
1997	480,666	21.0
1998	687,240	43.0
1999	1'092,279	58.9
2000	1'186,838	8.7
2001	721,501	-39.2
2002	596,487	-17.3
2003	612,201	2.6

Fuente: Elaboración propia con información de la UNCTAD, *Statistics, FDI database*, información electrónica en www.unctad.org octubre de 2004.

Uno de los signos que caracterizan la expansión de las ETN es la concentración económica. Las ETN, como lo plantea Furtado (1999), son un dato clave en el dinamismo del sistema capitalista,

pero al mismo tiempo propician su inestabilidad, impulsan la concentración del ingreso y son las portadoras de las tendencias a la concentración y centralización del capital que caracterizan a la acumulación.

CUADRO 2
INDICADORES SELECTOS DEL CRECIMIENTO DE LA IED

	<i>Tasa de crecimiento anual (%)</i>					
	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001	2002	2003
IED (entradas)	22.9	21.1	39.7	-41.1	-17.0	-17.6
Fusiones y adquisiciones transfronterizas	25.9	24.0	51.5	-48.1	-37.7	-19.7
Ventas de las filiales en el extranjero	16.0	10.2	9.7	-3.8	23.7	10.7
Producto bruto de las filiales en el extranjero	17.4	6.8	8.2	-4.7	25.8	10.1
Activos totales de filiales en el extranjero	18.2	13.9	20.0	-5.4	19.6	12.5
Exportaciones de las filiales en el extranjero	13.5	7.6	9.9	-3.3	4.2	16.6
PIB (a precios corrientes)	10.1	5.1	1.3	-0.9	3.7	12.1
Exportación de bienes y servicios no factoriales	12.7	8.7	3.6	-3.3	4.7	16.6

Fuente: UNCTAD, *Panorama General, Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2004*, p. 2, texto electrónico, en www.unctad.org, octubre 2004.

Como se reporta en los estudios elaborados por UNCTAD sobre las inversiones extranjeras (World Investment Report) las empresas transnacionales tienen un peso económico notable que se mantiene o crece en los años recientes. El valor agregado creado en las filiales de ETN en el mundo representa el 10.7 por ciento del producto mundial en el año 2002, mientras que en 1990 representaba el 6.7 por ciento y en 1982 el 5.9 por ciento (UNCTAD, 2003). En el año 2002, las ventas de las filiales de ETN equivalen al 54.9 por ciento del producto mundial y las exportaciones de las filiales son el 33 por ciento de las exportaciones mundiales de

mercancías y servicios no factoriales. En 1990, las cifras eran 26.2 por ciento y 27.8 por ciento respectivamente (UNCTAD, 2003). En el año 2003 las exportaciones de las filiales representan el 33.4 por ciento de las exportaciones mundiales (UNCTAD, 2004a).

En los años de 1996 a 2000 la tasa de crecimiento anual del producto bruto de las filiales extranjeras de ETN es mucho mayor que la del PIB a precios corrientes (véase cuadro 2). Las exportaciones realizadas por las filiales en el extranjero de las ETN tienen una tasa de crecimiento mayor que el alcanzado por el comercio mundial (véase cuadro 2). Si se comparan las ventas de las filiales con el comercio mundial la relación es de más de 2 a 1 en el año 2003, mientras que en 1990 y 1982 era apenas de 1.3 veces. Así, la dinámica de la economía mundial en los años recientes permite y propicia que aumente el peso de las ETN; es decir, de un reducido grupo de grandes empresas en las más diversas economías del planeta.

En América Latina hay un incremento importante de los flujos de entrada de IED. Si bien en términos relativos, el incremento de su peso en el total mundial no es relevante (6 en 1990, 8.4 en 2000 y 7.8 por ciento en 2003), lo cierto es que existe un aumento considerable de los flujos de entrada. En 1995, la IED acumulada en la región suma 200,000 millones de dólares, mientras que en 2000 alcanza 512,000 millones de dólares. En 2003 la cifra es de 647,000 millones de dólares. En el año 2004 el ingreso de IED fue de 69,000 millones de dólares, un incremento de 38 por ciento en relación con 2003 (CEPAL, 2005).

Como sucede en otras regiones, la IED que ingresa a América Latina está concentrada en pocas actividades y la mayor parte la realiza un reducido grupo de empresas. En términos de los sectores de destino, la situación en América Latina es parecida a la que existe desde los años noventa a nivel mundial.¹ El principal sector de destino de la IED son los servicios. Éstos recibieron un 59 por ciento de las corrientes en el periodo 1996-2003, las manufacturas un 28 por ciento y el sector primario el 13 por

¹ En 1990, 49 por ciento de la IED se destina a los servicios. En 2002, los servicios explican el 60 por ciento de la IED (CEPAL, 2005: 38).

ciento restante (CEPAL, 2005: 39). Brasil y México, que son con mucho las dos economías que más IED reciben, los servicios explican el 72.5 y el 51.1 por ciento respectivamente de la IED total en el periodo 1996-2003 (CEPAL, 2005: 77).² En los servicios destacan las adquisiciones realizadas en telefonía y banca por cuenta de un reducido grupo de ETN. En estas actividades había un importante grupo de empresas estatales que son privatizadas y que son adquiridas por algunas ETN o en posteriores cambios en la propiedad terminan siendo controladas por alguna ETN (Vidal, 2001 y 2005).

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: IED, FLUJOS DE ENTRADA

Años	Millones de dólares	Participación en el total mundial (%)	Años	Millones de dólares	Participación en el total mundial (%)
1970	1,681	12.9	1988	9,994	6.1
1971	1,877	13.5	1989	7,480	3.9
1972	1,210	8.0	1990	9,615	4.6
1973	3,175	15.3	1991	15,809	10.0
1974	4,168	16.1	1992	18,065	10.9
1975	4,303	16.2	1993	17,791	7.9
1976	2,703	12.8	1994	34,193	13.1
1977	2,860	10.6	1995	30,280	9.0
1978	4,454	12.9	1996	51,033	13.1
1979	6,264	14.4	1997	77,638	15.9
1980	7,494	13.6	1998	82,491	11.9
1981	8,133	11.7	1999	107,406	9.9
1982	8,295	14.0	2000	97,537	7.0
1983	5,756	11.1	2001	88,139	10.8
1984	5,068	8.4	2002	51,358	7.6
1985	7,272	12.5	2003	49,722	8.9
1986	6,018	6.9	2004	69,000	11.3
1987	8,872	6.3			

Fuente: UNCTAD. *Statistics, FDI database*, en <http://www.unctad.org>; y CEPAL (2005). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

²En el periodo 1996-2000, Brasil y México recibieron el 53 por ciento de la IED que ingresó a Latinoamérica; mientras que en el periodo 2001-2004 reciben el 64.5 por ciento.

Las ETN con origen en los países desarrollados mantienen su importancia entre las mayores firmas de la región. Pero también, crece el peso de unas cuantas empresas que se están internacionalizando en años recientes, con matriz en América Latina. En el año 2003, las ventas de las mayores 25 ETN con matriz en un país de la región equivalen al 15 por ciento de las ventas de las 500 mayores empresas de América Latina.³ Así, aun cuando no existe un aumento notable de las ventas de las ETN de los países desarrollados que operan en América Latina, hay un incremento del peso de las ETN si se considera las ventas de las firmas con matriz en los países del área.

Durante los años de 1996 a 2004 el ingreso de IED a Latinoamérica ha sido importante sin que los problemas en las negociaciones del ALCA y el estancamiento que manifiestan desde principios de 2004 influyan negativamente en esos flujos. El ingreso decreciente de IED registrado desde 2000 hasta 2003 (véase cuadro 3) en América Latina fue general y asociado a otros procesos macroeconómicos, como la contracción de la economía estadounidense y de las economías de algunos países de la Unión Europea. El aumento en el ingreso de IED se corresponde con un incremento de los flujos a nivel mundial. Las estimaciones para los años inmediatos siguientes que realizan algunas ETN, los organismos nacionales para la promoción de las inversiones y agencias internacionales, como la evolución de diversas variables macroeconómicas indican que hará un incremento de las corrientes de IED en el periodo de 2004 a 2007 y América Latina se alinea con este patrón de comportamiento (UNCTAD, 2004b; CEPAL, 2005). En América Latina, el ingreso de IED no parece estar asociado necesariamente al establecimiento del ALCA. Hay otros acuerdos que están cumpliendo este papel, como se analiza en el siguiente apartado. Lo que sí puede suceder es un desplazamiento entre las empresas extranjeras que incursionan en la región.

³En 2003, entre las mayores 25 ETN con matriz en América Latina, definidas por sus ventas, 12 son de México, 9 de Brasil, 3 de Chile y 1 de Argentina (CEPAL, 2005).

LOS TRATADOS BILATERALES
SOBRE INVERSIÓN Y EL ALCA

AL INICIO del año 2004 se podía sostener que las negociaciones entre los gobiernos para establecer el ALCA no se concretarían en un documento amplio que incluyera el conjunto de los aspectos que eran objeto de la negociación y mucho menos que se lograran definir reglas precisas en temas tales como: productos agrícolas, propiedad intelectual, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, reglas de origen, compras gubernamentales, trato para las pequeñas economías, servicios, entre otros. En la reunión de ministros y secretarios de gobierno de Miami de noviembre de 2003 y en la cumbre extraordinaria de jefes de gobierno de Monterrey de enero de 2004, se reconoce la pertinencia de acuerdos entre países, se admiten ritmos y condiciones particulares de negociación entre las partes, se permite el mantenimiento de los diversos acuerdos económicos regionales que pueden en los hechos establecer contenidos o limitaciones al ALCA (Declaración Ministerial de Miami, 2003; y Declaración de Nuevo León, 2004). Se acepta que el ALCA se negociaría sin implicar alteración alguna en los otros acuerdos vigentes.

Quizá un aspecto sustantivo de esas declaraciones es la conformidad que manifiestan con el desarrollo de negociaciones bilaterales, en las que participa de forma destacada el gobierno de Estados Unidos y que tienen como una de sus principales materias la inversión y los acuerdos para evitar la doble tributación. Era la aceptación de un posible acuerdo muy general que no afectaba otros acuerdos vigentes e incluso el establecimiento de diversas negociaciones bilaterales aún después de entrar en vigencia el ALCA. Sin embargo, es claro que las fechas comprometidas en las negociaciones del ALCA han sido rebasadas y no se vislumbra la conclusión del acuerdo.

Este escenario no ha afectado la continuidad en diversas negociaciones, como tampoco las modificaciones legales unilaterales que los países de América Latina están haciendo para favorecer la inversión extranjera.

CUADRO 4
CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE LA IED,
1991-2003

<i>Concepto</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Número de países que introdujeron cambios en su legislación sobre la inversión extranjera	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70	82
Número de cambios introducidos de los cuales:	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248	244
Más favorables a la IED	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147	194	236	220
Menos favorables a la IED	2		1	2	6	16	16	9	9	3	14	12	24

Fuente: UNCTAD, *Panorama General, Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2003*, p. 18; y 2004 p. 4, textos electrónicos, en www.unctad.org octubre de 2004.

Como en otras regiones, hay cambios en las leyes relativas al tratamiento de la inversión extranjera. Un resumen del número de países que realiza cambios en materia de IED desde el año de 1991 hasta el año 2003 se presenta en el cuadro 4. Una gran cantidad de países, sin que necesariamente medie acuerdo alguno con otros países, ha reformado su legislación introduciendo modificaciones favorables a la IED. Conforme avanzó la década pasada se incrementaron las reformas legales favorables a la IED. Sin embargo, como se expuso en el apartado anterior, una legislación más favorable a la IED no necesariamente se corresponde con incrementos de ésta.

Los países además de modificar sus leyes para *dar garantías* al capital extranjero realizan acuerdos internacionales sobre inversiones, multiplicándose en particular los tratados bilaterales. En el año 2002, 76 países establecieron tratados bilaterales sobre inversiones (TBI), muchos de ellos con países de su propia región. Como se destaca por la UNCTAD (2003), muchos países han celebrado TBI con países ubicados en su zona de mayor influencia buscando fomentar la IED al interior de las regiones económicas en construcción. Pero además, son las economías de Estados Unidos, Unión Europea y Japón las que aparecen como la contraparte reiterada en los tratados, en cada una de las regiones que alrededor de estas economías se están organizando.

En América se suscriben 55 TBI después de 1990 y hasta 1999; además de seis acuerdos bilaterales de libre comercio y Caricom, Grupo de los Tres, Mercosur y TLCAN que contienen capítulos o partes referentes a la inversión. Después de 1999 se han firmado y entrado en vigor otros acuerdos, varios de ellos suscritos por Estados Unidos y algún otro país de América Latina. Además, se firmó el acuerdo entre Uruguay y México, el del Caricom con Costa Rica y el del Pacto Andino con el Mercosur. La Unidad de Comercio de la OEA preparó para el Grupo de Trabajo del ALCA sobre inversiones un texto (ALCA, 1999) sobre las disposiciones clave de 35 tratados bilaterales de inversión suscritos entre países de la región y las normas sobre inversión incluidas en los acuerdos comerciales y de integración en el hemisferio (TLCAN, Grupo de los Tres, Mercosur, Pacto Andino y Caricom) y en tres acuerdos bilaterales

de libre comercio (Bolivia-México, Costa Rica-México y Canadá-Chile). En el documento se destaca el alto grado de uniformidad utilizado en los diversos acuerdos y tratados para definir las materias sustantivas de los mismos. Por ejemplo en los TBI firmados por Estados Unidos para referirse a las formas de inversión se utiliza el término *cualquier clase de inversión*, mientras que en los tratados y acuerdos comerciales se indica *todo tipo de activos* o *cualquier clase de activo*. Se da una definición sumamente amplia de inversión que lo mismo incluye bienes inmuebles y muebles, derechos, títulos de deuda, acciones, todo tipo de participación en el capital y los activos de una compañía y derechos vinculados con propiedad intelectual. Así, los capitales de los países firmantes de las TBI o de los acuerdos comerciales quedan comprendidos en todas sus formas.

Otros elementos comunes en los TBI y en los recientes tratados de libre comercio son:⁴

- a) en la mayoría de los tratados se exige la aplicación de los siguientes principios para la inversión que ingresa al país procedente de otro firmante del acuerdo: tratamiento justo y equitativo, alguna forma de protección, no discriminación, trato nacional y cláusula de la nación más favorecida;
- b) en los TBI se establece que las disposiciones acordadas se aplican no sólo a las inversiones realizadas después de la entrada en vigor del tratado, sino también a las previamente efectuadas;
- c) en los TBI suscritos por Estados Unidos y en los más recientes firmados por Canadá, como en los acuerdos de libre comercio se considera el trato nacional y de nación más favorecida para la inversión como condición previa a su establecimiento, que se mantiene una vez establecida;
- d) en los tratados previamente mencionados no hay requisitos de desempeño aplicables a las inversiones para ingresar y actuar en alguno de los países que suscriben el acuerdo;

⁴Este resumen se realizó con base en el documento acuerdos sobre inversión en el hemisferio occidental: un compendio, preparado por la Unidad de Comercio de la OEA para el Grupo de Trabajo del ALCA sobre inversiones (ALCA, 1999).

- e) en la mayoría de los tratados se establece que prevalecerá la legislación más favorable para las inversiones de los inversionistas de la contraparte aun cuando no esté considerada en el tratado, incluyendo lo dispuesto en el derecho internacional;
- f) las diferencias entre las partes contratantes referentes a la aplicación del tratado se someterán a tribunales arbitrales *ad hoc*, pero también las diferencias entre una parte contratante –Estado– y un inversionista serán resueltas por medio del arbitraje, lo que no era un mecanismo para la solución de este tipo de controversias;
- g) la transferencia de fondos en el país y hacia otro país por los inversionistas de una de las partes contratantes del acuerdo no está limitada, incluye rentas en el más amplio concepto, reembolso de préstamos y recursos producto de una liquidación total o parcial de una inversión;
- h) las transferencias deben efectuarse en una moneda de libre uso y no se contemplan restricciones por problemas de balanza de pagos, salvo en el caso de algunos tratados, pero únicamente temporales de forma equitativa y no discriminatoria;
- i) la expropiación sólo es posible por causa de utilidad pública y sin discriminación alguna.

Para determinar la nacionalidad de una empresa; y, por consiguiente si puede beneficiarse de las cláusulas pactadas en los TBI, se utiliza el criterio del lugar de constitución de la compañía. Sin embargo, en el TLCAN se introduce un criterio adicional para el caso de empresas controladas por inversionistas de un país no miembro del acuerdo. Se establece que una empresa controlada por capitales de un país no miembro del TLCAN que no realice negocios sustanciales en el país miembro del tratado bajo cuya ley se constituyó se le pueden negar los beneficios del TLCAN. El punto aparece como un criterio a incorporar en los siguientes tratados de libre comercio en que Estados Unidos participe.

Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina y México, como otros países de América Latina, han estado firmando TBI, además de

los acuerdos comerciales que han suscrito. Sin embargo, hay diferencias entre estos países con relación al tipo de país que aparece preferentemente como contraparte. Por ejemplo, Brasil tiene firmados 14 TBI, de los cuales 9 son con países miembros de la Unión Europea y el décimo es con Suiza. Argentina tiene 41 TBI, incluyendo 13 países europeos desarrollados, además de Canadá, Estados Unidos, Australia y la Federación Rusa. Canadá tiene pactados 24 TBI, de los cuales nueve son con antiguos países socialistas de Europa, incluida la Federación Rusa. El resto es con países en desarrollo, incluidos 10 de América Latina. Estados Unidos ha firmado 45 TBI, todos ellos con antiguos países socialistas o con países en desarrollo, incluidos 12 de América Latina (TBI-ALCA, 1999). Estados Unidos tiene un acuerdo de libre comercio con Chile con un capítulo de inversiones que incluye los elementos enumerados líneas antes. Con Uruguay negoció un tratado de libre comercio que está en curso de aprobación legislativa. Además, Estados Unidos negoció con los países de América Central un tratado de libre comercio que consideró al TLCAN en espíritu y letra para su elaboración. Actualmente negocia bilateralmente con los países del Pacto Andino un tratado de libre comercio que sin duda está considerando como modelo al TLCAN.

Como se destacó desde las páginas iniciales de este texto, la negociación bilateral es una constante en la política exterior del gobierno de Estados Unidos que para el caso de las inversiones que sus empresas realizan en el extranjero utiliza de forma sistemática. Estados Unidos ha estado firmando TBI y acuerdos de libre comercio con países en los que sus empresas realizan inversiones. Por el contrario no se observa un activismo equivalente cuando se trata de países en los que se asientan matrices de ETN que han estado realizando frecuentes inversiones en exterior. Francia, Alemania, Inglaterra no han sido objeto de negociación en esta materia.

En los países de América Latina, en los de África del norte, en las antiguas repúblicas socialistas de Europa, por citar un amplio grupo de países con los que Estados Unidos ha firmado TBI

o acuerdos de libre comercio, lo común es que sean receptores de inversiones por cuenta de empresas con matriz entre el Río Bravo y la región de los Grandes Lagos. El análisis de las corrientes de inversión extranjera permite ser concluyente en esta materia. Así, las garantías a la inversión extranjera en este caso son principalmente garantías para las inversiones estadounidenses. Estados Unidos cuenta en el Departamento de Estado con una oficina coordinadora de los tratados bilaterales de inversión. Se afirma que el programa de TBI tiene por fin proteger los intereses de las inversiones de estadounidenses en el extranjero y promover políticas orientadas al mercado y a las exportaciones. Se aplica en el caso de aquellos países en que no existen acuerdos comerciales, de país amigo o tratados de libre comercio. El programa provee a las inversiones en el extranjero de seis beneficios básicos, que se incorporan en el clausulado de los TBI, entre ellos: trato nacional y de nación más favorecida para la inversión estadounidense; claridad y limitación en las expropiaciones, sin discriminación, con pagos –compensaciones– efectivos y adecuados cuando la expropiación suceda; garantía para la transferencia de fondos por cuenta de los inversionistas estadounidenses dentro y fuera del país que sea contraparte, sin usar el tipo de cambio como herramienta de control o limitación alguna; solución de controversias con el país contraparte del acuerdo por medio de comités arbitrales (U.S. Department of State, 2005). Como se observa, los contenidos que sistemáticamente se plasman en los TBI y en los TLC que se han estado firmando en América con la presencia de Estados Unidos.

El borrador del ALCA –en todas sus versiones– incluye el capítulo de inversiones (ALCA, 2003). No obstante la cantidad de corchetes que conserva, existe claramente definida una propuesta que contiene los principios básicos para la protección de las inversiones en el extranjero planteados por el gobierno de Estados Unidos. En esos términos su firma y puesta en operación no agrega nuevos elementos. La diferencia sería que las reglas en materia de inversiones se generalizarían entre el conjunto de los países de América. El acuerdo se establecería en un contexto en

el que las inversiones por empresas de algunos países de América Latina hacia otros países de la región están creciendo y en algunas actividades han alcanzado cierto peso.

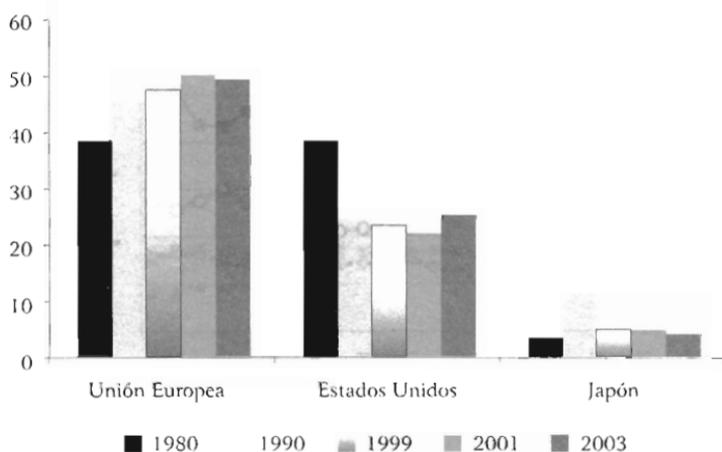
Para Estados Unidos la firma de tratados bilaterales de inversión y de tratados de libre comercio le está permitiendo crear las condiciones favorables para el avance de las inversiones de sus empresas en la región. Por el contrario, entre las mayores economías de Latinoamérica lo más extendido es la firma de TBI con los países que integraban hasta el año 2004 la Unión Europea. Algunos países tienen también acuerdos con países de Europa oriental y en menor medida con países asiáticos. Pero no se han generalizado los TBI entre los países latinoamericanos. Lo que ha cobrado fuerza reciente son las negociaciones para ampliar el Mercosur, negociando con otros acuerdos o regiones como en el caso del Pacto Andino. También destaca la inexistencia de TBI y acuerdos de libre comercio de los países de América con Japón. La excepción es México. En síntesis, es previsible que se mantenga el estancamiento en las negociaciones del ALCA. Pero ello no ha paralizado al gobierno estadounidense que cuenta con una agenda propia fundada en las negociaciones bilaterales. Como se presenta en el apartado siguiente, tampoco se han frenado las inversiones de empresas estadounidenses en la región. Incluso se observa el retiro de algunas empresas europeas y las firmas japonesas están concentradas en algunas actividades y países.

RACIONALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN, IED, EXPANSIÓN DESIGUAL DE LAS ETN Y DISPUTA DE MERCADOS EN AMÉRICA

COMO se expone en el apartado de la página 39 del presente texto, durante los años noventa del siglo pasado se registra un considerable crecimiento de la IED, muy superior al de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años ochenta. La mayoría de los flujos proceden de las economías de Estados Unidos y de los países integrantes de la Unión Europea. En conjunto, como se observa en la gráfica 1, estos países expli-

can algo más del 70 por ciento del total acumulado de IED hasta los años de 1999 y de 2003. En el año 2003 el 79.7 de la IED procede de los países integrantes de la Unión Europea y de Estados Unidos. El patrón de crecimiento de la IED en la segunda parte de los años noventa y hasta la fecha incluye de manera dominante a compañías con matriz en Estados Unidos y la Unión Europea. La reducción de los flujos de IED corre a cuenta de las empresas con matriz en Japón, que en el año de 1990 tenían el 11.7 por ciento del total acumulado de IED y en el año 2003 el 4.1 por ciento (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.
SALDOS ACUMULADOS POR PAÍS DE ORIGEN,
UNIÓN EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y JAPÓN, 1980-2003
(Porcentajes del total mundial)



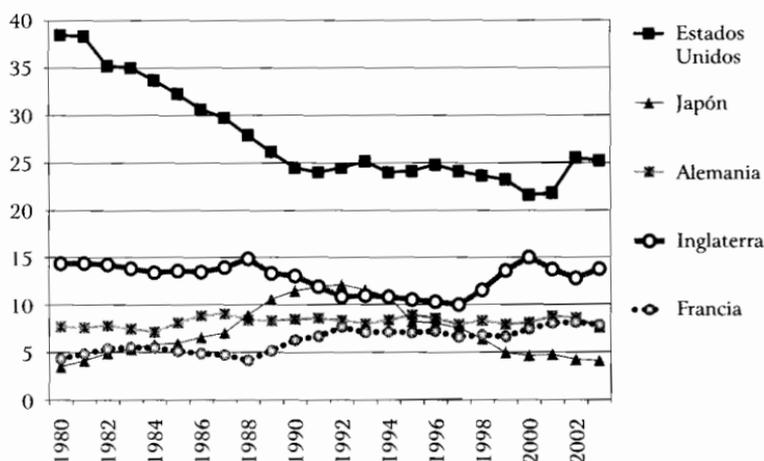
Fuente: Elaboración propia con información de UNCTAD, *Statistics, EDI database*, información electrónica en www.unctad.org octubre de 2004.

Considerando sólo países, Estados Unidos explica en el año 2003 la cuarta parte de toda la IED realizada a nivel mundial. Le sigue Inglaterra con el 13.8 por ciento y Francia con el 7.8 por ciento. En el año de 1980 la IED realizada en el extranjero por empresas

con matriz en Estados Unidos sumaba más que la efectuada por el conjunto de la Comunidad Económica Europea, incluyendo la que efectuaban las empresas europeas en los propios países miembros de la comunidad (véase gráfica 1). Sin embargo, en el año 1989 la inversión en el extranjero acumulada por Inglaterra, Alemania y Francia es superior a la estadounidense, como también sucede en 1990 y en los años siguientes (véase gráfica 2). Japón que en 1980 explica el 3.5 por ciento de los flujos de salida acumulados de la IED total, creció hasta el 11.6 por ciento en 1993 y posteriormente tiene un descenso constante (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2

IED ACUMULADA (SALIDA) EN PAÍSES DESARROLLADOS, 1980-2003



Fuente: Elaboración propia con información de UNCTAD, *Statistics, FDI database*, edición, internet, en www.unctad.org, junio de 2005.

La disminución del peso relativo de las inversiones japonesas en el exterior es un proceso complejo que sin duda está asociado a la larga crisis de esa economía durante los años noventa, a los problemas de su sistema bancario y financiero y su creciente fragilidad financiera (Dourille-Feer y Lacu, 2002; Vidal, 2003; y Yoshikawa y Coriat, 1998). Japón no participa de manera destacada

invirtiendo capitales en América Latina. Incluso en Estados Unidos tiene muy concentradas sus inversiones y ha retirado algunos capitales. El punto son las disputas entre las empresas estadounidenses y las empresas de los países de la Unión Europea, en condiciones de un lento crecimiento de la economía mundial y cuando las reformas económicas impulsadas en una gran cantidad de países en desarrollo y en los antiguos países socialistas de Europa, permiten el ingreso y la salida de capitales con una amplia y creciente facilidad. En América Latina son las medidas de política económica ejecutadas a partir de la propuesta del Washington Consensus. La desregulación financiera, la supresión de límites y cualidades de desempeño para el ingreso de la inversión extranjera y la privatización de las empresas estatales.

En el apartado de la página 39 del texto se destaca la importancia del sector servicios como destino principal de la IED en América Latina. Las actividades en que se realizan esas inversiones eran hasta finales de los años ochenta en la mayoría de los países de la región, competencia exclusiva del Estado. Se producen cambios legales que permiten la incursión de la inversión privada en estas áreas o se procede a la venta de activos públicos. Telefonía y banca destacan en este campo. Las inversiones son efectuadas por empresas que recientemente iniciaron su internacionalización y algunas se han fundado en esos mismos años. Necesitan escalar sus actividades, contar con mayor capacidad de producción o de manejo de activos para hacer frente a otros competidores, incluso en el país en que se asienta su matriz, evitando por este medio ser objeto de alguna adquisición.

Telefónica, France Telecom, Telecom Italia, Vodafone, BSCH, BBV, están entre las compañías europeas que efectúan inversiones en América Latina. Varias de estas compañías realizan en Latinoamérica sus primeras inversiones en el extranjero. También participan en los servicios de telefonía algunas de las empresas que resultan de la fragmentación del monopolio de la ATT en Estados Unidos o de las que se forman en ese país para cubrir los servicios de telefonía inalámbrica, destacando: Verizon, Bellsouth y MCI-WorldCom. En otras actividades como la generación, distribu-

ción y comercialización de energía eléctrica, la distribución de gas natural, la distribución de agua potable y la operación de los servicios aeroportuarios participan empresas de algunos países europeos y de Estados Unidos. Son: Endesa, AES, Enron, Electricité de France, Iberdrola, Aguas de Barcelona y Suez. Todas ellas firmas de Estados Unidos, España y Francia. Estas empresas, más Telefónica de España, Telecom Italia, France Telecom, Verizon, BellSouth y MCI-WorldCom realizan el 50 por ciento de las inversiones del sector privado en los servicios públicos básicos en América Latina en el periodo 1990-2002 (Vidal, 2004). La participación de empresas con matriz en América Latina es menor en estas actividades, destacando tan sólo las realizadas por Carso-Telmex-América Móvil de México y Petrobras-Perez Companc de Brasil. Ambas suman el 10.7 de las inversiones del sector privado en servicios públicos básicos. El punto –nuevamente– es la disputa entre firmas de Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea por los mercados de servicios y la generación de energéticos en América Latina. Frente a esto los capitales de América Latina no logran una participación destacada y no hay presencia de capitales de otras regiones del mundo.

En otras actividades industriales y del comercio se presenta un proceso semejante. Es en este contexto que debe ubicarse la sistemática política de Estados Unidos de realizar negociaciones bilaterales con países de América Latina para firmar tratados bilaterales de inversión o acuerdos de libre comercio que incluyen el capítulo de inversiones. Hay igualmente negociaciones de países miembros de la Unión Europea para lograr la firma de TBI. Sin embargo, no se ha tenido la misma eficacia en términos de negociaciones que involucren al conjunto de la Unión Europea.

La composición de la IED que ingresa a América Latina según país de origen revela la dominación del capital estadounidense, no obstante que durante la segunda mitad de los años noventa aparecen nuevos competidores europeos. En esos años destacan las inversiones de España, que son particularmente cuantiosas en el caso de las tres mayores economías de la región. Sin embargo, en el periodo de 1996 a 2003 las inversiones estadounidenses en México y Brasil son el 66 y el 21.7 por ciento del total en cada

país. Incluso en Argentina, hacia donde las inversiones de empresas españolas han sido particularmente importantes, los capitales con origen en Estados Unidos están recuperando espacios. En Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, también dominan los capitales de Estados Unidos (CEPAL, 2005: cuadro 1A).

La inversión realizada por empresas con matriz en Europa ha tenido un comportamiento más variable frente a la de Estados Unidos. El hecho se presenta en particular con la inversión de España que resultó afectada por los desequilibrios macroeconómicos en la región, en particular con la crisis de Argentina y ha disminuido en comparación con las cifras que alcanzó en 1999 y 2000. Además, varias firmas se han retirado invirtiendo los recursos obtenidos en Europa (CEPAL, 2005). En meses pasados se efectuó la adquisición por BSCH de España del Banco Abbey de Inglaterra. Después, el BBVA presentó una oferta de compra de la Banca de Lavore de Italia. Años antes se produjo la salida de France Telecom del capital de Telmex y en 2005 el retiro parcial de Electricité de France de Ednor en Argentina. En el año 2003 la inversión española representa según la UNCTAD, el 7 por ciento del total, mientras la de Estados Unidos un 32 por ciento (CEPAL, 2005).

Por tanto, el estancamiento de las negociaciones del ALCA no puede interpretarse como un *impasse* en la política exterior estadounidense en la materia. El mantenimiento de una agenda bilateral expresa un contenido profundo de la forma en que el gobierno de este país busca relacionarse con los gobiernos de Latinoamérica, como también con los gobiernos de otras regiones del mundo.

Pero además se realizan cambios en la legislación al interior de Estados Unidos que le permiten impulsar sus inversiones en el exterior. Son cambios que dotan a las empresas de mayor capacidad financiera y que hacen posible que otras instituciones financieras participen en el proceso de internacionalización del capital.

Conforme avanzaron los años noventa los restos de las reglamentaciones creadas para limitar los efectos negativos del liberalismo de los años veinte y de los años de la gran depresión,

como también la separación y distinción por tipos de mercado entre las instituciones financieras, fueron suprimidas. Las familias desplazaron sus ahorros desde depósitos bancarios hacia activos financieros, se multiplicaron las instituciones financieras no bancarias, las restricciones para la colocación de recursos por los fondos de pensiones se han estado eliminando. Las leyes y reglamentaciones que no permitían a las sociedades de inversión y a los fondos de pensiones comprar papeles en el extranjero se han flexibilizado o anulado.

En el año 2000 se dio un paso importante desapareciendo los restos de la ley Glass-Steagall aprobada en 1933 y la Bank Holding Company de 1956, con lo que los últimos límites para desplazar recursos desde cualquier firma o compañía hacia alguna actividad se eliminaron. Igualmente, se suprimen las limitaciones para el uso extendido de cualquier medio de endeudamiento. En otras economías se ha estado actuando en la misma dirección. Por ejemplo, en las economías europeas las empresas han pasado de un régimen de financiamiento por medio de los bancos a otro fundado en emisiones de acciones, colocaciones de títulos de deuda y manejos de tesorería. Es un mecanismo de financiamiento que Hicks definió como economía de fondos propios, frente al previo entendido como economía de endeudamiento (Plibon, 2003).

En una economía de fondos propios crece la importancia de los accionistas, de los fondos de inversión extranjeros y en general de la *financiarización* de la gestión de las empresas (Plibon, 2003). La expansión de las ETN se apoya en este proceso y en muy diversos sentidos se financia a través del mismo. En síntesis, ello significa que la presencia de las transnacionales en varias economías implica un comportamiento propio del capital de corto plazo. En otros casos las ETN llegan acompañadas de colocaciones por cuenta de inversionistas institucionales que desplazan recursos a los sistemas de crédito de los países receptores. En adelante, la búsqueda de altos rendimientos en tiempos breves se constituye en un objetivo en sí mismo. Lo que no necesariamente es compatible con inversiones a largo plazo que permiten ampliar la capacidad de producción y se vinculan al crecimiento endógeno de la de-

manda efectiva. La modernización técnica que incluye el cierre de plantas es una tendencia firme. La disminución en los costos de los artículos fabricados se impone sin considerar que los aumentos de producción pueden mejorar los ingresos aun cuando no haya reducción en los costos unitarios. Es el dominio de la inversión de racionalización que se acompaña de lentos ritmos de crecimiento y bajo la cual las empresas completan sus rentabilidades por medio de colocaciones financieras y la activa participación en el arbitraje de divisas y otros movimientos internacionales de los capitales (Chesnais, 1997). Actualmente, entre los accionistas de algunas importantes empresas transnacionales están fondos de inversión, compañías de seguros, fondos de pensiones, todos ellos impulsando una lógica de financiarización de la acumulación.

CONCLUSIONES

DURANTE los años noventa y hasta la fecha hay un importante crecimiento de las corrientes de IED. El menor incremento de principios de la década actual está superado según estimaciones de agencias internacionales, algunas ETN y organismos nacionales para la promoción de la IED. América Latina ha participado en el proceso, principalmente como región que recibe IED. Si bien, su peso en el total mundial no ha crecido más que marginalmente, para algunas empresas las inversiones realizadas resultan importantes.

Como en el caso de otros tratados de libre comercio que se han firmado recientemente o se están negociando, el ALCA contiene un capítulo sobre inversiones. Las negociaciones para acordar el ALCA debieron concluir en enero y en el curso del año se aprobaría para entrar en vigencia hacia el final de 2005. Las negociaciones están estancadas, no obstante que se había acordado avanzar en un documento muy general. Ello no implica que los países de la región no estén realizando cambios legales para promover la IED y celebrar acuerdos comerciales y TBI. Como se destacó en el texto, son abundantes en años recientes los cambios legales realizados en gran cantidad de países para promover la IED. También es notable la persistencia en la estrategia estadounidense de la negociación bilateral.

Estados Unidos continúa negociando TBI con países en desarrollo y con antiguos países socialistas. También ha firmado y negocia acuerdos de libre comercio. La paralización en las negociaciones del ALCA no significa estancamiento o freno en la estrategia de negociación bilateral del gobierno de Estados Unidos.

El hecho es que la política exterior estadounidense en materia de inversión acompaña a las inversiones de empresas de ese país en América Latina. Después del gran incremento de la IED en la segunda parte de los años noventa, cuando crecieron las inversiones de algunos países europeos en Latinoamérica, notablemente España, los capitales estadounidenses se mantienen y su influencia en algunas áreas está creciendo. El control de estos mercados es importante para ciertas ETN con matriz en Estados Unidos. La disputa principal es con firmas europeas y en contados casos algunas compañías de Asia. El gobierno estadounidense ha estado actuando, sin que por otro lado se produzcan iniciativas incluyentes para el conjunto de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCA (2003), *Borrador del Área de Libre Comercio de las Américas*, en http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafts_s.asp
- (1999), *Acuerdos sobre inversión en el hemisferio occidental: un compendio*, Unidad de Comercio de la OEA, en http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngin/publications/spanish99/tr_lists2.asp
- CEPAL (2005), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CNC (Comité de Negociaciones Comerciales-ALCA) (2005), *Declaración Conjunta de Copresidentes*, 2005, febrero, en http://www.ftaaalca.org/TNC/TNCcom06_s.asp#SPA
- CHESNAIS, F. (1997), *La mondialisation du capital*, París, Syros.
- Declaración de Nuevo León* (2004), Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México.
- Declaración Ministerial de Miami* (2003), Área de Libre Comercio de las Américas, Octava Reunión Ministerial de Comercio, en http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_s.asp

- DOURILLE-FEER, E. y C. Lacu (2002), "La crise japonaise, ou comment un pays riche s'enlise dans déflation", en CEPII, *L'économie mondiale 2003*, París, La Decouverte, pp. 76-90.
- FURTADO, C. (1999), *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GNIN (Grupo de Negociación sobre Inversión-ALCA) (2003), *XXIV Reunión*, julio, en http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngin/press/nginc24_s.asp
- PLIBON, D. (2003), "La economía de fondos propios: un nuevo régimen de acumulación financiera", en F. Chesnais y D. Plibon (coords.), *Las trampas de las finanzas mundiales*, Madrid, Akal, pp. 23-39.
- UNCTAD (2004a), *World Investment Report 2004. The Shift towards Services*, Nueva York y Génova, United Nations Conference on Trade and Development.
- _____ (2004b), *Prospects for Foreign Direct Investment and the Strategies of Transnational Corporations, 2004-2007*, Nueva York y Génova, United Nations Conference on Trade and Development.
- _____ (2003), *World Investment Report 2003, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, Nueva York y Génova, United Nations Conference on Trade and Development.
- U.S. Department of State (2005), *U.S. Bilateral Investment Treaty Program*, en <http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/22422.htm>
- VIDAL, G. (2005), "Privatizaciones en América Latina: flujos internacionales de capital, regionalización y desarticulación productiva", en E. Correa, A. Girón y A. Chapoy (coords.), *Consecuencias financieras de la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 73-99.
- _____ (2004), "Las privatizaciones de servicios básicos en América Latina: procedimientos y resultados", en *Claves de la economía mundial 04*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, pp. 287-292.
- _____ (2003), "La contracción económica en Estados Unidos, los mercados financieros internacionales y los flujos internacionales de capital: los multiplicadores de la inestabilidad", en C. Rozo (coord.), *Capital global e integración monetaria*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 63-110.
- _____ (2001), *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones las grandes empresas en América Latina*, Barcelona, Anthropos Editorial.
- YOSHIKAWA, H. y B. Coriat (1998), *Made in Japan*, París, Librairie Générale Française.

*Las ciudades mundiales
y las megaciudades en el proceso
de integración de América*

INTRODUCCIÓN

ESTE CAPÍTULO está dirigido a mostrar el papel fundamental que tienen las megaciudades en el proceso de desarrollo e integración de los países de América. Iniciaremos por mostrar que sólo existen en el mundo unas cuantas decenas de megaciudades que se han formado debido al acelerado proceso de desarrollo y urbanización del mundo y por plantear que ellas forman redes o sistemas de ciudades jerarquizados, donde las ciudades capitales de los países desarrollados y sus megaciudades son quienes determinan las relaciones de interdependencia y las funciones que cumplen las demás megaciudades y las ciudades nacionales de los demás países en el proceso de acumulación mundial, como lo señala John Friedman con su hipótesis de la ciudad mundial (Knox, y Taylor, 2000: 317-331). Por ello, las estrategias que han adoptado las ciudades capitales al establecer sus relaciones políticas y económicas con el sistema mundial de ciudades han sido clave para determinar la forma de inserción y las funciones que desempeña cada país en los procesos de producción y distribución mundiales.

Sobre esa base partiremos para hacer una breve reseña, a la vez, descriptiva, histórica y analítica de las principales ciudades de América. Comenzaremos por estudiar las principales ciudades de los Estados Unidos y por plantear brevemente las funciones fun-

*Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapótzalco. Miembro del Programa Universitario de Investigación de la UAM "Integración en las Américas". Correo electrónico: eturner@colef.mx

damentales que han desempeñado, desde el siglo XVIII, tres de sus ciudades mundiales: Nueva York, Detroit y Los Ángeles. Ellas son prototipos de la ciudad mundial mercantil de los siglos XVIII y XIX; la ciudad mundial industrial, de la primera mitad del siglo XX, y la ciudad corporativa o informacional de la segunda mitad del siglo XX; respectivamente. Posteriormente, haremos referencia a las ciudades más importantes del Canadá y presentaremos información sobre su competitividad frente a las ciudades de los Estados Unidos y sobre las estrategias que están siguiendo para convertirse en ciudades mundiales.

El análisis demográfico, histórico y descriptivo de las megaciudades y capitales de los principales países de América Latina completa nuestro capítulo.

MEGACIUDADES, SISTEMAS DE CIUDADES Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN

HASTA FINALES del siglo XIX la población mundial era esencialmente rural, menos del 10 por ciento de la población vivía en ciudades de más de 20,000 habitantes. En el siglo XX se produce un avance enorme de la urbanización impulsado por el crecimiento de la población y el de la tasa de urbanización, bajo este doble efecto la población urbana mundial creció 20 veces, pasando de 148 millones de habitantes a 3,000 millones. En el año 2000 había en el mundo más de 300 ciudades con una población superior al millón de habitantes y al menos 30 de ellas tenían una población superior a los ocho millones. La mayor parte de las ciudades estaba localizada en los países en desarrollo (véase cuadro 1).

Megaciudades, ciudades mundiales y sistemas de ciudades

El papel creciente del Estado y la evolución de la tecnología permitió el desarrollo de ciudades mucho más grandes, financiadas, en gran parte, con recursos públicos. Como resultado de este proceso, se perdió el vínculo que existía entre el tamaño de la

ciudad y el nivel de desarrollo de un país. Estas 30 megaciudades no sólo son los puntos de mayor jerarquía económica y social en el entramado que forma el sistema de ciudades al interior de sus respectivos países, sino que también mantienen fuertes lazos entre sí, creando un complejo sistema de ciudades a nivel internacional que determina la forma de inserción de cada país en la división internacional del trabajo, si es así, surge la pregunta: ¿poseen las megaciudades la capacidad de autogobernarse y de dirigir su desarrollo en beneficio de sus habitantes y del país, en forma más eficiente que como lo hacen los gobiernos? Si la respuesta es afirmativa, las consecuencias políticas económicas y sociales pueden ser grandes, en especial, en los países en desarrollo, donde el concepto de nación es todavía un mito, ya que sus gobernantes han sido incapaces de articular un verdadero proyecto nacional de beneficio general. Además de los intereses privados que sesgan la actuación pública del Estado, existen enormes dificultades administrativas, estadísticas, técnicas y de estimación del bienestar social que hacen que los gobiernos nacionales sean una institución ineficiente para atender el objetivo que pretende: maximizar el bienestar nacional. Por el tipo de ineficiencias que presentan los estados puede pensarse que un sistema administrativo, de planeación y de gobierno debe constituirse a partir de las ciudades más grandes, integrando a las ciudades más pequeñas y a las regiones rurales circunvecinas para formar un gran sistema de ciudades, de manera que para lograr una integración más rápida y eficiente, deben reestructurarse las federaciones, los gobiernos provinciales y municipales de acuerdo con las realidades económicas y la evolución social y demográfica de cada país, tomando como apoyo su sistema de ciudades, redefiniendo, el número y extensión de los estados y municipios por su función e importancia relativa.

En el cuadro 1 aparecen las 30 ciudades más pobladas del mundo en el año 2000, ellas forman parte de una red mundial de ciudades en la que participan desempeñando diversas funciones, con un nivel jerárquico superior o inferior que las ordena y articula dentro de un complejo sistema, el sistema mundial de

CUADRO I
POBLACIÓN DE LAS 30 CIUDADES MÁS GRANDES DEL MUNDO
(Millones de habitantes)

1980		1990		2000		2010	
<i>Ciudad</i>	<i>Población</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Población</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Población</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Población</i>
Tokio	21.9	Tokio	25.1	Tokio	26.4	Tokio	26.4
Nueva York	15.5	Nueva York	16.4	México	18.1	Bombay	23.6
México	13.9	México	18.1	Bombay	18.1	Lagos	20.2
São Paulo	12.5	São Paulo	17.8	São Paulo	17.8	São Paulo	19.7
Shangai	11.7	Shangai	13.3	Nueva York	16.6	México	18.7
Osaka	10	Bombay	12.2	Lagos	13.4	Dhaka	18.4
Buenos Aires	9.9	Los Ángeles	11.5	Los Ángeles	13.1	Nueva York	17.4
Los Ángeles	9.5	Buenos Aires	11.2	Calcuta	12.9	Karachi	16.5
Beijing	9	Calcuta	10.9	Buenos Aires	12.6	Yakarta	15.3
París	8.9	Beijing	10.8	Dhaka	12.3	Delhi	15.1

Río de Janeiro	8.7	Seúl	10.5	Karachi	11.8	Los Ángeles	13.9
Seúl	8.3	Río de Janeiro	9.7	Delhi	11.2	M. Manila	13.9
Moscú	8.1	París	9.3	Yakarta	11	Buenos Aires	13.7
Bombay	8.1	Moscú	9	Osaka	11	Shangai	13.7
Londres	7.7	Tianjin	8.8	M. Manila	10.9	El Cairo	12.7
Tianjin	7.3	El Cairo	8.6	Beijing	10.8	Estambul	11.8
El Cairo	6.9	Delhi	8.2	Río de Janeiro	10.6	Beijing	11.5
Chicago	6.8	M. Manila	8	El Cairo	10.6	Río de Janeiro	11.5
Essen	6.3	Karachi	7.9	Seúl	9.9	Osaka	11
Yakarta	6	Lagos	7.7	París	9.6	Tianjin	10
M. Manila	6	Londres	7.7	Estambul	9.5	Seúl	9.9
Delhi	5.6	Yakarta	7.7	Moscú	9.3	París	9.7
Milán	5.3	Chicago	6.9	Tianjin	9.2	Hyderaba	9.4
Teherán	5.1	Dhaka	6.6	Londres	7.6	Moscú	9.4
Karachi	5	Estambul	6.5	Lima	7.4	Bangkok	9
Bangkok	4.7	Teherán	6.4	Bangkok	7.3	Lima	8.8
San Petersburgo	4.6	Essen	6.4	Teherán	7.2	Lahore	8.6
Hong Kong	4.6	Bangkok	5.9	Chicago	7	Madras	8.2
Lima	4.4	Lima	5.8	Hong Kong	6.9	Teherán	8.1

Fuente: D. Thorns, *The Transformation of Cities*, 2002, p. 54.

ciudades. A grandes rasgos podemos decir que el tamaño de la ciudad, definido por el número de habitantes que habitan en ella, no es el criterio que determina su importancia en el sistema y por tanto su rango. Una primera clasificación la podemos hacer al decir que las megaciudades de los países desarrollados son *ciudades mundiales* de primer o segundo rango que influyen en la determinación de los destinos del orbe, mientras que las megaciudades de los países subdesarrollados sólo ocupan un tercer, cuarto o quinto rango a nivel mundial y sólo influyen en el destino de sus países o cuando más sobre una región. Entre las 30 ciudades más pobladas del mundo están: Nueva York, Londres y Tokio, consideradas por muchos autores como las únicas tres ciudades mundiales de rango 1 donde se llevan a cabo las actividades y se toman las decisiones más importantes a nivel mundial, de manera que son capaces de influir en el desarrollo económico y bienestar de todo el orbe, ellas tienen un gran peso económico, demográfico y político y albergan a las empresas e instituciones más importantes del mundo. Podríamos definir, entonces, a las ciudades de rango 2 como ciudades en donde se toman decisiones capaces de influir sobre los grandes bloques político-económicos del mundo: Europa, Asia, cuenca del Pacífico, América, con un peso económico, social y político considerable que albergan instituciones y empresas multinacionales. Las de rango 3, serían aquellas cuyas decisiones afectan a varias naciones con las que mantienen lazos, siendo éstas, en los casos de los países en desarrollo, las de rango 1 a nivel nacional. Las ciudades de rango 4, son ciudades de rango 1, a nivel nacional en países en desarrollo, que, por el poco peso e influencia de su nación a nivel mundial, sirven básicamente, de lazo de interconexión del país con el sistema internacional, determinando su forma de inserción en la economía mundial.

*Los sistemas de ciudades
y la teoría del lugar central*

UNA REGIÓN alberga ciudades de diferente tamaño y alcance, generando el desarrollo de un sistema regional de ciudades. El

cuadro 2 nos muestra la distribución por tamaños de las ciudades mexicanas y de los Estados Unidos en el año 2000. Como se observa claramente en el caso de los Estados Unidos y menos en el de México, mientras más grande es el rango de una ciudad hay menos ciudades de ese rango en un país, el número de ciudades aumenta a medida que su rango y población se reduce. ¿Cuál debe ser el tamaño de una ciudad?, ¿cuántas ciudades de cada rango debe tener un sistema de ciudades para que funcione de manera óptima? La teoría del lugar central nos ayuda a dar respuesta a estas preguntas.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE LAS CIUDADES
EN MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL AÑO 1990

<i>Estados Unidos de América</i>		<i>República Mexicana</i>	
<i>Tamaño de la población</i>	<i>Núm. de ciudades</i>	<i>Tamaño de la población</i>	<i>Núm. de ciudades</i>
De más de 12.8 millones	1	De más de 15 millones	1
Entre 6.4 y 12.8 millones	2	Entre 2 y 4 millones	2
Entre 3.2 y 6.4 millones	4	Entre 1 millón y 2 millones	1
Entre 1.6 y 3.2 millones	14	Entre 480,000 y 960,000	18
Entre 800,000 y 1.6 millones	19	Entre 240,000 y 480,000	18
Entre 400,000 y 800,000	33	Entre 120,000 y 240,000	19
Entre 200,000 y 400,000	52	Entre 60,000 y 120,000	34
Entre 100,000 y 200,000	99	Entre 30,000 y 60,000	59
Entre 50,000 y 100,000	172	Entre 15,000 y 30,000	152
Total	363	Total	354

Fuente: U.S. Census of Population; P. Gordon y H. Richardson. *World Cities in North America*, p. 79, en Fu Chen Lo y Yue-Man Yeung, *Globalization and the World of Large Cities*, 1998.

La teoría del lugar central es usada para predecir el número, tamaño y alcance de las ciudades en una región. Ella se basa en una ampliación del análisis de áreas de mercado, según el cual el área de mercado de una empresa (la cantidad que ésta puede vender y el área de venta que puede abarcar) es una función de su precio, determinado por los costos de producción y transporte y

por las economías de escala internas, de localización y de urbanización que obtiene. A su vez, la demanda que tiene en cada unidad espacial, es una función de la densidad de población y del poder de compra per cápita de sus pobladores.

Las mercancías de acuerdo con su peso, carácter perecedero o no, frecuencia de compra, intensidad de uso de los insumos y sensibilidad del precio a los cambios tecnológicos y economías de escala pueden ser vendidas a menor o mayor distancia, lo que provoca que: *a*) se conformen áreas de mercado más próximas para los bienes perecederos, más pesados, de consumo más frecuente, como los alimentos que son distribuidos en los mercados locales de ciudades más pequeñas, y *b*) se conformen áreas de mercado más extensas para los bienes no perecederos, más ligeros que tienen una menor frecuencia de compra, como los bienes de consumo durable que son distribuidos en los mercados regionales de ciudades más grandes (Polèse, 1998: 59-105).

El modelo simple del lugar central prescribe la formación de un sistema de ciudades jerarquizado, donde si no hubiera accidentes geográficos y los factores de producción y la población se distribuyeran en forma homogénea, en el caso de tener una región perfecta formada por un cuadrado, podríamos dividirla en una cuadrícula formada por 16 cuadros, de esta manera, tendríamos 16 mercados locales, de rango 3, en el centro de cada cuadro, cuatro mercados subregionales, de rango 2, en el centro de cada una de las áreas definidas por cuatro cuadros y un mercado central, de rango 1, para toda la región. En esta forma la teoría del lugar central prescribe la formación de un sistema de ciudades jerarquizado, en donde en la gran ciudad, de rango 1, se vende toda clase de artículos, tanto los producidos en la región como los importados, ya que esta ciudad sirve de punto de intercambio con las demás regiones del mundo. En las ciudades medias se venden todos los bienes y servicios que se venden en los mercados locales más una variedad de bienes y servicios especializados, cuyas características permiten que se empleen más a fondo las economías de escala, haciendo bajar su precio y permitiendo contrarrestar las deseconomías de los costos de transporte en que

incurren los consumidores que viven más alejados, los cuales también reducen sus costos de transporte programando y agrupando sus compras. En los mercados locales se venden los bienes de consumo más frecuente, perecederos y pesados, cuyo transporte es caro o riesgoso y de fabricación local. Por ello, las áreas de mercado más extensas son justamente las ciudades más pobladas, en ellas se localizan todo tipo de industrias y servicios debido a la cercanía de los mercados y a las economías de escala que obtienen. Los servicios públicos también siguen esta regla.

En el caso de los Estados Unidos, la distribución por tamaño de las ciudades parece ajustarse bien al modelo presentado, pero, en el caso mexicano podemos ver que esta regla no se cumple, particularmente, para las ciudades grandes con más de un cuarto de millón de habitantes. Ello se debe, a la deformación que imprimió sobre el territorio el crecimiento excesivo de la ciudad de México, a la inestabilidad que propició el sistema ejidal sobre la propiedad de la tierra y a que, por la enorme extensión del territorio, todavía no se ha logrado una plena integración de las actividades económicas del país y de sus sistemas urbanos.

LAS PRINCIPALES CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

ENTRE las 30 ciudades más pobladas del mundo encontramos las tres ciudades más importantes de los Estados Unidos: Nueva York, Los Ángeles y Chicago, que además de ser ciudades mundiales de primer rango a nivel mundial y nacional, son ejemplos característicos del tipo de ciudad que ha venido desarrollándose en cada etapa de la historia del país. Los historiadores, economistas y sociólogos han designado estos tipos característicos como: la ciudad mercantil del siglo XVIII y comienzos del XIX, la ciudad industrial de finales del siglo XIX y comienzos del XX y la ciudad corporativa, posindustrial informacional de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. El momento de máximo crecimiento de estas ciudades corresponde con la estructura geográfica del sistema mundial y el papel que los Estados Unidos jugaban en él, en

ese momento, como nos lo señalan Gordon y Richardson en su artículo: "World cities in North America: Structural change and future challenges" (Fu-Chen Lo y Yue-Man Yeung, 1998: 76-108).

Nueva York surgió desde el siglo XVII como una ciudad mercantil importante, pero a lo largo de la historia ha ido atravesando por cada etapa y es hoy la ciudad más importante de la Unión Americana y del mundo. En la época de la independencia de los Estados Unidos, las tres ciudades más grandes eran: Filadelfia, Nueva York y Boston, todas ellas puertos del Norte que mantenían fuertes conexiones por barco con la metrópoli. Una vez que Nueva York se recuperó de las vidas perdidas durante la guerra comenzó a rivalizar con Filadelfia, llegando a ser la ciudad más poblada del país a partir de 1810, condición que mantiene hoy. En 1860, Nueva York no sólo era el puerto más importante de los Estados Unidos, sino que era, además, el puerto de entrada que conectaba a los Estados Unidos con el sistema mundial, situado, entonces, casi exclusivamente en el Atlántico. Su localización en ambos lados: la boca del canal Erie y en el nodo de rutas ferroviarias que alimentaban el medio oeste, hacían de este puerto el nexo clave entre los sistemas internacional y continental. En ese periodo Nueva York fue también el puerto de entrada de la migración europea más grande de la historia. Justo antes de la guerra civil, Nueva York se transformó en el primer centro industrial y financiero del país por lo que los progresos sociales y tecnológicos allí se concentraron. De manera que a su poderío comercial, se agregó una gran capacidad industrial. Finalmente, en su calidad de principal centro financiero, manejó tanto el crédito como el transbordo de la producción algodonera y, posteriormente, de los demás productos nacionales. No es de extrañar, por ello, el papel que ha jugado a lo largo de la historia de los Estados Unidos como del mundo, y que esta ciudad ocupe la primacía en el sistema urbano mundial y de los Estados Unidos. Nueva York es la ciudad que liga a los Estados Unidos con Europa, haciendo participar activamente, no sólo a las ciudades de la costa este y centro, sino también a las ciudades de un conjunto de naciones, muchas de ellas latinoamericanas, en donde posee empresas y sobre las que posee una gran influencia.

El estudio de la evolución y de las relaciones que Chicago ha mantenido con Nueva York y con el sistema de ciudades industriales de los Estados Unidos y Canadá situadas alrededor de los grandes lagos resulta fundamental para comprender la evolución económica de los Estados Unidos, la coyuntura actual por la que atraviesa y cómo ha sustentado la competitividad de su economía frente a Europa. La ciudad de Chicago es el prototipo de la ciudad industrial que se fortaleció con el desarrollo de los ferrocarriles y la máquina de vapor, a finales del siglo XIX y con el desarrollo de la industria siderúrgica, la industria automotriz, la industria pesada y la utilización de métodos de producción en masa, durante el siglo XX.

Chicago era una pequeña ciudad que fue fundada en los años treinta del siglo XIX, pero que se expandió rápidamente en ese siglo hasta alcanzar su apogeo en los años veinte del siglo XX, cuando llegó a ser la segunda ciudad del sistema urbano norteamericano. En 1890 su población igualó a la de Filadelfia sobrepasándola en las siguientes décadas. Durante el último cuarto del siglo XIX los Estados Unidos se abocaron a integrar y consolidar internamente el territorio, por lo que en ese periodo se fundaron o fortalecieron todas las ciudades que serían importantes en el siglo XX y que constituyen el sistema urbano de ese país. Como las ciudades del centro y el lejano oeste no tenían una salida al océano Atlántico que pudiera permitirles un contacto directo y su participación en el sistema mundial, Chicago sirvió como punto de unión del lejano oeste y de las ciudades ahí fundadas con Nueva York, tanto por vías férreas como por fluviales, ya que posee un puerto situado en los Grandes Lagos y que, también, liga al medio oeste norteamericano con el Caribe, a través del río Mississippi. La fabricación de locomotoras y barcos de vapor, primero y de automóviles y tractores, posteriormente, no sólo convirtió a esta zona en un emporio industrial, sino también en un emporio agrícola, debido a que, además de existir una elevada capacidad agrícola en la región, Chicago poseía, también, enormes graneros y depósitos para los productos agrícolas que se negociaban internacionalmente, por lo que, junto con Nueva York, ha sido y es un punto de

referencia para el establecimiento de los precios agrícolas en los mercados mundiales de futuros. Su población no sólo ha aumentado como resultado de su crecimiento natural, sino que también recibió fuertes migraciones, primero, de europeos que llegaban a los Estados Unidos, vía Nueva York, después, de ex esclavos negros que buscaban mejores condiciones de vida.

Los Ángeles es la ciudad posindustrial tipo. Ella fue tomada a México, junto con el estado de California y otros territorios, en la segunda mitad del siglo XIX. Los Ángeles era una muy pequeña ciudad que suministraba servicios y servía como lugar de comercio a las rancherías circunvecinas. En 1850, California fue admitido como un estado más de la Unión Americana, lo que incrementó la presencia anglosajona en el lugar. En 1870 se unió a San Francisco y en 1885 a Chicago por vía férrea y fue, entonces, cuando su gran transformación se inició. Los precios del transporte por ferrocarril, que estaban altamente subsidiados, estimularon la migración interna, permitiendo, además, que la producción agrícola asociada fluyera hacia el este. El crecimiento más fuerte que tuvo la ciudad fue en los primeros 20 años del siglo XX, cuando la población se duplicó en tan sólo una década. A partir de entonces, las autopistas comenzaron a transformar el sistema espacial y la urbanización de los Estados Unidos, generando una corriente migratoria hacia el oeste que se vio reforzada por migrantes mexicanos y asiáticos.

Hasta la Primera Guerra Mundial, la ciudad de Los Ángeles estaba localizada a unas millas del océano Pacífico, por lo que no poseía un verdadero puerto internacional. El puerto fue terminado en 1914, lo que le permitió rivalizar con la ciudad de San Francisco que poseía un pequeño puerto natural. Así, Los Ángeles pudieron comunicarse con la costa este y con Europa por la vía del Canal de Panamá, obra que, también se completó en ese año. Con la Segunda Guerra Mundial y el bombardeo de Pearl Harbor, el Pacífico se convirtió en una zona estratégica de primer orden para los Estados Unidos, lo que convirtió a Los Ángeles en una ciudad estratégica para impulsar su control militar y, posteriormente, desarrollar el comercio a lo largo de su cuenca y en

particular con el Japón, con Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur. El crecimiento del comercio en el Pacífico, que superó al realizado en el Atlántico durante las dos últimas décadas del siglo xx, y el desarrollo económico que han tenido las regiones y ciudades del sur y del oeste de los Estados Unidos han permitido que Los Ángeles supere a Chicago, en los noventa, convirtiéndose en la segunda ciudad de los Estados Unidos.

En el cuadro 3 aparecen las 20 ciudades más pobladas de los Estados Unidos; en 1990, como puede verse, eliminando de la lista a Nueva York, Los Ángeles y Chicago, las otras 17 ciudades tenían una población entre medio millón y dos millones de habitantes, lo que nos muestra un proceso de urbanización que ha ocurrido en forma bastante ordenada. Los Estados Unidos son un país que ha logrado mantener una considerable descentralización, que ha mantenido el federalismo y ha logrado una avanzada integración territorial, la cual se manifiesta en una distribución progresiva de la población a lo largo y ancho del territorio que ha intentado evitar las aglomeraciones consideradas excesivas.

CUADRO 3
LAS 20 CIUDADES MÁS POBLADAS
DE LOS ESTADOS UNIDOS EN 1990

<i>Ciudad</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
1. Nueva York	7'071,639	7'322,564
2. Los Ángeles	2'968,528	3'485,398
3. Chicago	3'005,072	2'783,726
4. Houston	1'617,966	1'630,553
5. Philadelphia	1'688,210	1'585,577
6. San Diego	875,538	1'110,549
7. Detroit	1'203,369	1'027,974
8. Dallas	905,751	1'006,877
9. Phoenix	790,183	983,403
10. San Antonio	813,118	935,933
11. San José, CA	640,225	782,248
12. Indianápolis	700,974	741,952
13. Baltimore	786,741	736,014
14. San Francisco	678,974	723,959
15. Jacksonville, FLA	540,920	672,971

CUADRO 3 (Continuación)

<i>Ciudad</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
16. Columbus, OH	565,021	632,910
17. Milwaukee	636,298	628,088
18. Memphis	646,170	610,337
19. Washington	638,432	606,900
20. Boston	562,994	574,283

Fuente: *Globalization and the World of Large Cities*, Ed. ONU-University Press, 1998, p. 79.

LAS PRINCIPALES CIUDADES DE CANADÁ

LAS PRINCIPALES cuatro ciudades de Canadá, en el año 2000, concentraron a la tercera parte de su población total, que fue de 31 millones de habitantes. Ellas estuvieron habitadas en ese año, respectivamente, por: 4.7 millones, Toronto; 3.5 millones, Montreal; 2 millones, Vancouver; y 1.1 millones de personas, Ottawa. A mediados de los años setenta, Toronto alcanzó la cumbre de la jerarquía urbana del Canadá al sobrepasar demográficamente a la ciudad de Montreal, ya que había logrado superarla en empleo, servicios financieros y número de oficinas corporativas, hegemonía política y representatividad nacional por ser la capital del país, desde finales de los sesenta, como nos señala P. Kresl en su artículo: "The enhancement of urban economic competitiveness: the case of Montreal" (Begg, 2002: 211-231). Toronto es el principal centro de servicios y manufacturero del Canadá y alberga la tercera concentración más importante de oficinas corporativas (*headquarters*), después de Nueva York y Chicago. Más de la tercera parte de las 100 empresas más grandes que operan en Canadá residen en ella, así como sus bancos e instituciones financieras más importantes. Toronto ocupa un segundo lugar, después de Detroit, en la industria de ensamble y refacciones automovilísticas, ya que las plantas ubicadas en su periferia producen dos tercios de los automóviles y camiones ligeros que se ensamblan en el país y un tercio de las refacciones automovilísticas, de tal suerte, que esa

industria vende 80,000 millones de dólares en la región y ocupa un sexto del empleo.

Courchene en su artículo: "Ontario as a North American Region State, Toronto as a Global City Region: Responding to the NAFTA Challenge" (Scott, 2002: 158-190), nos explica que la ciudad ya ocupaba el 14.4 por ciento de la fuerza de trabajo en los setenta, pero su peso relativo descendió ligeramente en 1981, por el elevado crecimiento que registraron las zonas productoras de energéticos como Calgary. En la década siguiente reactivó su crecimiento para alcanzar 15.4 por ciento, en 1991. Pero, la recesión de 1989-1993, le afectó provocando una pérdida del empleo del 6 por ciento, de la que se recuperó a finales del siglo.

La provincia de Ontario, bajo el gobierno del Nuevo Partido Demócrata experimentó cinco años consecutivos de déficit público que alcanzaron los 10,000 millones de dólares, acumulando una deuda pública de 60,000 millones, lo que llevó a la elección de un liberal, Mike Harris, quien no sólo desplegó una política de conservadurismo fiscal, sino también una política de mayor integración de la ciudad de Toronto y de la provincia de Ontario con los Estados Unidos que les permitiera aprovechar sus ventajas competitivas y el TLCAN para potenciar su desarrollo. La ciudad de Montreal y la provincia de Quebec han adoptado una estrategia similar, lo que ha llevado a cada una de estas provincias a incrementar su comercio, en términos relativos, más rápido con los Estados Unidos que entre sí.

Aunque Toronto pueda parecer fuerte económicamente, políticamente es bastante débil, ello debido a que las ciudades canadienses son esencialmente criaturas de su respectiva provincia y gobierno local, que no mantienen lazos directos con el gobierno federal. De manera que el dinamismo económico de Toronto queda circunscrito a la división de poderes y la evolución de la política de la Federación Canadiense.

En las dos últimas décadas del siglo XX, la provincia de Ontario, influenciada por la globalización y el TLCAN, ha tenido un rol internacional creciente, como lo muestra el hecho de que, en 1981,

sus exportaciones a las demás provincias del Canadá alcanzaron los 40,000 millones de dólares, cifra similar a lo exportado al extranjero, mientras que en 1998, exportó 200,000 millones de dólares al extranjero y sus exportaciones a las demás provincias sólo representaron una tercera parte de ese valor. Ello significó una caída del 30 al 20 por ciento, del PIB de Ontario, para las exportaciones internas y un aumento del 30 al 50 por ciento, de las exportaciones al exterior; cabe considerar que el 90 por ciento de ellas están dirigidas a los Estados Unidos. De manera que aunque puede plantearse que el TLCAN y los ajustes económicos están erosionando, en cierto grado, la integración interna del Canadá, por otra parte, puede argumentarse también que sus ciudades se encuentran bien posicionadas para competir con las demás ciudades de los Estados Unidos. De acuerdo con los coeficientes de competitividad estimados por Iain Beg al comparar 40 ciudades de los Estados Unidos y siete de Canadá en el periodo 1982-1992, en su obra *Urban Competitiveness*, las ciudades de Montreal, Vancouver y Calgary, ocuparon las posiciones 15, 16 y 17 y la ciudad de Toronto, la 23. Ellas se encontraron después de Detroit que ocupó la posición 14, pero superaron en competitividad a: Boston, Cleveland, Salt Lake City, Kansas City, y Miami que ocuparon las posiciones 18 a 21; a San Diego que ocupó la 27; a Dallas, San Antonio, Chicago y Nueva Orleans que ocuparon las posiciones 31 a 34; a Los Ángeles, que ocupó la posición 40, y a Nueva York, que ocupó la posición 46. Las 13 primeras posiciones fueron ocupadas por: Charlotte, Norfolk, Orlando, Atlanta, Seattle, San Francisco, Phoenix, Hartford, Jacksonville, Portland, Sacramento, Tampa y Columbus.

LAS PRINCIPALES CIUDADES Y EL SISTEMA DE CIUDADES DE MÉXICO

EL DESARROLLO de los centros urbanos en México, durante la Colonia, estuvo dirigido a satisfacer las necesidades de producción, comerciales y políticas de la metrópoli, por lo que se dio siguiendo las disposiciones administrativas de las Leyes de las Indias. El

trazo de las ciudades se hacía con base en un esquema, éste se hacía siguiendo un entramado rectangular, tipo parrilla, en el que las calles estaban orientadas de este a oeste y de sur a norte, partiendo de la plaza central, a ella confluían también algunos ejes diagonales.

En el centro de la plaza se encontraba el palacio municipal, la catedral y los principales comercios y a sus alrededores vivían las familias de españoles y criollas más pudientes.

En cuanto a las diferentes funciones que desempeñaban las ciudades podemos decir que la ciudad de México tuvo, desde el principio, un papel preponderante como capital del virreinato, ella era el núcleo al cual confluían los caminos y donde se llevaban a cabo las principales transacciones comerciales, por lo que se fue formando una red de ciudades alrededor de la ruta que la conectaba con el puerto de Veracruz. Guadalajara, Puebla, Morelia y Mérida, eran centros administrativos, militares y religiosos de segundo orden. Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí eran centros mineros.

A lo largo del siglo XIX y durante la primera etapa del porfiriato se reforzó y amplió el sistema de ciudades de la Colonia con el auge de las exportaciones agrícolas y mineras y el desarrollo de las vías de comunicación ferroviarias que se tendieron sobre las regiones más pobladas, pero, teniendo como eje la ciudad de México que fortaleció su posición hegemónica, enlazándose con ella las ciudades de Mexicali, Guadalajara, Nuevo Laredo, Monterrey y Veracruz. También se conectaron a la red ferroviaria las zonas agrícolas y mineras más prósperas.

Al inicio del siglo XX el país tenía un perfil predominantemente rural, existían más de 50,000 localidades con menos de 2,000 habitantes donde residían tres cuartas partes de la población. Los estados del norte y la península de Yucatán tenían densidades de población menores a un habitante por kilómetro cuadrado, por lo que estaban escasamente poblados. La movilidad era poca, debido, no sólo a las dificultades del transporte, sino a que la hacienda que era la unidad económica dominante, mantenía a los peones arraigados, en una relación semifeudal.

El movimiento revolucionario sacudió profundamente las bases económicas sobre las cuales se realizaban los asentamientos urbanos, propiciando el desplazamiento masivo de la población del campo a las ciudades. La mayor parte de los movimientos migratorios se dirigieron a la ciudad de México que incrementó su población en 200,000 habitantes, lo que representó dos terceras partes del incremento demográfico registrado en el periodo 1900-1920.

Gustavo Garza, en su obra *La urbanización de México en el siglo xx*, nos presenta todas las ciudades de México de más de 15,000 habitantes. En 1900 había 33, en ellas residía el 10.6 por ciento de la población; en 1910 había 36 ciudades y en ellas residía el 11.8 por ciento; en 1921 había 39 ciudades, donde residía el 14.7 por ciento de la población; en 1930, ya eran, 45, donde residía el 17.5 por ciento, y en 1940 eran 45 ciudades, donde residía la quinta parte de la población. Cabe señalar que los aumentos de población de la ciudad de México explican más de la mitad del incremento poblacional que se dio en esas 45 ciudades, entre 1900 y 1940, la ciudad de México incrementó su población en 1'200,000 habitantes, seguida por Guadalajara, Monterrey, Tampico y Torreón que incrementaron su población en: 140,000, 128,000, 94,000 y 91,000 personas. Puebla, Mérida, Veracruz, Aguascalientes y Orizaba, elevaron su población en cerca de 50,000 habitantes.

Al iniciarse la década de 1940, la ciudad de México era la única ciudad de primer rango, donde residían aproximadamente 1.6 millones de habitantes, el 7.6 por ciento de la población. Guadalajara, Monterrey y Puebla eran ciudades de segundo rango donde residían, 241,000, 190,000 y 138,000 habitantes, respectivamente, fue en estas cuatro ciudades donde se impulsó el modelo de industrialización, por ello, alcanzaron, en 1980, más de un millón de habitantes. La ciudad de México fue el núcleo central a partir del cual se impulsó el proceso, como lo muestra el hecho de que su población se multiplicó por ocho, en esos 40 años, lo que le permitió alcanzar una población de 13 millones de habitantes en 1980, la cual representó el 19 por ciento de la población total del país, misma que habita en sólo unas milésimas partes del territorio nacional, ya que el Distrito Federal representa sólo la milésima parte.

Tanto en el proceso de desarrollo como en la concentración económica y regional influyó poderosamente el Estado. Así, el Distrito Federal fue la única entidad que recibió, en promedio, durante esos 40 años, más de la quinta parte de la inversión federal. Como consecuencia, fue aquí donde la industria de transformación experimentó un mayor crecimiento y donde se concentraron los servicios públicos, bancarios, financieros, sociales, profesionales y personales, así como también la inversión privada. En 1965, dos tercios de las mayores empresas privadas residían en estas tres ciudades, la mitad se encontraba en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el 13.5 por ciento, en Monterrey y el 5.3 por ciento, en Guadalajara.

En el cuadro 4 aparecen las principales 30 ciudades de la República Mexicana entre 1940 y 1980, aquellas que alcanzaron 200,000 habitantes o más en 1980. Su peso relativo como porcentaje de la población total del territorio nacional ha ido creciendo, en 1 por ciento, cada año, de 1940 a 1960, pasando de 16.7 a 37.7 por ciento y en 0.7 por ciento, de 1960 a 1980, de 37.7 a 51.5 por ciento, por lo que en estas 30 ciudades vivía la sexta parte de la población mexicana en 1940, más de la tercera parte en 1950 y más de la mitad en 1980. Ello muestra una tendencia clara de la población a concentrarse en las mayores ciudades. Entre 1940 y 1980, el porcentaje de la población que residía en la ciudad de México aumentó de 7.9 a 19.2 por ciento.

En el cuadro 5 puede verse la evolución demográfica de las principales 30 ciudades de la República Mexicana que alcanzaron más de 450,000 personas en el periodo 1980-2000. El ritmo de crecimiento de las principales cuatro ciudades millonarias se redujo, no lograron duplicarse en esas dos décadas, ellas se habían venido duplicando cada 20 años desde 1940.

Son en cambio tres ciudades de medio millón de habitantes las que logran duplicarse o triplicarse: Toluca, Tijuana y Ciudad Juárez, así como 24 ciudades medias menores que tenían una población entre 120,000 y 350,000 habitantes y la ciudad de Cancún que creció en casi 13 veces. Las crisis económicas y el cambio del modelo de crecimiento modificaron las tendencias urbanas

CUADRO 4
 PRINCIPALES CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS (ZM)
 DE LA REPÚBLICA MEXICANA
 (Miles de habitantes)

<i>Ciudad</i>	<i>Estado</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1940-1980</i>
ZM Ciudad de México	D.F. y Estado de México	1,560	2,872	4,994	8,623	12,994	11,434
ZM Guadalajara	Jalisco	241	401	867	1,480	2,265	2,024
ZM Monterrey	Nuevo León	190	354	696	1,243	1,988	1,798
ZM Puebla	Puebla y Tlaxcala	138	227	376	629	1,137	999
ZM León	Guanajuato	74	123	301	470	722	648
ZM Torreón	Coahuila	101	188	346	438	689	588
ZM Toluca	Estado de México	43	53	89	150	597	554
Ciudad Juárez	Chihuahua	49	123	262	407	544	495
ZM San Luis Potosí	S.L. Potosí	77	132	206	297	471	394
ZM Tampico	Tamaulipas	111	135	303	298	469	358
ZM Mérida	Yucatán	97	143	208	263	455	358
Tijuana-Rosarito	Baja California	16	60	153	284	435	419

ZM Chihuahua	Chihuahua	57	87	193	282	412	355
ZM Coahuila	Veracruz		21	40	77	403	403
ZM Veracruz	Veracruz	72	101	160	253	367	295
ZM Cuernavaca	Morelos		43	77	134	347	347
Mexicali	Baja California	19	66	175	263	342	323
Culiacán	Sinaloa	22	47	85	168	305	283
Acapulco	Guerrero		29	49	174	302	302
Morelia	Michoacán	44	65	101	161	298	254
Hermosillo	Sonora	19	44	96	177	297	278
Aguascalientes	Aguascalientes	82	93	127	181	294	212
Saltillo	Coahuila	49	70	99	161	285	236
ZM Jalapa	Veracruz	40	51	69	122	263	223
Durango	Durango	33	60	97	151	258	225
ZM Orizaba	Orizaba	77	87	141	183	251	174
Querétaro	Querétaro	34	49	68	113	216	182
Nuevo Laredo	Tamaulipas	29	58	93	149	202	173
Mazatlán	Sinaloa	32	42	76	120	200	168
ZM Poza Rica	Veracruz			20	120	199	199
<i>SBT 1-30</i>		3,306	7,116	13,151	21,835	34,809	31,503
República Mexicana		19,763	25,791	34,923	48,996	67,567	47,804

Fuente: G. Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México.

CUADRO 5
 PRINCIPALES CIUDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA,
 1980-2000
 (Miles de habitantes)

<i>Ciudad</i>	<i>Estado</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
ZM Ciudad de México	D.F. y Estado de México	12,994	15,227	16,898	17,969
ZM Guadalajara	Jalisco	2,265	2,987	3,462	3,678
ZM Monterrey	Nuevo León	1,988	2,574	2,988	3,243
ZM Puebla	Puebla y Tlaxcala	1,137	1,686	1,949	1,893
ZM Toluca	México	597	827	992	1,411
ZM León	Guanajuato	722	952	1,139	1,280
ZM Tijuana	Baja California	435	747	1,038	1,274
ZM Ciudad Juárez	Chihuahua	544	798	1,012	1,219
ZM Torreón	Coahuila	689	878	959	1,007
ZM San Luis Potosí	S.L. Potosí	471	659	782	851
ZM Mérida	Yucatán	455	658	773	842
ZM Querétaro	Querétaro	216	555	680	787

ZM Mexicali	Baja California	342	602	696	765
ZM Culiacán	Sinaloa	305	601	696	746
ZM Aguascalientes	Aguascalientes	294	547	637	728
ZM Acapulco	Guerrero	302	593	687	722
ZM Chihuahua	Chihuahua	412	535	631	677
ZM Cuernavaca	Morelos	347	484	605	660
ZM Tampico	Tamaulipas	469	561	612	656
ZM Saltillo	Coahuila	285	486	583	637
ZM Morelia	Michoacán	298	493	578	621
ZM Coatz.-Minatitlán	Veracruz	403	561	613	617
ZM Hermosillo	Sonora	297	449	559	610
ZM Veracruz	Veracruz	367	473	560	593
ZM Reynosa	Tamaulipas	195	266	320	525
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	131	290	378	523
ZM Villahermosa	Tabasco	158	387	465	520
Celaya	Guanajuato	142	311	354	510
ZM Durango	Durango	258	414	465	491
ZM Jalapa	Veracruz	263	372	441	481
<i>Republica Mexicana</i>		<i>66,847</i>	<i>81,250</i>	<i>91,158</i>	<i>97,483</i>

Fuente: G. Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México.

centralizadoras que se dieron durante el modelo de sustitución de importaciones que centró el desarrollo en unas cuantas ciudades.

Ahora la población se extiende más ampliamente sobre el territorio concentrándose 1. en las ciudades fronterizas; 2. sobre un eje que une a la capital con Texas, pasando por Querétaro, San Luis y Monterrey; 3. sobre una larga franja central que une a la capital con las ciudades de su entorno y llega al Atlántico y al Pacífico; 4. sobre una franja que se extiende hacia el noroeste conectando a las ciudades de México, Toluca, Morelia y Guadalajara, corredor que se prolonga hasta el Pacífico para alcanzar los puertos de Manzanillo y Mazatlán; 5. sobre Coatzacoalcos-Minatitlán, Mérida y Cancún, Ciudades que no conforman todavía un sistema.

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS DE LAS MEGACIUDADES DE AMÉRICA LATINA

LA POBLACIÓN de América Latina se ha incrementado mucho a partir de la segunda mitad del siglo xx, su población total creció de 159 millones de habitantes, en 1950, a 430 millones, en 1990, a una tasa anual del 2.5 por ciento. Su población urbana creció, aún a una tasa mucho mayor de 4.2 por ciento, aumentando de 59 millones, en 1950, a 306 millones, en 1990.

CUADRO 6
PRINCIPALES MEGACIUDADES DE AMÉRICA LATINA

<i>Ciudad</i>	1950	1960	1970	1980	1990
São Paulo	2'333,346	4'005,631	7'866,659	12'183,634	15'183,612
México	3'145,351	5'173,549	8'900,513	13'811,946	15'047,685
Buenos Aires	4'622,959	6'739,045	8'314,341	9'723,966	10'866,163
Río de Janeiro	2'885,165	4'392,067	6'685,703	8'619,559	9'600,528
Lima	645,172	1'845,910	3'302,523	4'608,010	6'422,875
Bogotá	647,429	1'682,667	2'892,668	4'122,978	4'851,000
Santiago	1'509,169	2'133,346	2'871,060	3'937,277	4'676,174
Caracas	683,659	1'346,708	2'174,759	2'641,844	2'989,601

Fuente: M. Villa y J. Rodríguez, "Demographic trends in Latin America's metropolises, 1950-1990", en *The Mega-city in Latin America*, Tokio, United Nations, University Press, 1996, p. 27.

De manera que se ha dado un proceso de urbanización creciente, así, si en 1925, tres cuartas partes de la población habitaba en el campo, para 1990 esta situación se invirtió pues el 72 por ciento vivía ya en ciudades. La región ha experimentado también un fuerte proceso de concentración, por lo que se han conformado en la mayor parte de los países megaciudades que albergan una proporción de la población que supera el 15 por ciento, llegando a alcanzar en Argentina, Chile y Perú la tercera parte de la población. El cuadro 6 nos muestra las principales ciudades de los siete principales países de América Latina.

En el cuadro 7 se puede apreciar el crecimiento relativo que tuvieron esas ciudades con respecto a la población total de su respectiva nación, de 1950 a 1990. Como se puede apreciar todas ellas incrementaron su peso relativo entre 1950 y 1970, São Paulo y Río de Janeiro aumentaron su peso demográfico de conjunto en 5.5 por ciento; México, Buenos Aires, Caracas y Santiago, entre 6.3 y 6.9 por ciento, Bogotá, en 8.6 por ciento y Lima, en 10 por ciento. En la década de los setenta se presentó una baja en el ritmo de crecimiento demográfico de la mayor parte estas ciudades, Buenos Aires y Caracas pierden incluso peso relativo al interior de sus países. La tendencia de las grandes ciudades a disminuir o mantener su peso relativo se confirmó durante la década de los ochenta para las demás ciudades, sólo Lima aumentó su peso relativo y ello, en menos de un 2 por ciento. Cabe destacar, sin embargo, que el peso relativo demográfico de Santiago, Buenos Aires y Lima al interior de sus países es impresionante, en cada una de ellas vive alrededor de un tercio de la población.

Como se ha señalado, no sólo el grado de urbanización es muy alto en América Latina, sino que también, en algunos países, se observa un grado de concentración demográfica que es muy acusado. En Lima y Santiago de Chile vivía, en 1990, el 42 por ciento de la población urbana y en Buenos Aires, el 38.4 por ciento; en la ciudad de México vivía una cuarta parte y en Bogotá y Caracas, así como en São Paulo y Río de Janeiro tomados conjuntamente, entre un quinto y un cuarto de la población urbana.

En el cuadro 8 presentamos la población de las principales cuatro ciudades de estos países en 1990, el elevado grado de concentración que existe en cuatro países: México, Argentina, Perú y Chile.

CUADRO 7
PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LAS PRINCIPALES
MEGACIUDADES DE AMÉRICA LATINA
EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE SU PAÍS

<i>Ciudad</i>	1950	1960	1970	1980	1990
São Paulo	4.5	5.7	8.4	10.2	10.4
México	12.2	14.8	18.5	20.7	18.5
Buenos Aires	29.1	33.7	35.6	34.8	33.4
Río de Janeiro	5.6	6.2	7.2	7.2	6.6
Lima	10.4	18.6	24.4	27.1	29.0
Bogotá	5.4	9.6	14.0	14.8	16.4
Santiago	25.4	28.9	32.3	34.8	35.0
Caracas	13.6	17.9	20.3	18.2	16.5

Fuente: M. Villa y J. Rodríguez, "Demographic trends in Latin America's metropolises: 1950-1990", en *Mega-city in Latin America*, Tokio, United Nations, University Press, 1996, p. 28.

CUADRO 8
POBLACIÓN DE LAS PRINCIPALES CUATRO CIUDADES
DE SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Miles de habitantes)

<i>Ciudades</i> <i>1 a 4</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>	<i>Chile</i>	<i>Venezuela</i>
1	15,183	15,047	10,886	6,423	4,851	4,676	2,990
2	9,600	3,013	1,198	620	1,585	758	1,358
3	3,417	2,593	1,096	509	1,555	612	1,199
4	3,016	1,815	774	410	1,019	227	810

Fuente: M. Villa y J. Rodríguez, "Demographic trends in Latin America's metropolises: 1950-1990", en *Mega-city in Latin America*, Tokio, United Nations, University Press, 1996, pp. 30-31.

LAS MEGACIUDADES DEL BRASIL:
SÃO PAULO Y RÍO DE JANEIRO

LA CIUDAD de São Paulo ha sido, desde 1980, la cuarta ciudad más poblada del mundo, con una población que alcanza, hoy, más de 18 millones de habitantes y produce, casi, la tercera parte del producto interno bruto. Emplea en la manufactura más de dos millones de trabajadores lo que la hace ser la segunda ciudad industrial más grande del mundo. La modernización y adopción sucesiva de una invención tras otra, a lo largo de todo el siglo, han sido la base de su crecimiento constante. En 1870, su área edificada era de un kilómetro, hoy, se extiende sobre 39 municipalidades que forman un espacio que asemeja un sombrero de perfil, donde si se retiran las municipalidades extremas de Juitituba y Salesópolis quedaría un rectángulo inclinado hacia arriba 15 grados, de 75 kilómetros de ancho por 120 de largo. En 1930, alcanzó el millón de pobladores, en 1965, los seis millones, en 1990, los 15 millones; y tiene hoy, más de 18 millones. Desde 1970, la población de São Paulo ha crecido el doble que la de Río, su ingreso per cápita es, hoy, 25 por ciento mayor.

CUADRO 9
POBLACIÓN DE SÃO PAULO, RÍO DE JANEIRO
Y LAS OTRAS SIETE ÁREAS METROPOLITANAS¹
(Miles de habitantes)

<i>Ciudades</i>	1970	1980	1991	<i>TC:</i>	
				1970-1980	1980-1991
São Paulo	8,139	12,588	15,199	4.4	1.7
Río de Janeiro	6,891	8,872	9,600	2.4	0.8
Del Norte	4,629	6,692	8,959	3.8	2.7
Del Sur	4,053	6,334	8,451	3.8	2.7
Brasil	93,165	119,002	146,154	2.5	1.9

¹ En 1973, la ley federal estableció ocho áreas metropolitanas: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza y Belém.

Fuente: H. Tolsa, "Río de Janeiro: urban expansion and structural change" (Gilbert, 1996).

La ciudad de Río de Janeiro es la segunda ciudad y el segundo puerto más importantes del Brasil, está localizada a 400 kilómetros al norte de São Paulo, en estas dos ciudades se realiza la mitad de la actividad manufacturera del país. A diferencia de lo que pasa con São Paulo, la participación económica relativa de Río en la economía brasileña ha ido declinando, esta situación se desencadenó cuando la capital del país se desplazó a Brasilia, en 1960 y, posteriormente, como resultado de la recesión económica, puede sostenerse la hipótesis de que una parte de su poder económico se ha trasladado a São Paulo, como consecuencia, ha aparecido un diferencial económico y social creciente en el desarrollo de estas ciudades.

El cuadro 9 nos muestra el crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas del Brasil entre 1970 y 1991. Como se puede apreciar São Paulo es la metrópoli que tuvo un crecimiento más rápido hasta 1980, en que alcanzó los 12.6 millones de habitantes; en las siguientes décadas su tasa de crecimiento cayó drásticamente por debajo del 2 por ciento, que se espera mantendrá en esta década para alcanzar los 20 millones en el año 2010. Río de Janeiro, en cambio, ha tenido un crecimiento inferior, no sólo al de las demás metrópolis, sino también inferior al de Brasil, actualmente su población alcanzó los 10 millones de habitantes y se estima para el 2010 un crecimiento máximo de un millón de habitantes. Finalmente, se puede observar que tanto las metrópolis del norte como las del sur han tenido un crecimiento conjunto similar, a una tasa que supera, casi en 50 por ciento, a la del país. Esta superioridad debe mantenerse para las ciudades grandes y para las medianas, dadas las tendencias urbanas recientes. En los años sesenta y en la primera mitad de los setenta, las ciudades medianas que tenían una población entre 100,000 y un cuarto de millón de habitantes fueron las que tuvieron un mayor crecimiento, mientras que, en los ochenta, fueron las metrópolis las que registraron un mayor crecimiento. Otro de los procesos que se ha presentado en las metrópolis es el crecimiento más rápido que se da en la periferia con respecto al centro, proceso que es más patente, en Río y en São Paulo.

BUENOS AIRES, ARGENTINA

LA CIUDAD de Buenos Aires fue fundada en la desembocadura del Río de la Plata en una de las orillas de uno de los valles más fértiles en el mundo, pero fue insignificante para el Imperio español, sólo interesado en las exportaciones de oro y plata, si se le compara con las ciudades de Lima o de México. Inició su desarrollo cuando se independizó y entabló relaciones comerciales con Europa, por lo que se expandió en la medida en que el país fue participando en la economía mundial. Con su puerto localizado en el corazón de las ricas pampas, la ciudad comenzó a florecer como un centro mayor de transbordo de carga y embarcación. A principios del siglo xx, ya era una de las ciudades más pobladas del mundo, posteriormente mantuvo un crecimiento menor pero sostenido hasta 1970 y se expandió, sin obstáculos, en un territorio amplio y plano.

CUADRO 10
POBLACIÓN DE BUENOS AIRES Y ARGENTINA, 1869-1991
(Miles de habitantes)

Año	Buenos Aires	TC promedio	Argentina	TC promedio	B.A. Argentina %
1869	181	-	1,830	-	16.7
1895	671	5.2	4,045	3.1	16.6
1914	1,973	5.8	7,904	3.8	25.0
1947	4,643	2.6	15,894	2.1	29.2
1960	6,750	2.9	20,014	1.8	33.7
1970	8,353	2.3	23,364	1.6	35.8
1980	9,766	1.6	27,949	1.8	34.9
1991	10,887	0.8	32,423	1.3	33.6

Fuente: Luis Ainsten, "Buenos Aires: A case of deepening social polarization", en Alan Gilbert, *The Mega-city in Latin America*, p. 134.

El cuadro 10 nos muestra el rápido crecimiento que tuvo la población entre 1869 y 1914, generado por dos fuerzas: el crecimiento natural y la migración europea. Así, en 1914, el 30 por

ciento de la población era migrante. Entre 1914 y 1980 la tasa de crecimiento se redujo a la mitad, como resultado tanto de la baja de las tasas de fertilidad como por la disminución de los movimientos migratorios. Aunque las tasas de crecimiento de la ciudad de Buenos Aires cayeron en ese periodo, ellas fueron superiores a las del país, de manera que su participación en el total de la población que era de un sexto en la segunda mitad del siglo XIX, se elevó a un cuarto en 1914 y a un tercio a partir de 1960.

Aunque en las dos últimas décadas las tasa de crecimiento poblacional se han reducido drásticamente, Buenos Aires es una ciudad que mantiene una inmensa primacía, en 1991, residían en ella 10 veces más habitantes que en Córdoba, segunda ciudad en importancia.

CIUDADES CAPITALES DE PERÚ Y COLOMBIA: LIMA Y BOGOTÁ

LA CIUDAD de Lima tiene algunos problemas desde su fundación, los españoles ignoraron Cuzco, la capital inca, o Jauja, que fue la primera capital del Perú, ambas situadas en la sierra y prefirieron una capital marítima que uniera a Sudamérica con Panamá y Europa.

Lima está localizada en uno de los casi 50 valles aluviales que periódicamente irrigan la línea costera, el valle Rimac, en donde el régimen estacional varía desde un promedio de 30 metros cúbicos, en el invierno, hasta 400, en el verano, por lo que en el invierno escasea el agua y en el verano existe el peligro de inundaciones. Hasta comienzos del siglo XX, el poder político del país se concentró en Lima que era una ciudad administrativa y el poder económico se concentraba en el puerto de Callao, de donde aflúan la mayor parte de los ingresos por exportaciones. El crecimiento de la ciudad de Lima se aceleró a partir de 1940, como nos refiere G. Riofrío, en su artículo "Lima: Megacity and mega-problem" (Gilbert, 1996: 155-172). Su población se triplicó en 20 años, alcanzando 1.8 millones de habitantes en 1960, mientras que la del país creció sólo en un 60 por ciento. Ese año, uno

de cada cinco peruanos vivían en Lima. Después de la Segunda Guerra Mundial Lima creó un monopolio y fue concentrando las industrias emergentes y los servicios comerciales, por lo que, en 1986, generaba ya el 69 por ciento del valor agregado industrial y recogía el 87 por ciento de los impuestos. Además, el 76 por ciento de los empleados públicos trabajaba en Lima. La ciudad recibió, en ese año, el 83 por ciento de los préstamos bancarios y el 98 por ciento de la inversión extranjera por lo que adquirió una fuerte primacía que mantiene a nivel nacional. Lima tiene una población 10 veces mayor que la de Arequipa, la segunda ciudad, en Lima vive más de una cuarta parte de la población del Perú desde 1970.

Bogotá es una ciudad capital que a diferencia de Buenos Aires o Lima mantiene una primacía suave sobre Medellín la segunda ciudad de Colombia (Gilbert, 1996: 241-269). Experimentó un rápido crecimiento, a partir de 1940, cuando tenía sólo 356,000 habitantes, lo que le permitió duplicar su población cada década, para alcanzar un millón y medio de habitantes, en 1960. Su elevado crecimiento se mantuvo en las siguientes dos décadas, por lo que alcanzó los cuatro millones, en 1980 y seis millones en 1993.

La inmigración ha sido uno de los elementos clave de su crecimiento, produciéndose desde todo el país y particularmente de los Departamentos vecinos de Cundimarca, Boyacá y Tolima. Se estima que, durante los setenta, la mitad del crecimiento de la población se debía a la migración, hoy ésta ha disminuido, por lo que se estima que explica sólo la quinta parte del crecimiento. Entre 1960 y 1985, Bogotá fue incrementando su peso relativo en la elaboración del PIB, del 15 al 25 por ciento. La capital, también albergaba, en 1993, las oficinas centrales de 26 de los 31 mayores bancos de Colombia y proveía la tercera parte del empleo manufacturero, unos 200,000 empleos, frente a 116,000 que ofrecía la segunda ciudad industrial Medellín y 70,000 que ofrecía Cali. En Bogotá, la industria, construcción y manufacturas, aporta cerca del 30 por ciento del producto, mientras que los servicios el 70 por ciento restante. Durante los años ochenta, con

la crisis económica se deterioraron los salarios y creció el desempleo hasta alcanzar un 11 por ciento y aunque en los noventa, el desempleo descendió, ello sólo se logró por el incremento de los trabajadores en el sector informal que hoy suman un número similar a los del sector formal, en conjunto más de dos millones de trabajadores. En Bogotá las mujeres forman el 40 por ciento de la fuerza de trabajo y el 60 por ciento de los trabajadores reciben un ingreso inferior a dos salarios mínimos.

OTRAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

ADEMÁS de las seis ciudades descritas anteriormente, desde 1995, ya había en América Latina otras 12 ciudades que tenían más de dos millones y cuarto de habitantes (véase cuadro 11).

CUADRO 11
PRINCIPALES CIUDADES DE AMÉRICA LATINA, 1995

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Población (millones de hab.)</i>
1. São Paulo	Brasil	16.42
2. Ciudad de México	México	15.64
3. Buenos Aires	Argentina	10.99
4. Río de Janeiro	Brasil	9.89
5. Lima	Perú	7.45
6. Bogotá	Colombia	5.61
7. Santiago	Chile	5.07
8. Belo Horizonte	Brasil	3.90
9. Porto Alegre	Brasil	3.35
10. Recife	Brasil	3.17
11. Guadalajara	México	3.16
12. Caracas	Venezuela	2.96
13. San Salvador	El Salvador	2.82
14. Monterrey	México	2.81
15. Fortaleza	Brasil	2.66
16. Santo Domingo	República Dominicana	2.58
17. Curitiba	Brasil	2.27
18. La Habana	Cuba	2.24

Fuente: ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales.

Aunque estas ciudades poseen un gran número de habitantes y pueden ser en sus países respectivos los lugares más desarrollados, ellas muestran también algunos de los peores síntomas del subdesarrollo: grandes áreas ocupadas por viviendas autoconstruidas con materiales perennes e incapaces de soportar las inclemencias del tiempo, zonas donde se acumula la basura y los desperdicios, un gran número de pobres, contaminación del agua y del aire, altos niveles de tráfico y contaminación, altos índices de subempleo y un gran desarrollo de la economía informal que ha alcanzado entre un cuarto y la mitad de la ocupación total.

Algunos observadores creen que los problemas en estas megaciudades son difícilmente manejables con los recursos de que disponen, por lo que temen se presente un colapso que pueda desestabilizar al país hundiéndolo en la violencia y en el estancamiento político y social, en lugar de contribuir a su desarrollo.

CONCLUSIONES

ESTE CAPÍTULO estuvo dirigido a mostrar el papel fundamental que tienen las megaciudades en el proceso de desarrollo e integración de los países de América. Iniciamos por señalar la importancia fundamental que tienen unas cuantas decenas de ciudades para determinar el destino económico y político del mundo, ya que forman redes o sistemas de ciudades jerarquizados en donde las ciudades mundiales fijan los lazos de interdependencia y las funciones que cumplen las principales ciudades nacionales en el proceso de acumulación mundial. Posteriormente, hicimos un recorrido descriptivo y evolutivo del desarrollo de las megaciudades y ciudades de América. Comenzamos por estudiar las ciudades de los Estados Unidos con más de medio millón de habitantes y observamos que tres de ellas son ciudades mundiales de primer orden: Nueva York, Chicago y Los Ángeles,

La caída del Imperio español y su derrota por la armada inglesa fue un parteaguas que marcó la transición a la época moderna, que contribuyó a la independencia de los países de América Latina y a la liberación de los indígenas y mestizos del yugo español, pero

que también desquició el comercio con España e hizo languidecer los puertos y ciudades de los virreinos llevándolos a la confrontación y a las guerras internas entre liberales y conservadores, republicanos y monarquistas que absorbieron una parte muy considerable de los recursos materiales y humanos de los países de la América Latina durante un siglo y medio. De manera que estos países sólo volvieron a reactivar sus economías y a buscar contacto con el mundo a finales del siglo XIX, pero ya muy debilitados y fragmentados, con la división de los virreinos y el fracaso del proyecto bolivariano.

Los Estados Unidos, por el contrario, aprovecharon la debilidad y falta de organización de los demás gobiernos en América y la poca presencia política y militar europea en el continente, no sólo para ampliar su territorio y consolidarse como nación, sino también para extender su presencia política y económica e incluso para vislumbrar que todo el continente llegaría a estar bajo su influencia y control parcial (Doctrina Monroe). En muchos de estos acontecimientos la ciudad de Nueva York, los estados y ciudades nacientes, sus empresas y el gobierno de los Estados Unidos estuvieron presentes para dictar el destino de los acontecimientos en provecho propio. Nueva York contribuyó para que los Estados Unidos participaran en los circuitos comerciales mundiales desde una época temprana, los siglos XVIII y XIX y para que el potencial económico de los Estados Unidos y las relaciones que estableció esta nación con las demás de América, se organizaran en pro del crecimiento y la acumulación de capital mundial y de los Estados Unidos, lo que contribuyó a que se afirmara la hegemonía de los Estados Unidos, en América, y de la Gran Bretaña y de Londres, a nivel mundial.

La ciudad de Detroit con el desarrollo de la industria automotriz, de motores y máquinas para tractores, barcos y aun para aviones y de la producción en masa, mostró su grandeza y poderío económico, es una ciudad clave que estableció un cambio a nivel mundial y determinó una nueva etapa de la acumulación y del desarrollo económico mundial. Detroit contribuyó indiscutiblemente de manera positiva para que los Estados Unidos se convir-

tieran en la primera potencia mundial. La otra gran contribución que llevó a los Estados Unidos a ser la primera potencia, fue negativa y vino de los países europeos que se embarcaron en dos ocasiones en guerras mundiales estériles, cuyo resultado más evidente fue el debilitamiento de Europa y una cuantiosísima pérdida de recursos materiales y humanos que sembró a esta región en la penuria económica y en el atraso.

Sin embargo, los grandes progresos económicos que se produjeron, entonces, en la región de los Grandes Lagos no se propagaron en América Latina con la intensidad y celeridad necesarias para impulsar su desarrollo industrial. Aunque la región empezó a conocer la luz, el ferrocarril, y las máquinas desde finales del XIX y principios del XX, era una zona preponderantemente rural que había determinado su inserción en el mundo, a través del intercambio de materias primas por bienes manufacturados. De manera que los adelantos tecnológicos que se exhibían en las urbes, no correspondían con su grado de desarrollo social, industrial y tecnológico, sino en todo caso, con su capacidad importadora derivada de los excedentes que era capaz de producir, gracias a la explotación de una gran cantidad de mano de obra que trabajaba bajo relaciones semif feudales. Así, el urbanismo temprano de imitación europea que se vivía en Buenos Aires, México, Lima, Río de Janeiro y otras capitales y la ilustración que lograron algunos de sus intelectuales y gobernantes sólo se tradujo, en algunos países, en el desarrollo incipiente de una industria ligera, pero no en un cambio de las relaciones de producción. De manera que muchos países de América Latina van a conocer un proceso de urbanización temprano desde inicios del siglo XX, acompañado de un proceso de industrialización tardío favorecido por la crisis de los años treinta. La caída del comercio directo con Europa, motivada por la Segunda Guerra Mundial y el nuevo papel que asume Nueva York como centro del comercio continental, reafirman el papel de América Latina como centro abastecedor de materias primas y manufacturas ligeras, alentando su industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones.

La ciudad de Los Ángeles vino a ser en sus inicios una ciudad mercantil y militar clave para que los Estados Unidos extendieran su hegemonía sobre el orbe, particularmente, sobre el Pacífico y sobre el este de Asia. Los Ángeles jugó un papel fundamental, en los años setenta, para que el Pacífico se convirtiera en la zona de mayores intercambios a nivel mundial. Después tuvo, también, un papel principal y estratégico para contribuir a que los Estados Unidos recuperasen la hegemonía productiva y tecnológica que habían perdido, parcialmente, frente a Japón. Por ello, sigue de cerca, en su importancia estratégica mundial, a Nueva York, aunque en realidad se complementan entre sí, una en el Atlántico y la otra, en el Pacífico, para hacer de los Estados Unidos una potencia frente a Europa y el Japón.

Las estrategias actuales que están desarrollando las ciudades de Canadá, Toronto y Montreal, están dirigidas a incrementar su competitividad y transformarlas en ciudades mundiales de primer o segundo rango, con ello, Canadá busca posicionarse para ser un actor e incidir en la política mundial, en la producción y distribución de la riqueza. Sin embargo, este esfuerzo por progresar al lado de la economía de los Estados Unidos, pone en riesgo su aún parcial integración interna y acrecienta su dependencia hacia los Estados Unidos.

Al hacer el estudio de las ciudades de México observamos que de 1900 a 1940 se dio un proceso de urbanización considerable y un crecimiento rápido y desproporcionado de la ciudad de México, cuya población se triplicó, mientras que la del país aumentó en sólo 50 por ciento. La tendencia hacia la macrocefalia se agudizó entre 1940 y 1980, fue impulsada por el proceso de sustitución de importaciones que vinculaba el crecimiento del país con el de la demanda interna y por la concentración del poder, la infraestructura y la riqueza en la ciudad capital, que multiplicó su población por más de ocho y alcanzó los 13 millones de habitantes, convirtiéndose en una megaciudad que, al interior del país, tenía la primacía, pero que, a nivel internacional, poseía una influencia muy reducida en la determinación de la producción y acumulación a nivel mundial. Su incapacidad de incidir en la

política económica mundial se reveló, en los años setenta y ochenta, al presentarse la crisis económica del modelo que se tradujo en un gran endeudamiento, ya que el país tuvo que modificar abrupta y drásticamente su modelo para orientarlo a las exportaciones y abrir la economía, lo que paralizó la economía e hizo que se perdieran muchos empleos y empresas.

Las repercusiones de este cambio se hicieron sentir en el ámbito urbano, al producir, en los años ochenta, por vez primera, una emigración neta desde la ciudad de México, el incremento vertiginoso del empleo informal y un crecimiento económico más rápido en las ciudades medianas, de la frontera y exportadoras. Durante la década de los noventa, estas nuevas tendencias no se modifican, pero sí se suavizan, debido a un reposicionamiento de la ciudad de México como centro económico del país y a la conformación de un sistema megametropolitano de ciudades que se dio como resultado del crecimiento demográfico y económico superior de las ciudades periféricas medias que captaron las migraciones y aprovecharon su especialización y ventajas para abastecer los mercados de la gran urbe que quedaron sin abasto, como resultado de la crisis y reestructuración.

La comparación de las ciudades de los Estados Unidos y México (véase cuadro 2) y su contraste con la hipótesis del lugar central nos permite observar una deformación ya que existe una sola ciudad con 18 millones de habitantes, seguida por dos que tienen alrededor de tres millones y medio y otras seis que tienen entre uno y dos millones, después le siguen 26 ciudades que tienen entre 400,000 y 850,000 habitantes en una continuidad que baja suavemente. Esto, por supuesto, no permite aprovechar las economías de escala urbanas y de localización para la distribución del producto. Lleva a que se conformen empresas demasiado grandes, por un lado, lo que propicia la formación de monopolios y oligopolios y, por el otro, a la existencia de un gran número de ciudades medias y pequeñas que elevan los costos de transporte y dificultan la distribución del producto, haciendo que el precio se incremente en esas ciudades. Muestran una estructura urbana que se ha conformado respondiendo a fuerzas diferentes que las

propias del mercado. Esta situación y las dificultades asociadas a ella, traslucen el mal aprovechamiento de los recursos del país, falta de especialización y el desarrollo de infraestructuras incompletas y mal integradas que no propenden a una buena integración sino que responden, más bien, a la necesidad de atender necesidades básicas, elevando tal vez más las disparidades y fortaleciendo la desintegración.

El análisis de los movimientos demográficos y de la situación que tienen, actualmente, las megaciudades en América Latina se confirma la analogía y similitud que poseen muchos de los procesos económicos y sociales que experimentan los países de América Latina, como la conformación de megaciudades y ciudades capitales sobrepobladas en donde reside entre un sexto y un tercio de la población, aunque tienen una manifestación particular en cada región y país. Este fenómeno tiene su explicación en que se parte de estructuras económicas y movimientos sociales similares que llevaron a la centralización económica y política en las capitales que se agudizó al buscar la industrialización por medio de la sustitución de importaciones. Los fenómenos de crisis económica y endeudamiento externo en la década de los ochenta también se presentaron en forma generalizada y aunque se intentaron diferentes soluciones, en toda la región se aplicaron, más o menos, las políticas de ajuste y la apertura económica recomendadas por el FMI, por lo que las consecuencias han sido similares. En las dos últimas décadas se presentó un estancamiento económico en la mayor parte de los países y el desarrollo del sector y el empleo informal. La apertura económica, la implementación de modelos exportadores, el estancamiento económico y las crisis recurrentes han llevado a que se rompa la lógica concentradora del ingreso y la riqueza en las capitales y han llevado a que se busque más la especialización y las ventajas productivas, ello y la preponderancia que ha adquirido el fenómeno urbano y la competitividad de las ciudades mundiales en un mundo global, está llevando al resurgimiento de los regionalismos y al desarrollo de nuevos polos y centros económicos que irán adquiriendo, cada vez, más peso en la determinación de los destinos nacionales.

A nivel urbano, se pueden distinguir dos bloques de ciudades y megaciudades diferentes, las de Estados Unidos y Canadá, que comparten proyectos y situaciones similares y las de América Latina que padecen dificultades económicas, políticas y sociales comunes que tratan de resolver, cada una, en forma muy independiente y aplicando políticas muy disímiles y altamente diferenciadas, ante la indiferencia y falta de solidaridad de los países y ciudades del norte que manifiestan más el deseo de tomar ventajas que la voluntad de ayudar en una causa americana. Y que por lo mismo, elevan sus barreras para conservar su capital y las ventajas tecnológicas que poseen y para detener a la migración laboral latinoamericana. La integración de América es un proceso que cobraría mucha mayor celeridad si las regiones adquieren más poder y se les dan más oportunidades para vincularse internacionalmente y si las barreras que establecen, hoy, los países para separar a las diferentes comunidades y naciones se suavizan, dentro de una política verdaderamente americana.

BIBLIOGRAFÍA

- BEGG, I. (2002), *Urban Competitiveness*, Inglaterra, The Policy Press, 336 pp.
- GARZA, G. (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 208 pp.
- GILBERT, A. (1996), *The Mega-city in Latin America*, Tokio, Japón, United Nations University Press, 281 pp.
- KNOX, P. y P. Taylor (2000), *World Cities in a World-System*, Inglaterra, Cambridge University Press, 335 pp.
- LO, Fu-Chen y Yue-Man Yeung (1998), *Globalization and the World of large cities*, Tokio, Japón, United Nations University Press, 530 pp.
- POLÈSE, M. (1998), *Economía urbana y regional*, Ed. Libro Universitario Regional, Editorial Tecnológica de Costa Rica, 438 pp.
- SCOTT, A. (2002), *Global City-Regions: trends, theory, policy*, Nueva York, EUA, Oxford University Press, 467, pp.
- THORNS, D. (2002), *The transformation of cities*, Nueva York, EUA, Ed. Palgrave Macmillan, 363 pp.

RAÚL CONDE HERNÁNDEZ*
ALICIA PÉREZ-PRINA BUGATTO**

Reforma educativa y procesos de integración económica en México

INTRODUCCIÓN

EL GOBIERNO mexicano no cesa de invocar las llamadas reformas estructurales como base supuesta del despegue del crecimiento económico mexicano. Hasta ahora esas reformas consisten en la mal llamada reforma fiscal y en la continuación de la privatización de partes importantes del sector energético. La reforma fiscal, hasta ahora, parece haberse concentrado en extender la aplicación del IVA a los medicamentos y a los productos alimentarios. Semejante reforma, desde luego, presupone que una vez que se establezca plenamente el dominio del mercado en todos los sectores de la economía, el crecimiento se dará casi naturalmente. Claro, siempre y cuando la economía de los Estados Unidos pueda crecer y pueda también “jalar” a la economía mexicana.

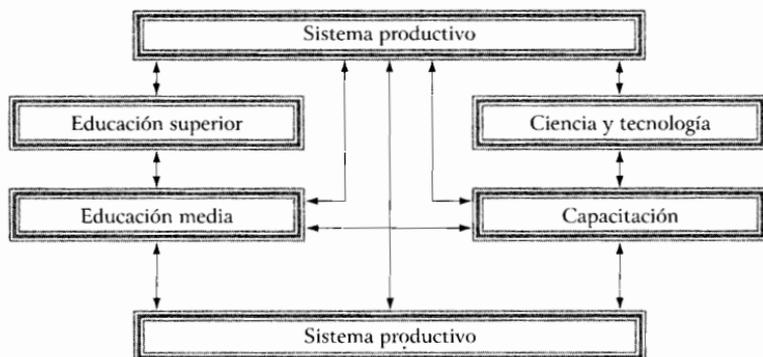
La anterior propuesta económica del Estado pasa por alto que una real transformación estructural estaría constituida por la rearticulación virtuosa de los elementos que conforman un proceso de acumulación y crecimiento económicos. Entre estos elementos destaca la vinculación de la educación superior, la ciencia y la tecnología con los procesos productivos; sin embargo es esta vinculación la que no ha logrado establecerse plenamente y por el contrario el Estado ha tendido cada vez más a descuidar el sector educativo que puede ser fuente de un cambio estructural.

* Profesor del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Miembro del programa Universitario de Investigación de la UAM, “integración en las Américas”. Correo electrónico: rcondeh@yahoo.com.mx

** Profesora del Departamento de Filosofía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: rcondeh@yahoo.com.mx

En la figura se observa un conjunto de relaciones entre los distintos factores que influyen positivamente en un proceso de acumulación sustentado en la empresa pero que tiene su fuente en el mercado interno. El autor de esta figura, F. Fajnzylber (1992), nos explica que la situación real de los procesos de crecimiento en los países latinoamericanos ha consistido más bien en una desarticulación de los elementos arriba señalados; en el caso real ciertos elementos del circuito propuesto quedan aislados: la ciencia y la tecnología no se integran al sistema productivo y muy poco al sistema educativo; y, por su parte, el sistema educativo superior se integra directamente muy poco al sistema productivo, y si bien aquel alimenta a la ciencia y la tecnología no existe una efectiva retroalimentación hacia el sistema educativo. En cuanto a la capacitación, se encuentra también aislada y sólo alimenta al sistema productivo y sin que este último retroalimente la capacitación.

Si esto lo proyectamos al caso de México, podríamos decir que el proceso de acumulación interno de este país carece de una de sus fuerzas principales, situándose los estímulos del crecimiento en el exterior. Por lo que el país depende para su crecimiento de los estímulos provenientes del exterior. Pero nuevamente hay que decir que México es insertado de manera pasiva en los circuitos económicos mundiales de modo tal que es muy poco el “arrastre” de la economía mexicana por esa economía mundial.



Por lo anterior, este trabajo se propone analizar cómo los efectos de los procesos de integración y apertura de la economía mexicana han contribuido a una mayor desvinculación del sector educativo de nivel superior con los procesos de acumulación en México. A este respecto, se llevan a cabo algunas comparaciones con otros países latinoamericanos.

LAS REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

LAS TRANSFORMACIONES de las políticas para la educación superior en las dos últimas décadas, en aquello que es pertinente para este trabajo, son en buena parte expresiones de las directrices marcadas por los organismos internacionales, léase Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. La apertura económica, desregulación y retracción del gasto del Estado significaron un paulatino descenso de los presupuestos otorgados a la educación superior. Esas directrices se extienden por América Latina, confirmando un proyecto político-económico que intenta reducir el peso de las instituciones públicas educativas y a favorecer el funcionamiento de organizaciones privadas. Se habla de un proyecto debido a que tanta similitud en las políticas difícilmente se produce de manera espontánea. Se verá en este apartado los casos de Argentina, Brasil y Chile; el de México, se verá aparte.

El caso de Argentina

En Argentina, la reforma de la educación superior, materializada en la Ley de Educación Superior del 10 agosto de 1995, impulsa la evaluación docente e institucional y una utilización de los fondos públicos en función del criterio de eficiencia de las universidades. Crea un programa de incentivos para docentes-investigadores; promueve una adecuada diversificación de los estudios y de carreras más vinculadas con el medio productivo, cortas y flexibles. Estas medidas van acompañadas por una reducción del

presupuesto para las universidades públicas. Otro dato de interés es el gasto por alumno que disminuyó en 1989 debido al

estancamiento de los fondos públicos destinados a las universidades en el contexto de una fuerte crisis hiperinflacionaria y al crecimiento de la matrícula. A partir de 1993 se comienza a recuperar levemente y en 1994 el gasto por alumno se sitúa en los 2,267 dólares aunque en universidades de mayor tamaño como la UBA (Universidad de Buenos Aires) es de 1,480 dólares. La participación del gasto público universitario en relación con el PIB es de 0.52 por ciento en 1993 (Kent, 2001: 33).

En estas condiciones, y de manera resumida, los argumentos que sustentaron la reforma educativa universitaria sostienen que estas instituciones son:

1. ineficientes a causa de la baja proporción de egresados;
2. burocráticas, administrativa y financieramente;
3. externamente ineficientes, porque las carreras no guardan correspondencia con las necesidades del medio y el avance científico y tecnológico del país;
4. no garantizan la excelencia porque la mayoría de los profesores no tienen dedicación exclusiva y no realizan investigación;
5. no dan cuenta al Estado de los resultados que obtienen;
6. sus políticas de admisión sin restricciones, predominantes en algunas universidades, inciden sobre el uso ineficiente de los recursos y contribuyen al deterioro de la calidad de la enseñanza;
7. se dice que su gratuidad favorece la inequidad, ya que la mayoría de los estudiantes pertenece a la clase media y se priva de esta manera a la institución de una fuente de financiamiento complementario;
8. más del 40 por ciento de los jóvenes entre 18 y 24 años siguen estudios universitarios.

Si bien se podría estar de acuerdo con algunas de las críticas (el exceso de burocracia, por ejemplo), se observa curiosamente que los pasos seguidos de la reforma son muy similares a los del caso mexicano, lo que habla de una suerte de receta para algunos países de América Latina: fuerte crítica en relación a la eficiencia, la excelencia y el problema de las bajas cuotas. Cabe señalar que esta ley fue aprobada durante el gobierno de Carlos Menem, que se caracterizó por el desmantelamiento del aparato productivo argentino, la privatización de todos los servicios públicos a manos de compañías extranjeras y el descuido que podría calificarse de criminal de todo lo referente a investigación, ciencia y tecnología. La Ley de Educación Superior argentina promueve además “una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto a las expectativas y las demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva” (Kent, 2001: 33). El discurso político habla de las “necesidades de la población”, pero la puesta en práctica de políticas educativas para la educación superior muestra una coincidencia que prueba la supeditación de aquéllas a decisiones tomadas fuera de los contextos nacionales. Esa es la parte de la globalización que ha correspondido a la educación superior (ES) de los países en vías de desarrollo.

Para lograr dicha reforma educativa el Banco Mundial ha decidido que es necesario:

- Promover la diferenciación de instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas.
- Promover incentivos en orden de que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, incluyendo las cuotas, al mismo tiempo que ligando el financiamiento estatal al desempeño.
- Redefinir el papel del Estado en la ES.

Al mismo tiempo se recomienda suplir el modelo universitario integrado de matriz europea por un modelo más diversificado institucionalmente, lo que supone promover el desarrollo de alter-

nativas no universitarias y específicamente privadas (Krotsch, 2003: 156).

O sea que se resume el problema fundamentalmente a una cuestión de presupuestos que deben ser racionalizados, ligando el financiamiento al desempeño (vía evaluación) y promoviendo el alza de colegiaturas y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Mientras que otras problemáticas tales como la formación docente o el uso adecuado de la tecnología no son consideradas como definitorias en la búsqueda de la eficiencia y la calidad.

Se puede agregar que entre 1989 y 1995 se crean 22 universidades privadas y 11 nacionales públicas.

Algunos resultados casi inmediatos de la reforma educativa universitaria argentina, se pueden resumir como sigue:

el Estado ha ampliado su capacidad de regulación por medio de mecanismos de evaluación externa de la calidad y la acreditación de carreras de grado y posgrado a ser realizados por un organismo descentralizado estatal o por asociaciones de universidades acreditadas por el Estado,

las nuevas instituciones han diseñado diversos proyectos respondiendo a agendas discutidas en el gobierno y en otros ámbitos políticos o académicos, o sea que las innovaciones que realizan no surgen del marco legal sino de su adaptación a las demandas que reciben del medio, de la competencia con instituciones más prestigiosas y ante las políticas vigentes de distribución de recursos financieros públicos entre las universidades, vía política de incentivos para los docentes-investigadores y a la acción del Fomec (Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria) (Fanelli, 2001: 55 y 57).

Con todo y quizá para la esperanza de una reforma más cercana a las necesidades del desarrollo socioeconómico local, cabe señalar que las reformas impuestas son tamizadas ya que no debemos olvidar la dinámica propia de las instituciones, que hacen que políticas generales se particularicen de manera diferente en cada lugar.

Una de las consecuencias más perniciosas de la reforma educativa argentina, aparte del agobio que representó para las provincias hacerse cargo del aspecto financiero educativo (en especial para las más pobres), fue la implementación de una política de conocimiento tecnócrata sustentada por un pensamiento único, basado en “una epistemología, una metodología y procedimientos técnicos que perfilaron la forma de pensar y hacer la educación como la única viable, legítima y deseable, y definieron claramente posiciones diferenciadas de saber y de poder entre nuevos y viejos actores del sistema” (Suárez, 2003: 47).

El caso de Brasil

En Brasil, por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) junto con la ANFIFES (Asociación de Instituciones Federales de Enseñanza Superior) introdujo en 1993 y 1994 el PAIUB (Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas), para universidades públicas y privadas.

Se podrían resumir algunas características del sistema de ES brasileño en esas fechas de la siguiente manera:

1. la mayor parte de los estudiantes de educación superior (60 por ciento) está matriculado en instituciones privadas donde predominan los establecimientos aislados: son agrupamientos de facultades aisladas que piden el estatus de universidad;
2. la mayor parte de la investigación se lleva a cabo en las universidades públicas;
3. sólo el 9 por ciento de la población de 19 a 24 años se encuentra inscrita en el nivel superior;
4. el sistema federal concentra la mayor parte de las universidades y el sistema estatal de São Paulo posee las tres mejores universidades del país;
5. las universidades, públicas o privadas, poseen autonomía didáctica y pedagógica; las instituciones federales poseen escasa autonomía financiera y administrativa;

6. las universidades paulistas, desde 1989, adquirieron una significativa autonomía de gestión;
7. existe una prohibición constitucional para cobrar cuotas en establecimientos públicos, así como fuertes restricciones al financiamiento público a las instituciones privadas, éstas se mantienen solamente con los pagos hechos por los alumnos.

En los años noventa comenzó el análisis de la situación de la ES en Brasil y así es como para Klein (1993: 185-249) las cuestiones centrales estaban en el modelo de financiamiento, en las estrategias de apoyo al sector privado, en los procedimientos para la autorización de nuevos cursos en este sector y en la tramitación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación.

Según el PAIUB la evaluación debe centrarse en las licenciaturas, pero no necesariamente reducirse a ellas; su finalidad principal es la evaluación de los cursos de grado; los recursos a recibir por las instituciones estarán en relación con los resultados de las evaluaciones. Los presupuestos federales brasileños para la educación superior muestran altas y bajas con un pico alrededor de los años 1993 y 1995, y luego una tendencia no muy constante al alza. Resulta interesante señalar los siete principios del PAIUB (Ristoff, citado por Kent, 2001: 93).

1. globalidad (investigación, enseñanza, condiciones físicas, evaluación del espíritu, tendencias de la vida académica);
2. comparabilidad;
3. respeto a la identidad institucional;
4. ausencia de premiación o castigo (se refiere a una búsqueda de objetividad de la evaluación N.A.);
5. adhesión voluntaria;
6. legitimidad,
7. continuidad.

Un dato de importancia lo constituye el gasto por alumno:

- en los inicios de la década de los noventa, el costo por alumno en Brasil era de 8,712 dólares estadounidenses, en

tanto que los países más cercanos a este número eran Chile con 1,480 dólares y Venezuela con 1,454 dólares en el sector público. En 1995 el gasto brasileño se acerca a los 10,000 dólares y con tendencia al alza (Kent, 2001: 76);

- y otro es que las universidades públicas brasileñas no disponen de un presupuesto en el sentido estricto de la palabra. El Ministerio de Educación paga directamente los salarios y transfiere sólo los recursos para gastos corrientes y de inversión, de acuerdo con la disponibilidad del Tesoro (Kent, 2001: 87);

- también se debe subrayar que en el debate que se comenzó a desarrollar en el seno del gobierno federal y las IFES (Instituciones Federales de Educación Superior) la cuestión más importante es la autonomía. Los principios de esta autonomía, aunque el proyecto está todavía en discusión, se pueden resumir de la siguiente manera: La buena gestión de las universidades exige autonomía de decisión y ejecución. Las universidades no pueden ser administradas como órganos de administración directa. Es indispensable que se ponga efectivamente en práctica el precepto constitucional que les concede autonomía no sólo didáctica y científica (que ya poseen efectivamente), sino también administrativa y de gestión financiera y patrimonial. El instrumento de esta autonomía es el presupuesto global (Programa de crédito educativo, Situação Atual e proposta de Acao, Brasilia, citado en Kent, 2001: 86).

Otro de los problemas que se presenta en esta reforma es el de la evaluación, y la pregunta siempre es la misma: ¿quién establecerá los parámetros?, ¿se recurre a un mecanismo participativo que permita el consenso entre los actores involucrados o bien es sólo un sector el que los determina?, ¿en qué medida, una vez más, el proceso de reforma o modernización de las universidades públicas de los países emergentes en general y latinoamericanos en particular, estará teñido de colores globalizantes, o sea: impuestos desde el mercado nacional primero e internacional más tarde?

Algunos resultados de esta reforma, son los siguientes:

En términos cuantitativos, a partir de 1994 la expansión del número de alumnos repuntó, después de un largo periodo de estancamiento. La matrícula de la enseñanza superior creció en términos absolutos en los cuatro años siguientes más que en los 14 años anteriores, con 424,000 matrículas nuevas. En 1998 había 2.1 millones de alumnos en la enseñanza superior, 28 por ciento más que en 1994. El total de egresados representa hoy al 9 por ciento de la población con 21 años de edad (Souza, 2001: 76).

En todo lo anterior se observa una relativa indiferencia, por lo menos hasta 1994 hacia las universidades públicas, aunque por lo dicho anteriormente no es difícil prever por dónde transitará la reforma en cuanto al papel del mercado y de la empresa privada en el mismo.

El caso de Chile

En Chile, las reformas educativas a nivel superior comenzaron en los años ochenta, bajo la égida de la dictadura militar.

Las consecuencias de esta reforma pueden resumirse de la siguiente manera:

1. estructura de tres niveles con gran expansión de universidades privadas. Entre 1980 y 1990 se crearon 40 universidades, 78 institutos profesionales y 161 centros de formación técnica, todos privados. El sector público contaba con 20 universidades con financiamiento fiscal directo (14 de ellas estatales) y dos institutos profesionales estatales;
2. expansión de posibilidades educacionales ligadas al proceso de privatización;
3. sistema de educación superior en proceso de diferenciación y segmentación;
4. estructura diversificada de financiamiento con notoria disminución de las fuentes públicas.

Ahora bien, si la mayor diversidad de ofertas provocó una favorable segmentación de mercados en torno de ellas, el aspecto negativo está dado por el hecho de que se trata de mercados en donde hay una correspondencia entre la oferta y la demanda, con tendencia al predominio de una estratificación social.

Se crean así los circuitos (...) en que los oferentes diferencian sus servicios por calidad y precios y procuran atraer a estudiantes que puedan pagarlos. De este modo se generan instituciones caras para “ricos” e instituciones baratas (con servicios de menor costo y calidad) para “pobres”, (Lemaitre, 1996, en Brunner y Muga, 2001: 203); en ambos casos, personas que debido a sus antecedentes escolares no tendrían acceso a las instituciones con aporte, las cuales son percibidas, por lo general, como de mayor prestigio y trayectoria (en Brunner y Muga, 2001: 204-205).

Los gobiernos surgidos después de la dictadura (1990-2000) mantuvieron los principios y componentes de esta reforma, aumentando el financiamiento al estrato público.

Podemos observar entonces que si se comparan los procesos de reformas educativas universitarias en algunos países latinoamericanos, se nota que las reformas, presentadas como necesidad imperiosa para las naciones concernidas, tienen fechas similares de aparición casi similares; ellas coinciden además en la exigencia de evaluaciones que serán parámetros para los presupuestos institucionales y los incentivos para los maestros; ellas hablan además de eficiencia y calidad, lo cual no sería un defecto en sí, pero tras esos conceptos se oculta una tendencia a tomar como parámetro de las actividades universitarias a indicadores empresariales.

Hay que destacar también que los puntos de partida de cada país son distintos y es por eso que en Chile y en menor grado en Brasil, los resultados, en comparación con las situaciones preexistentes en ambos, se pueden considerar un “avance”, mas no sea por la cantidad de establecimientos que se abrieron desde entonces. Cabe

señalar que esto no es sinónimo de mejora de la educación universitaria en lo referente a la calidad de estudios, a la inserción socio-laboral que depende en gran medida del prestigio de la institución a la que se puede ingresar, y a la dependencia de circuitos cerrados de mercado y educación que limitan la posibilidad de crecimiento personal y social de la mayoría de los egresados.

Como se observa en el análisis de estos casos la modernización de la educación propuesta y moldeada por organismos internacionales se ha manifestado en un relativo abandono de la universidad pública, en la introducción de criterios de mercado para evaluar la eficiencia de las universidades, introducción de acreditaciones y certificaciones.

En el siguiente apartado veremos el caso mexicano, el cual se ciñe a las mismas tendencias anteriores, aunque quizá con ciertas resistencias pero que en otros aspectos se agrava por los requerimientos provenientes del TLCAN los cuales han sido recuperados por el ALCA para la región latinoamericana, las exigencias del TLCAN se manifiestan a partir de la segunda década de los años noventa. Las páginas que siguen mostrarán esto con más detalle. Cabe decir que el ALCA toma como punto de partida y final lo ya establecido en el TLCAN. De ese modo, lo que es posible esperar en la firma de ese acuerdo del ALCA ya es vigente para México.

ALGUNOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

EN ÉSTE se presenta un panorama comparativo de lo que pasa con la educación superior en México en términos de las cifras oficiales.

El discurso oficial reconoce deficiencias, subraya la mejor disposición del Estado por aumentar financiamientos, pone de relieve la necesidad de buscar nuevas fuentes de recursos, y deja claro que el marco jurídico que organiza las instituciones de educación superior subsiste, a pesar de cambios "pragmáticos". Este es el discurso del Programa de Desarrollo Educativo de 1995, pero qué es lo que ocurre a finales del sexenio (1999). A finales de 1998, se conoció que el Presupuesto de Egresos del Ejecutivo

Federal reducía severamente los recursos para la educación, en especial para el nivel superior. Se suscitó un gran debate público, y a pesar de éste y

de la iniciativa de reformas al presupuesto formulada por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados para incrementar los recursos educativos, al aprobarse el presupuesto, el monto asignado a la educación resultó de 181 mil 300 millones de pesos, curiosamente inferior en 210.9 millones de pesos al presentado originalmente por el Ejecutivo; sólo se consiguió que se reasignaran al rubro educativo 2 mil millones de pesos provenientes de fondos no ejercidos de 1998, principalmente del Programa Progresá (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a: 1-2).

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley General de Educación prescribe que el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales “tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación y procurarán destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”. Pero,

si bien las autoridades señalan que el monto total del presupuesto educativo federal aprobado en 1999 resulta mayor en 1.85 por ciento en términos reales respecto del cierre estimado para el año anterior, es distinto el panorama si el gasto federal ejercido en educación se relaciona con el crecimiento de la población y con el de la matrícula pública, dimensiones esenciales para apreciar su valor real (Observatorio Ciudadano de la Educación: 1999b: 2).

Se observa también que los recursos federales para la educación no sólo disminuyen (22.9 por ciento menos en 1999 que lo otorgado en 1994) sino que su distribución va tomando un sesgo muy marcado: se favorece a los niveles básicos, preescolar, primaria y secundaria ya que su gasto por alumno aumentó de 1994 a 1999 en un 14.6 por ciento mientras que en el caso del nivel

medio superior su gasto por alumno disminuyó 25 por ciento en el mismo lapso y en el nivel superior, su gasto disminuyó en un 46.3 por ciento. El resultado de estas políticas se refleja en el aumento del número de jóvenes excluidos de la escolaridad, “del grupo de 20 a 24 años: en 1982 eran 5.5 millones, en 1998 fueron 8.3 millones” (Observatorio Ciudadano de la Educación: 1999b: 2).

Por otra parte, la problemática de la asignación financiera de la educación superior no muestra líneas precisas de regulación. Hasta mediados de los años ochenta se utilizó el número de alumnos matriculados como criterio de asignación financiera, pero este criterio no se mostró capaz de sobrellevar las restricciones financieras que impedían gozar de un financiamiento creciente. Más tarde, se intentó tomar como referencia la planta académica, pero tampoco funcionó para otorgar un mayor financiamiento. Pareciera ser que finalmente el “financiamiento se ha determinado por mecanismos discrecionales de carácter político entre autoridades universitarias y gubernamentales, aunque no se puede documentar en todos los casos” (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999b: 2). Pero como hipótesis de explicación no es del todo inverosímil.

En resumen, la presidencia de Ernesto Zedillo dio un giro significativo al presupuesto educativo a pesar de un discurso político de defensa de la educación pública en general; se observa en este sexenio una preeminencia de la educación básica y un progresivo abandono de la educación superior pública, de acuerdo con las directivas del Banco Mundial. En el periodo del presidente Fox, el presupuesto educativo para el año 2000 mostró las mismas tendencias. O sea: reducción del presupuesto para la educación superior, fomento a la educación tecnológica y a las carreras técnicas de corta duración que forman técnicos superiores universitarios, e incremento de la educación privada, “no sólo en matrícula atendida, sino en el número de instituciones (52 por ciento de las escuelas de nivel superior se reportan como privadas)” (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999b: 2).

El discurso del Estado se maneja en un terreno de búsqueda de legitimación. Sin embargo, en la práctica se impone el Estado gerencial.

Algunos datos ilustran esta tendencia: el subejercicio en educación en el 2002, ya que se dejó de invertir 6,312 millones de pesos. Se repitió el mismo esquema de años anteriores: el presupuesto de educación aprobado por la Cámara de Diputados no fue ejercido. Así lo afirma Martí Batres: “Cada año tenemos un problema: el proyecto de presupuesto que envía el Presidente tiene insuficientes recursos en educación: siempre hay que corregirlo. Se acordó, por ejemplo, para este año, fondos adicionales para la ciencia y la tecnología (...); para las universidades con problemas de crisis financiera (...). Pero esos fondos no se ejercen. La Cámara los aprueba y el gobierno no los ejerce” (Garduño, 2002: 37).

Por su parte, el proyecto presupuestal para 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, concede un alza presupuestal del 9 por ciento a la educación superior.

Frente al presupuesto formulado por la Cámara de Diputados para 2005, el presidente Fox decidió impugnarlo aduciendo que los legisladores actuaron con “parlamentarismo irreflexivo” y calificando al paquete económico como “incongruente e inviable” (*La Jornada*, 2004: 1). La propuesta de los diputados se orientaba más a una reactivación de la economía; esto se observa si vemos la asignación que se hizo por sectores:

CUADRO 1
ENTIDADES MÁS FAVORECIDAS CON EL PRESUPUESTO

Ramo	Proyecto			Variación
	Ejecutivo federal (mdp)	Reasignación (mdp)	Presupuesto 2005 (mdp)	
Com. y transp.	20,003	16,691	36,694	+83.4
Reforma agraria	2,859	1,996	4,856	+69.8
Medio ambiente	16,957	7,525	24,482	+44.4
Agricultura	37,140	11,255	48,396	+30.3
Economía	5,532	1,485	7,017	+26.8

CUADRO 1 (*Continuación*)

<i>Ramo</i>	<i>Proyecto Ejecutivo federal (mdp)</i>	<i>Reasignación (mdp)</i>	<i>Presupuesto 2005 (mdp)</i>	<i>Variación</i>
Aportaciones para educación básica, normal y adultos	29,689	6,386	36,085	+21.0
Tribunal fiscal	897	170	1,068	+19.0
Conacyt	6,894	1,248	8,143	+18.1
Salud	29,456	4,568	34,024	+15.5

Fuente: Diario *La Jornada*, México, 19 de noviembre de 2004, p. 7. Sección "Política".

CUADRO 2
ENTIDADES AFECTADAS

<i>Ramo</i>	<i>Proyecto Ejecutivo federal (mdp)</i>	<i>Recorte (mdp)</i>	<i>Presupuesto 2005 (mdp)</i>	<i>Variación</i>
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adelfas)	14,000	6,750	7,250	-48.1
Apoyo a deudores de la banca	37,773	6,000	31,773	-15.8
Poder Judicial de la Federación	26,537	5,500	21,037	-21.5
Secretaría de Gobernación	4,008	586	3,422	-14.6
Presidencia de la República	1,624	216	1,408	-13.3
Relaciones Exteriores	4,489	455	4,034	-10.1

Fuente: Diario *La Jornada*, México, 19 de noviembre de 2004, p. 7. Sección "Política".

La controversia entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo deja ver, de manera bastante clara, el perfil de país que este último está buscando lograr: abandono del campo, la educación y la salud; privilegios para la banca y la burocracia gubernamental. Esto constituye una incongruencia más entre el discurso de defensa de los derechos de los ciudadanos y las acciones que se implementan en la práctica para lograrlos.

Como vemos en el cuadro 3, en donde se da una comparación por países en el gasto por alumno según los diferentes niveles de escolaridad, México ocupa el último lugar en todos los

niveles en ese tipo de gasto. En particular resalta la diferencia que existe en el nivel de la educación superior sin investigación entre México y Estados Unidos, donde la relación es de 1 a 5, respectivamente. Es cierto que si la comparación del gasto se hace en relación con el PIB parecería que el esfuerzo que se hace en México en este terreno no es tan negativo. Pero debemos recordar que el PIB mexicano es bastante inferior al de la mayoría de las otras economías aquí comparadas (véase cuadro 4).

CUADRO 3
GASTO EDUCATIVO DIRECTO EN MÉXICO
Y OTROS PAÍSES

Indicador	México	Media OCDE	USA	España	Portugal	Corea
Gasto anual directo por alumno en dólares PPA						
Preescolar	1,410	4,187	8,522	3,608	–	1,913
Primaria	1,357	4,850	7,560	4,168	4,181	3,714
Secundaria	1,342	5,787	8,359	–	5,882	4,612
Media superior	3,144	6,752	9,278	5,442	6,076	5,681
Superior, sin investigación	3,538	7,203	20,098	5,951	5,199	6,618
Todos los niveles	1,793	6,190	10,871	5,385	5,092	5,035
Gasto anual directo por alumno/PLB per cápita						
Preescolar	15	17	24	17	–	12
Primaria	15	20	21	20	23	23
Secundaria	15	23	24	–	33	29
Media superior	34	28	26	25	34	36
Superior, sin investigación	39	34	57	28	29	42
Todos los niveles	20	26	31	25	28	32
% gasto/% matrícula						
Preescolar	9/12	8/10	7/8	10/14	–	2/5
Primaria	38/50	26/35	27/39	25/31	–	24/36
Secundaria	16/22	18/20	15/19	–	–	14/16
Media superior	18/10	21/20	14/16	40/38	–	18/17
Superior, sin investigación	17/7	24/14	37/18	25/17	–	32/17

Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2004, tomado de *Panorama educativo 2004*. La edición 2004 de *Education at a Glance; Presentación general y lecciones para México*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE), p. 14.

El cuadro 4 permite ubicar a los distintos países que son materia de comparación en este trabajo. Esto es necesario para comparar más tarde una de las deficiencias que presenta el sistema educativo en el terreno de la ciencia y la tecnología; por ejemplo, en el rubro de artículos científicos publicados en el 2002, vemos que la producción mexicana es significativamente inferior a la de los demás países que aquí se comparan, excepto Argentina y Chile. La misma relación aparece en el rubro del gasto en investigación y desarrollo experimental. El porcentaje que le corresponde a México está nuevamente por debajo de las otras economías; incluso Chile destina un porcentaje mayor.

En el cuadro 5 se muestran algunos indicadores que hablan de cómo son sólo los primeros niveles de educación, aquellos comprendidos entre 5 y 14 años de edad, en donde se han observado los mayores esfuerzos para capturar y retener al alumnado: aquí se da una tasa neta de matrícula de 95.7 muy cercana a la media de la OCDE y de Estados Unidos, sin embargo en los periodos de edad que van de 15 a 19 y de 20 a 29 años la tasa neta de matrícula se aleja significativamente de la media de la OCDE. Son muchos los significados de estos indicadores: se puede tratar de la deserción que ocurre a lo largo de los distintos niveles educativos; pero también de la disminución del esfuerzo educativo gubernamental en esos niveles superiores para capturar y retener matrícula en esos niveles; indica también que en el periodo de 20 a 29 años en donde se suele concentrar la matrícula en educación superior y posgrado, la cifra que se presenta muestra una situación más grave.

En la gráfica se observa claramente cómo, al igual que en los otros países latinoamericanos analizados en el anterior apartado, la matrícula cubierta por las universidades públicas se ha mantenido relativamente estancada, en tanto que la matrícula universitaria de universidades privadas en el periodo de una década, 1990-2000, se ha poco más que duplicado. Son varios los factores que podrían explicar este incremento, factores que van desde la incapacidad para ofrecer más lugares por parte de la universidad pública por falta de apoyos financieros hasta las campañas que desde distintos sectores han buscado dar mayor prestigio (no siempre justificado) a las universidades privadas en detrimento de las públicas.

CUADRO 4
CUADRO COMPARATIVO DE PAÍSES SEGÚN DIVERSOS INDICADORES ECONÓMICOS
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

<i>País</i>	<i>México</i>	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>	<i>Alemania</i>	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>España</i>	<i>Corea</i>	<i>Francia</i>	<i>Japón</i>
Área (km ²)	1,958,201	2,779,221	736,906.90	8,511,996	357,046	9,970,610	9,529,063	540,788	99,016	543,965	377,819
Población (2003) ¹	102,291	38,377	15,774	176,596	82,551	31,630	291,044	41,101	47,912	59,725	127,210
PIB miles de MDD (2003) ²	626,080	129,735	72,416	492,338	2,400,655	834,390	10,881,609	836,100	605,331	1,747,973	4,326,444
PIB per cápita dólares (2003) ¹	6,120	3,380	4,590	2,787	29,080	26,379	37,388			29,267	34,010
Matrícula de educación superior (2001/2002) ⁴	2,147,075	1,918,708	521,609	3,125,745	2,159,708	N.D.	15,927,987	1,832,760	3,129,899	N.D.	3,966,667
GIDE* como proporción del PIB, por ciento ³ (1999 para Chile, 2000 Japón, España y 2002 Corea; los demás países 2001)	0.4	N.D.	0.63	N.D.	2.53	1.94	2.82	1.03	2.91	2.2	2.98
Artículos publicados (2002) ⁶	5,137	4,552	2,109	11,285	63,428	32,533	245,578	22,901	15,643	44,999	69,183

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes:

* Gasto en investigación y desarrollo experimental como proporción del PIB.

¹ <http://www.worldbank.org/data/databytopic/Population.pdf> (World Development Indicators database, World Bank, September 2004).

² <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>

³ Cálculos propios con base en datos del World Bank, septiembre 2004.

⁴ http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ged/2004/GED2004_SP.pdf

⁵ <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/med.asp?t=etec40&c=5180>

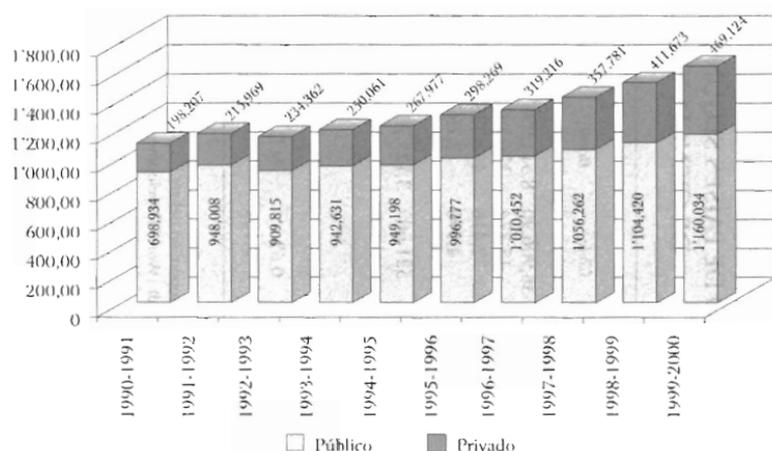
⁶ p.e. <http://www.main.conacyt.mx/dap/indicadores/anexo-estadistico.pdf>

CUADRO 5
TASAS NETAS DE MATRÍCULA A DIFERENTES EDADES Y EN
DIFERENTES GRUPOS DE EDAD

	5-14	15-19	20-29	15	16	17	18	19	20
México	95.7	42.4	9.4	55	47	38	28	40	19
Media OCDE	98.5	79.4	22.7	96	91	84	71	57	47
USA	96.9	74.8	25.2	91	84	81	64	53	53
Australia	99.3	82.6	32.9	97	92	86	71	65	60

Fuente: OCDE, *Education at a glance 2004*, tomado de *Panorama educativo 2004*. La edición 2004 de *Education at a glance, presentación general y lecciones para México*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, p. 22.

ALUMNOS EN LICENCIATURA (PÚBLICO Y PRIVADO),
1990-2000



Fuente: SEP, series históricas

UNIVERSIDAD Y TLC

EN LOS apartados anteriores sobre las reformas educativas en México y otros países de América Latina, se desprenden varios rasgos que revelan los alcances de esas reformas. Si pretendiera-

mos sintetizar de manera muy apretada esos rasgos, éstos serían: certificación de los estudios profesionales de los egresados; acreditación de las propias licenciaturas; homologación entre las profesiones de los distintos países involucrados en los tratados de libre comercio; y al interior de las universidades la deshomologación salarial de los profesores.

Buena parte de estas medidas han sido establecidas como un medio de justificar y avalar un conjunto de apoyos externos a la universidad provenientes de entidades gubernamentales. A partir del TLC, los recursos extras obtenidos por las universidades públicas han provenido de programas gubernamentales que han implicado evaluaciones fuera de las propias de cada institución.

Este tipo de reformas en México comenzaron a extenderse a partir del TLCAN y para los otros países latinoamericanos se propone institucionalizar estas reformas a partir del ALCA. En efecto, los límites del ALCA, el techo máximo de sus propuestas no rebasa lo establecido en el TLCAN. Como sabemos, las características de un acuerdo se ajustan a las que se han asumido en el acuerdo previo. Estados Unidos aplica esta misma restricción para todos sus acuerdos bilaterales y multilaterales y las propuestas no pueden alejarse de las establecidas por la Organización Mundial del Comercio. Por ello, el futuro de América Latina en el terreno de la educación universitaria, si se firma el ALCA, muy difícilmente será distinto a lo acontecido en México con el TLCAN.

Se revisarán, en lo que sigue, algunas cuestiones más en detalle sobre los impactos del TLCAN sobre la educación superior.

Algunos de los puntos a revisar son los impactos del TLC frente a la educación, las cláusulas fundamentales del TLC son: *trato nacional y procesos de certificación y acreditación de los sistemas educativos y las profesiones.*

En los capítulos 11 y 12 del TLC se establecen dentro de los primeros artículos el de trato nacional. Es decir, la manera en que debe ser tratado un inversionista por cada una de las partes; esta información se encuentra en los capítulos 1102, 1103, 1104 y 1105.

El capítulo 12, “Comercio Transfronterizo de Servicios”, el cual se refiere a “la prestación de un servicio del a) territorio de

una Parte al territorio de otra Parte; *b*) en territorio de una Parte, por personas de esa Parte, a personas de otra Parte; o *c*) por un nacional de una Parte en territorio de otra Parte, (decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1993: 280).

Ya que es a partir de él que se acelera el proceso de homologación de los sistemas educativos, sobre todo de educación superior, constituyendo una fuerte presión sobre las universidades públicas mexicanas en el sentido de asumir también los rasgos de comercialización y de entender en esos términos la internacionalización de la educación.

Además, este capítulo tiene otra implicación que es la de la reglamentación trinacional sobre los servicios profesionales. La instauración de un mercado profesional establece la adopción de criterios comunes para definir calidad profesional. Con esto, la historia y necesidades de la práctica profesional de un país ya no son elementos fundamentales de la definición del contenido de una profesión sino que ahora debe tomarse también y quizás sobre todo, el proceso de homologación con los otros dos países, especialmente con Estados Unidos. Todo esto se encuentra sustentado en el Anexo 1210.5 titulado Servicios Profesionales. Cabe señalar, sin embargo, que aun cuando pudiera realizar lo que exige la homologación, se requerirían acuerdos especiales con los otros países para verdaderamente lograr una movilidad profesional en la región del TLCAN, acuerdos que hasta la fecha no han ocurrido.

El efecto general del TLCAN en la educación es el de una mayor mercantilización de la educación y dadas las asimetrías que también existen en este sector, principalmente en relación con los Estados Unidos, lo que podemos esperar es una mayor dependencia tecnológica y de conocimientos y servicios en este terreno.

La siguiente implicación se deriva de la función que cumplen las universidades en el renglón de desarrollo científico y tecnológico, el cual es, desde el punto de vista de la potencia hegemónica, uno de los principales focos de interés del acuerdo. Por ejemplo, el acceso a los recursos de la biodiversidad americana, el control intelectual y tecnológico del germoplasma y el material genético

de las especies de la región, incluyendo la humana, no son cuestiones triviales en el escenario del TLCAN y el ALCA, al contrario: representan una de las expectativas fundamentales del tipo de globalización que impulsa el interés estadounidense, como también las posibilidades de acceso a los amplísimos acervos de patrimonio cultural de nuestros pueblos (Arriaga, 2004).

Debe considerarse también que la generalización de las tecnologías digitales con propósitos educativos está relacionada con el acceso a recursos de cómputo en el hogar. Según la OCDE el 65 por ciento de los estudiantes de 15 años usan computadora en casa cotidianamente. Aunque el promedio se refiere a los países del área OCDE –en México y Brasil la proporción no alcanza el 25 por ciento– refleja el potencial de las tecnologías de información y comunicación en el entorno de la enseñanza. De todos los modos de suministro de educación superior incluidos en la opción de libre comercio, el que más preocupa a los académicos y directivos universitarios es el que concierne a la autorización de presencia comercial directa (mediante inversión o instalación) de instituciones de carácter transnacional. La fuerza comercial de algunos proveedores, como Sylvan, Apollo y DeVry, hacen temer que la competencia internacional de universidades que buscan la ganancia fundamentalmente distorsione los estándares de calidad académica (Rodríguez, 2003).

Esto es, la invasión de las llamadas “Universidades Virtuales”, en especial las que provienen de los Estados Unidos, parece que no podrían tener algún control gubernamental, por razón del propio TLCAN y aún más difícilmente serían supervisadas académicamente por universidades públicas mexicanas de prestigio (Rodríguez, 2003).

CONCLUSIONES

EL PROCESO de integración en el que se encuentra inserto México, lejos de posibilitar una mejoría de la actual planta universitaria, parece quedar sujeto a los avatares de una comercialización en extremo de la educación universitaria en particular. En este proceso se puede prever en el mediano y largo plazos que se pueda

ir perdiendo la especificidad cultural, la cual recoge la historia particular, las luchas presentes por un desarrollo socioeconómico y los anhelos futuros de un país más equilibrado y saneado de sus males. Y de igual modo se deja de lado una fuente de cambio estructural de gran importancia para el país. De este modo se agravaría la desvinculación que se da actualmente entre proceso de crecimiento económico y la ciencia y tecnología y educación, vinculación que es fundamental para un proceso de desarrollo económico con relativa autonomía y que capacitaría a la economía mexicana para una inserción activa en el mercado mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGA L., María de la Luz (2004), "Impacto de los acuerdos de libre comercio en la educación, el caso mexicano", *Carta del economista*, núm. 2, Último trimestre, México.
- BRUNNER, J.J. y A. Muga (2001), "Chile: políticas de educación superior: 1990-1995", en R. Kent (coord.), *Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años noventa*, México, Plaza y Valdés.
- CASTELLANOS, A. (2002), "Pagó el IPAB a los banqueros intereses por 38 mil 917 millones en tres meses. La cifra de 2002 es equivalente al gasto programable en 2003 para educación y salud", *La Jornada*, 26 de octubre, p. 21, sección "Economía".
- Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Segunda Sección, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993), en el *Diario Oficial de la Federación*, lunes 20 de diciembre.
- FANELLI DE G., A.M. (2001), "Reformas en la educación superior en Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones", en R. Kent (comp.), *Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años 90*, México, DIE-Plaza y Valdés.
- FAJNZYLBER, F. (1992), "Educación y transformación productiva con equidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 47, Santiago de Chile, agosto.
- GARDUÑO, R. (2002), "La educación: talón de Aquiles en la administración de Fox: diputados", *La Jornada*, México, 26 de octubre, p. 37, sección "Sociedad y Justicia".

- KENT R. (2001) (comp.), *Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años 90*, México, DIE-Plaza y Valdés.
- KLEIN, L. (1993), "Política y políticas de enseñanza en Brasil: 1970-1990", en H. Courard, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso, pp. 185-249.
- KROTSCH, P. (2003), *Educación superior y reformas comparadas*, Argentina, Universidad Nacional de Quilmas, p. 156.
- La Jornada* (2004), México, 19 de noviembre.
- OCDE (2004), *Education at a Glance: Presentación general y lecciones para México*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE).
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (1999a), "¿Aumentan los recursos para la educación en 1999?", comunicado, núm. 2, disponible <http://www.unam.mx/roberto/comun6.html>, 11 de febrero de 1999.
- (1999b), "Restricciones financieras a la educación superior", comunicado núm. 6, disponible <http://www.unam.mx/roberto/comun6>, 8 de abril.
- RISTOFF, D. (1995), "Avaliacao Institucional: Pensando principios", en *Cadernos*, PROGRAD/UFMG, pp. 16-32.
- RODRÍGUEZ G.,R. (2003), *ALCA y las universidades*, vol. III, núm. 57, México, mayo, <http://www.observatorio.org/colaboraciones/rodriguez2.html>
- SOUZA, P.R. (2001), "Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril.
- SUÁREZ, D. (2003), "Dispersión curricular, descalificación docente y medición de lo obvio. Los efectos pedagógicos de la reforma educativa de los 90", *Revista Novedades Educativas*, año 15, núm. 155, Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, noviembre, p. 46.

Estadísticas varias:

- World Development Indicators Database, World Bank, septiembre de 2004, <http://www.worldbank.org/data/databytopic/Population.pdf>
<http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>
- INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/med.asp?t=etec40&c=5180>
- Conacyt, <http://www.main.conacyt.mx/dap/indicadores/anexo-estadistico.pdf>
- UNESCO, <http://www.uv.mx/iie/Download/DECLARACION%20MUNDIAL%20SOBRE%20LA%20EDUCACION%20SUPERIOR%20EN%20EL%20SIGLO%20XXI,%20UNESCO.doc>

AIDA LERMAN ALPERSTEIN*

El papel del Mercosur en el ALCA: principales propuestas y divergencias con los Estados Unidos

*Sólo la política multilateral abre Espacios
para la acción Unilateral.
Cuando más Cosmopolita sea nuestra Política,
más nacional y Eficaz será.*

ULRICH BECK

*Poder y contrapoder en la era global,
Paidós, 2002.*

INTRODUCCIÓN. CARACTERIZACIÓN DEL MERCOSUR

EN LA década de los años noventa del recién pasado siglo, se asiste al resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales, en una modalidad diferente a la prevaleciente en épocas anteriores. Este nuevo regionalismo surge en el contexto de una creciente vocación aperturista de los países y como respuesta a ella, la opción del regionalismo abierto.

Es así como el 26 de marzo de 1991, se firma el Tratado de Asunción, para la constitución del Mercosur, un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que en conjunto, representa 200 millones de habitantes, el 45 por ciento de la población latinoamericana: con un producto interno bruto de un billón de dólares: 60 por ciento de la actividad económica de la región y una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados que significa el 60 por ciento del territorio latinoamericano.

En lo que se explicita en el Tratado de Asunción, el Mercosur aspira a lograr una integración profunda que incluya la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes, la

*Profesora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Miembro del Programa Universitario de Investigación de la UAM, "Integración en las Américas". Correo electrónico: alerman@correo.xoc.uam.mx

coordinación tanto de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales, como de políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas del comercio exterior, agricultura e industria, el manejo fiscal, monetario, cambiario y de capitales, los servicios, las aduanas, el transporte y las comunicaciones, entre otras, y el compromiso de los estados miembros de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Con el tratado aludido, sólo se inauguró el periodo de transición hacia el establecimiento del mercado común propiamente dicho. El tránsito se completó el 31 de diciembre de 1994 en Ouro Preto y, con el fin de facilitararlo, se adoptó un régimen general de origen, el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias y un régimen de salvaguardias. La etapa transicional se cumplió y a partir de allí se estableció un arancel externo común, constitutivo de una Unión Aduanera imperfecta o flexible (Lerman, 2002).

La decisión de crear el Mercosur como una unión aduanera abierta al mundo, estuvo planteada desde el comienzo y fue compartida por los países que conforman el bloque. Sin embargo, los socios presentan posturas diferentes en cuanto al grado que debe alcanzar esa apertura y al patrón de especialización deseado. Dichas posturas responden, entre otras cosas, a los tamaños de los países, a las características de la estructura productiva de cada uno y a las condiciones iniciales de apertura de sus respectivos mercados internos.

Para Paraguay y Uruguay, la inserción externa es un tema que incide de manera decisiva sobre sus procesos de crecimiento, dado el reducido tamaño de sus mercados internos. Ambas economías parten de un nivel inicial de mayor apertura. En las negociaciones externas planteadas ven la oportunidad de levantar las restricciones que enfrentan en mercados extra-Mercosur para sus principales rubros de exportación. En esos mercados detentan una modalidad de inserción externa basada en sus ventajas comparativas tradicionales, lo que implica un patrón de especialización agroexportador.

Argentina, en cambio, si bien presenta un sesgo aperturista muy pronunciado a principios de los años noventa del pasado

siglo, continúa siendo una economía relativamente cerrada. Posee un mercado interno de cierto tamaño y de mayor poder adquisitivo (no obstante la última crisis) y una estructura productiva y comercial con posibilidades de competir en el Mercosur y atraer flujos importantes de inversión extranjera directa. La creación del Mercosur le significó un acceso preferencial a un mercado ampliado de importancia, que facilitó una mayor diversificación de su comercio. Dentro del Mercosur muestra un patrón de especialización más intraindustrial, en cambio en los mercados extra-bloque, presenta una inserción más agroexportadora. Esta modalidad de inserción externa diferente según los mercados también es característica de Uruguay.

La posición de Brasil es diferente por varias razones. En primer lugar, es un país muy grande que inicia su proceso de apertura más tarde y se caracteriza por ser aún una economía bastante cerrada. En segundo lugar, tiene un proyecto de desarrollo donde el mercado interno tiene un papel mucho más relevante. El patrón de especialización al cual apunta su estrategia de desarrollo es más diversificado y se basa no sólo en las ventajas comparativas tradicionales, sino también en las dinámicas.

La estrategia de Brasil se traduce en dilatar la apertura de su mercado interno a la competencia de los países desarrollados, no está aparentemente dispuesto a que las negociaciones tengan como consecuencia un cambio en su perfil productivo que implique un regreso a especializaciones más primarias.

Otro factor que explica la diferencia en las posiciones de los socios del Mercosur en relación con su inserción externa es el papel que Brasil juega y pretende jugar en el continente. Brasil aspira a ejercer una suerte de atracción sobre el resto de América y transformarse en el núcleo de una red de intercambios a nivel continental, de ahí la propuesta formulada desde 1993 de promover un Área de Libre Comercio Sudamericana. Esta posición destacada lo lleva a cuestionar el liderazgo que Estados Unidos pretende tener en el hemisferio. Argentina y Uruguay tienen otra postura frente a Estados Unidos (observar sin embargo qué ocurre con Kirchner de Argentina y el nuevo gobierno del Frente

Amplio en Uruguay), que se ha reflejado en la intención de negociar en forma independiente acuerdos bilaterales con ese país. Asimismo, ambos países coinciden en posturas muy críticas respecto al proteccionismo agrícola de Estados Unidos.

En consecuencia, la estrategia de inserción externa del Mercosur surge como un arbitraje entre intereses nacionales diversos. A pesar de ello, el Mercosur ha logrado presentar una postura común en las principales instancias de negociación, OMC, ALCA, Unión Europea, mejorando así la capacidad de negociación de todos y cada uno de los países miembros.

Igualmente, otra característica relevante para comprender dicha inserción y por tanto el impacto que puedan tener las negociaciones externas, es el tipo de patrón de especialización, prevaleciente.

La estructura de exportaciones del bloque en general es de un promedio sobresaliente de participación de productos primarios (agrícolas sobre todo) y de manufacturas tradicionales (alimentos, tejidos, muebles, calzado, cuero, etcétera). En las exportaciones hacia los países del ALCA, en cambio la importancia relativa de otros bienes manufacturados es mayor (bienes con economías de escala e intensivos en recursos naturales, duraderos y difusores de progreso técnico), si bien hacia los Estados Unidos los productos agrícolas y las manufacturas tradicionales tienen una elevada participación, donde son objeto de diversas restricciones.

En la estructura de las importaciones en general, destacan los bienes manufacturados duraderos y los difusores del progreso técnico. En el caso de los países del ALCA, en un extremo se ubican los Estados Unidos, donde los bienes duraderos y difusores de progreso técnico representan casi el 60 por ciento. En el otro extremo se encuentran los países de la Comunidad Andina desde donde se importan fundamentalmente productos primarios de tipo energético.

Para los miembros del Mercosur, la relevancia de las negociaciones planteadas con los países del ALCA no se limita a los intercambios comerciales, en la medida en que los flujos de inversión extranjera directa provenientes de esos países son de gran magnitud, sobre

todo los flujos provenientes de Estados Unidos, puesto que ocupan el primer o segundo lugar en este rubro.

El objetivo entonces, que me planteo al elaborar este capítulo, es presentar las principales negociaciones habidas en el proceso del ALCA, enfatizando en las propuestas presentadas por el Mercosur y que fueron apoyadas por un grupo de países, contrapunteándolas con las de Estados Unidos y un bloque de países que las secundaron.

LAS NEGOCIACIONES DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)¹

EN LA última Declaración Ministerial del proceso preparatorio, Costa Rica 1998, previa a la Segunda Cumbre en Santiago de Chile, donde se efectuó el lanzamiento formal de las negociaciones (véase recuadro), los ministros expusieron los principios, objetivos y estructura general de las negociaciones del proceso ALCA. Los países participantes declararon que las negociaciones se guiarían por los principios de consenso y transparencia. Se acordó que el ALCA tendrá como base el acuerdo de la OMC, será consistente con las reglas y disciplinas de la OMC y deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado. Todos los países tendrán la responsabilidad de asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo ALCA.

El ALCA será un compromiso único (*single undertaking*), concepto formalizado por primera vez en la Ronda Uruguay del GATT, que significa que los participantes asumirán todas las obligaciones acordadas en el acuerdo. Este criterio fue defendido por el Mercosur como forma de evitar que la fuerte asimetría existente entre los países involucrados provoque un desequilibrio entre los acuerdos logrados en los temas que interesan a los países más poderosos y aquellos relevantes para los más débiles. Por ejemplo

¹ Véase la Introducción y el capítulo 1 sobre negociaciones del ALCA, en este libro.

hay una clara divergencia en las preferencias de Estados Unidos y de los países del Mercosur. Mientras éstos ponen énfasis en temas de la “vieja agenda” (acceso a mercado, agricultura, medidas *antidumping*), Estados Unidos prefiere que se discutan temas de la “nueva agenda” (comercio de servicios, protección a los derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales).

El criterio de *single undertaking* implica entonces, que el acuerdo se concibe como un compromiso único e indivisible, independiente de que la negociación se realice según temas sobre los que se alcancen entendimientos en distintos momentos del tiempo. En definitiva, el acuerdo sólo podrá hacerse efectivo una vez que se haya alcanzado consenso en todos los temas incluidos en las negociaciones. A pesar de la posición contraria de Estados Unidos y de Canadá, este criterio fue aceptado, exceptuándose únicamente las medidas de facilitación de negocios que entrará en vigencia inmediatamente después de acordadas.

Cronología del ALCA

Junio de 1990. El Presidente de Estados Unidos, George Bush, sugiere la creación de un área de libre comercio hemisférica, propuesta conocida como “Iniciativa para las Américas”.

Diciembre de 1994 (Miami). Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países democráticos del continente que acuerdan la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión en la región. Se fijan los objetivos del proceso y el plazo para su culminación.

Junio de 1995 (Denver). Primera reunión de ministros. Se crean siete grupos de trabajo.

Marzo de 1996 (Cartagena). Segunda reunión ministerial. Se crean cuatro nuevos grupos de trabajo. Se reafirma el compromiso de buscar formas para facilitar la integración de las economías más pequeñas y ayudarlas en su proceso de desarrollo.

Mayo de 1997 (Belo Horizonte). Tercera reunión ministerial. Se reafirma que las decisiones en el bloque serán tomadas por consenso y se acepta el principio de *single undertaking*. Se crea un nuevo grupo de trabajo.

Marzo de 1998 (San José). Cuarta reunión ministerial. Se recomienda el inicio de las negociaciones luego de la Cumbre de Santiago y se establece la estructura institucional para que las mismas tengan lugar. Se decide qué

países presidirán las discusiones. Se establecen nueve grupos negociadores y se crea una secretaría administrativa.

Abril de 1998 (Santiago). II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Se efectúa el lanzamiento formal de las negociaciones y el compromiso de concluir las no más allá de 2005. Se reafirma que el acuerdo del ALCA será equilibrado, comprehensivo, compatible con la OMC y que constituirá un *single undertaking*.

Noviembre de 1999 (Toronto). Quinta reunión ministerial. Se decide redactar un borrador del texto del acuerdo del ALCA, señalando los consensos y los puntos de conflicto detectados por los grupos negociadores. Se pactan medidas de facilitación de negocios. Se acuerda trabajar conjuntamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC.

Abril de 2001 (Buenos Aires). Sexta reunión ministerial. Se presenta el borrador del acuerdo preliminar del ALCA.

Abril de 2001 (Quebec). III Cumbre de Jefes de término de las negociaciones y el inicio de la integración (enero y diciembre de 2005, respectivamente Estado y del gobierno. Se recibe el borrador del acuerdo preliminar. Se reafirman los plazos finales), con salvedades interpuestas por Venezuela. Se asume el compromiso de supervisar y apoyar la implementación completa de las medidas de facilitación de negocios.

Noviembre de 2002 (Quito, Ecuador). VII Reunión Ministerial. Se aprueba el Programa de Cooperación Hemisférica, que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.

Noviembre de 2003 (Miami, EUA). VIII Reunión Ministerial. Se aprueba que las negociaciones deben ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio mediante varias disposiciones y mecanismos. Se reconoce que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales.

Próxima Reunión Ministerial. Programada para 2004 en Brasil, no se realizó.

El ALCA coexistirá con acuerdos bilaterales y subregionales preexistentes en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no incluyan o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad. Los ministros reco-

nocieron las necesidades y condiciones económicas particulares de las economías más pequeñas y recomendaron que sean tenidas en cuenta, junto con las diferencias en niveles de desarrollo, para asegurar la participación plena de todos los países en el proceso ALCA.

La VIII Reunión Ministerial de Comercio, realizada en Miami, Estados Unidos, del 17 al 20 de noviembre de 2003, terminó abruptamente un día antes de lo previsto, con la aprobación de un mandato ministerial que apunta a un “ALCA mínimo”, “flexible” o a “la carta”. Las diferencias sustanciales entre los países se mantuvieron. Es un acuerdo que comenzó a generar críticas desde aquellas naciones que apostaban hacia un ALCA ambicioso, como Canadá, Chile y México.

Aunque los ministros no lo reconocen, algunos de los mandatos que guiaron los últimos años de las negociaciones del ALCA desaparecieron. Así, el acuerdo logrado en 1998 (primero en la ministerial de Costa Rica y luego en la Cumbre de Chile) de un compromiso único (*single undertaking*) y la consideración de todos los temas, sin exclusiones, han quedado en el camino.

Se generó un nuevo acuerdo, bajo nuevas reglas, aunque se mantiene, por un lado la misma meta de liberalizar el comercio hemisférico. El ALCA permanece como un proceso de negociación, manteniéndose abiertos todos los grupos de negociación (acceso a mercados, agricultura, inversiones, compras gubernamentales, subsidios, derechos de propiedad intelectual, *antidumping* y medidas compensatorias, etcétera). Está claro que se renuncia a una liberalización comercial sustantiva en todos esos sectores y para todos los países.

Estados Unidos lanzó durante la cumbre una serie de negociaciones paralelas con algunos países y grupos de naciones que quieren avanzar más rápido en la apertura comercial, por ejemplo, con Chile y Centroamérica ya se firmaron acuerdos y se anunció el inicio de negociaciones de acuerdos de libre comercio con casi todos los miembros de la Comunidad Andina de Naciones: Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. Incluso desde mediados del año 2003, el Mercosur presentó una propuesta formal a Estados Unidos para continuar las negociaciones bilaterales en el “formato 4 + 1”.

En la declaración final se apunta:

Estamos conscientes de que el objetivo de las negociaciones debe ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos.

Tomando en cuenta y reconociendo los mandatos existentes, los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva (ALCA, 2003).

De acuerdo con la declaración final, se trata de un ALCA a dos niveles. Uno incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países. En el otro nivel cada país puede decidir en cuál de los nueve temas quiere avanzar más rápido: acceso a mercados; propiedad intelectual; política de competencia; solución de conflictos; subsidios y medidas *antidumping*, agricultura; inversiones; servicios y compras gubernamentales.

Como parte de las conclusiones de la VIII Reunión Ministerial, se reunieron en Puebla del 3 al 6 de febrero de 2004, los viceministros de Comercio. En ella las diferencias entre los formados dos bloques, uno encabezado por Estados Unidos y el otro por los países del Mercosur en materia de subsidios a la agricultura y acceso a mercados obstruyeron las negociaciones del ALCA.

El G-14 integrado por Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,

Panamá, Perú, República Dominicana y El Salvador, plantearon respecto a acceso a mercados lo siguiente:

- Todo el universo arancelario sujeto a negociaciones.
- Eliminación arancelaria sobre *sustancialmente* todo el comercio, para producir un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones donde los países obtengan beneficios acordes con el nivel de sus respectivos compromisos.
- Disposiciones sobre reglas arancelarias, medidas no arancelarias.

Extraoficialmente se señaló que la desgravación comprendería el 90 por ciento del universo y que el restante 10 por ciento quedaría excluido de la negociación.

A su vez el Mercosur, apoyado por Bolivia, Venezuela y el Caricom (que suman veinte países), apuntaron:

- Definir las modalidades para la eliminación de aranceles y otras cargas que afectan el arancel aplicado para *todo* el universo arancelario, conforme los cronogramas de negociación ya previstos: inmediata, cinco (5) años, diez (10) años y más de diez (10) años.
- Definir las disciplinas necesarias para la eliminación, reducción y/o prevención de barreras no arancelarias al comercio hemisférico, según fuera apropiado.

Se puede deducir que esta posición se refiere a que el universo a desgravar debe ser todo, aunque se manejó que se podría aceptar el 90 por ciento, siempre que los países pudieran decidir qué productos serían excluidos del 10 por ciento.

Respecto a la agricultura, las posiciones del G-14 fueron:

- Establecer una salvaguardia agrícola especial para tratar las sensibilidades respecto a las importaciones con precios bajos.
- Eliminar los subsidios a la exportación en la región, según la definición en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, al

mismo tiempo que se disuade el uso de subsidios a la exportación por países no miembros del ALCA, buscar conjuntamente la eliminación de los subsidios a la exportación en la región por países no miembros del ALCA, considerando las necesidades especiales de países y grupos de países particulares.

Cuando se señala que se debe disuadir del uso de subsidios a la exportación por países no miembros del ALCA se está refiriendo concretamente a la Unión Europea, que tiene acceso al mercado latinoamericano, sobre todo al Caricom por tratados preferenciales.

El Mercosur en este punto plantea:

- Incorporar al texto una disposición que establezca la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el hemisferio, a partir de la entrada en vigor del acuerdo ALCA.
- Definir mecanismos para contrarrestar los efectos de las importaciones de productos agrícolas subsidiados, provenientes de fuera del hemisferio.
- Definir mecanismos para evitar la competencia desleal entre productos agrícolas subsidiados y no subsidiados originarios del hemisferio, en terceros mercados.
- Definir las disciplinas necesarias para el tratamiento de todas las medidas que distorsionan el comercio de productos agrícolas en el hemisferio, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, entre ellas: créditos a las exportaciones de productos agrícolas, ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado.
- Definir mecanismos hemisféricos que permitan neutralizar los efectos distorsivos generados por la aplicación de programas de apoyo interno a la agricultura (ALCA, Comité de Negociaciones Comerciales, 2004).

Lo que podemos observar es que el punto de discusión se centró en el subsidio agrícola a las exportaciones agrícolas y ya

no sobre los subsidios a la producción, tema que Estados Unidos reiteró que sólo lo discutirá en la OMC.

El Mercosur a su vez solicitó compensaciones por el ingreso a sus mercados por productos subsidiados y mayores facilidades para el ingreso al mercado estadounidense de los productos latinoamericanos.

De acuerdo con la reunión de Miami de noviembre de 2003, se acordó que los países miembros del ALCA deberían cumplir ciertos requerimientos básicos, pero podrían optar por excluirse de cuestiones más polémicas relativas al libre comercio. En Puebla los viceministros trataron de definir qué elementos serán parte de los requerimientos básicos y cuáles serán opcionales. Sin embargo, como la reunión terminó sin acuerdos concretos los negociadores decretaron un receso hasta marzo de 2003.

Sin embargo, se decidió una nueva postergación para el 22 y 23 de abril, puesto que en la previa celebrada en Buenos Aires no se llegó a un acuerdo sobre el tema de los subsidios agrícolas que enfrenta a Estados Unidos y el Mercosur, si bien se realizó una reunión preparatoria a nivel de coordinadores en Buenos Aires el 31 de marzo y el 1o. de abril, en la cual los negociadores asistentes del Mercosur, Estados Unidos, Canadá, México, Ecuador, Chile y Costa Rica no lograron acuerdos y decidieron aplazar sin fecha programada, la continuación de la CNC prevista en Puebla.

Las negociaciones continúan trabadas debido a la "ambigüedad" de Estados Unidos (según declaró el representante argentino), sobre los subsidios agrícolas a las exportaciones, en el sentido de que dicho país quiere tener la posibilidad de reintroducirlos más adelante, con lo que el Mercosur no está de acuerdo, porque considera que éstos deben eliminarse por completo.

Se acordó hacer circular un borrador encorchetado (para recibir comentarios de las delegaciones que no estuvieron presentes en Buenos Aires) a fin de recibir instrucciones para la negociación. Los contenidos problemáticos continúan siendo estructuralmente los mismos: disposiciones adicionales, agricultura, servicios y derechos de la propiedad intelectual.

PROPUESTAS DEL MERCOSUR EN EL ALCA Y SUS DIFERENCIAS CON ESTADOS UNIDOS

EL AVANCE que realizaron los países del Mercosur en su propio proceso de integración, por lo menos hasta el año 1998, fue un factor que ha contribuido en forma positiva al desarrollo de las negociaciones externas. El suceso de las primeras etapas tuvo consecuencias positivas en el desarrollo de las negociaciones porque los países miembros demostraron su capacidad de negociación y aumentaron su credibilidad. De la misma forma, los problemas que enfrenta en los últimos años, que implican retrocesos en la culminación de la unión aduanera, perjudican la credibilidad del bloque y afectan su poder de negociación.

No obstante, el Mercosur como bloque ha sido capaz de presentar una posición común en las principales instancias de negociación de su agenda (OMC, ALCA, acuerdo con la Unión Europea). En particular, es importante destacar la posición común asumida en lo referente al proteccionismo agrícola de los países desarrollados. En relación con el ALCA, los países del Mercosur concuerdan en la importancia de acceder al mercado de Estados Unidos y en la premisa de que el ALCA será beneficioso solamente si efectivamente Estados Unidos abre su mercado.

Los puntos sobresalientes de la oferta que Estados Unidos presentó al ALCA son:

1. Cerca del 65 por ciento de las importaciones estadounidenses de bienes industriales y de consumo provenientes del hemisferio (que no se hallan ya incluidos en el TLCAN) obtendrían liberación arancelaria inmediatamente después de la entrada en efecto del ALCA, con la eliminación total de los aranceles a los productos industriales y de consumo hasta 2015.
2. Para las importaciones estadounidenses de textiles y confecciones provenientes de países miembros del ALCA, la oferta es aún más radical: se proponen reducir y que queden libres de aranceles en sólo cinco años, siempre y cuando exista reciprocidad de los demás países.

3. Con el fin de darle un impulso inicial a la apertura de mercados, se ofreció la eliminación recíproca e inmediata de aranceles en sectores clave como productos químicos, equipos de construcción y minería, equipos eléctricos, productos energéticos, productos ambientales, tecnología de la información, equipos médicos, materiales textiles sin trama, papel, acero y productos de madera.

4. Alrededor del 56 por ciento de las importaciones agrícolas provenientes del hemisferio obtendrían liberación arancelaria inmediatamente después de entrar en vigor el ALCA, aunque podría tardar más de 10 años para los más protegidos. A su vez, la oferta prevé una desgravación para la Comunidad del Caribe (Caricom) del 85 por ciento, del 64 por ciento para América Central, del 68 por ciento para la CAN (Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela), mientras que para el Mercosur es del 50 por ciento.

5. Se brindarán amplias oportunidades de acceso al mercado en los sectores estadounidenses de inversiones y de servicios, con apertura total a no ser que hubiese una excepción. Esta presunción de apertura (o lista negativa) es similar a los tratados de libre comercio de Estados Unidos con Chile.

6. Las compañías de los países miembros del ALCA podrían competir por contratos de adquisiciones gubernamentales de Estados Unidos en igualdad de condiciones con las firmas de nuestros socios actuales del TLCAN. Esta oportunidad de mercados cubre casi todos los bienes y servicios adquiridos por 51 agencias federales (USTR, 2004).

La propuesta de hoy a los países miembros del ALCA podría complementarse con las amplias iniciativas estadounidenses propuestas en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Por ejemplo, la oferta de Estados Unidos para el ALCA prevé eliminación de aranceles industriales y de consumo a más tardar para el año 2015, lo cual es coherente con la propuesta de Estados Unidos de “un mundo libre de aranceles para el año

2015”, ante la OMC. La propuesta estadounidense también pretende generar una mayor cooperación en la OMC sobre importantes temas mundiales, como la propuesta de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas en todos los países de la OMC y reducir sustancialmente los apoyos internos al sector agrícola que distorsionan el comercio.

Adicionalmente al ALCA y la OMC, Estados Unidos sigue una estrategia enérgica de liberalización del comercio internacional mediante tratados bilaterales. Estados Unidos concluyó negociaciones de tratados de libre comercio con cinco naciones centroamericanas (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y con Chile.

Para los países del Mercosur, las resoluciones alcanzadas en los tópicos de la “vieja agenda” (acceso al mercado, bienes agrícolas, medidas *antidumping*, etcétera) son fundamentales para el éxito de las negociaciones. Por ejemplo, el tema de acceso al mercado es clave para el Mercosur porque muchos de los productos que forman parte de su oferta exportable están sujetos a elevadas tarifas en muchos socios potenciales del ALCA. De hecho, esos productos están incluso sujetos a barreras no arancelarias en el mercado de Estados Unidos. Las exportaciones del Mercosur, en el caso de los productos pertenecientes a textiles, vestimenta y calzado, están en una posición desfavorable comparado con los países de América Central y el Caribe, que gozan de preferencias en el mercado de Estados Unidos.

Dentro del tema acceso al mercado, en el caso de los productos agrícolas las posiciones de Estados Unidos y Mercosur son divergentes. Los Estados Unidos mantienen su política de soporte a la producción agrícola basada en subsidios directos a los productores y a las exportaciones. En ese sentido cuenta con la “Farm Bill”, que representa una aplicación de 180,000 millones de dólares en seis años en subsidios para productos sensibles para nuestros países. Además de que sólo discutirá su política agrícola en la OMC, al considerar que el tema está relacionado con otros países desarrollados como los de la Unión Europea y Japón.

Para los países del Mercosur las negociaciones son beneficiosas si se eliminan los costos discriminatorios que los afectan. Si se comparan las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, es claro que los países del Mercosur son los menos favorecidos de ALADI en el tema de las preferencias y los más afectados por las barreras no arancelarias. Esta discriminación se ha transformado en un fuerte incentivo para negociar en el marco del ALCA.

Otro tema fundamental en las negociaciones aún pendientes se refiere a las reglas de origen. En la creación de una zona de libre comercio es esencial que se llegue a un consenso en las reglas de origen lo que implica el consentimiento de varios actores con intereses divergentes en el tema.

En síntesis los puntos de discordia del Mercosur son:

- Subsidios agrícolas: Mercosur, quiere negociar reducciones en el ALCA. Estados Unidos sólo acepta discutirlos en la OMC, si la Unión Europea y Japón reducen sus subvenciones.
- Reglas *antidumping*: Mercosur quiere incluirlas en el ALCA, alegando que constituye una fuerte barrera al comercio. Estados Unidos sólo acepta negociarlas en la OMC.
- Servicios: Brasil se resiste a abrir su mercado para algunos servicios, y propone negociarlos en la OMC, no en el ALCA. Estados Unidos quiere negociarlos en el ALCA.
- Desgravación arancelaria: Mercosur, quiere una reducción igual para los 34 países negociadores. Estados Unidos ha ofrecido aperturas diferenciales a cada subregión, más favorables para la Caricom y el MCCA, y más escalonadas y restrictivas para el Mercosur. El 15 de febrero de 2003 Estados Unidos presentó su propuesta negociadora, que discrimina entre la Caricom, el MCCA y el Mercosur. Otorga en el sector agropecuario, las mayores preferencias a los 15 países miembros de la Caricom, y las menores a los cuatro integrantes del Mercosur.
- Cláusulas ambientales y laborales: Mercosur quiere acordar que no serán utilizadas para restringir el comercio. Estados Unidos no ha permitido formar un consenso al respecto.

- Inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales: Brasil igual que Estados Unidos acuerdan discutirlos en el seno de la OMC.

CONCLUSIONES

DESDE la II Cumbre Presidencial de Santiago de Chile de 1998 –lanzamiento formal de las negociaciones– en adelante, dos principios medulares se desarrollaron: consenso y compromiso único (*single undertaking*). Estos principios eran el único reaseguro formal frente a la gran asimetría entre los polos negociadores.

La vigencia de los mismos dependía del curso de las negociaciones multilaterales: el fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio en Seattle en 1999 y el posterior giro de la gestión republicana de los Estados Unidos hacia el bilateralismo le quitó sustento a dichos principios. El fracaso de la Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún consolidó un escenario que le daba renovado impulso a la serie de negociaciones bilaterales o entre grupos de países en los últimos años en el hemisferio, y que ya habían convertido al “compromiso único” en letra muerta. La Declaración Ministerial de Miami es su certificado de defunción.

La Conferencia Ministerial del ALCA de noviembre de 2003 en Miami logró eludir el fracaso, pero no pudo seguir postergando, entre corchetes una redefinición del rumbo de la negociación hemisférica. En ella, “los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos”. Este enfoque más flexible se expresa en que se formula un nuevo diseño que establece dos niveles. El primero contendría un acuerdo básico, que incluirá “un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones, que sean aplicables a todos los países” y el segundo permite “que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar obligaciones y beneficios adicionales”. En este último nivel de acuerdos más profundos, la declaración sugiere que “una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obliga-

ciones en cada área respectiva”. La declaración no define la forma de relación entre el acuerdo hemisférico general y los acuerdos bilaterales o plurilaterales.

La mayor flexibilidad coexiste con una falta de definición sobre el contenido del acuerdo básico general, cuestión sobre la que la falta de entendimientos determinó el fracaso de Puebla I en febrero de 2004 y la suspensión sin fecha de Puebla II. Las diferencias entre Estados Unidos a la cabeza del G-14 y el Mercosur y sus aliados se han profundizado en temas como subsidios agrícolas a las exportaciones y acceso a mercados, lo que hace suponer que en esta situación de estancamiento, Estados Unidos aparecía mejor posicionado para continuar con la estrategia anunciada por el entonces representante comercial Robert Zoellick de “liberalización competitiva”, avanzando en acuerdos bilaterales con aquellos países que estén dispuestos a pagar los costos para acceder a su gran mercado.

En Miami y Puebla, los países del Mercosur han optado por conservar mayores márgenes de libertad de sus políticas nacionales, asumiendo el riesgo de aislamiento y de los costos de exclusión en el mercado regional, lo que implica la exigencia de una consolidación efectiva del proceso de integración subregional, cuyo logro tampoco se visualiza claramente, si consideramos las declaraciones de funcionarios del Mercosur, como por ejemplo del ministro de Industria de Brasil, Luis Fernando Furlán, quien ha manifestado que su país no tiene por qué pagar “la cuenta de grupos” empresariales que “no invierten, no se modernizan y bloquean todo” en referencia a las demandas de protección frente a la competencia que solicitaron los empresarios argentinos, además de que no hay avances desde hace ocho años en el Mercosur. Asimismo planteó la necesidad de dar prioridad a las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea e incluso al ALCA, afirmando que hay sectores en el gobierno que todavía no entienden que el gran mercado que debemos abrir es el de los países ricos, desconociendo los principios fundamentales del Mercosur., en una clara alusión al ministro Celso Amorín y al mismo presidente Lula (*La Jornada*, 2005).

Sin embargo, la posición de Brasilia, manifestada por el canciller Celso Amorin, parece ratificar la posición señalada, al afirmar que “Brasil está interesado en tener más acceso para sus productos al mercado estadounidense con o sin ALCA (*La Jornada*, 2005).

En suma, el futuro panorama no parece ser muy prometedor. Lo más probable es que el ALCA tome la forma de un acuerdo de cobertura limitada, con la modalidad de “dos niveles” acordada en Miami. Sin embargo, dadas las dificultades para concordar sobre lo que debería incluirse en el acuerdo marco, es muy posible que éste termine siendo un conjunto, muy poco exigente, de principios generales. Un acuerdo muy poco exigente no sería contrario a la estrategia comercial estadounidense de seguir el camino bilateral para avanzar en su agenda comercial. En este contexto los negociadores estadounidenses continuarán eligiendo socios que ofrezcan menos resistencia a sus demandas y cuyas exigencias sean menos conflictivas para la economía política interna de los Estados Unidos. Esto les permitiría continuar promoviendo sus objetivos comerciales con un costo político interno relativamente bajo (Bouzas, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCA (2003), *Declaración Ministerial de Miami*, sitio oficial del proceso del ALCA, www.Alca-Ftaa.org
- ALCA-Comité de Negociaciones Comerciales (2004), *Documento de la Copresidencia. Matriz de propuestas*.
- BOUZAS, R. (2005), “El «nuevo regionalismo» y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL* 85, abril.
- LERMAN, A. (2002), *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*, INTAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Periódico *La Jornada* (2005), 15 de enero.
- USTR (2004), Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *Propuestas audaces de Estados Unidos para las negociaciones del ALCA que crearán el mayor mercado libre del mundo en 2005*.

Documentos varios

ALCA (2001, 2002, 2003), *Cumbres Ministeriales, Borradores*.

IPS (2003), ALCA, *División empresarial ante el acuerdo flexible*, noviembre.

FES-ALCA, *Informaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas*, sitio de la Fundación Friedrich Ebert, www.fes-alca.cl

SELA (2000 en adelante), *Documentos*, Caracas, Venezuela.

JONATHÁN QUIRÓS SANTOS*

La relación Caricom-ALCA: complejidades no pequeñas

INTRODUCCIÓN

EN EL contexto más amplio de la globalización, y tras el derrumbe del socialismo real en la ex URSS y los países de Europa central, los antagonismos entre los centros de poder capitalistas se manifiestan de distintas formas. Los bloques económicos existentes (o en conformación) que ellos lideran, son, ante todo, estrategias para mantener o reforzar su posición y evitar el poderío de sus rivales.

En tal sentido, el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a partir del acuerdo de la Cumbre de las Américas en 1994, durante la presidencia de William Clinton, representa una renovada *monroeización* de las relaciones hemisféricas en las actuales condiciones, reforzada por el apabullante unilateralismo de la administración de George W. Bush.

El ALCA, que nominalmente está referida al libre comercio, rebasa con creces el marco estrictamente comercial, no obstante, el enfoque de éste asume total sintonía con los intereses hegemónicos globales estadounidenses, cuando en el Título XXI de la Ley de Comercio estadounidense de 2002, firmada por el actual inquilino de la Casa Blanca, se señala:

La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El comercio es fundamental para el crecimiento económico y el fortalecimiento

* Profesor del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba. Correo electrónico: jonathanquiros@ciem.cu y jonathansocu@yahoo.com.

del país y su liderazgo en el mundo. Unas relaciones comerciales estables promueven la seguridad y la prosperidad. Hoy en día, los acuerdos comerciales sirven a los mismos propósitos que atendieron los pactos de seguridad durante la Guerra Fría, al unir a las naciones en torno a una serie de derechos y obligaciones. El liderazgo de Estados Unidos en el comercio internacional fomenta los mercados abiertos, la democracia y la paz en todo el mundo.

Los intereses comerciales fundamentales de Estados Unidos están en función del acceso a los mercados regionales de bienes y servicios, mediante la eliminación de las barreras comerciales, y evitar que las empresas estadounidenses sean excluidas de las zonas de libre comercio existentes o que puedan concertar los países de la región, ya sea entre ellos o con otros países y agrupaciones fuera del hemisferio. Además, adicionalmente, el ALCA potenciaría la capacidad de negociación en la OMC, pues el esquema hemisférico conlleva una apertura superior y nuevos temas y áreas de negociación no incluidos en las del órgano multilateral.

En términos de negociación del acuerdo hemisférico, Estados Unidos cuenta con tres grandes elementos a su favor: la supremacía clara de su gran capacidad de producción —el total conjunto de la producción de la región es de aproximadamente una quinta parte del total de la economía estadounidense—, su gran mercado interno y una amplia dotación de mayor valor agregado a sus productos, representa una posición unificada en la negociación a nivel de todos los comités generales de trabajo (tiene amplios equipos técnicos y en general se percibe la conformación y seguimiento permanente de las líneas de negociación); y posee influencias en otras instancias, que si bien es cierto que no influyen directamente en la negociación concreta del ALCA, sí forman parte del escenario de las entidades mundiales (SELA, 2001: 7).

Adicionalmente, los países latinoamericanos y caribeños involucrados en el ALCA emprendieron, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, políticas de

liberalización y apertura de sus economías, a tono con los ajustes estructurales, el Consenso de Washington, y su pertenencia a la OMC.

Los incentivos de las élites que negocian el ALCA están asociados a la apertura del mercado estadounidense a sus exportaciones de bienes, al aumento de los flujos de inversión de ese país en la región y a terminar con la incertidumbre propia de los acuerdos comerciales preferenciales, sostenidos por muchos de los países del hemisferio con los propios Estados Unidos.

Sin embargo, la reducción y eliminación arancelaria esperada no asegura automáticamente el acceso al mercado estadounidense, a pesar de que en el año 2001 el 79 por ciento de las importaciones de ese país procedentes de América Latina y el Caribe accedieron al mercado estadounidense libre de aranceles y de que el 2 por ciento de promedio arancelario de los Estados Unidos es uno de los más bajos del mundo, pues hay productos cuyos gravámenes constituyen picos arancelarios, como la carne bovina (262 por ciento); el maní con cáscara (132 por ciento), el tabaco (350 por ciento), la picadura de tabaco (310 por ciento), el jugo de naranja (31 por ciento), el calzado con suela de caucho (56 por ciento), las partes de calzado (42 por ciento) y los despertadores (33 por ciento) (CEPAL, 2001: 242).

Además de esto, la protección arancelaria estadounidense tiene una estructura muy compleja (diferente a la *ad valorem* predominante en América Latina y el Caribe), pues utiliza aranceles específicos (arancel fijo por unidad de medida definida por producto, independientemente del valor FOB), combinados (combinación de *ad valorem* y específicos) y estacionales, así como los contingentes arancelarios y los regímenes especiales.

En América Latina y el Caribe, el promedio arancelario regional pasó de 58.5 por ciento en el año 1985 a 28.7 por ciento y a finales del decenio de los noventa estaba sobre 12 por ciento, lo que implica que para emparejar estos niveles con los estadounidenses, la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños deberán realizar un esfuerzo de liberalización en solitario, dados los diferentes puntos de partida con respecto a los Estados Unidos,

lo cual constituirá una concesión unilateral al país del norte (De la Reza, 2003: 769, 778).

Un importante obstáculo para el acceso al mercado estadounidense lo constituyen las barreras no arancelarias,¹ que adoptan formas desde cuotas arancelarias, antidumping, licencias de importación, precios de entrada hasta requisitos de difícil cumplimiento, sumando 43 tipos de medidas. Para aplicar barreras no arancelarias, se aducen, entre otros, motivos como medidas sanitarias y fitosanitarias, políticas de importación, medidas de protección al medio ambiente, obstáculos técnicos, políticas públicas discriminatorias y productos especiales (aquellos asociados a materias como la seguridad nacional).

En lo referido a los esquemas de integración latinoamericanos y caribeños, éstos pueden ser consistentes con el ALCA, con la condición de que sean más profundos. Por otra parte, si antes las ideas de convergencia de los esquemas integradores –cuya similitud económica era parte de sus bases– se dirigían a un mercado común latinoamericano, ahora la convergencia tiene como miras al ALCA, que supone un espacio de liberalización mayor, y predomina el interés de asociarse al país de mayor poder económico en el marco del ALCA.

Estos elementos explican el intento de profundización de los esquemas latinoamericanos y caribeños para negociar en mejores condiciones con los Estados Unidos (aunque el ALCA no es negociado de forma coordinada, excepto por el Mercosur). En última instancia, el reto fundamental para los esquemas de integración es evitar el colapso y ampliar su incidencia y la defensa de sus intereses, lo cual resulta harto difícil.

Aunque la entrada en vigor del ALCA incidirá de forma determinante sobre todos los países latinoamericanos y caribeños que negocian el acuerdo, las propias disparidades hemisféricas apuntan a que el impacto sobre unos u otros esquemas de integración o países tendrá sus peculiaridades, dada la divergencia en intereses y temas particulares, las estructuras productivas y comerciales, la

¹ No existe consenso internacional acerca de la definición de barreras no arancelarias, ni el ALCA ha adoptado o creado una definición operacional propia.

pertenencia a uniones aduaneras, los regímenes comerciales, la existencia o no de tratados de libre comercio con Estados Unidos, los intereses comunes en las negociaciones, como por la dependencia exportadora de éstos del mercado estadounidense. De tal forma, los países caribeños –frontera imperial para muchos estudiosos y su tercera frontera según los intereses estadounidenses–, tienen rasgos que signan su participación en las negociaciones del ALCA, así como los previsibles impactos futuros.

LA SINGULARIDAD DE LOS MIEMBROS DE LA CARICOM

LA IDENTIFICACIÓN del Caribe no resulta tan evidente como referirse a Centroamérica, América del Sur o geográficamente a América del Norte. El Caribe, como una subregión de lo que llamamos América Latina y el Caribe, está referida a una noción que ha sido –y está siendo– continuamente definida y reinterpretada, en función del interés por ofrecer respuestas a las influencias externas y a los procesos internos (Girvan, 1999).

De tal forma, depende de los enfoques o clasificaciones de que se trate para su tratamiento, gran parte de ellos procedentes de intereses externos a la subregión y con marcados sesgos geopolíticos y estratégicos a tono con las actuales potencias mundiales o sus ex metrópolis. No obstante, el objetivo de este capítulo se reduce a la Comunidad del Caribe (Caricom).²

En el contexto de América Latina y el Caribe, existe consenso que las economías de los países de la Caricom son pequeñas (aunque no son éstas las únicas de la región que son calificadas así). Sin embargo, las definiciones de economía pequeña son disímiles

² Los países miembros actuales de la comunidad son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití (último país en ingresar, en 1997 y cuya incorporación al mercado común se desarrollará por etapas), Jamaica, Montserrat (territorio colonial británico), Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam (ingresó en 1995 y constituye, junto con Haití, los dos únicos países no anglófonos de la comunidad) y Trinidad y Tobago. Son países asociados Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas e Islas Turcas y Caicos, estatus que tiene escasa significación práctica. Observadores de la Caricom son Aruba, Antillas Holandesas, Colombia, República Dominicana, Puerto Rico, México y Venezuela.

y dependen de las cuestiones o indicadores que se utilicen para clasificarlas.

De forma práctica, aunque simplificada, se utiliza una definición que analiza la superficie territorial, la población y el ingreso interno. Como muestra el cuadro siguiente, es muy relativa la homogeneidad con que se percibe a estos países por sus vecinos continentales. Aunque existan elementos comunes entre ellos que los identifiquen, como la pequeña dimensión territorial y la reducida población, son dispares en cuanto a existencia de recursos naturales, ingreso per cápita e Índice de Desarrollo Humano, entre otros importantes indicadores.

CUADRO I
INDICADORES SELECCIONADOS DE LOS ESTADOS
DE LA CARICOM (AÑO 2004)

	<i>Extensión territorial (km²)</i>	<i>Población (miles de habitantes)</i>	<i>Densidad de población (habitante por km²)</i>	<i>PIB por habitante (dólares con paridad de poder adquisitivo)</i>	<i>Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>
Antigua y Barbuda	440	73	166	10,920	0.800 (55)
Bahamas	13,864	317	22.8	17,280	0.815 (51)
Barbados	431	271	628	15,290	0.888 (29)
Belice	22,966	261	11.3	6,080	0.737 (99)
Dominica	751	79	105	5,640	0.743 (95)
Granada	344	80	232	7,280	0.745 (93)
Guyana	216,000	767	3.5	4,260	0.719 (104)
Haití	27,750	8,988	323	1,610	0.463 (153)
Jamaica	11,424	2,676	234.2	3,890	0.764 (79)
Saint Kitts y Nevis	269	42	156.1	12,420	0.844 (39)
Santa Lucía	616	150	243.5	5,300	0.777 (71)
San Vicente y las Granadinas	389	121	311	5,460	0.751 (87)
Surinam	163,820	439	2.67	6,590	0.780 (67)
Trinidad y Tobago	5,128	1,307	254	9,430	0.801 (54)

Nota: Las cifras que aparecen entre paréntesis en la columna del IDH corresponden al lugar que ocupa cada país entre los 177 países para los que se realizó la medición del Informe sobre Desarrollo Humano 2004.

Fuente: *Anuario Estadístico 2004* (CLPAL), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* (PNUD).

Otro criterio habitual para distinguirlas es su escasa influencia en la formación de precios internacionales, en tanto una distinta clasificación enfatiza en aquellas economías que carecen de autonomía para tomar decisiones de política económica y deben adaptarse al contexto creado por las políticas económicas de las grandes economías (De Sierra, 1994), lo cual es válido para las economías caribeñas, pero es común además para la inmensa mayoría de los países subdesarrollados, aun con dimensiones continentales y muy populosos.

Otra definición, sobre la base de la teoría económica convencional, las clasifica reconociendo las expuestas antes, si bien adiciona como rasgo un mercado interno reducido, que dificulta el logro de beneficios en la actual economía mundial globalizada (Escaith, 2001: 74-76). Dicha calificación reconoce el limitado tamaño de los mercados internos, que imponen ciertos obstáculos a la especialización productiva, porque varias actividades industriales y de servicios (privadas y públicas), necesitan escalas de operación mínimas para ser rentables.

Además, en las economías pequeñas la mayoría de los servicios públicos se caracterizan por su indivisibilidad, lo que implica para estos estados que su costo por habitante sea generalmente elevado.

Un rasgo de estas economías es su vulnerabilidad, concepto en el que tampoco existen criterios consensuados ni a nivel regional ni a nivel internacional. Reducida extensión geográfica no significa *per se* vulnerabilidad, sólo si nos refiriéramos a pequeñez económica, es decir, son países vulnerables los incapaces de enfrentar externalidades o variaciones de los procesos internos sin alterar los componentes fundamentales del proceso económico, político y social de la nación, es decir, se trata de insuficiencia en sus rentas de factores productivos y de bienes finales para generar el nivel de acumulación necesario al crecimiento sostenido de las economías y el beneficio de las sociedades (García, 2005).

Esto, en los países de la Caricom, se expresa en la alta dependencia de las importaciones y del capital extranjero, lo que implica que dependan sustancialmente de las exportaciones para su repro-

ducción ampliada, las que concentran en un número reducido de bienes y servicios, además de dirigirlas a destinos comerciales muy concentrados;³ escasa capacidad de ahorro interno; sujeción a mecanismos preferenciales tendientes a eliminarse en el corto y mediano plazos; así como la alta participación de los ingresos arancelarios en la recaudación fiscal, propensos a reducirse bajo las normas de la OMC (de la cual todos los países de la Caricom forman parte), y del ALCA.

El turismo, un sector de tanta importancia para los países de la Caricom, muestra cuán vulnerables son estos países ante contingencias externas, pues como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, se canceló el 65 por ciento de las reservaciones de viajes turísticos hacia el Caribe, lo que afectó considerablemente a la subregión. Sólo en Jamaica, uno de los destinos preferidos de los turistas estadounidenses y canadienses (79 por ciento de los turistas que visitan este país proceden de los Estados Unidos), el sector representa alrededor de 51 por ciento de las exportaciones brutas, y las ganancias provenientes del turismo bajaron 5.3 por ciento (Quintero y Pérez, 2004: 86).

Otros factores de vulnerabilidad lo constituyen los de carácter geográfico y demográfico. En los países insulares de la Caricom es característica la alta densidad poblacional (exceptuando a Bahamas).

En gran medida, parte de la identidad caribeña, además de los factores geográficos, proviene de la experiencia común de la plantación azucarera esclavista, cuya herencia en la actualidad es un sistema agrícola de plantación con predominio del cultivo de la caña de azúcar y los bananos (con uso intensivo de fertilizantes y plaguicidas), que ocupa la mayor parte de la tierra cultivable y que limita el desarrollo de la producción alimentaria local, lo que hace a estos países dependientes en alto grado de las importaciones de alimentos.

³El coeficiente de apertura comercial para las pequeñas economías de América Latina y el Caribe llega al 85 por ciento, comparado con sólo 30 por ciento de las demás economías de la región (Escaith, 2001: 76).

En materia ambiental, los estados caribeños enfrentan el reto de las posibles consecuencias del calentamiento global y la elevación del nivel del mar, pues estimaciones consideran que si se elevara un metro el nivel del mar, una parte considerable de la población caribeña sería afectada: 80 por ciento de la de Guyana, 50 por ciento de la de Antigua y 35 por ciento de la de Belice. Otra consecuencia del cambio climático está asociada a la cantidad y calidad del agua fresca, menor en los países del Caribe insular que en otros grupos de islas ubicados en otras latitudes. Entre 1970-1998, la disponibilidad per cápita del vital recurso era de 574 metros cúbicos para el Caribe, frente a 19,333 metros cúbicos para los territorios insulares del Océano Índico y 149,505 para las islas del Pacífico Sur (Pichs, 2004: 148-149).

Un factor adicional de vulnerabilidad es la dimensión que el Caribe ha tomado como paso en el tráfico de drogas proveniente de América del Sur, dirigida a los mercados estadounidense y europeos, así como a operaciones de lavado de dinero y otros problemas como la corrupción, lo cual ha sido utilizado por Estados Unidos para condicionar la ayuda oficial y presionar para que los países caribeños se unan a su campaña antidrogas.

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN CARIBEÑA

LOS PRIMEROS antecedentes de la Caricom están, en lo fundamental, en la creación, con carácter autónomo, de la Federación de las Indias Occidentales en el año 1958, por 10 colonias británicas en el Caribe, la cual se disuelve en mayo de 1962. Sin embargo, el antecedente directo de la comunidad lo fue Caribbean Free Trade Association (CARIFTA), que entró en vigor con el Tratado de Dickenson Bay en 1965, con el objetivo de impulsar la liberalización del comercio entre sus miembros.

La decisión de los ya estados independientes de profundizar su integración mutua se formalizó con el Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago) en 1973, que creó la Caricom, la cual contempló la eliminación de los aranceles al comercio recíproco y el establecimiento de un arancel externo común (AEC), adoptado de

inmediato por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, los cuatro países de mayor tamaño de la comunidad.

Los objetivos de la Caricom, plasmados en el Tratado Constitutivo, estuvieron dirigidos en tres direcciones: lograr la rápida integración económica entre los estados miembros a través del establecimiento de un mercado común que comprendiera el libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas en la subregión; fortalecer la posición externa de la subregión, a través de la coordinación de políticas externas entre los estados miembros y aumentar la cooperación funcional en áreas como salud, educación, medio ambiente, comunicaciones, ciencia y tecnología, meteorología y enfrentamiento a los desastres naturales (Caricom Secretariat, 2004). Este último asunto marca la diferencia de otros esquemas regionales de integración, por el énfasis de la cooperación en áreas distintas al comercio exterior.

Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, los estados de menor desarrollo económico relativo, mantuvieron la aplicación del arancel adoptado anteriormente y en 1981 se convirtieron en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), y continúan usando la moneda común que heredaron de su pasado colonial, establecieron el Banco Central del Caribe Oriental en 1983.

Aunque la Caricom no tiene un gobierno supranacional, sus objetivos, formas de funcionamiento y participación en los asuntos internos y externos de la subregión la identifican con un nivel de autoridad colectiva importante, y no sólo en aspectos estrictamente comerciales y económicos.

Ya a finales de la década de los ochenta, el patrón de inserción internacional subregional cambia a tono con la orientación de las políticas neoliberales que se entronizaron en estos países y asimila los rasgos del “nuevo regionalismo”. En respuesta a los desafíos de la globalización, la X Conferencia de los Jefes de Estado de la Caricom, en 1989, en Grand Anse (Granada), enuncia la declaración homónima, que declara fortalecer la integración regional y la comunidad en toda su dimensión, mediante la revisión del Tratado de Chaguaramas.

Dicha revisión tuvo el propósito de establecer el Mercado y Economía Única (Caribbean Single and Market Economy –CSME) y concluyó con la firma de un acuerdo contentivo de nueve protocolos, que proveen la base legal para su establecimiento.

El CSME contempla aspectos tales como la eliminación de las barreras intrarregionales al comercio, la adopción de normas de origen flexibles, el establecimiento del sistema armonizado, el libre tránsito de mercancías y servicios, la libre circulación de personas y capitales, el derecho de establecimiento, las medidas para la creación de una unión monetaria, la adopción de mecanismos de apoyo institucionales y estructurales, un programa para los países, las regiones y los sectores de menor desarrollo y una iniciativa de educación pública, temas que, como es obvio, rebasan la liberalización comercial (Caricom Secretariat, 2004).

El AEC es el principal instrumento de la política comercial de la Caricom y estipula la aplicación de aranceles comunes para las importaciones extrarregionales. Por ejemplo, durante la década de los noventa, los aranceles máximos para los productos no agrícolas fueron reducidos de un 35 por ciento a un 20 por ciento, disminuyéndose los aranceles promedios de un 20 a un 10 por ciento. Los productos agrícolas están sujetos a un arancel externo común de un 40 por ciento. Sin embargo, el arancel externo común enfrenta dificultades para su aplicación efectiva por las diferencias entre los países en su implementación, la aplicación de aranceles e impuestos suplementarios a nivel nacional, los cambios temporales en las tasas del AEC y algunas restricciones cuantitativas a las importaciones.

El Protocolo I del CSME está dirigido a la reestructuración de los órganos de la Caricom, y es el que más ha avanzado, al ser aplicado provisionalmente en la mayoría de los estados. Dicho protocolo trata de dar mayor funcionalidad y eficacia a la toma de decisiones. De acuerdo a este, la Conferencia de Jefes de Gobierno es el órgano decisorio supremo, mientras que el mecanismo ejecutivo lo asume el Consejo de Ministros de la Comunidad. Ambos se apoyan en cuatro órganos: el Consejo de Finanzas y Planificación, el

Consejo para las Relaciones Comunitarias y Externas, el Consejo para el Desarrollo Económico y el Consejo para el Desarrollo Social y Humano.

Existen tres órganos que complementan las acciones de política interna y externa conjunta: la Maquinaria Regional Negociadora (caso único entre los esquemas integradores del continente, con un activo papel en las negociaciones multilaterales a nombre de la comunidad), el Banco de Desarrollo del Caribe y la Corte de Justicia del Caribe.

En el mecanismo de Solución de Diferencias, estipulado por el Protocolo IX, los jefes de Estado y gobierno caribeños decidieron establecer la Corte Caribeña de Justicia (CCJ). Esta corte tendrá jurisdicción final en la interpretación y aplicación de los Protocolos y actuará como órgano final de apelación tanto para los asuntos civiles como penales. La CCJ, que debe entrar en vigor en el primer semestre de 2005, reemplazará al Privy Council de Londres como corte de apelaciones de última instancia, una de las rémoras coloniales que arrastraba aún la comunidad.

El compromiso del CSME no tuvo en cuenta las complejidades de tal proyecto, que implica la transformación de 14 economías en una sola, cuya fecha límite original y autoimpuesta para 1993 ha sido pospuesta por diferentes motivos: los peldaños hacia su logro se han convertido en un terreno adverso y difícil, pues pasan desde carencia de una coordinación efectiva de la política fiscal y monetaria (no hay mercado monetario interno ni moneda única, y aunque la OECI sí la tiene, ésta está anclada frente al dólar estadounidense), hasta la no movilidad de los factores productivos, incluida la fuerza de trabajo, amén de que los problemas económicos estructurales de cada uno de los países impactan en el esquema integrador.

El objetivo de establecer el CSME (excepto para Bahamas, que mantiene la postura de no formar parte de esa entidad desde su propuesta), tal como se acordó en la X Cumbre Especial de la Caricom (Puerto España, Trinidad y Tobago, noviembre de 2004) se ha llevado hasta diciembre de 2005.

EL DESEMPEÑO COMERCIAL MÁS RECIENTE

LAS REFORMAS estructurales de carácter neoliberal aplicadas desde finales de los años ochenta, no han conseguido en los países de la Caricom estabilidad en los ritmos de crecimiento anuales. Por otra parte, los flujos de capital extranjero aumentaron notablemente (los flujos privados sobrepasaron con creces a los oficiales), en tanto que la ayuda oficial al desarrollo procedente de la Unión Europea y de los Estados Unidos se contrajo significativamente y aumentó su condicionalidad.

En el ámbito comercial, la creciente apertura de las economías caribeñas y la disminución arancelaria vinculada a ésta, no condujeron a una mayor participación en el comercio extrarregional ni disminuyó la vulnerabilidad de las economías regionales ante los impactos externos.

En la mayoría de las economías de la Caricom se produjo en el decenio del noventa un cambio en sus estructuras exportadoras de bienes, al disminuir las exportaciones de productos básicos, cuya participación en el esquema integrador en el año 2000 fue de 37.4 por ciento. Los productos básicos predominantes en las exportaciones fueron bananos, azúcar, cacao, petróleo y bauxita. En el caso de los manufacturados, los principales fueron los artículos domésticos y electrónicos ensamblados en la agrupación, las prendas de vestir, los alimentos procesados y los derivados del petróleo. Los países de la Caricom no han desarrollado maquilas con uso intensivo de mano de obra a gran escala (a diferencia de lo que ocurre en República Dominicana y en Centroamérica).

La especialización exportadora de Caricom, medida en términos de la ponderación relativa de los rubros de la demanda mundial dinámica dentro de la canasta exportadora, denota que es deficiente y la más baja de todos los esquemas de integración de Latinoamérica y el Caribe, pues pasó de 0.787 entre 1990-1993 a 0.711 entre 1993-1996 y a 0.348 entre 1996-1999 (Bustillo y Ocampo, 2003: 19).

El cambio estructural de mayor trascendencia en el comercio lo constituyó el predominio del comercio de servicios sobre el de bienes: la participación de las exportaciones de servicios en el comercio total de los países de la Caricom pasó de 29,6 por ciento en el año 1985 a 45.6 por ciento cinco años después, a 76.1 por ciento en el año 1995 y a 72.2 por ciento en el año 2002 (CEPAL, 2004: 79), año en que disminuyeron los flujos turísticos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante la terciarización de las economías de la Caricom, son apreciables al interior de estos patrones de especialización: el de los países que se concentran en los servicios o aquellos que lo hacen en bienes.

La composición de las exportaciones de servicios en el periodo 1997-2002 muestra que el 70 por ciento de estas le corresponde a viajes, a transporte 11 por ciento, a los servicios del gobierno 2 por ciento, al igual que a los servicios financieros, a los seguros 3 por ciento, a los de comunicaciones 5 por ciento, a otros de negocios 6 por ciento y a computación e informática 1 por ciento (Chaitoo, 2005). La estructura de exportaciones de servicios es mayoritariamente influida por el turismo, el cual no es de los servicios con mayor dotación de innovación tecnológica, además de que no ha logrado en los países de la comunidad los encadenamientos productivos que promuevan el desarrollo.

En relación con la orientación geográfica del comercio exterior de la comunidad, su comercio intrasubregional no es, de forma general, significativo: estimaciones del año 2003 lo sitúan en 17.5 por ciento (CEPAL, 2004: 112). Sin embargo, el comercio intrasubregional para los países de la OECO asciende a un tercio de su comercio total. Las exportaciones manufactureras más importantes en el comercio intrasubregional son papeles y cartones, bebidas gasificadas no alcohólicas, alimentos elaborados, detergentes y jabones, cemento, hierro y acero.

En el comercio intrasubregional, influye básicamente el de Trinidad y Tobago, pues representa entre el 70 y el 80 por ciento de las exportaciones intrasubregionales (fundamentalmente petróleo y derivados) y entre 11 y 15 por ciento de las importaciones totales del esquema (Caricom Secretariat, 2003).

La estructura de las exportaciones de la Caricom tiene un comportamiento donde predominan las ventas externas a la subregión (casi 75 por ciento), destinándose 43 por ciento de sus exportaciones hacia Estados Unidos (es destino relevante para Trinidad y Tobago, Haití, Dominica, Saint Kitts y Nevis y Belice, que sobrepasan el 50 por ciento del total), 18 por ciento a la Unión Europea (son mayores de 50 por ciento las exportaciones de Santa Lucía y Bahamas hacia el Viejo Continente) y 13.4 por ciento al resto del mundo. Las exportaciones caribeñas hacia los Estados Unidos y la Unión Europea están basadas en mecanismos preferenciales tendientes a eliminarse.

La erosión de las relaciones comerciales preferenciales

Las relaciones de la Caricom con la Unión Europea

En el contexto del actual proceso de globalización y de la liberalización asociado a ésta, las relaciones entre la Caricom y la Unión Europea han cambiado, a tono con las negociaciones que transformaron al Convenio de Lomé (Togo) en el Acuerdo de Cotonou (Benin). El Convenio de Lomé fue suscrito por 45 estados de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP) en 1975, luego de la incorporación del Reino Unido a la entonces Comunidad Europea, incluyendo como signatarios a los 14 Estados de la Caricom.

Los sucesivos Convenios de Lomé, hasta Lomé IV (1989), y precisamente en este último, incorporaron que las exportaciones de la Caricom pudieran ingresar a la Unión Europea sin pagar impuestos y se establecieron regímenes especiales (Protocolos) para el azúcar, los plátanos, la carne de vacuno y el ron.

El Acuerdo de Cotonou (junio de 2000), como resultado de la posición europea de terminar las concesiones preferenciales en aras de responder a las normas de la OMC, dio fin a la primera fase de un proceso de negociaciones –aún en curso, y a culminar en el año 2020–, que modificará el comercio de la Unión Europea con la mayor parte de sus ex colonias desde un espacio poscolonial a un marco de relaciones de carácter neoliberal, sustituyendo relaciones preferenciales por relaciones comerciales recíprocas.

Las relaciones comerciales preferenciales del acuerdo se mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2007, en que serán sustituidas por relaciones recíprocas para todos los miembros ACP, aunque desde 2003 la Unión Europea permite el acceso sin aranceles a sus mercados de 919 nuevas líneas de productos, excepto las armas, para los 48 PMA (solo Haití de la Caricom es beneficiario). Los países de la Caricom lograron que esta medida fuera aplicada de forma gradual para los bananos, el arroz y el azúcar, que son productos sensibles para sus economías, en un plazo de cinco años a culminar en el año 2008.

Las nuevas disposiciones del acuerdo, no han tratado en el enfoque sobre la cooperación económica y comercial entre ACP y la Unión Europea, la necesidad de transformar las bases de la integración de los países ACP a la economía mundial, de manera tal que permita facilitar la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, asimismo, el acuerdo tampoco aborda la falta de coherencia existente entre la política agraria común europea y las oportunidades del sector agrícola en los países en desarrollo (Trade and Development Studies Centre-Trust/FES, 2000).

Los Acuerdos de Cooperación Económica Regionales (ACER), que entrarán en el año 2020, son la forma de concretarse las relaciones comerciales con los países ACP a partir de 2008, excepto para los PMA, que mantendrán los acuerdos tipo Lomé. Los primeros son crecientemente recíprocos y liberalizadores, y su relación con los temas y ritmos de negociación en la OMC es muy estrecho.

Un balance preliminar del vínculo entre la Unión Europea y Caricom apunta, como se ha hecho evidente, a la pérdida de preferencialidad de los países de la comunidad por parte del Viejo Continente, tomando en cuenta, además, que los países de la Caricom han perdido participación en el mercado europeo de forma sostenida: las exportaciones de la Caricom representaron en el año 2000 solo 0.10 por ciento del mercado de importaciones de la Unión Europea, luego de haber significado 0.15 por ciento en el año 1985 (Martínez Piva, 2004: 113).

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
DE LA CARICOM HACIA LA UE
(En porcentaje)

<i>Exportaciones</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Productos basados en recursos naturales	55.6	61.6	59.8	56.2
Manufacturas basadas en productos naturales	25.4	11.1	14.8	13
Manufacturas no basadas en productos naturales	13	25.8	24.9	19.1
<i>a) Baja tecnología</i>	10.8	8.3	1.7	11.3
<i>b) Media tecnología</i>	2.2	17.4	23.1	7.8
Otros	1.4	1.4	0.3	1

Fuente: Juan Carlos Martínez Piva, "El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance", *Revista Nueva Sociedad*, 190, marzo-abril de 2004, p. 113.

Además de la pérdida de mercados, hay una persistente concentración, como se muestra en el cuadro 2, en las exportaciones de productos basados en recursos naturales, si bien es cierto el aumento de exportaciones manufactureras basadas en recursos naturales.

Las relaciones de la Caricom con los Estados Unidos

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (icc) tuvo como centro un sistema unilateral de preferencias comerciales y otros beneficios otorgados a los países que la conforman, como resultado de la aprobación por el Congreso estadounidense de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economy Recovery Act-CBERA), que entró en vigor el 1o. de enero de 1984, en el marco de la Guerra Fría, cuando las prioridades estadounidenses hacia su tercera frontera se manifestaban de forma distinta a la actual.

La CBERA, en sus disposiciones principales, otorgaba unilateralmente un trato comercial preferencial para la mayoría de los productos de los países de la cuenca designados como beneficiarios. Los productos que no dispusieran de un arancel preferencial

establecido eran elegibles para el libre comercio bajo la CBERA —con excepción de los productos textiles y de confección, de zapatos que no fueran elegibles para el sistema generalizado de preferencias (SGP) a partir de la fecha de inicio de ésta, de atún enlatado, de petróleo y sus derivados y de relojes y partes de relojes que tuvieran algún componente originario de países a los que Estados Unidos no otorgara tratamiento de nación más favorecida.

Las importaciones de los países de la Cuenca bajo la CBERA se incrementaron 2.5 veces entre los años 1984 y 2000, aunque el comportamiento ha sido dispar por países y productos (también al interior de la Caricom). En el año 1983, las importaciones de los Estados Unidos correspondientes a los integrantes de la Caricom fueron 43 por ciento del total de los países beneficiarios de la CBERA, mientras que en el año 2000 a estos países sólo les correspondió 16.8 por ciento (Trinidad y Tobago, por el peso de sus exportaciones de etanol, tanto en volumen como en valor, ocupó el cuarto puesto de todos los países beneficiarios, y el primero entre los de la Caricom) (Cobarrubia, 2004: 68).

El sector manufacturero de la Caricom sufrió un retroceso en virtud de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, pues mientras en el año 1990 este representaba 21 por ciento del PIB de la comunidad, en el año 2000 apenas alcanzaba 16 por ciento, lo que puede atribuirse en parte al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que otorga a México ventajas competitivas que no gozan los países de la cuenca. Sólo en Jamaica, las exportaciones de prendas de vestir mostraron una disminución constante en la segunda mitad de los años noventa: tras aumentar de 388 millones de dólares en el año 1993 a 537 millones dos años más tarde, comenzaron a descender hasta alcanzar un mínimo de 268 millones en el año 2000 (CEPAL, 2002: 356).

La ICC se volvió a ajustar ante las demandas de los países de la cuenca por la erosión del acceso preferencial al mercado estadounidense a favor de las exportaciones mexicanas. Las quejas de los caribeños fueron respondidas con la extensión de las provisiones preferenciales del TLCAN para los productos que no se benefi-

ciaban de un trato similar en la CBERA. El ajuste se concretó en la aprobación de la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (U.S.-Caribbean Basin Trade Partnership Act –CBTPA), como parte de la Ley de Comercio y Desarrollo del 2000 (Trade and Development Act of 2000).

La elegibilidad de los países como beneficiarios de la CBPTA exige en la práctica que el Presidente estadounidense tome criterios vigentes de la CBERA y los nuevos de la CBPTA, unos de los cuales es que el país en cuestión haya demostrado compromisos para cumplir sus obligaciones en la OMC en la fecha o antes de la fecha correspondiente y que participe en las negociaciones del ALCA o en otros acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos,⁴ así como que ofrezca protección a los derechos de propiedad intelectual con arreglo al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC o las normas acerca de las compras gubernamentales al estilo de las propuestas en el ALCA.

El periodo de vigencia de la CBPTA finaliza en la fecha que sea más temprana, ya sea *a*) el 30 de noviembre de 2008 o *b*) la fecha en que entre en vigencia el ALCA o un acuerdo de libre comercio similar entre los Estados Unidos y los países beneficiarios de la CBPTA bilateral o multilateralmente (USTR, 2001).

La CBPTA ha reforzado la concentración del comercio exterior caribeño en los productos que están beneficiados por los acuerdos. En el año 2002 las exportaciones de la Caricom a los Estados Unidos representaban 53.6 por ciento del comercio total de la Comunidad, con un crecimiento anual en valor de entre los años 1998 y 2002 de 14 por ciento (Trademap, 2004).⁵ En tanto, los Estados Unidos han triplicado sus exportaciones a la subregión desde el año 1986 hasta el año 2004, pasando de un déficit a un superávit comercial, lo que demuestra quién ha sido en realidad el principal beneficiario de la ICC.

⁴El Congreso estadounidense ha definido explícitamente en la sección 215 a la CBTPA como un paso previo para un TLC con la cuenca del Caribe, el cual, en el caso de los países centroamericanos, ha sido aprobado por el Ejecutivo estadounidense y muy recientemente por el Congreso.

⁵Trademap se nutre de la información que entregan los gobiernos de la región o sus representantes.

En última instancia, los criterios de elegibilidad condicionan a los países a asumir las prioridades geoeconómicas y políticas de los Estados Unidos como propias, en aras de una mayor liberalización y hacer más expedito el tránsito al ALCA.

LA DIFÍCIL RELACIÓN DE LA CARICOM CON EL ALCA

LA CONFORMACIÓN del ALCA significará para los países miembros de la Caricom la profundización de su vulnerabilidad, y hacer más costosa y traumática la transición hacia la liberalización propugnada por el acuerdo hemisférico, tomando en cuenta la escasa diversificación de sus economías y la forma de vinculación que supone para sus países la membresía en el citado acuerdo.

Asociado a esto, el ALCA, que supone la seguridad ante la incertidumbre de la CBPTA, significa también la pérdida de preferencialidad comercial, pues Estados Unidos deberá reducir sus aranceles y liberalizar para todos los países y esquemas de integración, al mismo tiempo que los países caribeños tendrán que permitir el acceso recíproco a sus mercados a productos del resto del continente. Asimismo, tendrán que competir con el resto de los países latinoamericanos y caribeños por atraer inversiones extranjeras directas, provenientes fundamentalmente de los Estados Unidos.

Por otra parte, al materializarse el ALCA, los países de la Caricom tendrán que permitir el acceso a sus mercados de productos europeos, bajo las condiciones de nación más favorecida (NMF) que suponen los acuerdos económicos regionales derivados de las negociaciones del Acuerdo de Cotonou.

El 48 por ciento de las ventas externas del Caribe (incluyendo a República Dominicana) son no agropecuarias, y de éstas un gran componente es petróleo, acero y otros productos de la industria extractiva, productos que en general gozan de niveles de protección relativamente bajos, por lo que los aranceles promedio que enfrenta su oferta exportable son comparativamente reducidos en todos los mercados hemisféricos, exceptuando a la Comunidad Andina (12.8 por ciento) y México (10.5 por ciento) (Blanco y Zabłudovsky, 2003: 14).

De vital importancia para los estados caribeños es la eliminación de sus aranceles. Aunque los países de la Caricom no tienen un alto nivel de industrialización, y sí una alta dependencia importadora, sus niveles de protección son altos para los productos industriales. El sentido de estos altos aranceles es esencialmente impositivo, de ahí que la reducción tarifaria que supone el ALCA es un tema muy sensible para los países de la comunidad, pues los aranceles tienen para ellos mayor significación que para otros países continentales considerados también pequeñas economías. La disminución arancelaria que estos países deben hacer, se convierte, de hecho, en una lesiva concesión no recíproca, en relación con el limitado alcance de la apertura del mercado estadounidense.

CUADRO 3

PORCENTAJE DE LOS INGRESOS ARANCELARIOS EN LA RECAUDACIÓN FISCAL EN PAÍSES DE LA CARICOM

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antigua y Barbuda	42.2	41.7	42.3	37	36.6	36.7	38.9	38.1	ND
Bahamas	62.2	58.2	59.7	60.3	57.3	57.4	58.6	57.3	56.7
Barbados	18.8	17.1	16.6	17.9	16	13.2	9.7	8.9	8.4
Belice	61.3	56.9	56.4	48.9	50.9	27.7	31.2	30.6	31.8
Dominica	52.6	55.2	55.7	48.6	47.1	42.8	44.5	44.6	ND
Granada	27	24.9	22.1	20.6	20	18.2	23.2	24.8	24.3
Guyana	16.4	12.4	14.9	14.5	14	13.5	12.9	13.6	ND
Haití	22	16.6	16.8	13.2	18.9	15.7	21.8	20.5	ND
Jamaica	23.3	24.6	28.5	22.3	26.4	25.4	26.4	27.2	30.4
Saint Kitts y Nevis	52.4	50.2	46.4	47.2	42.2	38.9	39.9	36.3	37.1
Santa Lucía	28.7	29.6	26.5	26.1	26.1	26.7	26.3	25.5	ND
San Vicente y las Granadinas	40.5	39.6	41	40.1	42.2	39.5	41.2	41.1	40.7
Surinam	27.9	29.7	23.5	35.3	30.1	34.9	ND	ND	ND
Trinidad y Tobago	15.1	13.6	10.7	9	5.8	5.2	6.7	8.1	7.7
Promedio anual de AL y C	24.3	23.2	22.5	21.3	21.5	22.5	19.5	19.6	

Fuente: J.J. Schott, *Prospects for the Free Trade in the Americas*, Institute for International Economics, 2001, cuadro 2.10, citado por Germán de la Reza en "Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 8, agosto de 2003, p. 771.

Tomando como referencia que un 5 por ciento de dependencia arancelaria o menos se considera mínima (a finales de los años noventa la imposición al comercio internacional constituyó 20 por ciento de los ingresos fiscales, aunque con diferencias nacionales), y entre 5 y 9.9 por ciento se considera una dependencia baja, en esta última clasificación sólo se incluirían Barbados y Trinidad y Tobago, en tanto que Guyana tendría una calificación de mediana dependencia (entre 10 y 14.9 por ciento), mientras el resto de los países de la Caricom tienen alta dependencia.

Los países del Caribe, asimismo, son los que tienen el mayor porcentaje de picos arancelarios, con 13.2 por ciento de las fracciones con tasas superiores a 20 y hasta 30 por ciento, concentradas en productos con altos niveles de importación, como son automóviles y bienes de capital (Blanco y Zabludovsky, 2003: 15).

Adicionalmente, la pérdida de ingresos será más problemática para países como Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Haití y Jamaica, pues unido a su dependencia de los impuestos sobre las importaciones, presentan un déficit fiscal relativamente alto (Escaith e Inoue, 2001: 5-8), asociado frecuentemente con desequilibrios en la balanza de pagos.

La alternativa convencional de convertir los aranceles en impuestos indirectos mediante una reforma tributaria integral en paralelo a la desgravación tarifaria, requiere un periodo de transición, a tono con la eliminación de la dependencia arancelaria y las características de sus economías, finanzas y comercio, indicativas de la vulnerabilidad de los estados caribeños de referencia.

La reciprocidad en los compromisos, sin reconocer esencialmente las disparidades ni el grado de desarrollo de las economías que negocian el ALCA, propia de la filosofía de libre comercio inherente a este, no contempla instrumentos viables para la adaptación de las pequeñas economías a la integración hemisférica. Aunque en la Reunión Ministerial de Quito, en noviembre de 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se comprometió a crear un fondo de cooperación, es previsible que éste no logre concretar la adaptación a la integración mediante el fortalecimiento de la acti-

vidad productiva, el fomento de la competitividad y el estímulo de las innovaciones y la transferencia de tecnología.

En las negociaciones del ALCA, se aprecia que la agenda de discusión está desequilibrada a favor de los “grandes temas” y los mayores países, y la Caricom, a pesar de estar compuesta por un grupo de países numéricamente alto, constituye una comunidad minoritaria en cuanto a la prevalencia de sus intereses.

El énfasis de la participación de la Caricom en el proyecto hemisférico del ALCA se manifiesta en su actuación en las negociaciones en el Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas, asociado a la definición de “pequeñas economías” o “economías más pequeñas” en las Américas, dada la trascendencia de asumir por esta vía el tratamiento de las asimetrías y la transición a una mayor liberalización que conduzca a más beneficios que perjuicios.

Las características de los países caribeños en cuestión: su vulnerabilidad y pequeñez económica, sus relaciones comerciales externas, el peso de acuerdos preferenciales, la dinámica de su esquema integrador y la tradición al interior de éste del trato especial y diferenciado, determinan su actuación.

El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas⁶ (que reporta al Comité de Negociaciones Comerciales –CNC), fue creado en el año 1998, durante la III Reunión de Ministros de Comercio celebrada en San José, Costa Rica y tiene como funciones dar seguimiento a las negociaciones, evaluar y recomendar al CNC sobre los temas de interés para las pequeñas economías, sin que haya logrado avances sustantivos aparte de las declaraciones, aun cuando en la Declaración de Buenos Aires (Declaración Ministerial de Buenos Aires, Argentina, 1o. de abril de 2001) y en la Cumbre de Presidentes en Quebec también en ese año existen compromisos para *tomar en cuenta las diferencias de desarrollo de los países participantes y prestar especial atención a las necesidades de los países menos favorecidos.*⁷

⁶En los trabajos preparatorios para las negociaciones del ALCA se creó un grupo de trabajo sobre las pequeñas economías, lo cual creó la expectativa de considerarlo como un décimo Grupo de Negociaciones, reconociendo explícitamente la necesidad de un trato especial y diferenciado para esas economías, no obstante, cuando las negociaciones se hicieron oficiales, se convirtió en un Grupo Consultivo.

⁷Todas las cursivas, a menos que se indique lo contrario, corresponden a fragmentos de declaraciones oficiales del ALCA, tomadas de su página web <http://www.ftaa-alca.org>

Uno de los problemas acerca del tema de las pequeñas economías es que las negociaciones se realizan en un grupo consultivo y no en un grupo de negociación. El grupo consultivo no tiene incidencia real en las negociaciones sustantivas como en el caso de un grupo negociador y sus recomendaciones no han encontrado la voluntad política suficiente para ser tomadas en cuenta, por otra parte, las sugerencias deben ser analizadas caso por caso y en correspondencia con el sector, tema o grupo de negociación sobre el que se demanda, lo que implica que las debilidades de las pequeñas naciones son explotadas por la propia estructura del proceso de negociaciones (Girvan, 2002).

Derivado de esto, se hace pertinente una observación, a juicio nuestro nada menor: los negociadores estadounidenses y canadienses insisten que cualquier trato diferenciado deberá ser resultado de la negociación y no del reconocimiento *a priori* de la situación de desventaja (estructural) de las pequeñas economías tal como sucedió en las negociaciones del TLCAN, lo cual es funcional a la erosión que el trato especial y diferenciado está sufriendo en el contexto de las negociaciones multilaterales y en los acuerdos de integración, como parte de un nuevo paradigma de nivelación del terreno del juego y de reducción y eliminación de las preferencias.

Adicionalmente, y con influencia en la dinámica negociadora de la Caricom en el proceso negociador del ALCA, otro elemento de consideración es la restricción de recursos humanos con la habilidad de negociar e implementar acuerdos (aun con la experiencia de la MRN) en comparación con otros países. Mientras México designó 200 especialistas para las negociaciones del ALCA, la cancillería de Saint Kitts y Nevis está compuesta sólo por 11 personas, la Maquinaria Regional Negociadora tiene menos de 10 profesionales y el Colegio de Negociadores para el ALCA de la comunidad tiene alrededor de 20 personas, dos para cada grupo de negociación o consulta, pero éstos no están a tiempo completo (Girvan, 2002).

Asociado a esta debilidad estructural del citado grupo consultivo, están los distintos enfoques que sobre la clasificación de los países (pequeños) existe. En el párrafo 5 de la Declaración

Ministerial de Buenos Aires (VI Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio) se lee:

Reafirmamos nuestro compromiso, plasmado en anteriores Declaraciones Ministeriales, de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de nuestro Hemisferio, para crear oportunidades para la plena participación de las *economías más pequeñas* (cursivas del autor) y aumentar su nivel de desarrollo. Reconocemos las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías en nuestro Hemisferio y *tendremos presente dichas diferencias en nuestras negociaciones para asegurar que reciban el tratamiento que éstas requieren*, de manera que se garantice la plena participación de todos los miembros en la construcción y los beneficios del ALCA.

Mientras en párrafo 6 aparece que:

Reiteramos la importancia que tiene la cooperación para permitir un fortalecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de esas economías. Asimismo, y a la luz de los principios generales que hemos aprobado en la Declaración Ministerial de Costa Rica, reafirmamos la necesidad de contar con asistencia técnica, así como con disposiciones especiales, a fin de *atender las necesidades de los países con diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías*; dentro de ellas, las necesidades específicas de las *pequeñas economías* (cursivas del autor), de forma de realzar su capacidad para obtener los máximos beneficios de su participación en el ALCA.

No se ha llegado a un acuerdo definitivo sobre si se adopta como criterio *economías más pequeñas o pequeñas economías*, lo cual no es, ni por mucho, un asunto semántico, sino estrechamente vinculado a las consabidas asimetrías hemisféricas y la forma en que se decida asumir (o no) el trato especial y diferenciado. Esencialmente, no se ha logrado cambiar el concepto difuso y poco operativo.

Por otra parte, se mantiene la persistencia de lo obvio: todos los países implicados en la negociación, excepto Canadá y Estados Unidos, son economías pequeñas (autodefinidos como “pequeños estados en desarrollo”, “países de menor desarrollo” o las ya citadas) o medianas, en comparación con las dos norteamericanas.

El tiempo transcurrido y las discusiones realizadas acerca de la clasificación, no han conducido a alianzas o a objetivos comunes entre las economías convencionalmente consideradas como pequeñas, como las de la Caricom y las de Centroamérica, puesto que las segundas han concentrado su estrategia en ampliar el acceso a los mercados estadounidense y mexicano negociando acuerdos de libre comercio.

Además, tampoco existe entre los centroamericanos, los miembros de la Caricom, República Dominicana, Panamá y la Comunidad Andina un nivel de comunicación y coordinación suficiente para presentar posiciones conjuntas (Ceara-Hatton, 2001: 23), en lo cual no poca influencia tiene el conflicto histórico entre caribeños insulares anglófonos y otros países de América Latina y los Estados Unidos en torno a los problemas del banano.

Otros factores que obstaculizan el avance en el tema están asociadas al déficit de trabajo analítico por disciplinas comerciales y a la identificación de las diferencias entre las economías pequeñas, que es difícil trabajar en el concepto y los parámetros cuando el marco referencia es la negociación inmediata y cuando todos los actores de la negociación (las economías grandes y las pequeñas) se sientan en la misma mesa para decidir cuál debe ser el trato para las pequeñas economías; asimismo, se pretende un trato para las pequeñas economías sobre una base *ad-hoc* (caso por caso, producto por producto y sector por sector) y no sobre los requerimientos de desarrollo de estos países, disociando los problemas del desarrollo y los requerimientos de las estrategias de crecimiento de las normativas de comercio, además de que en lo interno no se ha hecho un trabajo suficiente con el sector empresarial para identificar en forma precisa qué se quiere en materia del tratamiento de las diferencias y desarrollo (Ceara-Hatton, 2001: 23).

Para el caso de la Caricom, el trato especial y diferenciado tiene un sustento y aplicación distintivo, aunque no exento de deficiencias. En el artículo 3o. del Tratado de Chaguaramas se clasificó a sus miembros en dos categorías: los de mayor y los de menor desarrollo relativo, estos últimos son los que más tarde formaron la OECO, más Belice y Haití.

Más adelante, con la revisión de dicho tratado a partir de la Declaración de Grand Anse, se contempla en el Protocolo VII la asistencia técnica para cumplir con la necesidad de ajustarse al mercado común, o para atraer inversiones y el seguimiento de compromisos internacionales; servicios exentos temporalmente del tratamiento nacional; limitaciones a las importaciones de bienes cuando éstos hacen aportes importantes al PIB, al empleo o a la generación de divisas de un país; restricciones cuantitativas en compras gubernamentales y un Fondo de Ayuda para ayudar a los países menos desarrollados. Peculiar de estas medidas es que el tratamiento no se otorga sólo a países de menor desarrollo, sino también a sectores y a regiones menos desarrolladas de otros países (ALADI, 2002: 22-23).

En el entorno latinoamericano y caribeño, sólo los esquemas de integración de la Comunidad Andina y la Caricom reconocen de forma explícita medidas concretas de trato especial y diferenciado para sus miembros de menos desarrollo económico relativo, pues en el Mercosur no se establecen y en el MCCA se reconocieron originalmente, pero nunca se aplicaron, si bien se han aplicado regímenes especiales en determinadas coyunturas para Nicaragua y Honduras.

La opción estratégica de la Caricom acerca del trato especial y diferenciado es coherente con sus aspiraciones, tanto en el plano multilateral como en el hemisférico y subregional, y pueden ser sintetizadas en las declaraciones de la ministra de Relaciones Exteriores de Barbados en la malograda V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún en el año 2003, pues para los países caribeños:

...El trato especial y diferenciado tiene que encontrar expresión práctica, no solamente en nuestras reglas y reglamentos,

sino también en los programas y políticas que adoptamos en los países en desarrollo... No se puede entender simplemente como un trato diferenciado en cuanto a plazos para implementar acuerdos y decisiones. Al contrario, debe aprovecharse como un instrumento para promover el desarrollo en los países beneficiarios y para facilitar una integración más suave a la economía global. Negarse a reconocer el trato especial y diferenciado en su verdadero contexto significaría dar la espalda a la gravedad de nuestra situación y dejar de reconocer las limitaciones fundamentales que padecen nuestros países y negarnos el derecho a participar de manera significativa en la nueva economía mundial que aspiramos (Miller, 2003).

Las declaraciones citadas están relacionadas con la posición de consenso de la Asociación de Estados del Caribe, que sobre la base del mandato de la VI Reunión de Ministros Responsables de las Negociaciones Comerciales del ALCA había determinado *formular, a más tardar el 1o. de noviembre de 2001, pautas o lineamientos sobre la aplicación del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías* (cursivas del autor). La posición de la Asociación se logró con la coordinación de un taller de discusión, que sirvió de base para que una Reunión de Ministros y Altos Funcionarios responsables de las negociaciones comerciales llegaran a consenso.

Esta posición sostiene que el trato especial y diferenciado es un principio comprendido en el marco de la OMC, y que las disposiciones emanadas de dicha organización constituyen la base para el establecimiento de las mismas dentro del ALCA, así como que el trato especial y diferenciado en el ALCA podría ampliar lo comprendido en la organización multilateral en cobertura, rango y naturaleza, es decir, que las medidas de trato especial y diferenciado sean OMC plus, que las normativas sobre el tema de la OMC sean un piso para las del ALCA.⁸

⁸La propuesta parte de la base de la Declaración de la IV Reunión de Ministros de Comercio del ALCA celebrada en San José, Costa Rica, en el párrafo d) del Anexo I sobre

La argumentación es, a nuestro juicio, válida, aunque también debe reconocerse que en el documento contentivo de la posición está ausente una perspectiva de desarrollo y de una visión global de la problemática de “las pequeñas economías” para insertarse exitosamente en un acuerdo hemisférico donde existen grandes asimetrías de desarrollo y tamaño entre los países, además de que se expone que el trato especial y diferenciado será acordado sobre una base casuística y no sobre la base de principios generales, en lo cual coincide con la exigencia de las mayores economías hemisféricas de que cualquier trato especial deberá ser el resultado de la negociación y no del reconocimiento *a priori* de una situación de desventaja relativa de las pequeñas economías (Ceara Hatton, 2001: 25).

En la Reunión de Ministros de Comercio, celebrada en Quito en noviembre de 2002, se publicó el Segundo Borrador de un Acuerdo y Lineamientos para el Tratamiento de Diferencias en Niveles de Desarrollo y Tamaño de las Economías. En los lineamientos se plantea que las medidas asociadas deben tener como condiciones la flexibilidad para acomodarse a las características de los diferentes países, transparencia y simplicidad para su aplicación, la posibilidad de medidas de transición y de conceder a algunos países periodos más prolongados para cumplir, así como adoptar medidas complementarias (asistencia técnica y programas de entrenamiento para aquellos países que los necesitaran).

También en esa reunión se aprobó un Programa de Cooperación Hemisférica para facilitar la participación de todos los países en la estructuración del ALCA y que, cuando tuviera fondos, fuese administrado por el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas y por el CNC.

Hasta la fecha, las pretensiones de los países de la Caricom no han sido tomadas en cuenta, cabría esperar si se incluyen y se hacen operativas o si, como han anunciado algunos mandatarios

objetivos y principios generales, en el cual se expresa que *el ALCA deberá incorporar mejoras respecto a las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC.*

de la subregión, como el guyanés Jagdeo, los países de la subregión no formarían parte del ALCA si sus necesidades no son incluidas. Podríamos, entonces, preguntarnos, recordando unos versos de Silvio Rodríguez, ¿el tiempo está a favor de los pequeños?

CONCLUSIONES

LOS PAÍSES miembros de la Caricom se caracterizan, en el contexto latinoamericano y caribeño, por la pequeñez económica y su vulnerabilidad, la alta apertura de su economía al comercio internacional y el peso en sus relaciones comerciales externas de acuerdos preferenciales en erosión con la Unión Europea y con los Estados Unidos.

Estos países emprendieron, a finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, un proceso de reformas y ajustes caracterizados por el neoliberalismo y la apertura, que implicó la revisión del Tratado de Chaguaramas, con el objetivo de fortalecer la integración regional y enfrentar los desafíos externos, mediante el establecimiento del Mercado y Economía Única y nueve protocolos que proveen la base legal para su implementación. El Mercado y Economía Única ha tenido y tiene un difícil camino para su materialización.

De forma general, la creciente apertura de las economías caribeñas, la disminución arancelaria vinculada a ésta y la evolución de la Caricom no han conseguido un aumento significativo del comercio fuera de la subregión ni de la participación en las exportaciones extracaribeñas, lo que obstaculiza un crecimiento sostenido como paso imprescindible para emprender un proceso sostenible de desarrollo, lo cual hace más vulnerable su posición en las negociaciones del ALCA.

La filosofía de libre comercio que propugna el ALCA es la base de la reciprocidad en los compromisos, sin reconocer esencialmente las disparidades ni el grado de desarrollo de las economías que lo negocian, ni contemplar instrumentos viables para la adaptación de las pequeñas economías caribeñas a la integración hemisférica, en la que la disminución de los aranceles de éstas y la refor-

ma fiscal consiguiente no tendrán los necesarios mecanismos de apoyo o compensación.

En tal sentido, el énfasis de la participación de la Caricom en las negociaciones del ALCA se manifiesta en su actuación en las negociaciones en el Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas, en aras de que se reconozca por esta vía el tratamiento de las asimetrías y la transición a una mayor liberalización que conduzca a más beneficios que perjuicios, lo cual parece bastante poco probable, lo que anticipa la profundización de la vulnerabilidad de estos países y una afectación brutal para su esquema integrador.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (2002), "El tratamiento de las diferencias con los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA", *Estudio 154*, Secretaría General, Montevideo, 28 de noviembre.
- BLANCO, H. y J. Zabudovsky (2003), "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo-IECI-01, Buenos Aires, Argentina, <http://www.iadb.org/int/itd>
- BUSTILLO, I., y J.A. Ocampo (2003), *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*, Serie Informes Especiales 13, Santiago de Chile, CEPAL mayo.
- CARICOM SECRETARIAT (2003), *Estado de la integración regional*, <http://www.caricom.org>
- _____ (2004), *Establishment of the Caricom Single Market and Economy, Key Elements*, 14 de abril, <http://www.caricom.org>
- CEARA-HATTON, M. (2001), *Pequeñas economías y trato especial y diferenciado en el ALCA*, borrador para discusión, versión, núm. 3, Trinidad y Tobago, 13 de octubre. http://www.acs-aec.org/small_sp.doc
- CEPAL (2001), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000*, cuadro XI.3, Santiago de Chile, Chile, mayo.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo*, vigésimonoveno periodo de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002, LC/G.2157(SES.29/3), 9 de abril de 2002, Naciones Unidas.

- _____ (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003*, Santiago de Chile, Chile, mayo.
- CHAITOO, R. (2005), *Globalization, Trade Liberalization and Development Challenges for Caricom States*, Paper prepared for conference on Globalization and Development Problems, Havana, 7-11 febrero.
- COBARRUBIA, F. (2004), "La iniciativa para la cuenca del Caribe en la estrategia global de Estados Unidos", *Revista Temas de Economía Mundial*, edición especial, Caribe, nueva época (II), La Habana, Cuba, enero de 2004, pp. 62-81, <http://www.ciem.cu>.
- DE LA REZA, G. (2003), "Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 8, México D.F., agosto.
- DE SIERRA, G. (coord.) (1994), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.
- ESCAITH, H. (2001), "Las pequeñas economías de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, núm. 74, Santiago de Chile, pp. 71-85.
- _____ y K. Inoue (2001), "Políticas en materia de aranceles y subsidios de las pequeñas economías frente a la liberalización comercial en las Américas", *Revista Integración y Comercio*, núm. 14, Buenos Aires, Argentina, pp. 3-29.
- GARCÍA, T (2005), *La vulnerabilidad en el Caribe y el trato especial y diferenciado. Algunas implicaciones de las actuales reglas de juego* (inédito).
- GAZTAMBIDE, A. (1996), "La invención del Caribe a partir de 1898", *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 1, Quintana Roo, México, pp. 74-96.
- GIRVAN, N. (1999), "Reinterpretar al Caribe", en *Globalization, the Caribbean, the ACS and Jamaica*, Papers 1996-2003, disco compacto.
- _____ (2002), "Observaciones al ALCA desde la perspectiva de las economías pequeñas", presentación al Foro Internacional Venezuela y ALCA: Riesgos y Oportunidades, Caracas, septiembre 13-14, en *Globalization, the Caribbean, the ACS and Jamaica*, Papers 1996-2003, disco compacto.
- MARTÍNEZ PIVA, J.C. (2004), "El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance", *Revista Nueva Sociedad*, 190, Caracas, Venezuela, marzo-abril, pp. 110-116.
- MILLER, B. (2003), Statement by the Hon. Billie Miller, Senior Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade, Cancun, WTO Ministerial Conference, Fifth session, September 12th, WT/MIN (03)/ST/73.
- PICHS, R. (2004), "La vulnerabilidad de los países caribeños ante los retos globales", *Revista Temas de Economía Mundial*, Edición especial,

- Caribe, nueva época (II), enero, La Habana, Cuba, pp. 138-157, <http://www.ciem.cu>
- QUINTERO, J. y J.A. Pérez (2004), "La Comunidad del Caribe: integración y relaciones externas", *Revista Temas de Economía Mundial*, edición especial, Caribe, nueva época (II), La Habana, Cuba, enero, pp. 82-91, <http://www.ciem.cu>
- SELA (2001), *Implicaciones y oportunidades del ALCA y los países del Gran Caribe*, XXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela, 8-10 de octubre, SP/CI/XXVII.O/DI, núm. 3.
- TRADE AND DEVELOPMENT STUDIES CENTRE-TRUST/FES (2000), *Trade and Development Studies*, núm. 6, User Guide, parte 3, Zimbabwe, octubre.
- USTR (2001), Fourth Report to Congress on the Operation of the Caribbean, Basin Economic Recovery Act, diciembre.

Impacto del ALCA en el avance del proceso de integración regional andino

INTRODUCCIÓN

LA COMUNIDAD Andina (CAN) es un proceso de integración regional que nació durante el *antiguo regionalismo*, años sesenta, y se renovó durante la década de los noventa bajo el paradigma del *nuevo regionalismo* (véase Casas-Gragea, 2002). En América Latina, bajo el liderazgo *estadounidense*, el nuevo regionalismo surgió como una forma distinta de relación internacional entre países en cuanto a metas, objetivos y estructura institucional. Uno de los procesos más paradigmáticos de este nuevo regionalismo para la región está siendo el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).¹

El ALCA tuvo su origen en la Primera Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994. A partir de ese momento y hasta la actualidad se han sucedido otras cumbres,² reuniones ministeriales³ y encuentros periódicos de los 12 grupos de trabajo⁴ existentes para que las negociaciones del ALCA concluyeran en enero de 2005 y para que este acuerdo entrara en vigencia antes

* Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM-CEM-México). Correo electrónico amcasas@itesm.mx

¹ En inglés Free Trade Area of the Americas (FTAA).

² Santiago de Chile en 1998, Quebec en 2001, y en Monterrey en 2004.

³ Denver (Estados Unidos) en junio de 1995, Cartagena (Colombia) en marzo de 1996, Belo Horizonte (Brasil) en marzo de 1998, San José de Costa Rica (Costa Rica) en mayo de 1998, en Toronto (Canadá) en noviembre de 1999, en Buenos Aires (Argentina) en abril de 2001, en Quito (Ecuador) en octubre de 2002, y en Miami (Estados Unidos) en noviembre de 2003.

⁴ Existen nueve grupos de negociación del ALCA que se reúnen regularmente a lo largo del año. Éstos se han establecido en las áreas de acceso a mercados, servicios, inversión, com-

de diciembre de ese mismo año. Este cronograma se ha visto alterado por la paralización de las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del ALCA en sus últimos encuentros internacionales. La reunión ministerial que estaba prevista celebrar en Brasil, bajo la presidencia conjunta de Brasil y Estados Unidos entre noviembre de 2002 y diciembre de 2004, no se ha celebrado hasta la fecha. Esta parálisis que empezaron a sufrir las negociaciones multilaterales y hemisféricas, ha hecho que Estados Unidos cree nuevas formas regionales de avance para el libre comercio con América Latina como están siendo los tratados de libre comercio (TLC) negociados bilateralmente entre Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, entre los que se encuentran algunos andinos. Dice en este sentido Alan Fairlie (2004: 2):

El fracaso de Cancún, influyó decisivamente en el escaso avance de las negociaciones del ALCA. EE.UU. se negaba a discutir el tema de subsidios (en agricultura) y mecanismos antidumping en otro foro que no fuera la OMC. Dado el fracaso señalado, tampoco se negociaron estos temas en el ALCA. Como Brasil y Mercosur tuvieron una posición recíproca respecto a la Agenda Singapur, no hubo avance posible (...) Así, del ALCA comprehensiva que se planteó originalmente, se pasaron a discutir alternativas mucho menos ambiciosas en cuanto a cobertura y profundidad en las distintas mesas de negociación. Aun estas propuestas de "ALCA-light" no prosperaron, a pesar de los esfuerzos de un grupo de países alineados con Estados Unidos que declarativamente planteaban insistir en los plazos y alcances originales.

Las interdependencias generadas entre los andinos durante los últimos 35 años es un elemento que les da mayor consistencia

pras del sector público, solución de controversias, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, política de competencia. También hay tres comités o grupos que se encargan de temas relevantes para la negociación. Éstos son: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

internacional a los países miembros en su relación exterior con otras iniciativas regionales o procesos regionales que, como el ALCA, han surgido en el hemisferio occidental durante los últimos años. Sin embargo, el proceso de negociación de ALCA, y los TLC derivados de éste, con los países andinos puede estar desplazando la agenda de integración subregional a un segundo plano. Elemento, este último, que abre importantes interrogantes sobre el modelo teórico regional de la integración andina y la capacidad de ésta para constituirse en una estrategia válida de desarrollo para la subregión.

Al mismo tiempo, el análisis de los efectos del *nuevo regionalismo* sobre la realidad política y económica de los bloques regionales y subregionales se encuentra todavía en el terreno de las expectativas y muchas veces de la especulación. Precisamente, el análisis de los efectos sobre el desarrollo para la región latinoamericana es lo que ha hecho que el nuevo regionalismo latinoamericano esté suscitando nuevamente en el mundo académico un vivo debate sobre la relación más o menos estrecha que existe entre la integración regional, y sus mutaciones actuales, y el desarrollo.

Este *regionalismo renovado* se caracteriza por ser un fenómeno amplio, difuso y con una gran variedad de matices dependiendo de la región o subregión a la que nos estemos refiriendo.

Paradójicamente, en el momento actual, el término regionalismo, y a pesar de su evolución hacia un fenómeno cada vez más complejo, la mayoría de los autores han asimilado el término regionalismo al de integración regional, que ahora aparecen en la mayoría de los trabajos de investigación y divulgación como sinónimos.

Un buen ejemplo del uso del término integración regional lo representa el reciente libro *Integración regional y desarrollo* de Shiff-Winters. Estos autores se preocupan en el primer capítulo de su trabajo por definir los acuerdos regionales de integración (ARI) como aquellos que

en su forma más simple (...) se limitan a eliminar aranceles en el comercio de bienes dentro del respectivo bloque, pero mu-

chos van más allá e incluyen barreras no arancelarias además de que amplían la apertura a la inversión y a otras políticas. Cuando los países miembros se encuentran más comprometidos se establecen como meta la unión económica y comparten la formación de instituciones ejecutivas, judiciales y legislativas

y concluyen el párrafo: “A falta de una mejor expresión, todos se agruparían en la categoría de acuerdos regionales de integración” (Shiff y Winters, 2004: 2). Posteriormente pasan a definir los términos e indican que

el presente libro trata principalmente de acuerdos comerciales preferenciales entre grupos de países. A ello nos referimos en forma neutra como acuerdos regionales de integración (ARI), con el fin de evitar cualquier implicación peyorativa no fundamentada y de expresar que los convenios se pueden extender más allá del comercio internacional hacia campos tales como inversiones, reglamentaciones nacionales, estándares, infraestructuras y política (...) en este libro se emplea el término regionalismo para cobijar el proceso de creación de los acuerdos regionales de integración (Shiff y Winters, 2004: 2).

En definitiva, todo parecería indicar que los autores buscan el término neutro y no peyorativo de acuerdo regional de integración para englobar todos los acuerdos de distinta naturaleza y concepción que existen hoy en el mundo.

Sin embargo, creemos que esta opción terminológica de Shiff-Winters, como de otros muchos autores, no es adecuada porque al intentar eliminar implicaciones negativas que pueden tener, según ellos, determinadas formas de nombrar algunos acuerdos regionales, ceñidos casi estrictamente al campo del comercio, se eliminan los matices, para nosotros fundamentales, que permiten entender con mayor claridad la complejidad del fenómeno regional actual en el mundo y especialmente entre los países en desarrollo

y que son esenciales para entender en profundidad el debate sobre los procesos regionales que se está produciendo en el hemisferio occidental y donde hace falta distinguir entre el regionalismo proveniente de Estados Unidos,⁵ como son el ALCA y los TLC, de otros que existen en la región como la CAN o el Mercosur,⁶ puesto que éstos en muchas ocasiones giran alrededor de bases teóricas, metas y objetivos diferentes.

Por lo tanto, habría que preguntarse por qué estos autores piensan que determinados términos como acuerdos preferenciales de comercio y cooperación, donde se vería mejor reconocido el regionalismo impulsado desde Estados Unidos, tienen implicaciones semánticas negativas y otros no, y si realmente, un fenómeno tan complejo como el del regionalismo justifica una simplificación terminológica que quite palabras donde existen matices.

En nuestro trabajo nos centraremos en cómo los efectos del ALCA pueden estar haciendo que la CAN esté redefiniendo el nuevo papel estratégico de la integración de sus países miembros en un escenario regional y global más complejo, multidimensional y variable, y en el análisis de la adaptación de la CAN a un nuevo escenario teórico y geográfico en el que la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está siendo un actor trascendente.

REFORMAS ECONÓMICAS Y NUEVO REGIONALISMO PARA AMÉRICA LATINA

DESDE mediados de los años ochenta, los países latinoamericanos empezaron a aplicar políticas económicas de corte ortodoxo, de

⁵ En este regionalismo impulsado desde Estados Unidos, de *inspiración sajona o liberal*, predomina un modelo exclusivamente intergubernamental; con el objetivo fundamental de lograr la integración comercial (intercambio libre de bienes, servicios, y los "nuevos temas" entre los países miembros) y de cooperación en asuntos puntuales (por ejemplo: fomento de la democracia).

⁶ En estos procesos regionales predomina un modelo de regionalización, de *inspiración renana o estructuralista*, de naturaleza intergubernamental y supranacional; con objetivos de

acuerdo con la propuesta de los Programas de Estabilización y de Ajuste Estructural (PAE) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), cuyos principios básicos se conocen como “Consenso de Washington”.⁷ Paralelamente –a propuesta de Estados Unidos, que así se incorporaba a los procesos de construcción regional–, surgió la Empresa para la Iniciativa de las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) de 1990, que derivaría hacia la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hecha a partir de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994; y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN)⁸ que entró en vigor en enero de 1994; y la renovación o nacimiento de acuerdos más ambiciosos de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y el nuevo diseño del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad Andina (CAN).

La puesta en marcha de los PAE ha perseguido el equilibrio macroeconómico a través del control de la inflación; del estímulo a la inversión privada; de un mejor acceso a los recursos financieros, con el afán de lograr precios internacionalmente competitivos; y de un crecimiento estable y duradero. Y todo ello en un

integración económica, política y social; y abarcan temas económicos (desde el intercambio libre de bienes y servicios, y de los llamados “nuevos temas” entre los países miembros, hasta la constitución de una unión económica y monetaria), políticos (por ejemplo, democracia y proyectos de unidad política), y sociales (por ejemplo, circulación de personas, educación, etcétera).

⁷La expresión “Consenso de Washington” la empezó a utilizar en 1989 el economista John Williamson para designar sus 10 recomendaciones para uso de los estados deseosos de reformar sus economías y que tuvieron una enorme influencia, aunque fueron interpretadas y puestas en práctica de manera muy diferentes, según las situaciones locales. Esta expresión adquirió autonomía transformándose en un nombre de marca internacionalmente conocido y utilizado independientemente de su propósito, e incluso de su contenido inicial. Léase “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, bajo la dirección de John Williamson 1990. En este artículo, el autor se pronuncia por la disciplina fiscal, índices de cambio “competitivos”, liberalización del comercio, inversiones extranjeras, privatizaciones y desregulación. Véase M. Naim (2000).

⁸En inglés North American Free Trade Agreement (NAFTA).

amplio, más eficiente, competitivo y creciente espacio económico, capaz de competir mundialmente.

Todos estos acuerdos se han ido situando dentro de una nueva lógica de construcción regional que tiene como elementos básicos: contribuir a la liberalización del comercio mundial a través de la apertura unilateral o de la profusión de acuerdos comerciales y de integración con otros países o bloques, y atraer hacia ellos la inversión extranjera directa (IED).

Estas políticas han abogado por: una mayor apertura comercial y flexibilidad cambiaria, la eliminación de restricciones administrativas a la importación, eliminación de las restricciones a la IED, una reforma de los modelos de administraciones públicas del Estado; la privatización de parte de las actividades del Estado, una mayor desregulación del mercado financiero y la promoción de la competencia; la reforma tributaria; las reformas laborales, y la reforma del sistema de pensiones.

La irrupción de estas políticas en el panorama económico y político de América Latina supuso un giro en el modelo de desarrollo económico en la región. Tras más de una década de aplicación de estas políticas económicas –de las que tanto México como Argentina se erigieron, de distinta forma y por diversos motivos en sus “buques insignia”–, se ha vuelto a abrir el debate sobre la conveniencia de su aplicación para alcanzar una adecuada inserción internacional y unos mejores niveles de vida para sus ciudadanos.

En los últimos años de la década de los noventa y a principios de la presente, Argentina sufrió una profunda crisis económica, política y social que acabó con el esquema de la convertibilidad y con la imagen de este país como alumno aventajado del modelo de desarrollo neoliberal diseñado desde Washington. Decía Paul Krugman (2002) en un artículo en relación con la situación argentina:

Aunque las imágenes de los disturbios en Argentina han pasado fugazmente por las pantallas de nuestros televisores, apenas le importa a nadie en Estados Unidos. No es más que otro de-

sastre en un país pequeño y lejano, del que no sabemos nada, un país tan remoto como, por ejemplo, Afganistán, y con las mismas remotas posibilidades de afectar a nuestras vidas (...) No hago esta comparación a la ligera. Puede que la mayoría de la gente de aquí crea que esto no es más que otra terrible crisis latinoamericana, pero para gran parte del mundo las políticas económicas de Argentina tenían estampada por todas partes la etiqueta *made in Washington*. El catastrófico fracaso de esas políticas es, sobre todo, un desastre para los argentinos, pero también es un desastre para la política exterior estadounidense (...) Así es como los latinoamericanos ven la historia: Argentina, más que ningún otro país en vías de desarrollo, se apuntó a las promesas del *neoliberalismo* promovido por Estados Unidos (...) Se redujeron aranceles, se privatizaron empresas públicas, se abrieron las puertas a las multinacionales y el peso se fijó al dólar. Wall Street se puso muy contento, y el dinero empezó a entrar; durante algún tiempo pareció que las economías de libre mercado estaban justificadas, y sus defensores no dudaron en atribuirse el mérito (...) El pasado abril, George W. Bush volvió a vender la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas como un importante objetivo de política exterior, que “construiría una era de prosperidad en un hemisferio de libertad”. No lloren por Argentina, lloren con ella.

Esta reflexión de Krugman también es en gran medida aplicable a México, puesto que este país fue el primero en desarrollo en firmar un acuerdo de libre comercio con países desarrollados (Estados Unidos y Canadá). Este hito en la historia económica regional inauguró una nueva era para el regionalismo que se convirtió desde entonces en un fenómeno más complejo. En este momento, y con el TLCAN como ejemplo paradigmático, aparecieron los Acuerdos Regionales Norte-Sur junto a los tradicionales Acuerdos Regionales Norte-Norte y Sur-Sur. Los países de menor desarrollo que se fueron incorporando a este tipo de acuerdos esperaban que

éstos les permitieran alcanzar los niveles de desarrollo económico y social del mundo desarrollado.

A principios del siglo XXI, los Acuerdos Norte-Sur se han generalizado en toda América Latina a través de acuerdos o tratados como el ALCA, la negociación o firma de nuevos TLC entre Estados Unidos y países de la región, y los acuerdos de cuarta generación con la Unión Europea (UE), entre otros.

Este desarrollo del regionalismo actual en toda América Latina convierte a México, y al TLCAN, en un referente para el resto de países de la región, y para los países andinos, de poderoso valor simbólico. Parafraseando a Krugman, si el TLCAN es valorado positivamente a 10 años de su entrada en vigor, éste será un motivo de alegría para México, para los países miembros de la CAN y por supuesto para Estados Unidos como hegemon de este tipo de acuerdos; pero si la valoración es de signo contrario, con más sombras que luces, todos los países mencionados e involucrados en acuerdos comerciales de esta naturaleza se deberán sentir preocupados por y con México.

EL MODELO ANDINO DE INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS

LOS ESTUDIOS teóricos del regionalismo desde la perspectiva internacional se detienen en el nacimiento o la reestructuración de los procesos regionales o subregionales en medio y como resultado de las presiones de un determinado contexto internacional. "Los Estados no deciden entrar en un acuerdo preferencial de comercio en el vacío respecto de la política internacional" (Mansfield y Milner, 1999: 608).

Algunas de las causas que transformaron el panorama de construcción regional en América Latina, y que dieron nacimiento al nuevo regionalismo latinoamericano, fueron: por un lado, el cambio de énfasis que se produjo en la política comercial norteamericana, debido a la pérdida de peso de los Estados Unidos en

la economía mundial; y, por otro, la creciente insatisfacción norteamericana con el funcionamiento del régimen multilateral del comercio⁹ para garantizar sus propios intereses comerciales. Esto trajo consigo que desde los Estados Unidos se empezara a estimular la creación de numerosos acuerdos preferenciales de comercio.

Andrew Hurrell ha planteado cuatro vías por las cuales la existencia de un hegemonía podría actuar como un poderoso estimulante para el regionalismo. Determinados países tendrían interés por formar un grupo regional cuando (Hurrell, 1995: 50-53):

1. Quieren contrarrestar el poder de un país hegemónico dentro de una región o continente.
2. Buscan equilibrar el poder dentro de una región a través del impulso de instituciones regionales para limitar la actuación hegemónica de un determinado país.
3. Los países que se integran en este grupo esperan que la mera cercanía al país poderoso les retribuya algún beneficio (*bandwagoning*). Por lo tanto, para que esta vía se active, es necesaria la existencia de un "hegemon local" que insta a los países más débiles, bajo su influencia, a buscar pertenecer a un grupo regional bajo su liderazgo.
4. Existe el estímulo de un hegemon a la formación de un bloque regional que viene condicionado por la pérdida de poder hegemónico de este líder regional.

Desde esta perspectiva teórica, las dos últimas vías serían las que podrían explicar el porqué de la participación de los países andinos dentro del ALCA y los TLC derivados. De hecho, en la actualidad, los países andinos miembros del proceso de integración andino se encuentran involucrados, como bloque, en el ALCA y en la promoción de un Acuerdo de Asociación con la UE, al mismo

⁹La Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aduanas y Comercio (GATT), que duró desde 1987 hasta 1994, en algunos momentos pareció condenada al fracaso. Finalmente la Ronda Uruguay dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT, al final de la Segunda Guerra Mundial.

tiempo que Perú, Ecuador, y Colombia –por separado– están negociando sendos tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Por un lado, la existencia de Estados Unidos, como “hegemón local”, insta a los países andinos, más débiles y bajo su influencia política y económica, a buscar la “integración regional” con éste, esperando que su mera cercanía les retribuya algún beneficio. Esta actuación regional de los países andinos, de menor desarrollo, está fundamentada en la creencia de que la cercanía geográfica a este gran mercado les ofrece la posibilidad de beneficios materiales.

Sin embargo, es importante destacar que esta vía de inserción internacional no siempre tiene porque ser beneficiosa para los países de menor peso, ya que la integración se mueve más por el deslumbramiento pasivo ante las cifras económico-comerciales que por una estrategia activa y bien diseñada de inserción internacional a través de bloques. Desde aquí podríamos también explicar una de las características del regionalismo latinoamericano actual, como es la firma desordenada de acuerdos bilaterales, trilaterales y multilaterales entre los países en desarrollo y con otros países o áreas en el mundo. En algunas ocasiones, los países en desarrollo imaginan que su simple presencia en el máximo número de acuerdos regionales, sin mayor estrategia, les reportará algún beneficio.

Por otra parte, la pérdida de peso de la economía norteamericana a finales de los años ochenta y la creciente insatisfacción de Estados Unidos con el funcionamiento del régimen multilateral del comercio, en el GATT-OMC, para garantizar sus propios intereses comerciales, motivó a este país a estimular la creación de numerosos acuerdos preferenciales de comercio y cooperación con los países latinoamericanos. Inaugurando el llamado nuevo regionalismo latinoamericano.

A partir de las líneas teóricas de Hurrell, que buscan analizar cómo cada una de las corrientes teóricas contempladas analizaba las relaciones de poder entre países y bloques regionales, así como su interdependencia económica y política, se enmarcan las rela-

ciones de la CAN con Estados Unidos. En nuestra opinión, éstas se revelan especialmente importantes para el presente y el futuro de la integración subregional andina.

Además, *El nuevo regionalismo andino* está facilitando que los países miembros, individualmente o como grupo subregional, estén participando o negociando con otros países, subregiones y regiones, tanto en el hemisferio americano como fuera de éste. Dentro de esta nueva lógica de construcción regional que ha aportado el “nuevo regionalismo andino”, la CAN, en la actualidad, está involucrada con el resto de países del hemisferio para el establecimiento del ALCA en el año 2005 y Colombia, Perú y Ecuador están negociando TLC con Estados Unidos, al mismo tiempo mantiene negociaciones con la UE para impulsar un acuerdo de asociación, Mercosur y Chile, con los países latinoamericanos en las cumbres sudamericanas, con el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con Rusia, con China, y con la OMC. Además de todos los acuerdos bilaterales o multilaterales que los países andinos individualmente han firmado con países o bloques extra-subregionales.

De todas estas negociaciones consideramos que tienen un mayor poder referencial sobre la CAN las que se están llevando a cabo en el seno del ALCA, con la UE y con Mercosur. La calidad de relación con estos tres procesos regionales, por la que tienen de peso referencial, se nos revela clave para la definición del modelo andino de integración y de los posibles escenarios que se abren para el regionalismo andino y latinoamericano en un futuro próximo. En otras palabras, los acuerdos y grados de compromiso que se adquieran con cada uno de ellos terminarán de definir cuál será el poder hegemónico, qué paradigma tendrá más peso y qué beneficios aportará a los países miembros. Esto es debido a que tanto los Estados Unidos (el mejor posicionado), como la UE y Brasil tienen interés en establecer algún tipo de liderazgo sobre la subregión andina, ante la ausencia de un hegemón subregional. Y si el liderazgo resultante tiene un carácter benigno, deberá ayudar y permitir el logro de los amplios objetivos de integración a los que los países andinos dicen aspirar.

CUADRO 1
COMUNIDAD ANDINA:
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
A LOS PRINCIPALES MERCADOS
(Millones de dólares)

<i>Mercados copartícipes</i>	<i>1991</i>		<i>2000</i>		<i>Tasa de crecimiento medio anual 1991-2000</i>
	<i>Valor</i>	<i>% sobre el total</i>	<i>Valor</i>	<i>% sobre el total</i>	
Exportación FOB					
total mundo	29,412	100	57,423	100	7.7
Estados Unidos	11,594	39.4	26,808	46.7	9.8
Unión Europea-15	5,360	18.2	5,605	9.8	0.5
Comunidad Andina	1,797	6.1	5,167	9	12.5
Mercosur	984	3.3	2,299	4	9.9
Importaciones CIF					
total mundo	22,880	100	39,626	100	6.3
Estados Unidos	8,945	39.1	12,686	32	4
Unión Europea-15	4,910	21.5	6,500	16.4	3.2
Comunidad Andina	1,769	7.7	5,466	13.8	13.2
Mercosur	2,013	8.8	3,291	8.3	5.6

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General.

COMERCIO ANDINO CON LOS ESTADOS UNIDOS¹⁰

ESTADOS Unidos es el principal socio comercial de los países de la CAN. El intercambio entre ellos alcanzó los 40,000 millones de dólares en el año 2000, de los cuales 27,000 millones corresponden a las exportaciones (aproximadamente el 44 por ciento del total exportado al mundo) y 13,000 millones a las importaciones de la CAN desde los Estados Unidos (aproximadamente el 35 por ciento de las importaciones andinas del mundo). En el año 2000 se recuperó el intercambio comercial, después de la caída sufrida en los años 1998 y 1999 a 31 millones de dólares. Entre 1991 y 1997, se puede observar una tendencia creciente y sostenida en el intercambio comercial con los Estados Unidos.

¹⁰Véase SGCANT (2001).

La balanza comercial de la CAN con Estados Unidos fue favorable a la CAN en el periodo de 1990 a 2000. En los años que la balanza comercial se hizo más favorable, correspondió a los años de mayor valor en las ventas de petróleo y derivados a dicho mercado.

Entre 1990 y 2000, las exportaciones de la CAN hacia Estados Unidos crecieron a una tasa promedio anual del 6 por ciento. Éstas pasaron de un valor de 15,000 millones de dólares en 1990 a un valor de 27,000 millones en el año 2000. El país que más exporta es Venezuela, principalmente petróleo y derivados, seguido de Colombia, Perú, Ecuador y en menor medida, Bolivia.

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA
CON LOS ESTADOS UNIDOS Y CON EL MUNDO
(Millones de dólares)

Años	Estados Unidos			Mundo		
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1990	14,907	6,583	8,323	31,401	17,736	13,665
1991	11,594	8,945	2,649	29,412	22,880	6,532
1992	11,886	10,736	1,150	28,378	27,162	1,216
1993	12,861	11,281	1,579	29,740	29,401	339
1994	13,661	10,446	3,215	34,252	30,731	3,521
1995	14,737	13,206	1,531	37,903	38,324	-421
1996	20,744	13,057	7,687	45,500	37,026	8,474
1997	20,558	15,576	4,981	47,677	43,982	3,695
1998	15,718	15,462	256	38,896	45,709	-6,813
Comercio acumulado 1969-1998	274,296	228,667	45,629	693,817	602,856	90,961
Participación en el comercio total (mundo)	39.50%	37.90%		100.00%	100.00%	
Tasa de crecimiento promedio anual	8.10%	8.30%		7.40%	9.00%	

Fuente: SGCAN Comunidad Andina con los Estados Unidos de Norteamérica comercio e inversión 1969-1998, SG/di 228, Lima SGCAN, 29 de marzo de 2000, p. 5.

Las importaciones desde 1990 (casi 7,000 millones de dólares), mostraron en general una tendencia creciente hasta 1998

(más de 15,000 millones de dólares). Nivel que se redujo durante los años 1999 (12,000 millones) y 2000 (13,000 millones). La tasa promedio anual de crecimiento durante la década fue del 7 por ciento. El país andino que más compra de Estados Unidos es Venezuela, seguido de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.

El número de subpartidas Nandina exportadas por la CAN hacia los Estados Unidos se incrementó de 1,939 en 1990 a 2,963 en el año 1999 (57 por ciento del total de las subpartidas Nandina que la CAN exportó al mundo), lo cual muestra un aumento en el grado de diversificación de las exportaciones.

En el caso de las importaciones, éstas también vieron incrementadas el número de subpartidas Nandina, pasando de 5,782 subpartidas en 1990 a más de 6,019 subpartidas en el año 1999 (significó el 94 por ciento del número de subpartidas que la CAN compra del mundo).

Los principales productos exportados por la CAN a Estados Unidos son petróleo crudo (22.5 por ciento en 1999), derivados de petróleo (5.6 por ciento), café sin descafeinar (1.4 por ciento) y banano (1.1 por ciento). Le siguen en importancia los cátodos de cobre refinado, camarones y langostinos, pigmentos en polvo y laminillas metálicas, oro en bruto y *fueloils* (representaron cada uno entre el 0.5 y 1 por ciento). El resto, entre los que se encuentran la exportación de claveles, cemento Portland, camisas de punto de algodón, artículos de joyería, etcétera, tuvieron una participación cada uno menor al 0.3 por ciento.

Por el lado de las importaciones, éstas fueron muy diversas, siendo los principales productos el maíz amarillo duro (1 por ciento), aparatos emisores y receptores de radiotelefonía (1 por ciento), trigo excepto duro y vehículos (con una participación cada uno entre 0.4 y 0.5 por ciento).

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA PROVENIENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

LA IED proveniente de los Estados Unidos es significativa en la CAN con un nivel promedio de 1,600 millones de dólares durante

la segunda mitad de la década de los noventa. Venezuela es el país que más inversión estadounidense recibió, concentrada básicamente, en el año 2000, en el sector servicios (29 por ciento), financiero (28 por ciento) y petróleo (23 por ciento). En Colombia, durante este mismo año, la inversión de Estados Unidos se dirigió principalmente al sector manufacturero, mientras que en Perú en su mayoría la inversión fue hacia el sector servicios (véase Taccone y Nogueira, 2002: 88).

CUADRO 3

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA PROVENIENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA LA COMUNIDAD ANDINA (Millones de dólares)

<i>País</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bolivia	42	70	108	71	78	135	124	293	303
Colombia	126	110	79	126	214	737	376	510	308
Ecuador	72	97	125	367	379	306	223	280	360
Perú	7	6	7	30	101	116	362	230	127
Venezuela	243	1,030	338	43	68	26	55	144	147
Comunidad Andina	490	1,313	657	637	840	1,320	1,140	1,457	1,245

Fuente: SGCAN, Comunidad Andina con los Estados Unidos de Norteamérica comercio e inversión 1969-1998. SG/di 228, Lima, SGCAN, 29 de marzo de 2000, p. 22.

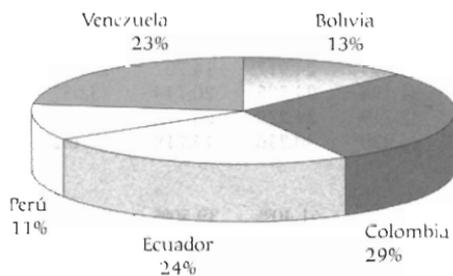
LA INTEGRACIÓN ANDINA EN EL CAMINO AL ALCA

LOS ESTADOS Unidos tienen un gran peso en la subregión andina especialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Actualmente, además de ser el primer socio comercial, está liderando el proceso ALCA desde donde se piensa en un regionalismo económico sustentado en un "acuerdo preferencial de comercio y cooperación" de construcción intergubernamental que cree un mercado americano con unas reglas del

juego en materia de bienes, servicios y “nuevos temas” que están por definirse y cuyo resultado final dependerá de la negociación entre Estados Unidos, Canadá y los países y bloques latinoamericanos con la excepción de Cuba (34 gobiernos en total).

GRÁFICA 1

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA EN LOS PAÍSES ANDINOS PROVENIENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1990-1998



Fuente: CGA-AN, *Comunidad Andina con los Estados Unidos de Norteamérica comercio e inversión 1969-1998*, SG/di 228, Lima, SGCAN, 29 de marzo de 2000, p. 22.

Los países que están negociando el ALCA significan en términos de mercado aproximadamente 800 millones de habitantes y 11,000 millones de dólares de producto bruto (en el año 1999, Estados Unidos registró un PIB de 9,237 millones de dólares), lo que equivale a un tercio del producto bruto mundial. El comercio que se realiza al interior de la zona ALCA es de 3,000 millones de dólares (un cuarto del total de comercio mundial) (Alain, 2001; Cárdenas, 2001; Robert, 2002).

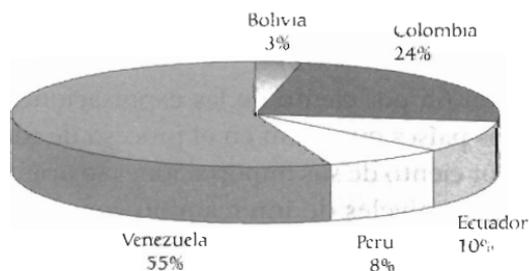
En 1999, un 65 por ciento de las exportaciones andinas se destinaron a los países que están en el proceso de formación del ALCA y un 60 por ciento de sus importaciones se originaron en los mismos. De estos niveles de intercambio comercial, el 44 por ciento de las exportaciones y el 35 por ciento de las importaciones correspondieron al comercio de la subregión con Estados Unidos (Cárdenas, 2001: 3).

CUADRO 4
COMERCIO EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA
CON EL ALCA, CON LOS ESTADOS UNIDOS Y CON EL MUNDO
 (Millones de dólares)

Años	ALCA		Estados Unidos		Mundo	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1990	19,829	10,847	14,907	6,583	31,401	17,736
1991	17,430	14,538	11,594	8,945	29,412	22,880
1992	17,796	17,276	11,886	10,736	28,378	27,162
1993	19,541	18,579	12,861	11,281	29,710	29,401
1994	22,347	18,895	13,661	10,446	34,252	30,731
1995	24,695	24,917	14,737	13,206	37,903	38,324
1996	31,194	24,535	20,744	13,057	45,500	37,026
1997	32,719	29,238	20,558	15,576	47,677	43,982
1998	26,220	30,256	15,718	15,462	38,896	45,709
Participación en el comercio total (mundo) 1969-1998	67.7%	61.40%	39.50%	37.90%	100.00%	100.00%
Tasa de crecimiento promedio anual 1969-1998	7.30%	9.90%	8.10%	8.30%	7.40%	9.00%

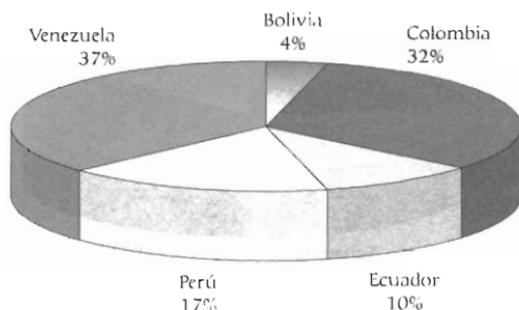
Fuente: SGCAN, *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA comercio e inversión 1969-1998*, SGC/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio de 1999, p. 8; SGCAN, *Comunidad Andina con los Estados Unidos de Norteamérica comercio e inversión 1969-1998*, SGC/di 228, Lima, SGCAN, 29 de marzo de 2000, p. 5.

GRÁFICA 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
DE LOS PAÍSES ANDINOS HACIA EL ALCA,
1990-1998



Fuente: SGCAN, *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA comercio e inversión 1969-1998*, SGC/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio de 1999, p. 12.

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES
DE LOS PAÍSES ANDINOS HACIA EL ALCA,
1990-1998



Fuente: SGCAN, *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA comercio e inversión 1969-1998*, SC/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio de 1999, p. 13.

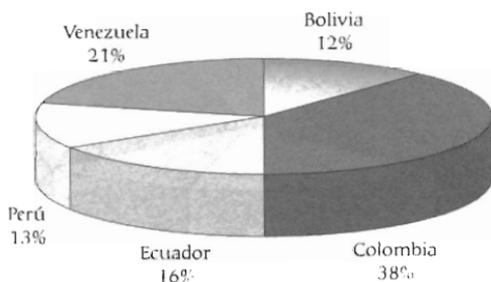
Respecto de la inversión extranjera directa (IED) procedente del ALCA hacia los países andinos, ésta aumentó significativamente entre 1990 y 1997, lo cual demuestra que ha habido un pro-

CUADRO 5
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA
EN LOS PAÍSES ANDINOS PROVENIENTES DEL ALCA
Y DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de dólares)

Año	ALCA	Estados Unidos
1990	801	409
1991	404	1,313
1992	1,623	657
1993	1,013	637
1994	1,637	840
1995	2,274	1,320
1996	2,128	1,140
1997	3,562	1,457

Fuente: SGCAN, *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA comercio e inversión 1969-1998*, SC/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio de 1999, p. 29; SGCAN, *Comunidad Andina con los Estados Unidos de Norteamérica comercio e inversión 1969-1998*, SC/di 228, Lima, SGCAN, 29 de marzo de 2000, p. 22.

GRÁFICA 4
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA
 EN LOS PAÍSES ANDINOS HACIA EL ALCA,
 1990-1997



fuente: SGCAN, *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA: comercio e inversión 1969-1998*, SGC/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio de 1999, p. 30.

gresivo interés en invertir en los países de la CAN. Esta IED pasó de 801 millones de dólares en 1990 a 3,562 en 1997. De dicha inversión 490 millones de dólares en 1990 y 1,457 millones en 1997 tuvieron su origen en Estados Unidos.

La observación de los datos anteriores nos indica la importancia de Estados Unidos en el proceso ALCA en relación con la CAN. Este peso norteamericano en las negociaciones de la subregión andina en el ALCA, hace que ésta tenga puesta su mirada en el país del norte del hemisferio occidental más que en el resto de los 34 países que están en su proceso de formación. En definitiva, una subregión como la andina cuando piensa en el ALCA, inevitablemente piensa en su posición respecto a Estados Unidos más que en su relación respecto al resto de la región.

En un trabajo sobre el ALCA y sus implicaciones para América Latina, los investigadores Roberto Bouzas y Gustavo Svarzman concluían:

A pesar de que el hemisferio occidental es una región muy heterogénea, la distribución de poder e influencia es tal que permitiría un ejercicio poco contestado de hegemonía. Por esta razón, dados los incentivos “defensivos” para participar

del ALCA que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, la contribución decisiva (tanto en términos de compromiso como de liderazgo) quedará en manos de Estados Unidos. El interrogante es, entretanto, cuál será el margen en este escenario para negociar un acuerdo más balanceado que la simple adopción de una agenda unilateral (...) el resultado más importante del proceso de ALCA hasta el momento ha sido que, aun en un contexto de intereses divergentes, el énfasis se ha desplazado desde soluciones no cooperativas hacia un intento de arbitraje de las agendas y los intereses en conflicto. Las negociaciones han mantenido su *momentum* y no se han disuelto en un ejercicio retórico sin contenido sustantivo. Por el contrario, ha habido un progreso continuo y acumulativo –aunque gradual– que ha generado un stock considerable de compromisos. Cuando se consideran las condiciones iniciales, éste es sin duda un resultado que no puede subestimarse. En cualquier caso el proceso recién comienza y la parte más difícil aún está por delante. El principal desafío seguirá siendo cómo asegurar que eventualmente haya un acuerdo y que éste vaya más allá de la simple adopción de una agenda unilateral (Bouzas y Svarzman, 2002: 104-105).

Los países de la CAN han sido un elemento activo en el proceso de negociación del ALCA en el que incluso Colombia y Ecuador han ostentado su presidencia. Además, la CAN ha acordado participar de forma conjunta en las negociaciones y con vocería única. Esto último mediante la adopción de “posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, incluyendo la concertación de votaciones y candidatura”.¹¹ Esta forma de actuar internacionalmente ayudará a la CAN, al menos en teoría, a neutralizar su dependencia en el seno de estas negociaciones. “Deberá asegurar que las negociaciones del ALCA conduzcan a la formulación de un acuerdo que contemple condiciones para una participación equi-

¹¹ Decisión 458 sobre los lineamientos de la política externa común del 25 de mayo de 1999, p. 3.

tativa de los países andinos, atendiendo a los diferentes niveles de desarrollo y del tamaño de las economías".¹² La posición andina como bloque dentro del ALCA ha sido puesta en práctica con éxito, pero la fortaleza de esta posición comunitaria se irá poniendo a prueba conforme avancen las negociaciones y éstas vayan requiriendo más definición (hasta ahora sólo se han negociado en el ALCA los términos de la negociación) por parte de los países y, sobre todo, cuando aparezcan intereses contrapuestos entre ellos.

La lógica de construcción regional que está impulsando Estados Unidos a través del ALCA y que en la CAN está teniendo una gran capacidad referencial, apoyada en el regionalismo abierto andino, consiste en la formación de una zona de libre comercio hemisférica típica del *nuevo regionalismo*, también conocido como de *nueva generación*. Esta dinámica regional le plantea un gran desafío a la CAN que, por un lado aspira a una integración profunda, pero en la que uno de los resultados que se pueden derivar del ALCA es que absorba a la CAN y a las negociaciones que la subregión andina mantiene con otros grupos y países. Y que, además, haga que la integración subregional andina quede totalmente bajo el paradigma sajón o liberal (véanse notas a pie de página 4 y 5) y, por lo tanto, ésta finalmente se redefina como un "acuerdo preferencial de comercio y cooperación" dentro del marco mayor de las relaciones hemisféricas.

Si la CAN quiere que esto no ocurra, debe asumir el ALCA sin renunciar a una cierta independencia como bloque subregional de integración con sus aspiraciones propias. Dice Cárdenas:

La estrategia de negociación que asuma la Comunidad Andina en el ALCA no debe ser simplemente la que se adopte en la negociación de cualquier acuerdo comercial con el fin de conseguir determinadas preferencias comerciales que permitan un mejor y más fácil acceso de sus bienes y servicios, sino que tiene que ser más amplia y profunda y concebirse como un proceso complementario y convergente (...) La estrategia de la Comunidad Andina debe comprender también un exa-

¹² Manuel José Cárdenas, *op. cit.*, p. 3.

men de aquellas corrientes de comercio y de los aspectos del proceso de integración que vale la pena preservar, conservar, profundizar y ampliar para favorecer el desarrollo económico y social de sus países miembros (Cárdenas, 2001: 7).

En diciembre de 1991, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA),¹³ que otorga preferencias arancelarias a una buena parte de los bienes provenientes de los países andinos, excepto los de Venezuela, para acceder al mercado estadounidense, con el fin último de apoyar la lucha contra el narcotráfico.

El grado de utilización de estas preferencias comerciales ha sido cada vez más importante. Se estima que más del 30 por ciento de las exportaciones andinas a Estados Unidos utilizan este mecanismo. Y cerca del 50 por ciento de las importaciones estadounidenses se han acogido al ATPA (6,400 productos). Las tasas preferenciales otorgadas son del 0 por ciento en la mayoría de los casos y del 2.5 por ciento *ad valorem* para el caso de algunos productos. Sin embargo, la carne de res, azúcar y algunos productos agrícolas requieren cumplir algunas condiciones adicionales a las mencionadas en el ATPA, tales como las cuotas y requerimientos sanitarios establecidos por el gobierno de los Estados Unidos. Del mismo modo, no han podido ser elegidos para ingresar libres de aranceles en Estados Unidos, productos como equipaje, maletines de cuero, productos planos (como billeteras y portafolios), guantes y ropa de cuero, aunque han podido ingresar en el mercado norteamericano con tasas reducidas. También existen productos que no han sido elegibles para el ATPA, tales como la mayoría de textiles y confecciones, determinados calzados, atún enlatado, petróleo y sus derivados, algunos relojes y partes de éstos, algunos productos derivados del azúcar y ron (Taccone y Nogueira, 2002: 87).

Los principales productos beneficiados por el ATPA importados desde Estados Unidos entre 1995 y 1999 fueron árboles vivos y otras plantas, flores y *foliage* ornamental; cobre y sus derivados; per-

¹³ Siglas en inglés de Andean Trade Preference Act.

las naturales o cultivadas y otras piedras preciosas; tintes y derivados para teñir; carne de pescado, moluscos y otros marinos invertebrados; zinc y derivados; algunos vegetales y tubérculos; artículos de plástico; madera y artículos de madera. Todos ellos representaron el 86 por ciento de las importaciones de Estados Unidos bajo el ATPA en 1999.¹⁴

Esta ley tenía el horizonte temporal de diciembre de 2001 para dejar de estar en vigencia, pero durante los años 2001 y 2002, los países andinos pidieron a Estados Unidos que se renovase y se ampliase. Esta petición finalmente fue atendida cuando el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, George W. Bush, sancionó la Ley Comercial de 6 de agosto de 2002. Esta ley norteamericana confiere al Ejecutivo de ese país la autoridad para negociar y suscribir acuerdos comerciales (TPA),¹⁵ lo que incluye a la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA)¹⁶ –la nueva versión del ATPA. Ésta regirá hasta el 31 de diciembre de 2006.

Entre los objetivos que se marcaba la CAN, para la renovación y ampliación del ATPA, era que este mecanismo ampliase su cobertura a Venezuela como beneficiario; que tuviera en cuenta la oferta exportable y estructura productiva de la subregión; que se incorporase plenamente el sector de textiles y confecciones (demanda fundamental de Perú), y de otros productos de interés para la subregión, tales como los productos pesqueros e hidrobiológicos; y que la ampliación no se sujetase a requisitos de origen que restrinjan el acceso de los bienes andinos beneficiarios, sino ajustarse a la estructura productiva de la subregión (la incorporación de mayor valor agregado regional a los productos de exportación permitirá generar nuevos empleos que absorban la mano de obra actualmente empleada en actividades ilícitas). Con estas peticiones, además, se pretendía eliminar las desventajas con las que actualmente se enfrentan las exportaciones andinas comparadas

¹⁴Véase U.S. International Trade Comisión (2000). El párrafo es una elaboración de Juan José Taccone y Uziel Nogueira, 2002: 87, a partir de este informe.

¹⁵Siglas en inglés de Trade Preference Act, la cual también es conocida como *fast track*.

¹⁶Siglas en inglés de Andean Trade Preference Drug Eradication Act.

con las centroamericanas o las mexicanas, que obtienen mayores preferencias a través del CBI¹⁷ y TLCAN, como es el caso para los textiles y confecciones, ciertos azúcares, el ron y los aguardientes (SGCAN, 2002).

Por último, en el ATPDEA no se han extendido las preferencias a Venezuela a pesar de la solicitud andina. Tampoco ha ocurrido esto con los textiles y confecciones, el ron y el aguardiente de caña, azúcares, mieles y productos que contienen azúcares, y el atún enlatado (excepto el cosechado por naves de bandera estadounidense), que se han mantenido excluidos del tratamiento preferente. Sin embargo, con la nueva ley podrán gozar de tratamiento preferente –el Presidente de los Estados Unidos está facultado para otorgarlas siempre y cuando éstos no sean considerados bienes sensibles– el calzado que no esté contemplado como elegible dentro del sistema generalizado de preferencias, dos subpartidas del petróleo y sus derivados, algunos relojes y sus componentes, y carteras, maletas, artículos planos (como billeteras y portafolios), guantes de trabajo y confecciones de cuero que no fueran elegibles en agosto de 1985 dentro del sistema generalizado de preferencias.

En cuanto a la relación de la CAN con Estados Unidos, el 8 de noviembre de 2002, el ex secretario general de la CAN¹⁸ propuso la suscripción de un Acuerdo Marco entre Estados Unidos y los países andinos que ayude a formar un acuerdo preferencial de comercio y cooperación entre ellos. A este acuerdo, con el referente del TLC y de la solicitud que ha hecho Chile, se podrán acoger dos o tres países de la subregión, y los que no deseen todavía hacerlo, se podrán adherir más tarde. Esta iniciativa, en la que no tienen por qué implicarse los cinco países andinos, produce cierta inquietud porque en el caso de ponerse en marcha tendría importantes implicaciones sobre el proyecto subregional andino. Aunque, el ex secretario general de la CAN encuadra este posible

¹⁷ Caribbean Basin Initiative. En español se conoce como Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

¹⁸ Desde el 7 de agosto de 2002, el secretario de la CAN es el colombiano Guillermo Fernández de Soto. Desde el 15 de enero de 2004, este puesto lo ocupa Allan Wagner.

acuerdo en el *nuevo regionalismo andino* de los años noventa, según el cual el proceso andino de integración ha pasado a convertirse en un proceso abierto que pretende ser un vehículo para la inserción competitiva de los países que forman la CAN en la economía mundial y, por lo tanto, de acuerdo a esta nueva lógica de construcción regional se puede invocar el avance regional de estos países de acuerdo a una “geometría variable” como, dice el secretario general de la CAN, hizo Europa.¹⁹ Por otro lado, la acogida favorable de esta iniciativa andina por parte de Estados Unidos puede significar que este país ve en ella una alternativa para la consolidación de su paradigma de construcción regional en el caso de que el ALCA finalmente no se ponga en marcha.

El papel hegemónico de Estados Unidos sobre América Latina y la subregión andina es evidente. La Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) reconoce que éste tiene implicaciones en los países andinos en términos políticos y económicos a través del nuevo regionalismo impulsado desde Estados Unidos, representado en un primer momento por el TLC y posteriormente por el ALCA. En este sentido son claras las palabras de la SGCAN cuando dice que “el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –en particular el mercado estadounidense– constituye el más poderoso polo de atracción en la región” (SGCAN, 2000b: 1). Aunque este liderazgo norteamericano también es percibido ambiguamente por la SGCAN, ya que por un lado, este hegemón está actuando como árbitro de la democracia y está ayudando a buscar soluciones a la difícil gobernabilidad, pero por otro lado, su influencia le resta autonomía político-económica a los países y al proyecto de integración subregional. Esto ha llevado a afirmar a Manuel José Cárdenas que mientras que en las negociaciones con Mercosur, UE u OMC “se trata de negociaciones tradicionales entre socios comerciales, en las cuales cada una de las partes conserva su individualidad y autonomía, las negociaciones para la creación del ALCA pueden significar que ésta última absorba parcialmente a la Comunidad Andina” (Cárdenas, 2001: 1).

¹⁹Véase nota de prensa de la SGCANT, “Fernández de Soto propone Acuerdo Marco entre la Comunidad Andina y Estados Unidos”, SGCANT (Lima), 8 de noviembre de 2002.

CONCLUSIONES

LA INTEGRACIÓN andina resurgió en los años noventa con una nueva forma de regionalismo que fue impulsada en gran medida por las nuevas fuerzas del contexto internacional. Estas causas impulsoras en el caso andino, como en toda Latinoamérica, han condicionado mucho la actuación autónoma de los países miembros y han ejercido tal poder sobre los países individuales que han quebrado vínculos subregionales existentes y han impedido el desarrollo de algunos otros. A pesar de lo anterior, la CAN ha logrado articular, dentro de sus posibilidades, la vocería única en las negociaciones del ALCA, la cual se podría ver rota a la luz del futuro endurecimiento de las negociaciones para la formación del ALCA o de los términos en que se ha planteado el Acuerdo Marco entre Estados Unidos y los países andinos que ha propuesto el SGCAN. Este último acuerdo vuelve a mostrar una postura ambigua de la CAN, lo que se agrava si tenemos en cuenta que ésta está formada por países “debilitados por la crisis de la deuda y proclives a la dependencia de clave ideológica neoliberal” (SGCAN, 2000: 1). En palabras de la SGCAN:

La vulnerabilidad y la dependencia de América Latina frente a la potencia regional se ha acentuado en las últimas décadas, dejando escaso margen de maniobra a los países para intentar, de manera individual, respuestas propias a sus necesidades. El proyecto hemisférico, constituido por el nuevo interamericanismo de las Cumbres de las Américas y el ALCA tendería, en ese contexto, a profundizar la dependencia y no a crear relaciones de interdependencia y mutuo beneficio, en la medida que los países de la Comunidad Andina no establezcan vínculos externos suficientemente poderosos para compensar esa relación gravitante y fortalezcan las bases de una mayor autonomía interna (SGCAN, 2000: 1).

Tanto el fortalecimiento norteamericano en la subregión a través de sus iniciativas regionales como “la vulnerabilidad y la depen-

dencia” de los países andinos, acentuadas a causa de las “reformas estructurales”, han ejercido una influencia perniciosa en las bases de un proyecto de “integración subregional” que tiene objetivos económicos, políticos y sociales que, para su logro, requieren una visión conjunta, solidaria y generosa que se transforme en bienestar para sus ciudadanos. Estados Unidos ha fundado su actuación en una política de condicionamientos hacia la América andina, y hacia toda Latinoamérica, y ha conseguido que los países se presen poca atención entre ellos a pesar de los compromisos firmados y programados. Estos incumplimientos erosionan todavía más los compromisos de “integración subregional” porque los convierten en “papel mojado” y los desacreditan como una estrategia válida de desarrollo para los países andinos en los niveles internacional y doméstico.

Por lo tanto, esta mirada obligada de los países andinos hacia el hemisferio del norte se puede analizar –el poder en la sociedad– desde la deslumbrante relectura que del *Panóptico* de Bentham²⁰ hizo Michel Foucault. Y que nosotros llamamos el *panoptismo andino*. El *Panóptico* es calificado por Foucault como “una especie de huevo de Colón en el campo de la política”. Él lo estudia como una metáfora de todas las formas de dominio modernas. Bentham ideó arquitectónicamente el *Panóptico* en el siglo XVIII como un mecanismo creado para ejercer el control en cárceles, hospitales, internados, colegios, etcétera. Y Foucault lo extrapoló en el siglo XX al funcionamiento del poder más allá de lo meramente arquitectónico. Dice Foucault, “la burguesía ha hecho no sólo una revolución política sino que también ha sabido implantar una hegemonía social que desde entonces conserva” (Bentham, 1980). A lo que añade:

El *Panóptico* es la figura arquitectónica de esta composición. Conocido en su principio: en la periferia, una construcción en forma de anillo; en el centro, una torre, ésta, con anchas ventanas que se abren en la cara interior del anillo. La construcción periférica está dividida en celdas, cada una de las cuales atraviesa

²⁰ El *Panóptico* del jurista inglés Jeremías Bentham es una obra editada a finales del siglo XVIII.

toda la anchura de la construcción. Tiene dos ventanas, una que da al interior, correspondiente a las ventanas de la torre, y la otra, que da al exterior, permite que la luz atraviese la celda de una parte a otra. Basta entonces situar un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda a un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un escolar. Por el efecto de la contraluz, se pueden percibir desde la torre, recortándose perfectamente sobre la luz, las pequeñas siluetas cautivas en las celdas de la periferia. Tantos pequeños teatros como celdas, en los que cada actor está solo, perfectamente individualizado y constantemente visible. El dispositivo *panóptico* dispone unas unidades espaciales que permiten ver sin cesar y reconocer al punto. En suma, se invierte el principio del calabozo; o más bien de sus tres funciones —encerrar, privar de luz y ocultar—; no se conserva más que la primera y se suprimen las otras dos. La plena luz y la mirada de un vigilante captan mejor que la sombra, que en último término protegía. La visibilidad es una trampa (Foucault, 1994).

El *panoptismo andino* es la lectura que nosotros hacemos, usando las ideas de Foucault, del actual regionalismo andino desde la realidad de cada uno de los países miembros. No es difícil imaginarse a la subregión como la periferia a la que se refiere Foucault y a los Estados Unidos como el centro vigilante que mantiene perfectamente individualizados y constantemente visibles a cada uno de los países. El centro y la periferia están interactuando en este caso a través del lanzamiento de la iniciativa de la creación de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA), del establecimiento “carcelario” de bases militares en territorio andino, de la imposición “hospitalaria” de las reformas estructurales, de las calificaciones “escolares” de buena conducta para los alumnos-gobiernos andinos que vayan cumpliendo con estas reformas, de las ayudas para combatir el narcotráfico y la violencia²¹ —Ley

²¹ La droga queda así estigmatizada como el aguafiestas del progreso y de la modernidad. La estigmatización genera en la prensa, en la política internacional e interna, y finalmente en la coincidencia social, una desproporción entre la magnitud real del problema y la magnitud que aparece en el discurso de masas y de la política. Esto afecta a la capacidad de los sujetos para discriminar a ciencia cierta o manejar mayor criterio en sus juicios respecto del problema. Pero afecta también al cimiento democrático de nuestras sociedades, sobre todo cuando acepta, en esta materia, la hegemonía de los Estados Unidos. Tomado de

de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y Plan Colombia²², etcétera. Este *panoptismo*, por su fuerza, termina impidiendo que los miembros de la subregión se miren entre ellos con independencia y autonomía y el avance del proyecto de integración se ve obstruido consecuentemente como una propuesta alternativa a la ideología neoliberal dominante.

Por lo tanto, nos encontramos ante la presencia hegemónica de los Estados Unidos en la subregión que al igual que el *Panóptico*, “es una tecnología de poder específica para resolver los problemas de vigilancia” (Foucault, 1994: 11); además “Bentham se plantea el problema del poder en función sobre todo de grupos pequeños” (Foucault, 1994: 18) y las mutaciones económicas en términos de poder.

Ahora bien, las mutaciones económicas del siglo XVIII han hecho necesarias una circulación de los efectos de poder a través de canales cada vez más finos, hasta alcanzar a los propios individuos, su cuerpo, sus gestos, cada una de sus habilidades cotidianas. Que el poder, incluso teniendo que dirigir a una multiplicidad de hombres, sea tan eficaz como si ejerciese sobre uno solo (...) la población como blanco de las relaciones de dominación (Foucault, 1994: 14).

BIBLIOGRAFÍA

- ALAIN, N. (2001), *El Estado del mundo 2002*, Madrid, Akal, pp. 336-338.
 BENTHAM, J. (1980), “El ojo del poder”, entrevista con Michel Foucault, en *El Panóptico*, Barcelona, Ed. La piqueta.

Martín Hopenhayn, “Droga y violencia: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana”, Comunicación presentada en la 2a. Conferencia Internacional de Estudios Culturales: Espacio urbano, Comunicación y Violencia en América Latina, Pittsburg, marzo de 2000, p. 12.

²² En octubre de 1999, de manera secreta, el Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana, y el embajador de la República de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, entregaron al Gobierno de los Estados Unidos el “Plan Colombia” como argumentación para solicitar la “ayuda militar” adicional de 1.500 millones de dólares. El plan fue aprobado por el Senado de Estados Unidos el 23 de junio de 2000.

- BOUZAS, R. y G. Svarzman (2002), "El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?", *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 3 (primer semestre), pp. 75-108.
- CÁRDENAS, M.J. (2001), *Impacto del ALCA en la Comunidad Andina*, Lima, SGCAN.
- CASAS, G., A., M. (2002), "La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas. El caso de la Comunidad Andina", *Integración & Comercio* (Buenos Aires), año 6, núm. 16 (enero-junio), pp. 97-164.
- FAIRLIE, R. A. (2004), *Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos*, Documento de trabajo, Caracas, Nueva Sociedad.
- FOUCAULT, M. (1994), *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI.
- HURRELL, A. (1995), "Regionalism in Theoretical Perspective", en *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, editado por Louise Fawcett y Andrew Hurrell. Oxford, Oxford University Press, pp. 27-55.
- KRUGMAN, P. (2002), "Llorar con Argentina", *El País digital*, Madrid, 20 de enero.
- MANSFIELD, E. D. y H.V. Milner (1999), "The New Wave of Regionalism", en *International Organization*, 53, 5 (verano), pp. 589-627.
- NAIM, M. (2000), "Avatares del «Consenso de Washington». Una camisa de Fuerza para los países", *Le Monde Diplomatique*, edición española (Madrid), V. 53, marzo, p. 28.
- ROBERT, M. (2002), "El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas después de Quebec: situación del juego y pasos siguientes", *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 3 (primer semestre), pp. 69-74.
- SGCAN (1999), *Informe estadístico Comunidad Andina-ALCA comercio e inversión 1969-1998*. SG/di 188, Lima, SGCAN, 9 de julio.
- _____ (2000), *El futuro de la integración política andina: reflexiones de la Secretaría General*, SG/dt 107, Lima, SGCAN, 4 de noviembre.
- _____ (2001), *Intercambio comercial entre la Comunidad Andina y los Estados Unidos de Norteamérica 1990-2000*, Lima, SGCAN, 1o. de febrero.
- _____ (2002), *Renovación y ampliación del ATPA*, Lima, SGCAN, 6 de agosto.
- SHIFF, M. y L.A. Winters (2004), *Integración regional y desarrollo*, Colombia, Banco Mundial-Alfaomega.

- TACCONE, J.J. y U. Nogueira (eds.) (2002), *Informe Andino*, núm. 1, Buenos Aires, BID-INTAL.
- U.S. International Trade Commission (2000), *Andean Trade Preference Act: Impact on U.S. Industries and consumer and on Drug crop Eradication and Crop Substitution*, Seventh Report, 1999, Investigaciones núms. 332-352, publicación 3358.

VÍCTOR M. SORIA*

El modelo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas frente al espejo de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

LA INTENSIFICACIÓN de la competencia derivada de la globalización así como el avance de los bloques económicos regionales europeo y asiático, llevaron a Estados Unidos a iniciar la creación del bloque americano, por medio de una estrategia de largo plazo. El gobierno estadounidense y las grandes corporaciones vieron la oportunidad de lanzar un nuevo regionalismo en el hemisferio occidental, a través de zonas de libre comercio con una amplia cobertura temática, comenzando por un acuerdo con Canadá en 1988 (el ALCCEU por sus siglas en español) utilizando la cobertura del artículo XXIV del GATT (De la Reza, 1998: 71). Dos años después George Bush (padre) anunció en Detroit en 1990 la Iniciativa de las Américas (IA), la cual proponía la creación de una zona de libre comercio a nivel continental, y a la vez promovió, en ese mismo año, las negociaciones con Canadá y México para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

El proceso de construcción del ALCA se ha dividido en dos etapas: la preparatoria de 1995 a 1997, consistente en la formación de grupos de trabajo para elucidar la temática, y la etapa de negociación y revisión de los borradores de Acuerdo de 1998 a 2004. El establecimiento de los grupos de trabajo se llevó a cabo en las reuniones ministeriales de 1995 (Denver, Colorado), 1996 (Carta-

*Profesor del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Miembro del Programa Universitario de investigación de la UAM, "Integración en las Américas". Correo electrónico: vmsm@prodigy.net.mx

gena, Colombia) y 1997 (Bello Horizonte, Brasil), hasta completar 12 grupos.¹ En la reunión ministerial de 1998 (San José, Costa Rica), los 12 grupos de trabajo se convierten en nueve grupos de negociación,² los cuales empezaron sus actividades a partir de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998).

El proceso de negociación fue realizando avances, los cuales se plasmaron en un primer borrador del "Acuerdo ALCA", publicado en abril de 2001. El proceso siguió avanzando, ya que en julio de 2002 George W. Bush promulgó la Ley de Autoridad de Promoción Comercial (TPA por sus siglas en inglés), declarando "que le permitirá a su país concretar el acuerdo de libre comercio con Chile, buscar un acuerdo comercial con Centroamérica y avanzar hacia la creación del ALCA prevista para el año 2005" (Informe ALCA, núm. 1, agosto de 2002). En noviembre de 2002 se aprobó la publicación del segundo borrador del Acuerdo del ALCA. También las propuestas de reducción arancelaria para bienes, servicios, compras gubernamentales e inversiones quedó terminada en febrero de 2003,³ los pedidos de mejoras de las ofertas de

¹ En 1995 se crearon siete grupos de trabajo: acceso a mercados, procedimientos aduaneros y normas de origen, inversiones, normas y barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas *antidumping* y compensatorias, y economías pequeñas. En 1996 se crearon cuatro grupos más: compras del sector público, propiedad intelectual, servicios, y política de competencia. Finalmente, en 1997 se creó el duodécimo grupo para la solución de controversias.

² Los grupos de negociación se han reunido en una misma sede, la cual es rotativa entre las ciudades de Miami, del 1o. de mayo de 1998 al 28 de febrero de 2001; ciudad de Panamá, del 1o. de marzo de 2001 al 28 de febrero de 2003, y Puebla, México, del 1o. de marzo de 2003 al 1o. de diciembre de 2004.

³ Estados Unidos propuso eliminar los aranceles sobre 56 por ciento de los productos agrícolas a la fecha en que el ALCA entre en vigor, aunque podría tardar más de 10 años para los más protegidos. A su vez, la oferta estadounidense prevé una desgravación para la Comunidad del Caribe (Caricom) del 85 por ciento, del 64 por ciento para América Central, del 68 por ciento para la Comunidad Andina, mientras que para el Mercosur sólo del 50 por ciento. En cuanto a subsidios agrícolas, la negociación será llevada dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que Estados Unidos mantendrá los subsidios a sus agricultores. También ofrece eliminar todos los aranceles a productos textiles cinco años después de la firma del acuerdo, y suprimiría inmediatamente los aranceles que gravan las importaciones de acero, madera, energía y equipos eléctricos entre otros, y en 2015 eliminaría las tasas del 65 por ciento de los bienes de consumo e industriales que entran al país. En cambio el Mercosur presentó una oferta conjunta de desgravamiento para bienes y productos que cubre un 62 por ciento del comercio hemisférico, incluyendo el sector agrícola. En materia

bienes serían terminadas en junio de 2003, mientras que las ofertas revisadas se presentarían a partir del 15 de julio de 2003 (Informe ALCA, núm. 4, noviembre de 2002). Finalmente, en noviembre de 2003 se publicó el tercer borrador del ALCA. Hay que subrayar que este último está lleno de pares de “paréntesis de corchetes” los cuales indican que hay divergencia en partes sustantivas de los capítulos entre los miembros del ALCA. En total Estay (2004: 10) contó 5,297 pares de paréntesis de corchetes. A esto hay que agregar que las negociaciones se encuentran a la fecha suspendidas como veremos más adelante.

El ALCA, a imagen del TLCAN, es un modelo creado por Estados Unidos, que ha desplazado a otros modelos de integración como la unión aduanera (UA), y se perfila como la forma de integración más extendida en el continente americano, en contraposición al modelo de integración europeo cuya progresión lo ha llevado a varios escalones de profundidad más allá del “acuerdo de libre comercio” (ALC), y ha dado muestra de su efectividad para promover el crecimiento y el bienestar económicos. Sin embargo, como veremos más adelante, la paradoja del ALCA es su gran aceptación por el lado de muchos gobiernos latinoamericanos de corte neoliberal, a pesar del bajo desempeño económico de su predecesor, el TLCAN, y a la vez, un amplio rechazo por parte de los movimientos y organizaciones sociales del continente americano.

Este capítulo se ha organizado en cinco apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se analizan el objetivo, el modelo y la estructura institucional del ALCA, así como la nueva tipología de las formas de integración que han promovido tanto el TLCAN como el ALCA. En el tercer apartado se analiza el problema de las asimetrías y el rechazo a las negociaciones del ALCA promovidas por organizaciones sociales internacionales, y en la cuarta se examinan algunas diferencias entre los modelos del ALCA y de la Unión Europea. Finalmente en la quinta sección se vierten algunos comentarios finales a manera de conclusión.

de servicios se hizo un preámbulo común pero las ofertas por separado Argentina y Brasil harán la presentación en abril de 2003 y Paraguay y Uruguay ya hicieron una oferta inicial (Informe ALCA, núm. 7, marzo de 2003).

OBJETIVO, MODELO Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ALCA

El ALCA promovido por Estados Unidos está lejos de los principios preconizados por la CEPAL en su periodo “clásico”, como apunta De la Reza (1998: 16): “el requisito de relativa simetría y paridad económica de los países miembros –argumento sustentado por la escuela neofuncionalista en los años de 1960 y 1970, en el origen del MCCA y de la CAN– es remplazado por la búsqueda de integración de los socios naturales⁴ (CEPAL, 1994)”. Ahora la integración se ejecuta bajo el liderazgo de un país (o grupo de países) con economía fuerte, lo cual sustituye el requisito de paridad, imponiendo una direccionalidad específica al incremento de la interdependencia (De la Reza, 1998: 18). “Aquí la gerencia de la integración se basa cada vez más en el papel de ancla y de socio natural que desempeñan los países más desarrollados” (Kindleberger, 1974, citado por De la Reza, 1998: 18).

No obstante, como veremos más adelante, el problema de las asimetrías subsiste, y se hace más visible con el tratamiento de “igualdad” que el modelo de integración estadounidense da a los participantes independientemente de su nivel económico. Los fondos estructurales para apoyar a las economías débiles van contra las reglas de la libre competencia, lo mismo que los subsidios, aunque estos últimos se utilizan profusamente tanto por la Unión Europea (UE) como por Estados Unidos.

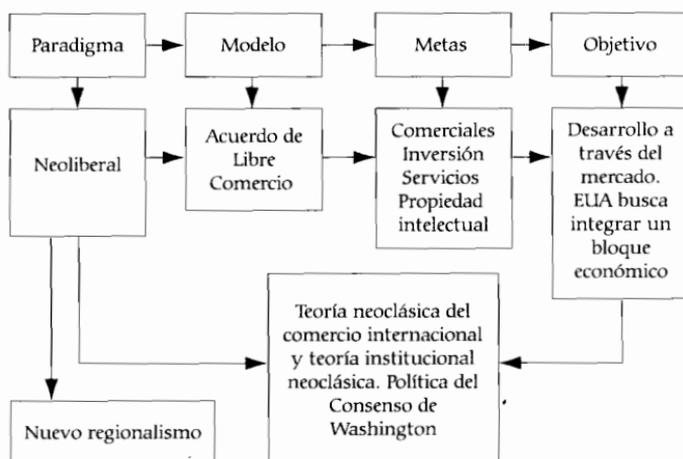
Una de las características más importantes del modelo de integración propugnado por Estados Unidos es su insensibilidad para la integración social. El TLCAN y ahora el ALCA, no contienen acuerdos para el resguardo de la protección social, toda vez que su negociación se rigió por el principio de competitividad en exclusión del principio de la seguridad general. De esto se desprende que los sistemas de protección social dentro de la región estarán sometidos a una competencia directa (Brunelle y Deblock, 1994: 20).

⁴Se denomina socio natural aquel con el que se comercia de manera importante y continua.

El paradigma en el que se basa el ALCA es la teoría neoclásica del comercio internacional con su énfasis en el libre cambio, y la teoría institucionalista neoclásica en la que prima el énfasis en los derechos de propiedad (como adaptación de la teoría de Douglas North, 1993, al neoliberalismo), así como la política neoliberal sintetizada por el Consenso de Washington que enfatiza la apertura económica en todos los sectores (bienes, inversión, servicios privados, servicios públicos), la desregulación, la descentralización, la protección de la inversión y la propiedad intelectual, y la privatización (véase gráfica 1).

El ALCA pretende ir más allá del TLCAN en vista de que incluye las posiciones más estrictas de la OMC en relación con los servicios y profundiza la protección de la propiedad transnacional a través de patentes, derechos de mercadeo con vigencia hemisférica, en áreas como la biotecnología y la genética que atentan contra la supervivencia de campesinos, comunidades y micro y pequeñas empresas.

GRÁFICA 1
ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS
(ALCA)



Fuente: Adaptado de Ángel M. Casas (2004: 9).

El modelo del ALCA es el de “acuerdo de libre comercio” (ALC), entre cuyas característica sobresale su baja jerarquía dentro del continuo de las formas de integración en términos de profundidad. El ALCA se concibe, a diferencia del modelo progresivo de la Unión Europea, como un “único” acuerdo que no prevé su progresión hacia una unión aduanera (UA), mercado común (MC) o unión económica y monetaria (UEM). El modelo ALC opera con costos de transacción más elevados que la UA, en vista de las reglas de origen (RDO) las cuales exigen un mayor papeleo y control administrativo, dado que las aduanas internas del esquema de integración no desaparecen. En cambio, la UA tiene una administración arancelaria más sencilla, ya que los bienes deben pagar aranceles cuando cruzan las fronteras de la unión, pero desde ahí pueden ser despachados libremente entre los países miembros (Krugman y Obstfeld, 1999: 195). Todavía más, un ALC puede originar tendencias proteccionistas ya que algunos de los miembros pueden realizar *lobbying* para que se utilicen sus productos aunque éstos sean más caros que los de un país no miembro (Kruegger, 1993: 15).⁵

El ALCA no afecta la legislación comercial de carácter punitivo de Estados Unidos, la cual mantiene este país y cuyo objetivo real es un comercio administrado y selectivo a través de sus barreras no arancelarias, las demandas *antidumping* y otros artificios proteccionistas. En los hechos esto significará un gran obstáculo para un libre comercio verdadero con sus socios latinoamericanos y del Caribe.

Las metas y objetivos del ALCA, desde el punto de vista teórico, son las de lograr un crecimiento económico a través del libre comercio en todos los sectores económicos, lo cual se supone que no sólo bajará el costo de los bienes y servicios intercambiados, sino que tendrá efectos multiplicadores a través de la inversión y el consumo. Sin embargo, las metas y objetivos reales están influencia-

⁵México, por ejemplo, dentro del TLCAN, podría hacer *lobbying* para evitar que la creciente competencia asiática en prendas de vestir que consume Estados Unidos le causen una pérdida, por lo que la respuesta de este último podría ser la de utilizar medidas *antidumping* contra países no miembros, o sea establecer una “protección administrada” en favor de México (Kruegger, 1993: 18).

dos por los intereses estadounidenses, como respuesta a la competencia con los otros bloques económicos regionales. Con 800 millones de habitantes, el 38 por ciento del PIB mundial y una participación de más de 25 por ciento en el comercio global, Estados Unidos lideraría lo que sería el segundo bloque más importante tras la UE ampliada (Gratius, 2002: 3).⁶ Además, Estados Unidos busca profundizar el intercambio en aquellas áreas vinculadas a la “nueva economía”, dando un menor énfasis a las áreas que interesan a los países de América Latina y el Caribe, por lo que esto puede llevar a profundizar las asimetrías, en vista de la baja competitividad de estos últimos en las áreas de punta.

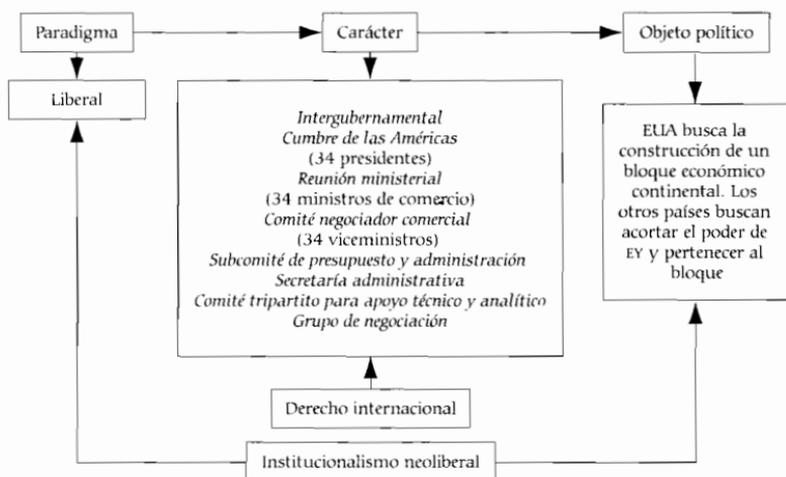
La estructura institucional desarrollada hasta ahora por el ALCA, está orientada a las negociaciones y a la consecución del acuerdo. Los órganos son de carácter intergubernamental, es decir no son órganos con poder sobre los estados-nación, sino que éstos últimos conservan su legislación y soberanía, aunque el peso de Estados Unidos a menudo invade la soberanía de los otros países. Para los Estados Unidos, el objetivo político es el de establecer un bloque económico regional que preserve sus ventajas en el continente americano frente a la competencia europea y asiática. Aunque en diferente grado, los países latinoamericanos buscan establecer reglas dentro del acuerdo para acotar el poder estadounidense frente a ellos (véase gráfica 2).

En términos jerárquicos, la Cumbre de las Américas es el órgano rector y está constituido por los 34 jefes de Estado y es el que aprueba las propuestas de acuerdo de la Reunión de Ministros de Comercio. Sigue en la jerarquía el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), representado por los 34 viceministros de comercio y dependiendo de éste se encuentran los nueve grupos de negociación. En términos del apoyo al proceso de negociación se han establecido funciones de *staff* a cargo de la Secretaría Administra-

⁶El ALCA estará dominado por el enorme peso del área del TLCAN, que aporta un 87 por ciento del PIB del bloque y casi un 90 por ciento del comercio. Al Mercosur le corresponderá sólo el 9 por ciento del PIB hemisférico y cerca de un 6 por ciento de los flujos comerciales totales, mientras que el porcentaje restante se distribuye entre el Caribe, los países andinos y centroamericanos (Gratius, 2002: 3).

tiva del ALCA y el Subcomité de Presupuesto y Administración, así como funciones de asesoría a cargo de varios Comités y Grupos Consultivos entre los que se encuentran el Comité Tripartito para Apoyo Técnico y Analítico, en el que intervienen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véase gráfica 3).

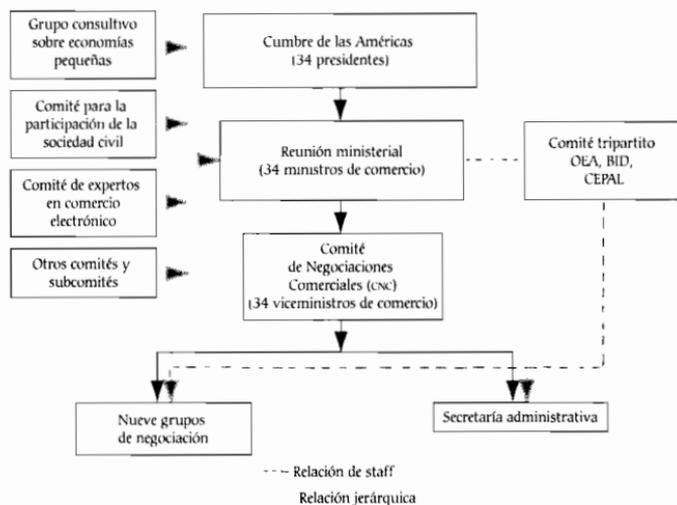
GRÁFICA 2
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ALCA



Fuente: Adaptado de Ángel M. Casa (2004: 10).

Además se han establecido varios comités especiales: Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico, y un Comité Técnico sobre Asuntos Institucionales. A esto se agrega un Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, así como un *Comité ad hoc* de Expertos sobre Medidas de Facilitación de Negocios Referentes a Asuntos Aduaneros (Oficina de Enlace Gubernamental con el ALCA, 2004).

GRÁFICA 3
ESTRUCTURA JERÁRQUICA Y DE STAFF DEL ALCA



El modelo ALC ha llevado a una nueva tipología de las formas de integración económica⁷

La tipología de Balassa (1962) no puede dar cuenta del ALCA como nuevo tipo de ALC, el cual ha ampliado su contenido y ahora se practica también entre países del norte y del sur. Además, la desgravación es más rápida y comprensiva, ya que en lugar de negociar producto por producto se enfoca en las listas negativas de productos. Para tomar en cuenta las asimetrías, el país del norte concede al socio o socios del sur plazos de desgravación más amplios para ciertos productos sensibles, pero no instituye fondos de compensación o para el desarrollo de los miembros rezagados estos últimos.

Ahora bien, para ir hacia una nueva tipología de los esquemas de integración, es obligado emplazar la discusión dentro del

⁷Esta sección está basada en los trabajos pioneros de C. Deblock, D. Brunelle y M. Rioux (2003), y de H. Regnault (2003).

marco de los sistemas multilaterales y regionales,⁸ en vista de que los acuerdos norte-sur en los años 1990 están generando un sistema intermedio, que Henri Regnault (2003: 7) ha bautizado como “plurilateral”, en el que la región se desdibuja para aquellos acuerdos de libre comercio en que los miembros se sitúan a una gran distancia geográfica entre ellos, por ejemplo los acuerdos transcontinentales de la UE-México, o el de EUA/Jordania. La ausencia de proximidad geográfica hace obsoleta la categoría de ALC, en tanto que forma regional actual. En estos términos el regionalismo comenzaría, según Regnault con la unión aduanera. De acuerdo con este autor la nueva forma de integración es como sigue (2003: 7-9):

El plurilateralismo es el eslabón faltante que rompe la dicotomía entre multilateralismo y regionalismo (...) el cual constituye hoy una verdadera vanguardia librecambista. (...) El carácter esencial del sistema plufilateral es el de garantizar una cierta reciprocidad en las concesiones por medio de la simetría bilateral del ALC. En el cuadro norte-sur, la reciprocidad efectiva de concesiones les asegura a los países avanzados un mejor acceso a los mercados de los países en vías de desarrollo (PVD) que aquel autorizado en el sistema multilateral.

Ahora bien, para entender el plurilateralismo, como un verdadero sistema dentro del sistema económico internacional, Regnault apunta que:

La pluriasociación en las relaciones librecambistas establece una red compleja de acuerdos comerciales entre varios polos de la economía mundial, en la que algunos de éstos funcionan como nudos (Unión Europea, Estados Unidos, México, Chile, Canadá). Ciertas subredes que vinculan a socios con una proximidad geográfica, constituyen eventualmente la antici-

⁸El número de acuerdos regionales ha tomado ventaja sobre el de los acuerdos multilaterales, en vista de las mayores dificultades de este último para lograr conciliar las posturas de un elevado número de miembros en vista de su vocación mundial.

pación de futuras redes regionales para las cuales no hay certidumbre de consolidación.

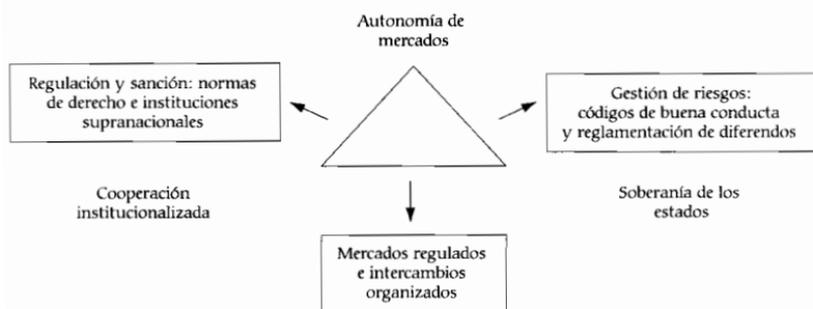
Deblock, Brunelle y Rioux (2003) acuñaron una nueva tipología al abandonar una lógica dicotómica y adoptar una lógica triangular, la cual toma en cuenta tres variables que pueden conducir a caracterizar más realistamente los modelos de integración actual. Estas son: *a*) la autonomía de mercados, *b*) la soberanía de los Estados y *c*) la cooperación institucionalizada entre los miembros del esquema. Los autores postulan que ninguna forma de regionalismo puede conciliar plenamente estas tres variables, ya que tan sólo se pueden vincular con una congruencia total dos de ellas, dando lugar a tres tipos de regionalismo:

1. Un regionalismo llamado de “regulación y sanción” fundado en la autonomía de mercados y la cooperación institucionalizada entre los estados, articulado alrededor de reglas de derecho y de instituciones supranacionales, cuyo ejemplo tipo es la Unión Europea.
2. Un regionalismo llamado de “gestión de riesgos” fundado en la autonomía de mercados y el respeto de la soberanía de los estados, articulado alrededor de códigos de buena conducta y mecanismos que reglamentan los diferendos, siendo el ejemplo tipo el TLCAN.
3. Un regionalismo llamado de “mercados regulados e intercambios organizados”, el cual concilia la soberanía y la cooperación en detrimento de la libertad de mercados. Se podría pensar en el Comecon entre la URSS y los países de Europa central y Oriental (PECO), aunque en realidad la cooperación fue asimétrica y la soberanía de los PECO demasiado encuadrada (véase gráfica 4).

Regnault (2003: 6) hace hincapié en que esta tipología no contiene una reflexión sobre el concepto de región, el cual como arriba apuntamos, se desvanece cuando hay una gran distancia

geográfica entre los miembros. También afirma que no incluye un análisis específico sobre los acuerdos de tipo norte-sur cuyos miembros son muy heterogéneos. Esto lo llevó a proponer el “plurilateralismo” como el eslabón faltante en el sistema económico internacional.

GRÁFICA 4
TIPOLOGÍA TRIANGULAR, VERSIÓN DEBLOCK,
BRUNELLE Y RIOUX, 2003



LAS ASIMETRÍAS Y EL RECHAZO A LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

EN LOS años sesenta la CEPAL propugnaba por el establecimiento de un mercado común basado en el principio de reciprocidad en las relaciones económicas entre los países de América Latina, así como en el reconocimiento de las asimetrías entre éstos. La reciprocidad no sólo debía mostrarse en la desgravación arancelaria sino también en el mantenimiento de un cierto equilibrio de las exportaciones y las importaciones entre los miembros de un esquema de integración, así como en un esfuerzo de cooperación especial de los países más adelantados con los rezagados para lograr su paulatina convergencia con los primeros. Sin embargo, con el advenimiento del nuevo regionalismo la reciprocidad se restringe y las asimetrías se hacen a un lado en muchos casos.

Las asimetrías pueden provenir de factores estructurales o de políticas económicas de algunos de los miembros del esquema de integración. Así de acuerdo con Giordano *et al.* (2004: 2):

Las asimetrías estructurales se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo y condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Las asimetrías de políticas se originan en diferencias en las preferencias sociales nacionales con respecto a la provisión de bienes públicos. Estas últimas asimetrías pueden generar externalidades negativas y redundar en pérdidas de eficiencia y alimentar problemas con respecto a la cohesión política del grupo.

En el ámbito del ALCA existen disparidades de tipo estructural no sólo entre los países de América Latina y el Caribe, sino también entre éstos y Estados Unidos. Además de las asimetrías provenientes del tamaño de las economías y del nivel de desarrollo de éstas, las asimetrías de políticas que se presentan en la negociación del ALCA y sus posibles consecuencias futuras en caso de entrar en vigor el acuerdo, adquieren una gran importancia en vista de que pueden mantener las asimetrías estructurales o aun exacerbarlas.

En la negociación del ALCA, Estados Unidos se ha negado a cambiar su legislación comercial de carácter punitivo,⁹ por lo que esto representaría costos para los países latinoamericanos que pueden aumentar las asimetrías.¹⁰ Al final de cuentas este país piensa

⁹Ésta consiste en Leyes de Alivio Comercial (como en el caso de las medidas *antidumping*, cuotas compensatorias, restricciones voluntarias y la cláusula de salvaguardia) y de disposiciones legales de presión a otros países para abrir sus mercados: Leyes de Reciprocidad (Sección 301, Super 301, Sección 1306, etcétera) (Cfr. Saavedra, 2003).

¹⁰Por ejemplo, las medidas *antidumping* impuestas por Estados Unidos en el decenio de 1990, una vez comprobado el *dumping*, hicieron variar los costos de exportación a ese país entre 50 y 70 por ciento, y cuando no revelaron prácticas desleales, de todas maneras causaron pérdidas a los exportadores entre 15 y 20 por ciento *ad valorem* (Prusa, 1999: 235, citado por De la Reza, 2003: 772). Este último autor propone que: "en vista de que las

dar un tratamiento “igualitario” a los “desiguales”, como se puede constatar en su propuesta al respecto:

Estados Unidos reconoce que el ALCA es un asunto complejo, particularmente en vista de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías en nuestro hemisferio, y reconocemos la necesidad de acomodación, donde sea apropiado, debido a tales diferencias. Al mismo tiempo, sin embargo, notamos que los derechos y obligaciones del ALCA van a ser compartidos por todos los países (...) por ejemplo, todos los países tendrán que asumir el conjunto completo de obligaciones. Por tanto, mirando o teniendo en cuenta cualquier provisión sobre la transparencia mejorada o los procesos debidos, aunque la asistencia técnica o periodos de transición pueden ser apropiados en algunos casos, nosotros no contemplamos el establecimiento de excepciones o reglas separadas para ciertas economías.¹¹

Otro de los problemas que tienen las economías latinoamericanas es que sus estructuras arancelarias son heterogéneas y en la mayoría de los países sus niveles son más altos que en Estados Unidos. Las exportaciones de América Latina a este último están gravadas en un promedio de 1.1 por ciento, mientras que el promedio arancelario de América Latina es superior a 10 por ciento (De la Reza, 2003: 769). Esto lleva a señalar que el desmantelamiento arancelario que promoverá el ALCA tendrá un costo mayor para los países latinoamericanos pequeños que para Estados Unidos, sobre todo para 13 de los primeros que dependen entre 15 y 60 por ciento de sus ingresos fiscales, de los impuestos al

medidas *antidumping* constituyen una práctica proteccionista, éstas deben reemplazarse en el ALCA por políticas de competencia o salvaguardas”, aunque reconoce que esto es un proceso lento, porque el reemplazo (como en la Unión Europea) se implementa en el largo plazo, lo cual en el caso del ALCA sucedería hasta 2015-2020, cuando todo el comercio estaría libre de aranceles.

¹¹ Jaime Estay (2004: 26), sobre la base de FTAA negotiating group on subsidies, antidumping and countervailing duties. Public summary of U.S. position. Gobierno de Estados Unidos.

comercio exterior (De la Reza, 2003: 770). Si se acepta la propuesta estadounidense de liberar la mayor parte de los aranceles en cinco años, se desequilibrarán las finanzas públicas y se pondrán en riesgo las industrias más vulnerables de muchos países de la región (De la Reza, 2003: 770).

Para referirnos a las medidas que tienden a eliminar las asimetrías, es útil distinguir el trato especial y diferenciado otorgado a los países rezagados en el ámbito de acuerdos comerciales, de las políticas estructurales que se orientan a promover la convergencia entre los países miembros de acuerdos más complejos que el ALC, como las UA o los mercados comunes. Por ejemplo, para construir un mercado común que eliminara las diferencias de desarrollo entre ciertas regiones, el Tratado de Roma estableció un Fondo Social Europeo (FSE), destinado a fomentar el empleo y favorecer la movilidad de los trabajadores (Giordano *et al.*, 2004: 7). Posteriormente, con la entrada a la UE de otras economías con menores niveles de desarrollo, además del FSE, se crearon otros fondos denominados “estructurales”, cada uno con objetivos específicos (para la agricultura, el desarrollo regional y la pesca), y desde 1993 un Fondo de Cohesión que financia infraestructura de transporte y de medio ambiente en los estados miembros más rezagados (Giordano *et al.*, 2004: 7).¹²

Sin embargo, en el caso del ALCA, a pesar de las declaraciones de las reuniones ministeriales y de las cumbres de las Américas, de que se tomarán en cuenta las asimetrías entre las grandes y pequeñas economías, en el borrador tan sólo se matizan otorgando plazos mayores, diferenciados y de gracia para la desgravación de las economías pequeñas, y no se habla de fondos estructurales y de cohesión para favorecer la convergencia. Como apuntan la CEPAL (1996) y otros autores (De la Reza, 1998; Escaith y Pérez, 1999; Saavedra, 2003), las economías latinoamericanas y del Caribe no tienen el grado homogéneo de preparación para participar en

¹² Se estima que en 1999 los fondos estructurales y de cohesión representaba un tercio del presupuesto comunitario, equivalente a 0.5 por ciento del PIB de la UE (y de 4 por ciento del PIB para Grecia y Portugal). Además, los fondos estructurales se complementan con recursos nacionales que aumentan el apoyo a las zonas más deprimidas (Giordano *et al.*, 2004: 8).

forma ventajosa en un acuerdo hemisférico, además que Estados Unidos pertenece ya a otros esquemas y está negociando nuevos acuerdos de integración, por lo que no está claro su nivel de compromiso con el ALCA. En este contexto, de acuerdo con De la Reza (2003: 778), es menester “adoptar mecanismos eficaces de cooperación, calendarios acordes a las necesidades de las industrias vulnerables, así como reglas que limiten el uso de las barreras no arancelarias, para que el ALCA pueda evitar el desenlace asimétrico al cual parece dirigirse”. Además, a pesar de la reticencia de Estados Unidos, es indispensable que este país y después las economías más fuertes de América Latina, establezcan fondos sociales y de cohesión para el desarrollo de las economías más rezagadas.

*El rechazo a la posición de Estados Unidos
en las negociaciones del ALCA*

La lucha contra el neoliberalismo y los tratados de libre comercio comenzó con la negociación del TLCAN y el proceso para influir en las características del Mercosur, y tuvo un momento significativo en Bello Horizonte en mayo de 1997, paralelamente a la Reunión Ministerial de Comercio del ALCA, cuando la ORIT y la CUT brasileñas convocaron a una reunión de sindicalistas de las Américas a la que acudieron redes multisectoriales que habían trabajado el tema. Entre éstas se encuentran Fronteras Comunes de Canadá, la Red Quebequense por una Integración Continental, Alianza por un Comercio Responsable de Estados Unidos, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (estas cuatro ya organizadas como una red trinacional) y la entonces Red Chilena por la Integración de los Pueblos, ahora Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable, así como la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos, fueron núcleo inicial para formar la Alianza Social Continental y sus propuestas alternativas al libre comercio (ASC, 2002: 3).

Los movimientos sindicales y sociales agrupados alrededor de la ASC rechazan que los funcionarios gubernamentales y las

grandes corporaciones privadas sigan decidiendo las negociaciones del ALCA, sin tomar en cuenta sus preocupaciones sobre: medio ambiente, derechos de los trabajadores, precariedad salarial, desempleo, pobreza, exclusión social, aumento del desequilibrio entre las economías del continente, proteccionismo agrícola y subsidios estadounidenses a la exportación que afectan a los países de América Latina y el Caribe, deuda externa y democracia, reclamando a los gobiernos la organización de una consulta sobre el ALCA, además, el respeto a los derechos humanos y a las comunidades indígenas así como la eliminación de la explotación infantil (Comité Económico y Social Europeo, 2004: 13).

Otra de las organizaciones sociales con gran convocatoria es Oxfam Internacional, que ha lanzado una cruzada denominada Comercio con Justicia para las Américas, en la cual se expresa que la eliminación de la pobreza y la promoción del desarrollo requieren cambios radicales en las reglas del comercio y la inversión internacionales, por lo que ha priorizado tres temas: agricultura, inversiones y propiedad intelectual.

En relación con la agricultura, la actual política y práctica del comercio agropecuario y la acelerada liberalización propuesta por el ALCA, ignoran la seguridad alimentaria, la supervivencia de los pequeños agricultores, la conservación ambiental y el incremento de la pobreza en la región latinoamericana. La política actúa a favor de la producción en gran escala para la exportación, e incrementa la dependencia de alimentos importados (Oxfam, 2003: 4). Por detrás de la liberación agrícola indiscriminada, están los dobles estándares de Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), que por un lado promueven ésta y por otro apoyan el mantenimiento de políticas de subsidio y protección a la agricultura de los países ricos. En Estados Unidos la Ley Agrícola de 2002 aumentó en un 80 por ciento los subsidios agrícolas con respecto a la Ley de 1996, superando los 180,000 millones de dólares. El 60 por ciento de éstos se destina a las grandes compañías exportadoras, mientras que el resto, que es la gran mayoría, recibe poco o ningún apoyo. Los subsidios le permiten producir y exportar granos a un 40 por ciento por abajo

del costo de producción, causando estragos entre pequeños productores tanto de Estados Unidos como de los países en desarrollo (Oxfam, 2003: 5).

En los borradores del ALCA, el capítulo sobre agricultura, perpetúa la asimetría entre Estados Unidos y los países latinoamericanos al plantear una acelerada eliminación de aranceles, de impuestos y otras herramientas de la política agrícola nacional, la no utilización de la salvaguarda existente en la OMC y el mantenimiento de los programas de crédito para la exportación. El tratamiento especial y diferenciado sólo es considerado para ofrecer un plazo más largo para la eliminación de los subsidios en los países menos desarrollados, y permitir la no derogación de los derechos de apoyo interno que los países más pequeños de la región reciben de la OMC (Oxfam, 2003: 11).

Para favorecer un genuino desarrollo, el acuerdo de integración hemisférico, según la propuesta de Oxfam (2003: 13-14), debería permitir a los países menos desarrollados:

- Que se establezcan programas de apoyo a la producción de alimentos y cultivos básicos a través del desarrollo rural.
- Exoneración de la reducción de aranceles de los cultivos básicos, así como de las medidas de apoyo interno vinculadas a la seguridad alimentaria.
- Creación de un fondo especial para apoyar la producción y comercialización de los pequeños productores, con énfasis en la eliminación de toda barrera que excluya a las mujeres de sus beneficios.
- Prohibir cualquier subsidio que permita exportar por debajo del costo de producción, y regular las políticas de apoyo interno de los Estados Unidos para eliminar el *dumping* de exportación. A la vez, permitir a los importadores elevar los aranceles como defensa contra el *dumping* y establecer salvaguardas para defender sus mercados de importaciones subsidiadas.
- Los Estados Unidos y Canadá deberían desistir de sus demandas de mayor acceso a los países de América Latina y el Caribe, renunciado incluso a la obligación de acceso mínimo

codificado ahora por la OMC. Además, esos dos países deberían reducir unilateralmente los aranceles sobre los productos que provienen de la región y eliminar los aranceles escalonados.

- Instituir normas disciplinarias sobre el comportamiento monopolizador del comercio agrícola transnacional y las distorsiones que pueda producir.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED) en los países de América Latina y el Caribe, a partir de la apertura comercial y financiera en la década de 1990, ésta se ha incrementado significativamente, salvo en los años de crisis. Sin embargo, la IED ha ido al expediente de comprar empresas rentables existentes, por lo que su magnitud efectiva es menor de lo que reportan las cifras estadísticas. Estas compras, por ejemplo en México, han repercutido en la invasión de la IED en sectores como el de comercio al menudeo, de los seguros, de universidades privadas, y el de la banca, entre otros, que antes eran de propiedad mexicana.¹³ Más de la mitad de la IED en México ha ido a las manufacturas, las cuales se caracterizan por un elevado porcentaje de importación de insumos y partes principalmente de Estados Unidos, exportando el producto ensamblado a este último país. En otros trabajos (Soria, 2004) hemos expuesto la tesis de la “maquilización” de la economía mexicana, la cual ha sido reforzada con el advenimiento del TLCAN, en la que tanto maquiladoras como no maquiladoras de propiedad extranjera, especialmente de Estados Unidos, han contribuido a exacerbar este fenómeno. La maquilización, inclusive, ha empezado a invadir la producción para el mercado interno.

En el ALCA, el mandato al Grupo de Negociación sobre Inversiones fue el establecimiento de “un marco legal transparente para promover la inversión a través de la creación de un medio ambiente estable y predecible que proteja al inversionista, sus

¹³Entre 1993 y 2002, la IED que entró a México alcanzó un total de 126,373 millones de dólares, de la cual el 67 por ciento corresponde a inversiones de Estados Unidos. La inversión extranjera en cartera acumuló en ese periodo 60,905 millones de dólares (Banco de México, *Informe anual 2002*).

inversiones y flujos vinculados a ésta, sin crear obstáculos a inversiones de fuera del hemisferio". El ALCA retoma el contenido del capítulo 11 del TLCAN y está influido también por el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), rechazado en 1996 por la OMC y en 1998 por la OCDE (Barlow, 2001: 8).

Para que el Estado-nación pueda regular la inversión extranjera no prioritaria o nociva se requiere: *a*) que se reimplanten los requisitos de desempeño para las ET; *b*) que la transferencia de tecnología sea efectiva y provechosa para los países de menor desarrollo; *c*) que se protejan los derechos de los trabajadores y el medio ambiente; *d*) medidas de control de la inversión financiera especulativa en términos de tiempo de permanencia, tasas de interés, etcétera; *e*) proteger de la privatización y extranjerización a los servicios de educación, salud y seguridad social, agua potable, industrias culturales, etcétera; *f*) excluir el concepto de expropiación indirecta y limitar la posibilidad de que inversionistas extranjeros demanden en instancias internacionales a los estados nacionales; *g*) obtener un compromiso efectivo por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para que sus ET cumplan con las leyes laborales, los derechos humanos y el medio ambiente (Barlow, 2001: 22).

En cuanto a la propiedad intelectual (PI), plasmada en el Acuerdo de los Aspectos Relacionados con el Comercio y la Propiedad Intelectual (TRIPS, por sus siglas en inglés), en 1995 por la OMC, su implementación ha intensificado la monopolización del conocimiento y profundizado las diferencias entre ricos y pobres, ya que privilegia el interés corporativo en detrimento del interés público. En vista de ello, la Oxfam sostiene que: *a*) la PI debe quedar fuera de las negociaciones del ALCA; *b*) los Estados Unidos deben acabar con el uso permanente de la Sección 301 de su Ley de Comercio, y debe firmar la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB); *c*) el TRIPS Plus propuesto por Estados Unidos es inaceptable, ya que incrementa las propuestas del TRIPS en materia de patentes y derechos de las empresas farmacéuticas; *d*) las patentes sobre recursos genéticos de plantas para la alimentación y la agricultura no deben ser permitidas bajo ningún acuerdo

comercial; e) los países de la región deben respetar la declaración de Doha y promover mayores reformas en el acuerdo TRIPS y armonizar éste con la CDB que requiere a los dueños de patentes obtener el consentimiento de los dueños originales de materiales biológicos así como de las comunidades y los pueblos indígenas (Oxfam, 2003: 30).

ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO ALCA Y EL MODELO EUROPEO

A DIFERENCIA del ALCA, cuyo objetivo ha sido en mayor medida económico que político, el objetivo que dio inicio a la integración europea fue político, en vista de los conflictos entre Francia y Alemania, así como para prevenir futuros conflictos armados con otros países. No obstante en otros periodos la prioridad cambió hacia lo económico.¹⁴ En los años recientes, nuevamente han primado los objetivos políticos de la UE, tanto en la adopción del “euro”,¹⁵ en la incorporación de 10 nuevos miembros, como en la negociación y formulación de una Constitución europea, que si es ratificada por el referéndum de sus miembros, permitirá dar un paso más hacia la integración política. La Constitución pone fin expresamente a la estructura en “pilares”¹⁶ que prevalecía

¹⁴De acuerdo con Boyer (2002: 5), durante los primeros años del proyecto europeo, la economía era un medio y la integración política el objetivo, mientras que en la actualidad la voluntad política se asume que se aplica a objetivos puramente económicos, por no decir objetivos monetaristas (...) ¡Verdaderamente toda una paradoja! (...) Después de la Segunda Guerra Mundial, ninguno de los miembros fundadores de la Comunidad Europea llenaba los requisitos fijados por la teoría convencional de la integración económica. Pero, a la inversa, las iniciativas políticas no son suficientes para propulsar una integración exitosa, sino se crean los incentivos y límites para promover el intercambio entre los países. Consecuentemente, la integración regional tiene que analizarse a través de una mezcla de varias herramientas perteneciente a la ciencia política, al derecho y por supuesto a la economía.

¹⁵Con respecto a la moneda única el proyecto de su establecimiento era presentado como una estrategia puramente economicista, como un instrumento funcional para reducir los costos de transacción y para acabar con la incertidumbre cambiaria, en cambio para Boyer (2002: 5) éste representaba más bien un empresa política para la que se necesitó un gran poder de decisión y de concertación política.

¹⁶“La metáfora de los tres pilares se refiere a que la UE era como un templo grecorromano sostenida por ellos. El primero, y el más sólido era el compuesto por todas las competencias de la Comunidad, ya compartidas por el método supranacional. El segundo estaría compuesto por las nuevas políticas comunes de exterior y de seguridad. El tercero

hasta ahora y dota explícitamente a la unión de personalidad jurídica (Comité Europeo, 2004: 3).

En términos de profundidad de la integración, el ALCA a imagen del TLCAN constituye un acuerdo de libre comercio único y no progresivo, mientras que la UE ha ido de un acuerdo de cooperación económica a una unión aduanera, luego a un mercado común, hasta llegar a una unión económica y monetaria mediante la adopción de una moneda única.¹⁷ Mientras que el ALCA se propone construir un régimen intergubernamental para administrar su operación, la UE ha desarrollado un cuerpo supranacional del que se han derivado instituciones de carácter comunitarias para armonizar y regular la política económica y la marcha de la integración. Así, de acuerdo con Abbot (1999, citado por Velásquez, 2003: 228):

La Unión Europea está más o menos basada en el concepto de una forma de gobierno federal con una distribución del poder entre los órganos de la Unión –el Consejo, la Comisión, el Parlamento y la Corte de Justicia– por un lado, y los gobiernos de los Estados miembros, por el otro. Mientras que el TLCAN [y el ALCA si entra en vigor] están basados en una confederación entre soberanías independientes, cada una manteniendo autonomía en su autoridad política con algunos límites impuestos por el Acuerdo.

Naturalmente, el proceso estadounidense y el europeo fueron distintos, ya que el primero evolucionó de una confederación a una federación y para salvarla se tuvo que sufrir una guerra

quedaba reservado para las políticas de orden interior y justicia. El resultado ha sido que el primer pilar muestra ambiciones de engrosarse, mientras que los otros dos experimentan presiones para que sus temas pasen al primero, ante la resistencia comprensible de los gobiernos" (Roy, 2000: 159-160).

¹⁷ Joaquín Roy (2000: 134), expresa: "lo que Europa está completando ahora con la adopción del euro, lo llevaron a cabo los estadounidenses en el siglo XIX con el dólar. Al postular Estados Unidos instituciones comunes estaban usando el método federalista, cuyos fines serían genialmente adaptados por un francés, Jean Monnet (1888-1979)", quien fue uno de los principales promotores de la UE.

civil, mientras que en Europa se vivió el purgatorio de varias guerras –también civiles en el sentido europeo– para convencerse del peligro del aniquilamiento de la civilización (Roy, 2000: 134).

Para gran parte de los teóricos del modelo europeo, la integración es un proceso que diversifica sus competencias en el sentido de una mayor armonización y fusión de políticas nacionales. Según esta perspectiva, la profundización de la integración coincide con la progresiva limitación de las soberanías nacionales: de la cooperación internacional a la coordinación de políticas nacionales y de ésta a la fusión de instancias de decisión, donde “una conduce progresivamente a otra” (Kitamura, 1964: 28).

En el caso de la Unión Europea el proceso de construcción del mercado común requirió el establecimiento de órganos primero intergubernamentales y después de carácter supranacional, como el establecimiento de una comisión (que es el órgano ejecutivo de la UE y tiene carácter supranacional), un Consejo de Ministros (que adopta las decisiones principales de la comisión) y un parlamento (que supervisa el funcionamiento de la comisión y el consejo, aprueba y supervisa el presupuesto),¹⁸ cuyas capacidades de decisión y legislación fueron aumentando a medida que se iban superando los obstáculos políticos. Paradójicamente y en contraste con su carencia de publicidad, la institución que más ha hecho por la integración europea es el Tribunal de Justicia.¹⁹ Además, la UE ha creado un Tribunal de Cuentas, que controla la ejecución del presupuesto, un Comité de las Regiones con estatus consultivo y que actúa como órgano auxiliar del consejo y la comisión. Existe también un órgano relevante de carácter consultivo y de vínculo con la sociedad civil, el Comité Económico y Social.

¹⁸Luego de la aprobación del Tratado de Maastricht, el parlamento consiguió su más sonado triunfo en la batalla por el control comunitario: el poder de codecisión y de aprobación del presupuesto y de las políticas, propuestas y aprobadas por la comisión y el Consejo de Ministros. Es el premio de su transformación de ser meramente una asamblea delegada a constituir un cuerpo directamente elegido por los ciudadanos, el único ente supranacional del planeta sujeto a comicios (Roy, 2000: 144).

¹⁹Gracias a sus decisiones se ha llegado a la concepción de la primacía del derecho comunitario y a la aceptación de que los jueces nacionales son comunitarios. Cada Estado tiene derecho a sugerir una persona que tenga prestigio en el mundo de la jurisprudencia, de cualquier nacionalidad. Es la única institución que no dice implícitamente que sus miembros tienen la nacionalidad de la UE (Roy, 2000: 143-144).

Una característica sobresaliente de la UE y que la distingue del modelo estadounidense (ALCA y TLCAN), ha sido la de establecer fondos estructurales para reducir y eliminar las asimetrías que presentan las economías menos desarrolladas, como fue el caso con la entrada de Grecia a la CEE en 1981 y la de España y Portugal en 1986. Los fondos estructurales y un trato favorable a las economías rezagadas han propiciado un avance en su industrialización y modernización así como en el incremento del ingreso per cápita de su población.

En cuanto al grado de apertura y profundidad de la UE con respecto a los temas importantes del ALCA, también hay diferencias entre estos esquemas de integración.²⁰ En lo relativo al acceso a mercados, desde 1992 la UE tiene un comercio libre de aranceles y de barreras cuantitativas, además con libre circulación a través de fronteras; en cambio, en el caso de entrar en vigor, ALCA estaría sujeto a un periodo de desgravación arancelaria, a reglas de origen (RDO) cuyo cumplimiento requiere trámites aduanales para el intercambio entre los países miembros, lo cual elevaría los costos de transacción.

El capítulo sobre inversión del ALCA incluye: *a)* además de la IED la inversión de cartera y financiera, la cual a menudo tiene características especulativas; *b)* protección de los inversionistas contra leyes y reglamentos locales, las que en caso de interferir con la obtención de ganancias futuras puede considerarse como “expropiación indirecta”; *c)* el trato nacional para los inversionistas y un trato igualitario a estos a través de la cláusula de nación más favorecida (NMF); *d)* la prohibición del uso de requisitos de desempeño; *e)* el derecho a demandar a los gobiernos por la supuesta ruptura de las reglas de inversión, invadiendo la soberanía jurídica de los países; *f)* la protección a los inversionistas sobrepasa los derechos laborales, el medio ambiente y los medios de vida (Oxfam, 2003: 19-21).

²⁰El contenido de la temática de la UE está basada en Rosas (2003: 110-112) y el relativo al ALCA en Estay (2004).

En el caso de la UE, todas las restricciones para el movimiento de capital de portafolio entre los miembros han sido eliminadas. Se crearon disposiciones que dan a las empresas la libertad de invertir y establecerse donde lo deseen dentro de la unión. La UE, sin embargo, ha rechazado las garantías y derechos otorgados a la IED provenientes del fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), las cuales en buena parte se incluyeron en el artículo siete del tema de inversiones del ALCA, bajo la presión de Estados Unidos y de las empresas transnacionales.

En relación a servicios, en la UE las barreras fueron eliminadas con la excepción de la energía, las telecomunicaciones y el transporte que están siendo liberalizados en distintas proporciones. También hay excepciones a los servicios turísticos, legales, contabilidad y postales. En el caso del ALCA, los servicios recibirían trato NMF o trato nacional (lo que más convenga), acceso pleno a mercados, así como la creación de un Comité Sobre Comercio de Servicios.

En cuanto a la libre circulación de trabajadores, ésta se encuentra prácticamente completa en la UE, mientras que en el ALCA sólo se incluyen disposiciones para el ingreso de profesionistas y hombres de negocios, pero con límites precisos para su ingreso a los Estados Unidos.

Las medidas *antidumping* fueron eliminadas en el interior de la UE, pero existe una política externa común *antidumping*, mientras que dentro del ALCA se permitiría una aplicación continua de las leyes *antidumping*, en la que Estados Unidos llevaría la ventaja por su legislación, su experiencia a este respecto y su fuerza económica.

Las compras de bienes y servicios por parte del sector público ha dado lugar a reglas que plantean la transparencia y un mejor acceso a los mercados en la UE, aunque existen algunos problemas de monitoreo. En el caso del ALCA se generalizaría el procedimiento de licitación, un mercado único de compras a nivel hemisférico, trato de NMF y trato nacional, prohibición de condiciones com-

pensatorias y otras medidas que les dan ventaja a las empresas transnacionales.

COMENTARIOS FINALES

EL LANZAMIENTO del ALCA por parte de Estados Unidos, para conformar un bloque continental, obedece a la creciente competencia con los bloques europeo y asiático, así como a la estrategia de establecer normas y procedimientos en el intercambio internacional que podrían servir para orientar las negociaciones en la OMC. En cambio, a los países de América Latina y el Caribe les interesa asegurar el acceso al mercado de Estados Unidos, así como atraer la inversión directa proveniente de este país, aun cuando los miembros del Mercosur, liderados por Brasil, han puesto el acento en la reciprocidad en el acceso a mercados así como en la reducción y eventual eliminación de subsidios agrícolas por parte de Estados Unidos.

El modelo del ALCA, de acuerdo con las pretensiones de Estados Unidos, trata de ser una copia mejorada del TLCAN, siguiendo la forma ALC (acuerdo de libre comercio) cuya negociación es, políticamente, menos complicada que la de una unión aduanera, aunque de cualquier manera, los diversos intereses y posiciones de 34 países complejizan la negociación. El principio de "trato igualitario" a economías desiguales, impuesto por Estados Unidos, constituye una característica central de las negociaciones del ALCA.

La institucionalidad trata de ser menos complicada, evitando incluir en el diseño organismos supranacionales para dirigir las operaciones del acuerdo, a diferencia de la UE. Los órganos de carácter intergubernamental se dice que preservan la soberanía de los estados-nación, sin embargo, la preponderancia de los derechos que se dan a la inversión y a la propiedad intelectual privadas, que pueden demandar y hacer juzgar a los gobiernos, por paneles internacionales privados, atenta contra dicha soberanía.

Las rondas de negociación han desembocado en la elaboración de tres borradores, pero cuyo nivel de acuerdo no es satisfactorio, en vista de que están plagados de corchetes (más de 5,000) que

muestran una multitud de diferencias entre los países. La falta de acuerdo se refleja también en el estancamiento de las negociaciones que se ha dado a partir de finales de 2003. Para ocultar el fracaso de las mismas, se dio paso a dos propuestas, la de un ALCA ligero (*light*) por parte de Brasil y la de un ALCA profundo por parte de Estados Unidos (Vigevani y Passini, 2004). Esto llevaría a un ALCA a dos velocidades, lo cual significaría un proceso de integración más lento, sobre todo para los países de América del Sur que están alrededor del ALCA ligero.

México, desafortunadamente, se ha alineado con Estados Unidos y Canadá, mostrando, al principio de las negociaciones, una actitud de desinterés, y después, cuando Estados Unidos empezó a firmar acuerdos bilaterales con otros países de la región,²¹ no ha hecho sino aceptar, sin una negociación que defienda los sectores que peligran, las posiciones estadounidenses, estimando erróneamente que perteneciendo al acuerdo los beneficios vendrían por añadidura.

Tal como se presenta el contenido del tercer borrador del acuerdo, se estima que en lugar de disminuir las asimetrías existentes entre las economías de los países, es probable que aumenten. Por una parte, los países latinoamericanos ya han efectuado una apertura unilateral a principios de los años noventa, y el ALCA pugnaría por llevar rápidamente a la desgravación total, mientras que Estados Unidos se niega a dismantelar su política comercial de carácter punitivo, que en los hechos representa una práctica proteccionista desventajosa para los otros miembros del acuerdo. Por otra parte, los países latinoamericanos y del Caribe perderán buena parte de los ingresos fiscales provenientes de impuestos al comercio exterior, a diferencia de Estados Unidos cuyas tarifas ya eran bajas desde antes del acuerdo, además de que continúa subsidiando

²¹ Después del acuerdo de libre comercio con Chile, vino el acuerdo con los países del América Central, y luego los países andinos fueron beneficiados por la extensión de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas en 2002 y con los caribeños favorecidos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y por la ampliación del NAFTA, sólo le restan las firmas de las economías del Mercosur (Bustos, 2003: 3). Pero esta estrategia estadounidense, por querer asegurar su preponderancia en el hemisferio, divide a los países y debilita paralelamente las negociaciones del ALCA.

do las exportaciones de productos agrícolas, lo cual atenta significativamente contra la soberanía alimentaria de los primeros.

Las organizaciones sociales al evaluar el posible impacto del ALCA en los países de América Latina y el Caribe, han expresado que si el acuerdo se quiere sea integrador y no desintegrador, Estados Unidos debe cambiar su política de comercio administrado y selectivo; extinguir los subsidios a la agricultura; ser favorable a establecer requisitos de desempeño para las empresas transnacionales y a eliminar la excesiva protección a la inversión extranjera que atenta contra la soberanía y el desarrollo de los pueblos; coadyuvar a frenar la privatización de servicios públicos básicos, y apoyar la gradual eliminación de las asimetrías por medio del establecimiento de trato comercial favorable a las economías rezagadas, así como el establecimiento de fondos estructurales para estimular su desarrollo económico y social. Las economías latinoamericanas más grandes también deben coadyuvar a la convergencia de las economías pequeñas del hemisferio y trabajar por una integración regional justa y eficiente.

Las diferencias entre el modelo de integración estadounidense y el de la UE son significativas. Por una parte la UE ha sido exitosa en la construcción de una federación de países, con órganos supranacionales, que ha llegado al escalón más alto de las formas de integración económica para empezar el camino hacia una integración política, mientras que el ALCA propone una confederación de países, con órganos intergubernamentales, situándose en uno de los escalones bajos de la integración.

Por otra parte, la UE ha logrado una tendencia favorable hacia la convergencia de las economías menos desarrolladas con las más avanzadas por medio del establecimiento de fondos estructurales y fondos de cohesión de carácter comunitario. En cambio, el ALCA tan sólo propone plazos más amplios en la desgravación arancelaria para las economías rezagadas.

De la nueva tipología propuesta por Regnault podemos colegir que: la UE corresponde a un modelo regional de *regulación y sanción*, pero que se ha diversificado y ha entrado al *sistema plurilateral* a través de sus ALC con países o esquemas de integración

situados en otros continentes. Con esta diversificación la UE forma parte del *sistema plurilateral*. Si entra en vigor el ALCA, se insertaría en un regionalismo de *gestión de riesgos*, dentro del que varios miembros representarían un “núcleo” en vista de sus múltiples ALC firmados con otros países, por lo que también constituirían una parte del *sistema plurilateral*. En este contexto, se puede afirmar que existe una tendencia a la diversificación de los esquemas de integración, lo cual puede llevar a los que han seguido el modelo europeo a adoptar una práctica mixta, lo cual desemboca en un pragmatismo que trata de mezclar modelos que se reclaman de paradigmas teóricos distintos.²²

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOT, F. (1999), “The North American integration regime and its implications for the world trading system”, en www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990202.html.
- ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL (2002), *Alternativas para las Américas*, Brasil, ASC.
- BALASSA, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, Londres, George Allen and Unwin.
- BANCO DE MÉXICO (2003), *Informe Anual 2002*, México.
- BARLOW, M. (2001), “The FTAA and the threat to social programs, environmental sustainability and social justice in Canada and the Americas”, International Forum on Globalisation, Ottawa.
- BOYER, R. (2002), “European and Asian Integration Processes Compared”, Working paper, París, CEPREMAP.
- BRUNELLE, D. y C. Deblock (1994), “Régionalisme économique et protection sociale: une comparaison entre l’Union Européenne et l’Amérique du Nord”, *Notes de echerche*, núm. 50, Québec, UQUAM.
- BUSTOS, P. (2003), “Argentina y el ALCA: ¿qué cambió con Kirchner?”, *Estudios sobre el ALCA*, núm. 16, Ebert, Santiago de Chile, Fundación F., Ebert, agosto.

²² Por ejemplo, la Comunidad Andina (CAN) ha llevado a cabo “un proceso regional con metas y objetivos de integración dentro de un marco institucional comunitario muy elaborado, pero bajo una dinámica de acuerdos de comercio y cooperación y con una importante influencia de las fuerzas que se mueven en el contexto internacional (Casas-Gragea, 2004: 22). En otras palabras, “en la CAN conviven el viejo y el nuevo regionalismo” (Casas-Gragea, 2004: 22).

- CASAS-GRAGEA, A.M. (2004), "El desarrollo económico del área andina en el marco de la Integración regional", ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red Eurolatino-Americana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado, *Repensar la teoría del desarrollo bajo la globalización*, Río de Janeiro, 1-4 de mayo.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.
- _____ (1996), *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL EUROPEO (2004), "Las repercusiones del ALCA en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe", *Dictámen del CESE*, 314, Bruselas.
- ESCAITH, H. y E. Pérez (1999), "Los países pequeños y la integración hemisférica", en G. de la Reza y R. Conde (coords.), *Nuevas dimensiones de la integración*, México, UAM-Plaza y Valdés, pp. 175-207.
- ESTAY, J. (2004), "El ALCA, sus avances y el contenido de la negociación", *Conferencia en INTAM-UAM*, México, 22 de marzo.
- DEBLOCK, C., D. Brunelle y M. Rioux (2003), "Zone de libre échange des Amériques et intégration en profondeur asymétrique", cap. 22, H. Regnault, *Intégration Euro-méditerranéenne et Stratégies Économiques*, París, L'Harmattan.
- DE LA REZA, G. (1998), *Liberación del comercio en el hemisferio occidental*, México, IIE-UNAM.
- _____ (2003), "Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 8, agosto, pp. 766-778.
- FUNDACIÓN F. EBERT (2002, 2003 y 2004), *Informe ALCA*, núms. 1, agosto de 2002, 4, noviembre de 2002; 7, marzo de 2003.
- GIORDANO, P., M. Mésquita y F. Quevedo (2004), "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", borrador presentado en el Seminario Políticas para Promover la Convergencia Estructural en el Mercosur, Montevideo, 26 de marzo.
- GRATIUS, S. (2002), *El proyecto del ALCA visto desde Europa*, Chile, Fundación F. Ebert.
- KINDLEBERGER, C.P. (1974), *The formation of financial centres. A study in comparative economic history*, Princeton, Princeton University Press.
- KITAMURA, H. (1964), *La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas*, México, FCE.
- KRUEGGER, A.O. (1993), "Free trade agreements as protectionist devices: rules of origin", *Documentos de Trabajo*, núm. 4352, Cambridge, NBER.

- KRUGMAN, P.R. y M. Obstfeld (1999), *Economía internacional. Teoría y política*, 4a. ed., México, McGraw-Hill.
- NORTH, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- OFICINA DE ENLACE GUBERNAMENTAL CON EL ALCA (2004), Puebla, México.
- OXFAM (2003), "Comercio con justicia para las Américas", *Oxfam Briefing Paper 37*, Boston.
- PRUSA, T.J. (1999), *On the spread and impact of antidumping*, Working papers, núm 7404, Cambridge, NBER.
- REGNAULT, H. (2003), "Libre-échange Nord-Sud et typologies de formes d'internationalisation des économies", Seminaire EMMA-RINOS, París, 26-27 de mayo.
- Rosas, M.C. (2003), "Las relaciones comerciales de la Unión Europea", en J. Roy, R. Domínguez y R. Velásquez, *Retos e interrelaciones de la Integración regional. Europea y América*, México, Plaza y Valdés.
- ROY, J. (2000), "La Unión Europea, instituciones, políticas", en A. Chahona y R. Domínguez (coords.), *Europa en transformación*, México, Univ. de Q. Roo-UNAM-Plaza y Valdés, pp. 133-160.
- SAAVEDRA, F.L. (2003), "El ALCA: ¿Libre comercio o consolidación neoproteccionista?", tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, doctorado en ciencias sociales, relaciones internacionales, México, octubre.
- SORIA, V.M. (2004), "Integración dependiente, recesión económica y su impacto en el empleo y la pobreza en México", Departamento de Economía, mimeo.
- (2005), *Integración económica y social en las Américas. Una evaluación del libre comercio (TLCAN, Mercosur y ALCA)*, México, ITACA.
- VIGEVAI, T. y M. Passini (2004), "El ALCA light y el gobierno brasilero", *Estudios sobre el ALCA*, núm. 20, Santiago de Chile, Fundación Ebert.
- VELÁSQUEZ, R. (2003), "Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN", en J. Roy, R. Domínguez y R. Velásquez (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Univ. Q. Roo-Univ. Miami-Plaza y Valdés, pp. 219-232.

Índice

INTRODUCCIÓN: EL ALCA NO AVANZA, PERO OTROS TRATADOS COMERCIALES Y ACUERDOS DE INVERSIÓN SE FIRMAN	
<i>Gregorio Vidal</i>	5
América: algunos apuntes sobre la economía y la política	12
Bibliografía	21
LAS ESTRATEGIAS DE LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA	
<i>Arturo Guillén</i>	23
Introducción	23
El estado actual de las negociaciones en el ALCA	24
La política comercial estadounidense	29
La estrategia comercial del gobierno de Canadá	37
La política de integración del gobierno mexicano	39
Efectos previsibles del ALCA en la economía mexicana . .	42
· Conclusiones	51
Bibliografía	53
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA, LOS ACUERDOS COMERCIALES, LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	
<i>Gregorio Vidal</i>	55
Introducción	55
Crecimiento de la IED y expansión y peso creciente de las ETN en la economía mundial	57
Los tratados bilaterales sobre inversión y el ALCA	63
Racionalización de la inversión, IED, expansión desigual de las ETN y disputa de mercados en América	70
Conclusiones	77
Bibliografía	78

LAS CIUDADES MUNDIALES Y LAS MEGACIUDADES

EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA

<i>Ernesto Henry Turner Barragán</i>	81
Introducción	81
Megaciudades, sistemas de ciudades y procesos de integración	82
Las principales ciudades de los Estados Unidos	89
Las principales ciudades de Canadá.	94
Las principales ciudades y el sistema de ciudades de México.	96
Tendencias demográficas de las megaciudades de América Latina	104
Las megaciudades del Brasil: São Paulo y Río de Janeiro	107
Buenos Aires, Argentina	109
Ciudades capitales de Perú y Colombia: Lima y Bogotá	110
Otras ciudades de América Latina.	112
Conclusiones	113
Bibliografía	119

REFORMA EDUCATIVA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

EN MÉXICO

<i>Raúl Conde Hernández y Alicia Pérez-Prina Bugatto</i>	121
Introducción	121
Las reformas en la educación superior en México y otros países de América Latina	123
Algunos rasgos característicos de la problemática educativa en México	132
Universidad y TLC	140
Conclusiones	143
Bibliografía	144

EL PAPEL DEL MERCOSUR EN EL ALCA: PRINCIPALES PROPUESTAS

Y DIVERGENCIAS CON LOS ESTADOS UNIDOS

<i>Aida Lerman Alperstein</i>	147
Introducción. Caracterización del Mercosur	147
Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).	151
Propuestas del Mercosur en el ALCA y sus diferencias con Estados Unidos.	159

Conclusiones	163
Bibliografía	165

LA RELACIÓN CARICOM-ALCA: COMPLEJIDADES NO PEQUEÑAS

<i>Jonathán Quirós Santos</i>	167
Introducción	167
La singularidad de los miembros de la Caricom.	171
Evolución de la integración caribeña	175
El desempeño comercial más reciente	179
La difícil relación de la Caricom con el ALCA	186
Conclusiones	196
Bibliografía	197

IMPACTO DEL ALCA EN EL AVANCE DEL PROCESO

DE INTEGRACIÓN REGIONAL ANDINO

<i>Ángel María Casas-Gragea</i>	201
Introducción	201
Reformas económicas y nuevo regionalismo para América Latina	205
El modelo andino de integración en el marco de las negociaciones comerciales con Estados Unidos ..	209
Comercio andino con los Estados Unidos	213
Inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos	215
La integración andina en el camino al ALCA	216
Conclusiones	227
Bibliografía	230

EL MODELO DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

DE LAS AMÉRICAS FRENTE AL ESPEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>Víctor M. Soria</i>	233
Introducción	233
Objetivo, modelo y estructura institucional del ALCA. . .	236
Las asimetrías y el rechazo a las negociaciones del ALCA	244
Algunas diferencias entre el modelo ALCA y el modelo europeo	253
Comentarios finales	258
Bibliografía	261

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- JOSÉ SANTOS ZAVALA
Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí
- ROSALÍA WINOCUR
Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México
- BERTHA LERNER
América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas
- MANUEL VILLA AGUILERA
¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social
- ABELARDO VILLEGAS
Arar en el mar: la democracia en América Latina
- ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN (COORDINADOR)
Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México. Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli Tomo II: Estructura de la ciudad y su región
- FERNANDO SILVA TRISTE
Breve historia de la socialdemocracia
- ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARRIEGO RODRÍGUEZ
Cananea. Tradición y modernidad en una mina histórica
- CARLOS A. ROZO (COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria
- LEONEL CORONA TREVIÑO (COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México
- CARLOS ARCE MACÍAS, ENRIQUE CABRERO MENDOZA, ALICIA ZICCARDI CONTINGIANI (COORDINADORES)
Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa
- JUDITH HERRERA MONTELONGO
Colaboración y conflicto: el sindicato petrolero y el cardenismo
- JUAN-MANUEL RAMÍREZ SÁIZ (COORDINADOR)
¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos
- JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO (COORDINADORA)
Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México
- JULIÁN REBÓN
Conflicto armado y desplazamiento de población: Chiapas 1994-1998
- CÉSAR CANSINO
Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México
- ANA PAULA DE TERESA
Crisis agrícola y economía campesina. El caso de los productores de henequén en Yucatán
-
-

- FERNANDO CORTÉS,
ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
Crisis y reproducción social.
Los comerciantes del sector informal
- ARMANDO CISNEROS SOSA
Crítica de los movimientos sociales.
*Debate sobre la modernidad, la
democracia y la igualdad social*
- LOURDES ARIZPE
*Cultura y desarrollo: una etnografía
de las creencias de una comunidad mexicana*
- LOURDES ARIZPE
Culturas en movimiento.
Interactividad cultural y procesos globales
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo.
*Estudios comparados sobre
el gobierno local en México*
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios.
¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ INÍGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS,
IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO,
MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO,
ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humanos
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía:
políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional:
hacia un nuevo pacto federal en México
- RAFAEL TAMAYO FLORES
FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO
(COORDINADORES)
*Descentralización, federalismo y planeación
del desarrollo regional en México:*
¿Cómo y hacia dónde vamos?
- JOSÉ VALENZUELA FEIJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
*Dos décadas de sindicalismo
en la industria maquiladora de exportación:*
*examen en las ciudades de Tijuana, Juárez
y Matamoros*
- EUGENIA CORREA,
ALICIA GIRÓN
Economía financiera contemporánea, 4 tomos
- PILAR CAMPOS BOLAÑO
*El ahorro popular en México: acumulando
activos para superar la pobreza*
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
*El "análisis de los marcos" en la sociología
de los movimientos sociales*
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México:
*una propuesta académica para el
proyecto político de la modernidad*
- ROBERTO HAM CHANDE
*El envejecimiento en México: el siguiente
reto de la transición demográfica*
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial.
*La política mexicana de cómputo
en una perspectiva comparada*
- SERGIO ESPINOSA PROA
El fin de la naturaleza. Ensayos sobre Hegel
- CÉSAR GILBERT
El hábito de la utopía.
*Análisis del imaginario sociopolítico en el
movimiento estudiantil de México, 1968*
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
*El juicio al sujeto. Un análisis global
de los movimientos sociales*
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
*El liberalismo mexicano y la sucesión
presidencial de 1880: dos ensayos*
- JULIANA GONZÁLEZ
El malestar en la moral.
Freud y la crisis de la ética

- MARÍA CRISTINA ROSAS
WALTER ASTIÉ BURGOS
*El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI,
la globalización y el nuevo orden mundial*
- MANUEL PERLÓ COHEN
*El paradigma porfiriano.
Historia del desagüe del Valle de México*
- SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO
El pensamiento internacional de Octavio Paz
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
*El poder de los argumentos.
Coloquio internacional Karl Popper*
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
*El voto lejano. Cultura política y migración
México-Estados Unidos*
- GINA ZABLUDOVSKY,
SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Empresarios, Banca y Estado.
El conflicto durante el gobierno
de José López Portillo, 1976-1982*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
*Ensayos críticos para el estudio
de las organizaciones en México*
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
*Espacio público y reconstrucción
de ciudadanía*
- ÁLVARO MATUTE,
EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
*Estado, Iglesia y sociedad en México.
Siglo XIX*
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- VÍCTOR MANUEL PRUDENCIO VALLEJO
*Europa central y del este:
Su transformación*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ,
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
*Filosofía y política contemporánea
(Popper, Rawls y Nozick)*
- GUADALUPE MÁNTEZ DE ANGUIANO
NOEMÍ LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y
capital globalizados*
- JENNIFER COOPER,
TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN,
ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa

-
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTAÑAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo. 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y
Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
- ALENKA GUZMÁN,
GUSTAVO VINIEGRA
(COORDINADORES)
*Industria farmacéutica y propiedad
intelectual: los países en desarrollo.*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria
maquiladora electrónica R.C.A.
Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI
(COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS,
JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA,
ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA,
ABILIO VERGARA
(COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- MARCELA HERNÁNDEZ ROMO
La cultura empresarial en México
- ARTURO GUILLÉN,
GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- MARCO ANTONIO
JACOBO VILLA,
ELSA SABORÍO FERNÁNDEZ
(COORDINADORES)
*La gestión del agua en México:
los retos para el manejo sustentable*
- JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA
*La gestión de la cooperación transfronteriza
México-Estados Unidos en un marco
de inseguridad global: problemas y desafíos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
-

-
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de Estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TÉRESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO
(COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VEREA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la Revolución de 1910*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
- GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- MAURICIO I. IBARRA
*Las guerras burocráticas. Abogados y
economistas en el gobierno mexicano*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en
México (1983-1993).
Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERA,
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)
*Las políticas sociales de México
al fin del milenio. Descentralización,
diseño y gestión*
- LUIS ALFONSO RAMÍREZ CARRILLO
*Las redes del poder. Corrupción,
maquiladoras y desarrollo regional en
México. El caso de Yucatán*
-

- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio
- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
- MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
- ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
MARTÍN RAMÍREZ URQUIDY
(COORDINADORES)
Lecciones de microeconomía para empresas
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
Liberalización financiera y déficit público
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
- RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
- LOURDES ARIZPE
(COORDINADORA)
Los retos culturales en México
- MARGARITA OLVERA SERRANO
Lucio Mendieta y Núñez y la institucionalización de la sociología en México. 1939-1965
- JULIO LÓPEZ G.
(COORDINADOR)
Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México
- DAVID ARELLANO GAULT
(COORDINADOR)
Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina
- RAFAEL MONTESINOS
(COORDINADOR)
Masculinidades emergentes
- NOÉ ARÓN FUENTES,
SONIA Y. LUGO,
MARIO HERRERA
Matriz de insumo-producto para Baja California: un enfoque híbrido
- MARIO BASSOLS,
PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
- JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado
- LUIS RUBIO,
SUSAN KAUFMAN
(COORDINADORES)
México: democracia ineficaz
- GREGORIO VIDAL
(COORDINADOR)
México en la región de América del Norte. Problemas y perspectivas
- PETER M. WARD
México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2000
- LILIA M. DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
México: empresa e innovación ambiental
- CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
- MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
México y su interacción con el sistema político estadounidense
- ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer (1935-1938)
- AÍDA LERMAN
Multilateralismo y regionalismo en América Latina

- HÉCTOR TEJERA GAONA
*"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México*
- GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
- MARÍA LUISA TARRÉS
(COORDINADORA)
*Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social*
- JOSÉ LUIS MÉNDEZ
(COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
- ARTURO BORJA TAMAYO
(COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
- JORGE FUENTES MORÚA
TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ
(COORDINADORES)
*Perspectivas sobre la crisis
del Estado mexicano*
- RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción*
- MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
- MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
- NORBERTO CORELLA TORRES
Propaganda Nazi
- PABLO TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ
*Razón y poder: Rusia, una potencia
del siglo XXI*
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
de las organizaciones indígenas en Oaxaca*
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
*Recursos naturales y desarrollo sustentable:
Reflexiones en torno a su problemática*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO
(COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZÁRATE HOYOS
(COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos
y centroamericanos en Estados Unidos.
Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revolución, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*
- GLORIA CAREAGA,
SALVADOR CRUZ
(COORDINADORES)
*Sexualidades diversas.
Aproximaciones para su análisis*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*
- ARMANDO RENDÓN CORONA
*Sindicalismo corporativo.
La crisis terminal*
- GRACIELA BENSUSÁN
TERESA RENDÓN
(COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*

-
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)
*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*
- MARTHA SCHTEINGART,
EMILIO DUHAU, (COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal en México y Colombia*
- CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO (COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*
- ANTONELLA ATTILI
Treinta años de cambios políticos en México
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete... Fragmentos
sobre odio, resistencia y modernidad*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*
- MASSIMO L. SALVADORI,
NORBERT LECHNER,
MARCELO CAVAROZZI,
ALFRED PFALLER,
ROLANDO CORDERA,
ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- FERNANDO VÁZQUEZ RIGADA
*Un país para todos. El sistema político
mexicano del siglo XXI*
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUÍS GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VEEA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos
y América Latina*
- MARTHA ORTEGA SOTO
JOSÉ CARLOS CASTAÑEDA REYES
FEDERICO LAZARÍN MIRANDA
(COMPILADORES)
*Violencia: Estado y sociedad,
una perspectiva histórica*
- DIEGO REYNOSO
*Votos ponderados. Sistemas electorales
y sobrerrepresentación distrital*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*
-

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ANGÉLICA BAUTISTA LÓPEZ
ELSA CONDE RODRÍGUEZ
(COORDINADORAS)
*Comercio sexual en la merced:
una perspectiva constructivista
sobre el sexoservicio*
- ARCELIA DE LA TORRE BARRÓN
ROSINA OJEDA CÁRDENAS
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO Y JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS
(COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PEREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

ALCA: procesos de integración y regionalización en América
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de junio del año 2006.

La edición, en papel de 75 gramos,
consta de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición y
estuvo al cuidado de la
oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 970-701-746-5
MAP: 042535-01



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Ibero-Americánisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Internacional Socialista	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad de Guadalajara	Universidad Veracruzana
		Universidad de Occidente	Universidad Autónoma de Barcelona
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	

Esta obra analiza las estrategias de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México en torno a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el cual se pretende establecer una zona comercial única en el continente americano. El ALCA es uno más del conjunto de instrumentos que utiliza Estados Unidos para favorecer sus intereses estratégicos nacionales y los de sus corporaciones en un mundo crecientemente globalizado.

Con el ALCA se busca extender al conjunto de América Latina el modelo de integración profunda iniciado con el Tratado de Libre Comercio con Canadá en 1989 y refrendado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, para aherrojar a las naciones latinoamericanas dentro del marco de la globalización neoliberal e impedir que en los países donde han triunfado electoralmente gobiernos de izquierda, o en donde existen crecientes movimientos populares que cuestionan el neoliberalismo como Bolivia o Ecuador, se lleven a la práctica estrategias alternativas de desarrollo. En el libro se presentan y analizan el estado actual de las negociaciones en el seno del ALCA, la política comercial de Estados Unidos, algunos elementos de la política comercial canadiense y la política de integración del gobierno mexicano, así como los efectos previsibles en la economía mexicana de la eventual aplicación del acuerdo.

El Programa Universitario de Investigación Integración en las Américas (INTAM) es un programa de investigación multidisciplinario de la Universidad Autónoma Metropolitana. Participan profesores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de las Unidades Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. El INTAM tiene por objeto el estudio y difusión del conocimiento científico sobre las distintas facetas de los procesos de integración y regionalización económica, social y cultural en América. Su dirección electrónica es: www.geocities.com/intam99

ALCA: PROCESOS DE INTEGRACIÓN



Miguel Ángel
Porrua