

El peso político de los países de pequeña talla en su integración al ALCA

Kathya Cordova Pozol*

En diciembre de 1994 se firmó el compromiso de crear una zona de libre comercio de las Américas (ALCA) donde participaron 34 países con excepción de Cuba. Este proyecto debería ponerse en aplicación a partir del 2005 pero aun continúan las negociaciones.

Al interior de este grupo existen lo que ya se ha denominado “Países de Economía Más Pequeña”¹. Estos son los países que deberán tener en efecto consideraciones mayores al momento de participar en el grupo de integración. Esto debido a que a la vez les puede aportar muchos beneficios y perjuicios. La sociedad de estos países y de los demás países latinoamericanos ya ha mostrado su descontento con lo que puede ser una catástrofe para las economías latinoamericanas. Por otro lado, los gobernantes están participando y firmando los últimos acuerdos para la implementación del ALCA.

* *South Group Consultant, Cochabamba, Bolivia*
email: kathyacordova@hotmail.com.

¹ PED-PT incluye a : Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Sainte-Lucie, St-Kitt y Nevis, St-Vincent y Grenadines, Surinam, Trinidad y Tobago. Haïti, Uruguay. Lessard, Genevieve, 2000. « Les économies de petite taille et la ZLÉA », Groupe de recherche en économie et sécurité, Note de recherche vol. 2, no 4, Université du Québec à Montréal.

Para los países en desarrollo de pequeña talla, hay mucho camino por recorrer. Este camino es necesario para poder beneficiarse de una integración orientada solo a la apertura de mercados con objetivos puramente económicos. Sin embargo, una integración con orientación más profunda, dirigida a un co-desarrollo de los países más pequeños es una opción que presenta mejores perspectivas de desarrollo frente al fenómeno de la globalización.

Este trabajo se desarrollará en dos puntos para ver primero: como los países en desarrollo de pequeña talla (PED-PT) internalizan las normas internacionales. En este caso ya se deberá plantear una visión a lo que puede significar el impacto económico y político en dichos países para internalizar las normas previstas en el ALCA. Como segundo punto abordaremos el problema que los países de pequeña talla tienen para poder beneficiarse de la integración regional como inicialmente se tiene previsto. En este punto, es necesario ver el tipo de regionalización más conveniente para estos países en diferentes niveles. Ambos análisis se realizarán en desde la situación de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) frente a su inserción en la economía internacional y evidentemente en el proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).



Impacto en la economía de los PED-PT

Si realizamos un cruce de los resultados económicos, sociales y políticos de estos países (PED-PT) podremos notar que en un balance general no se avanzó al paso que se quería. Los avances que se consiguieron durante los periodos de la integración regional no necesariamente les ha determinado opciones a exportar más ni a tener un mayor crecimiento económico. Esto debido a un sin fin de razones, una de ellas es que a pesar de los objetivos en los que se fundaron para la creación de las regiones, no se llegaron a alcanzar hasta la fecha y quizás no se logren ni con la fundación del ALCA. Al contrario, como todos temen, quizás les lleve a situaciones peores de pobreza y dependencia económica.

-Impactos Económicos

Los PED-PT son básicamente exportadores de materias primas y productos manufacturados con empleo intensivo de mano de obra durante la producción. Las exportaciones de estas categorías han tenido un crecimiento en los últimos diez años hacia las demás regiones económicas en el mundo². Sin embargo, este crecimiento, en su mayoría se ha dado gracias al sistema preferencial que ciertos productos agrícolas y textiles pueden tener en los mercados de la Unión Europea, los Estados Unidos y los países del Mercosur. Así por ejemplo, el tratamiento General Preferencial que tienen los Países de la Unión Europea con la Comunidad Andina³ deberían desaparecer este 2005; a pesar de ello, ya se prevee una ampliación del mismo.

El efecto del Sistema general de preferencias (SPG) es de lejos positivo para los pequeños productores y las asociaciones de estos. Por otro lado, el apoyo que las instituciones públicas de los PED-PT deberían brindar a estos no se hace de manera continua ni bien. Los programas de inversión son orientados tan solo hacia algunas regiones de la economía (o algunos productos)

² Indicadores Económicos de la Comunidad Andina, 2000-2004. Secretaría General de la Comunidad Andina. Proyecto 4.27.63 – Estadística. 2005.

³ 35 años de la integración andina - Síntesis de una evaluación económica y comercial del Proceso. Elaborado por la Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, Mayo de 2004.

⁴ Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones firmado el 15 de Octubre del 2003.

dejando abandonados otros lo que impulsa no solo a los campesinos a dejar sus tierras sino que también impulsa a la migración. Al mismo tiempo, los productores no tienen los medios ni el conocimiento para realizar las negociaciones que en realidad deberían ser hechas por las representaciones internacionales que cada gobierno tiene para sus relaciones con el exterior. No obstante, los PED-PT no solo no tienen mucho presupuesto financiero para destinar al desarrollo y promoción de los sectores básicos del país sino que tampoco tienen mucho presupuesto para sus representaciones internacionales.

Esta carencia hace que los PED-PT no tengan mucho peso político al realizar negociaciones para abrir nuevos mercados o definir sus propias normas de comercio. Esto es lo opuesto en los países en desarrollo de gran talla (PED-GT). Normalmente estos países ya tienen una talla de mercado interno considerable. Esto ayuda a que los productores de dicho país estén orientados a una producción mayor; esto les motiva a la elaboración de productos con un mayor empleo del factor capital (tecnología y maquinarias). Además, los PED-GT tienen la ventaja de ser un objetivo ineludible de los PED-PT que quieren penetrar en estos mercados con el fin de expandir los suyos.

Por afinidad cultural, mismo medio de vida, similar ingreso y proximidad geográfica, los PED-PT han orientado sus productos a los mercados Sudamericanos como el Mercosur. La cantidad de exportación es vertida hacia un solo comprador y normalmente un solo país. Esto acrecienta la dependencia hacia este comprador. Ahora, si este decide proteger su industria o algún producto en especial, normalmente pondrá barreras tarifarias o no tarifarias que impedirán que el producto penetre su mercado. Este es el caso de Brasil por ejemplo, una de las economías más grandes entre los países sudamericanos y a donde una gran mayoría de los PED-PT sudamericanos apunta (después del mercado Estado Unidense). Sin embargo, Brasil esta considerado como la política más proteccionista en el Índice de la Libertad Económica 2002 de la Heritage Foundation/Wall Street Journal⁴.

⁴ El Brasil está en el lugar 79 entre 161 países. Está considerado "mayormente no libre". El Índice califica la política comercial de Brasil con un 5 como la política más proteccionista.

En el caso de que Brasil ponga una barrera técnica o sanitaria, el PED-PT puede incluso dejar de exportar mas hacia este mercado. Este es el caso de Bolivia que exportaba palmitos hasta el año 1999 en gran cantidad. Es en esa época que Brasil, propuso una nueva disposición para importar palmitos a su mercado con una serie de regulaciones técnicas que hacen hasta la fecha imposible de exportar para Bolivia hacia este mercado. Esta norma es coincidente con una caída abismal de sus exportaciones de palmito hacia mercados vecinos, norteamericano y europeos. Esta pérdida de mercado ha significado para Bolivia una gran pérdida para este sector a pesar de que se encontraron otros mercados para continuar vendiendo el producto.

-Impactos Políticos

Los aspectos políticos para la integración no siempre favorecen a los PED-PT. Para comenzar, los PED-PT no tienen un buen nivel de poder político en las negociaciones internacionales⁵. El origen se encuentra también en varios factores. Uno puede ser su nivel de desarrollo institucional y otro puede deberse al peso político de su población respecto a otras economías. Así por ejemplo tenemos a Bolivia que depende en su economía básicamente de sus vecinos del Mercosur y sus socios de la CAN a quienes exporta sus productos en gran cantidad. Sin embargo, la cantidad no siempre refleja grandes ganancias. Esto debido a que las exportaciones están conformadas por productos básicos y sobre todo de origen agrícola. Esto implica que los precios son cambiantes y muy sensibles a la competencia. Especialmente para dejar de comprar a un país y comenzar a comprar a otro que le ha ofrecido el mismo producto a un precio menor. Por lo tanto, a países de pequeña talla como Bolivia no le conviene una apertura de mercados que no tome en cuenta la talla de su economía y sus aspectos específicos a nivel político y económico que deben mejorar para poder tener una mejor participación en la economía internacional.

Son las instituciones públicas que representan al país a nivel internacional las que podrían ayudar en la apertura de mercados y las negociaciones para que los productos no tengan tantas barreras no arancelarias. No obstante, los

PED-PT son en una mayoría países que tienen instituciones sub-desarrolladas e ineficientes. Muchas de las instituciones públicas no tienen suficiente presupuesto estatal para funcionar con el número adecuado de personal calificado. Lo mismo ocurre con las instituciones que se encuentran a nivel internacional (consulados, embajadas, misiones permanentes, etc.) quienes están a cargo de las negociaciones del país. Estos países están por debajo de otros PED-GT y mucho más lejos de los países desarrollados (como los Estados Unidos o Canadá).

Por lo tanto, el no contar con el personal calificado necesario y no tener suficientes personas que se dediquen al estudio y análisis de los diferentes aspectos que representan una necesidad básica para el país somete a los PED-PT a situaciones donde son ellos los que tienen que asimilar e internalizar de la mejor manera posible las normas internacionales sin tener opción a crear las suyas propias. Mas aún, estos países deben continuar su alto grado de dependencia económica hacia los PED-GT o los más desarrollados puesto que no pueden avanzar en estos aspectos de vital importancia.

Quizás esta sea la explicación principal del por qué los países de la CAN no tienen un mayor nivel de exportaciones intra-comunitarias. El hecho de ser países PED-PT y ser productores y exportadores primordialmente de productos de base a pequeña escala y manufacturados con alto grado de mano de obra les hace poco competitivos en sus propios mercados. Esto obliga al consumidor a elegir productos más económicos que les represente el mismo valor o calidad. Para evitar que suceda esto, no hay instituciones supranacionales que hayan sido implantadas y que trabajen en pro del cambio y del fomento de las exportaciones de la región.

El tipo de acuerdo necesario

La posible integración continental (ALCA) ya ha creado mucha desconfianza entre la sociedad de los PED-PT. A pesar de que las negociaciones al interior del ALCA tienen en cuenta a las economías más pequeñas, estos países temen que no se respeten los acuerdos. Más aún, temen que nunca se logren alcanzar los objetivos previstos al inicio en cuanto a desarrollo conjunto y real apertura de mercados que beneficien a sus industrias. Para lograr esto se esperaría tener una integración profunda que les ayude en el desarrollo económico más que un solo acuerdo a

⁵ Cordova K., 2003. « L'état du pouvoir des pays en développement de petite taille face à la globalisation ». Tesis de Maestría, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

nivel económico. En el siguiente punto, abordaremos cuál es el tipo de integración que convendría negociar para que los PED-PT se beneficien de ambos: un crecimiento económico sostenible y un crecimiento comercial sostenible. De no ser así, es necesario hablar de cuáles serían las consecuencias a nivel económico, político y social.

-A nivel Económico

Para los empresarios privados de los PED-PT, el crecimiento sostenible en las exportaciones es muy importante. La armonización de las normas y barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias es un primer paso para que esto sea posible. Como se ha presentado en el anterior punto, el impacto de las normas no tarifarias tiene un impacto incontestable para los PED-PT. De hecho el impacto es mayor para los PED-PT que para los PED-GT. La imposición de una barrera técnica por ejemplo puede representar para un PED-PT la total suspensión de exportaciones de ese producto. Esto se explica debido a que en su mayoría, los PED-PT dependen de un solo socio importador y por tanto de un solo mercado. A su vez, el suspender la exportación de un producto tiene un impacto muy fuerte para la generación de desempleo.

Para dar solución a este problema, es importante que el tipo de integración logre una mejor inserción de los PED-PT teniendo en cuenta sus necesidades más básicas y cooperándoles en el desarrollo de estos sectores teniendo en cuenta su talla económica. Respecto al crecimiento de la inversión directa extranjera (IDE), esta debe ser lograda a través de marcos legales que cooperen el desarrollo económico del país y a su vez generen empleos que den oportunidad a los nacionales de ocupar los diferentes cargos en la jerarquía empresarial y no solo los de mano de obra de mediano y bajo nivel. Esto se podrá lograr de mejor manera siempre y cuando los PED-GT y los países más desarrollados cooperen en la construcción de un marco legal común como se propone a continuación.

-A nivel Político y Social

El problema de las instituciones públicas y su funcionamiento ineficiente hace que muchos de los avances en las negociaciones internacionales de los PED-PT se mantengan en un bajo nivel. El no contar con el número adecuado de personal ni

tener suficiente personal calificado en las representaciones internacionales no ayuda a avanzar en la posición política de estos países⁶. Una integración profunda, que tenga por objetivo el construir instituciones supranacionales de diferentes tipos que ayuden y cooperen al desarrollo en común de: normas, procedimientos de control de producción, calidad, etc. Y que además impulse la investigación y la reacción hacia el resto de los países basados en estas investigaciones logrará que el peso político sea mayor y que además de todo se vele por los intereses de estos países.

Las normas que plantea el ALCA respecto al medio ambiente, inversión extranjera directa, normas de trabajo no son suficientes si es que su objetivo fundamental es puramente económico. Lo que los PED-PT requieren en esencia es una integración que les aporte conocimientos respecto a la normativa internacional de forma que todos la puedan internalizar en el tiempo correcto y al menor costo (financiero y social) posible.

Si bien estos países están interesados en la apertura de mercados para sus productos, también están concientes de la importancia que tienen un desarrollo de instituciones comunes a todos los estados que pertenecen a una misma región. Más aún, el desarrollo de instituciones que no solo busquen la armonización de normas que apunten a un comercio más fácil sino que también tomen en cuenta la realidad de los PED-PT y que requieren imperativamente el desarrollo tanto del sector público como en el privado. Para esto, es importante tomar muy en cuenta las recientes experiencias de las IDE en países como Bolivia donde al cabo de cierto tiempo, la empresa internacional de agua americana (Cochabamba 1999) y otra Francesa (La Paz 2005). Esto demuestra que la sociedad desde que se insertó a la vida política con la Ley de Participación Popular no deja ni dejará que se le siga explotando sin recibir ningún beneficio tangible en el corto plazo.

Los PED-PT requieren un crecimiento tanto en sus economías como en el sector social. Para los productores, el no tener acceso a mercados internacionales debido a límites que no se

⁶ Cordova K., 2005. Del reporte del Colloquio RINOS, "The Level of Political Power of Small Size Developing Countries, Facing International Economy: The Case of SPS - OTC Negotiations", Montréal, 1-3 juin.

pueden resolver prontamente (como por ejemplo la armonización de normas de medidas sanitarias y fitosanitarias y otras barreras al comercio – SPS-BTC) podría crear serios problemas a la Integración Económica. Después de muchos análisis e investigaciones que se han realizado sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, se ha demostrado que la integración solo ha tenido un alcance a nivel económico hasta la fecha. Mucho peor, desde su inicio, este acuerdo solo buscaba la apertura de mercados y el incremento de lobbying a favor de los empresarios privados al interior de la región⁷. Las peticiones de México para resolver algunas acciones en favor del desarrollo conjunto no han sido abordadas hasta la fecha.

Para los PED-PT diferentes opciones de integración deberán tomarse muy en cuenta antes de lanzarse a firmar el convenio. Por un lado, el integrarse a un grupo que pueda tener el potencial de integración profunda les favorecería para ganar en cuanto a desarrollo. Esto debido a que las instituciones supranacionales se pondrían en marcha a un menor costo del que cada uno podría hacerlo y en un menor tiempo también. Por otro lado, se puede buscar el tipo de integración económica-política en el que exista un país líder que guíe el Poder Político al momento de la negociación de manera que en general salgan todos beneficiados.

La pregunta que se tiene después de este análisis es si Estados Unidos sería capaz de adaptar nuevas políticas para que el ALCA se oriente hacia una integración más profunda con una visión de co-desarrollo conjunto? Y de no serlo así, el ALCA dará paso a otras formaciones regionales al interior de las Américas que estén dispuestas a tener una integración más profunda a modo de ser contestatarios con el poder Americano.

⁷ Dugas S., 2004. « L'ALENA: un bilan social négatif » - Rapport du colloque *Les dix ans de l'ALENA. Bilan social et perspectives*, La Chronique des Amériques, octobre, no 33, UQAM, www.ameriques.uqam.ca