

Observaciones sobre el ALCA desde la perspectiva de las economías pequeñas

Norman Girvan

Presentación al Foro Internacional “Venezuela y ALCA: Riesgos y Oportunidades” Caracas, septiembre 13-14, 2002

El ALCA agruparía países con grandes disparidades en cuanto a tamaño y niveles de desarrollo. Al principio de una escala estaría Estados Unidos con 273 millones de habitantes. Brasil tiene 168 millones y México, 97 millones. Al final de dicha escala hay países como Bahamas, Barbados y San Cristóbal y Nevis con poblaciones de 270 000, 290 000 y 41,000 respectivamente. El radio de los grandes a los pequeños es algo así como 6 731 a 1.

Si observan las cifras del PIB verán disparidades similares en el aspecto económico

Los economistas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CELA) han elaborado un Índice que mide los niveles de desarrollo y recursos en los países miembros del ALCA El índice combina cuatro componentes: población y territorio como indicadores de tamaño, ingresos agregados como dotación de capital físico, y el desarrollo humano como indicador de capital humano.

De acuerdo a este índice, 23 países del ALCA tienen menos del 2% del territorio y recursos de Estados Unidos y el 5% o menos de Brasil y Canadá. En este grupo de 23 se encuentran 14 países del CARICOM, los cinco países centroamericanos y la Republica Dominicana, Panamá, Paraguay, y Uruguay.

Este es el grupo de las naciones más pequeñas y menos desarrolladas del hemisferio. Cada uno de ellas tienen una quincuagésima parte o menos del tamaño o los recursos de Estados Unidos, y menos de la vigésima parte de Brasil y Canadá. Esto es lo que se conoce como “nivel de campo”. Y es un aspecto dentro del reto que constituye diseñar un ALCA que no agrave la desigualdad en el hemisferio.

¿ Que tipos de problemas encararan estos países con el ALCA? Primero, habilidad para competir. Sus escalas de producción son solo una fracción de lo que obtienen los países mas avanzados, así que su costo de producción es mucho mas alto. Su costo de infraestructura es mas elevado debido a las economías de pequeña escala. La productividad es baja porque su capital humano y físico es limitado. Y la ausencia de integración vertical en muchas de sus industrias hará mas difícil satisfacer las reglas de origen del ALCA.

Segundo, la falta de diversificación de la economía. El average de la composición de exportaciones de 14 de estos países en 1999. De los 14 países, 8 son del CARICOM, incluidos los mas grandes; el resto es de Centroamérica incluyendo a Panamá. El 41% de sus exportaciones son productos primarios, 28% pertenece a productos manufacturados tradicionales, 18% para recursos como petroquímicos y bauxita. Solo el 2% es de bienes duraderos y el 10% de bienes con un contenido tecnológico relativo como maquinarias y equipos.

Esta escasez de diversidad económica es señal de que la mayoría de estos países tienen una capacidad limitada para responder a las oportunidades que se generarán con el ALCA. La transición será mas costosa y prolongada que la de los países con una diversificación mas amplia.

En tercer lugar, esta la pérdida de preferencia comercial. Los estados caribeños que previamente tenían acceso preferencial al mercado norteamericano perderán en tres formas. Tendrán que competir con el resto de Latinoamérica y el Caribe a la hora de atraer inversores. Perderán al tener que permitir el acceso reciproco a sus mercados. Y tendrán que permitir el acceso de productos europeos en sus mercados bajo los términos de los Acuerdos Regionales de Intercambio Económico (REPAs, siglas en ingles) que serían negociados con le Union Europea.

En cuarto lugar está el impacto fiscal. Los países mas pequeños dependen mayormente de servicios importados para sus ingresos fiscales. Cuando ellos sean requeridos para reducir o eliminar las tarifas de importación según los acuerdos del ALCA , tendrán que recuperar estos ingresos a través del aumento de impuesto a los ingresos y otros mecanismos. Reformar el sistema de impuestos será muy costoso, política y administrativamente hablando.

Quinto. Está el aspecto de la vulnerabilidad. Los países mas pequeños son altamente vulnerables a sacudidas externas, así sean naturales o provocadas por el hombre. Son vulnerables a la pérdida de preferencias, a los desastres naturales, a los cambios en el mercado mundial. Los servicios eran considerados como la respuesta pero hemos visto cuan vulnerable pueden ser después de los sucesos del 11 de septiembre. Aun antes de esto ocurrió el ataque sobre el sector de los servicios financieros internacionales

Esta vulnerabilidad ha sido también documentada por fuentes reconocidas. De acuerdo al reporte preparado por la Secretaria de la Mancomunidad Britanico y el Banco Mundial, 26 de los 28 estados mas vulnerables del mundo son pequeños países de 1.5 millones de habitantes y 10 de estos son caribeños. Otros 5 naciones del Gran Caribe tienen vulnerabilidad media; por lo tanto, 15 de los 25 países en la región – dos terceras partes- son vulnerables debido a la escasa diversificación económica, la extensión de la dependencia económica y el impacto de los desastres naturales.

Debo añadir que los países caribeños también somos vulnerables a los problemas derivados del trafico de armas y de estupefacientes. Están situados estratégicamente entre

los mayores consumidores del norte y los grandes productores del sur. Cada país está expuesto a la violencia criminal conectada a estas operaciones ilegales.

Sexto. Existe la restricción de recursos humanos sobre la habilidad de negociar e implementar acuerdos. México designó 200 especialistas para las negociaciones del ALCA. Se me ha informado que la Cancillería de San Cristóbal y Nevis está compuesta por solo 11 personas. El departamento de Negociación Regional del CARICOM tiene menos de 10 profesionales. El Colegio de Negociadores para el ALCA del CARICOM tiene alrededor de 20 personas. Dos para cada Grupo de Negociación o de Consulta, pero estos no están a tiempo completo.

La misma restricción de recurso se aplica a la implementación de acuerdos que requieren de pactos legislativos y la redacción de nuevas regulaciones.

El pasado año las ONGs y la sociedad civil ganaron una importante batalla cuando se accedió a publicar el texto completo del ALCA en su sitio web. El Acuerdo contiene 9 capítulos distribuidos en 438 páginas. Obviamente una sola persona no puede asimilar todo esto, mucho menos convertirse en experto de todos los aspectos. Pero eso es exactamente lo que muchos de estos países tienen - una o dos personas para negociar toda la agenda.

Tres de estos capítulos se relacionan con la Inversión, Competencia y la Gestión de Gobierno. Esto es interesante porque estas tres áreas son las mismas de los nuevos aspectos en la agenda de negociación que fueron objeto de discusión en la Reunión Ministerial de la OMC en Doha en noviembre pasado.

Algunas personas creen en el lanzamiento o no de nueva ronda de negociaciones en Doha. Pero el asunto aquí es que estos aspectos están incluidos en las negociaciones del ALCA. Por lo que concierne al Caribe y al resto de América, la convocatoria ya ha sido lanzada.

De este modo tenemos seis conflictos fundamentales. Todos desembocan en un asunto: ¿Qué pasaría si basamos un grupo comercial sobre el principio de igual tratamiento para todos?. La respuesta es sencilla: En la ausencia de medidas especiales, este tratamiento con certeza acentuaría las desigualdades.

¿Cuáles son estas medidas remediales? Creo que se dividirían en dos. Primero, Tratamiento Diferencial y Especial; segundo, Provisiones Financieras.

TRATAMIENTO DIFERENCIAL Y ESPECIAL

Quiero expresar que este tipo de tratamiento para países pobres y pequeños debería ser parte integral y permanente del tratado del ALCA. En otras palabras, abandonar el principio de igual tratamiento para todos sobre la base de que es inadecuado; y abrazar el principio de tratamiento diferenciado y asimétrico.

Este principio es parte de la OMC pero no del ALCA. Por supuesto los recursos de la OMC no han sido aplicados de manera eficaz. Esto es uno de los temas implementados que muchos países subdesarrollados demandan que deben ser objeto de revisión antes de ser lanzados en una nueva ronda de la OMC.

La Declaración de Buenos Aires y de la Cumbre de Québec en 2001 contienen compromisos para “tomar en cuenta las diferencias de territorio y niveles de desarrollo de los países participantes y prestar especial atención a las necesidades de los países menos favorecidos”. Creo en la utilidad de estos, pero dudo si podrán llegar mas lejos.

El hecho es que en los trabajos preparatorios para las negociaciones del ALCA se había creado un grupo de trabajo sobre las pequeñas economías. La expectativa se creo porque se considero como un décimo Grupo de Negociación, indicando el reconocimiento implícito de la necesidad de un trato especial para este grupo. Pero cuando las negociaciones se hicieron oficiales, se convirtió en un Grupo de Consulta.

Existen diferencias marcadas entre grupo de negociación y grupo de consulta. Un grupo de consulta introduce sus inversiones a los nueve grupos de negociación donde el tratamiento a las pequeñas economías es negociado sobre la base de caso por caso. En cada uno de estos grupos las pequeñas economías están en desventaja en términos de fuerza en el negocio, de personal y de conocimiento técnico. En otras palabras, las debilidades de las pequeñas naciones serán explotadas por la propia estructura del proceso de negociaciones.

Como he dicho en muchas ocasiones, Esto es como decirle a un pobre hambriento que puede tener toda la comida que quiera con solo pagarla.

Lo que se necesita es la creación de una categoría específica, o categorías, de países el ALCA de acuerdo a el tamaño y nivel de desarrollo; a los que se les destinara diferentes suministros. En nuestra Asociación de Estados Caribeños, hemos comenzado a examinar seriamente los tipos de provisiones que podrían destinarse a países menos favorecidos. Se han estado desarrollado ciertas guías y principios, los que fueron aprobados en el La 3ra Cumbre de la AEC que tuvo lugar el diciembre 2001.

Pero es solo es el comienzo. Estos necesitan ser transformados en provisiones detalladas en todas las nueve disciplinas. Y, como he recomendado, necesitan crearse categorías de países donde sea aplicado el principio de TED. Lo que requerirá un gran esfuerzo para su cabildeo, movilización y defensa.

PROVISIÓN FINANCIERA

El segundo aspecto es una adecuada provisión financiera para regiones menos desarrolladas y grupos sociales menos favorecidos que son vulnerables a los efectos de la liberalización de mercados.

Dentro de los “países-naciones” este principio es aceptado. Se entiende que cuando los mercados locales se integran en un solo mercado nacional, siempre hay ganadores y perdedores. Así que tiene un mecanismo de redistribución que compensa a los perdedores mediante la provisión de acceso subsidiado a bienes públicos como la educación, la salud y la asistencia a regiones con menos desarrollo.

Es por eso que existen los impuestos y el gasto público. Estos son el basamento que sostiene a la sociedad, la mantiene unida y aparta de los descensos característicos de dicho proceso.

Esta es la razón por la cual la Unión Europea(EU) comanda un proyecto de apoyo a la población en general y para los países miembros menos desarrollados. La EU provee de asistencia y seguridad social a las regiones más desfavorecidas como parte integral del Tratado y sus Instituciones.

Los fondos especiales para el desarrollo regional están dirigidas a :(1)regiones menos favorecidas, (2)áreas con limitaciones específicas, (3)grupos sociales vulnerables y (4)autoridades locales y regionales. Las provisiones dedicadas para el periodo 2000-2006 alcanzan la cifra de 213 mil millones de euros.

Más aun, los estatutos de la Sociedad Europea garantizan cuatro derechos básicos: derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y al empleo. Por supuesto, estas provisiones no han sido implementadas de forma total en cada país. Pero el punto es que existen como objetivos a cumplir. Existen como punto de referencia.

He escuchado hablar a numerosos jefes sobre la necesidad de fondos para el desarrollo social y económico como parte del plan para la integración hemisférica. En Québec, el pasado año, escuché al presidente de México, Vicente Fox, referirse a este asunto. Él señalaba que existen alrededor de 220 millones de pobres en el continente y que la integración hemisférica no significaría si no se ocupaba seriamente de la pobreza. En efecto, la mayoría de los participantes se espresó de igual manera. Pero los medios de comunicación no le concedieron mucha relevancia.

El presidente Jagdeo de Guyana, en el Encuentro de la AEC del pasado diciembre, clamó por la creación de un Fondo Regional para el Desarrollo como parte del ALCA. Expresó de forma franca que los países pequeños del Caribe no formarían parte del ALCA si sus necesidades no eran tomadas en cuenta.

En la Declaración de Québec existen muchas referencias a aspectos del desarrollo social y ambiental y otros. El BID ha sido designado para proveer fondos para el desarrollo social para complementar el proceso del ALCA.

El punto es el siguiente. Las provisiones del ALCA tendrán una fuerza legal. Su cumplimiento será obligatorio. Mientras que la declaración de Québec no tiene ninguna, y por ende su cumplimiento es voluntario. No hay provisiones para contribuciones a los fondos sociales o económicos.

Necesitamos estas provisiones como parte integral de los acuerdos del ALCA, negociados como parte del Tratado o en la forma de acuerdos suplementarios, con la misma fuerza legal y por lo tanto con el mismo grado de veracidad. Existe un precedente: los acuerdos entre la UE y los países de la AEC: Acuerdos de Lomé y Cotonou.

Estas son dos propuestas específicas. Podrían llevarse a cabo otras que las ONGs elaboran con relación a la gobernabilidad, la comunidad y el medio ambiente.