

Federico Novelo

<fjnovelo@correo.xoc.unam.mx>

José Flores

Presentación

La literatura especializada en el análisis de la integración internacional entre países sugiere la existencia de diferentes modalidades adoptadas por este proceso. Los distintos tipos de integración son entendidos como teorizaciones sobre realidades concretas con miras a producir desviación o creación de comercio, o bien para efecto de trascender o no el umbral de la libertad de comercio y de inversión, así como de disponer de instrumentos diferenciados para desincentivar a los llamados genéricamente *terceros países*.

Profesores investigadores del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Para el caso particular de América Latina, con el sólido antecedente de más de una década de operación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tiende a reproducir la mayor parte del capitulado del primer instrumento que –hasta la fecha– se agota en la promoción de la libertad de comercio y de inversión que, contra lo que sostiene la hipótesis de convergencia, ha profundizado las asimetrías entre el país menos desarrollado (México) y los dos países de mayor desarrollo (Estados Unidos y Canadá) integrantes del tratado. Ante estos resultados, durante los primeros días de noviembre de 2005, el proceso de aprobación del instrumento que produciría el bloque hemisférico sufrió una nueva *tour de force*, debido a los precarios y conflictivos resultados de la Cumbre regional, celebrada en Mar del Plata, Argentina. Durante el desarrollo del evento, los países fundadores del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) mostraron una sólida indisposición a incluir en la agenda el tema del ALCA, al menos mientras Estados Unidos no realice avances sensibles en la reducción de subsidios a sus productores agrícolas. Por su parte, el presidente de Venezuela dio por muerto –y enterrado– el proyecto del ALCA, al plantear a cambio la controversial figura de una propuesta *bolivariana* –una trasnochada repetición de la oposición del *Libertador* al imperialismo estadounidense– que originó un conflicto diplomático, aún sin resolverse, con el gobierno de México. La confusión reiterada y ampliamente manipulada del republicanismo de Simón Bolívar –quien por cierto fuera un entusiasta admirador de la experiencia y la institucionalidad política de Estados Unidos– se topó con la aceptación generalizada e incondicional de las supuestas bondades del libre comercio, por parte de los presidentes Hugo Chávez y Vicente Fox, respectivamente.

El presente trabajo tiene como propósito analizar la propuesta del gobierno estadounidense de constituir un ALCA en el hemisferio para afrontar, en mejores condiciones, la transformación de la economía mundial. La intención del texto es evaluar si un instrumento como el ALCA puede representar una propuesta alternativa de integración para las economías del continente, especialmente para las economías de los países latinoamericanos.

Antecedentes

En nuestra opinión, los antecedentes del ALCA se remontan al origen, propuesta y fracaso del llamado *Panamericanismo*, de inspiración estadounidense, al término del siglo XIX. Éste, en su momento, fracasó por la oposición abierta de algunos países de Latinoamérica, destacadamente Argentina, que impidió la cristalización de esa suerte de instrumento de la *Doctrina Monroe*.

El cuerpo de antecedentes continúa a partir de la década de los años sesenta, que inicia con el Tratado de Montevideo, instrumento mediante el cual once países de la región se comprometieron a crear una zona de libre comercio que sólo incluyó bienes y que originó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual veinte años más tarde se transformaría en la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– (Gazol, 2005: 269-294). Ambos procesos se hacen acompañar de muy relevantes reflexiones intelectuales que –partiendo originalmente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)– dan comienzo al examen de la periodización desarrollista del crecimiento económico de la América Latina, para arribar después a la llamada *economía política de la dependencia*, específicamente en su conexión con la interpretación del *sistema económico mundial*. Ésta se estanca ulteriormente a inicios de los años ochenta debido a y por los efectos de la poderosa y extendida corriente antiolecionista descrita por Ronald Reagan: “*El gobierno no es una solución para nuestros problemas; el gobierno es el problema.*” Desde los intereses estadounidenses, se promovieron acciones diversas para entorpecer los esfuerzos latinoamericanos de integración y, más específicamente, para reducir la influencia de la revolución cubana, claramente visibles en la iniciativa de J. F. Kennedy conocida como Alianza para el Progreso (ALPRO).

Es recomendable también retomar el cuerpo de expectativas que para la región se construyeron desde el crepúsculo de la *Teoría de la dependencia*, a mediados de los años setenta, y que describen los intentos de integración latinoamericana, en muy buena medida contra la hegemonía de Estados Unidos, destacadamente la ALADI.

En una perspectiva más amplia, habría que incorporar el proceso de la pérdida de hegemonía planetaria estadounidense, verificada a partir de los años ochenta y visible en la metamorfosis de Estados Unidos, de un país acreedor a uno deudor de la economía mundial, en complicada competencia con países como Alemania y Japón.

Desde aquellos años, la combinación de dos hechos confirmaría la pérdida de la posición privilegiada de la economía estadounidense en la economía mundial: su menor presencia en las relaciones económicas internacionales y los avances sustantivos en los niveles de competitividad de otros países de Europa y de Asia.

La información de los cuadros 1 y 2 complementa lo anterior. La participación de Estados Unidos en el Producto Interno Bruto (PIB) mundial ha sido decreciente, sobre todo después de la década de los setenta: de una participación de 27% en 1950, pasó a otra de 21% en 2002; esto es, una caída de 6%. Asia, por su parte, con el papel destacado de países como Japón y China, representó el caso opuesto. Para el mismo periodo, esta región tuvo un gran salto cuando su participación en el PIB mundial subió de 18.4 a 38.5 por ciento (cuadro 1).

Algo similar ocurrió con la participación de Estados Unidos en el comercio mundial. Entre 1990 y 2003, este país perdió importancia como nación exportadora, pero adquirió relevancia como país importador. Esta relación explica fundamentalmente en buena medida la fuerte tendencia de la economía estadounidense al déficit comercial en sus relaciones comerciales con el exterior.

Cuadro 1		1950	1973	2001	2002e
Participación en el PIB mundial (Porcentajes)	Europa Occidental	26.2	25.6	20.3	20.1
	Europa Oriental(1)	13.1	12.8	5.6	5.4
	Estados Unidos	27.3	22.1	21.4	21.5
	América Latina	7.8	8.7	8.3	8.3
	Asia	18.4	24.2	38.0	38.5
	Japón	3.0	7.8	7.1	7.2
	China	4.5	4.6	12.3	12.7
	Total considerado	92.8	93.4	93.6	93.8

e: Estimado.

(1) Incluye a Rusia.

Fuente: estimaciones con base en OECD, *The World Economy: Historical Statistics*.

Por su parte, otras regiones del mundo han gravitado de manera creciente sobre el comercio internacional, como es el caso de algunos países de Asia y China en particular (cuadro 2). Estos países han seguido sorprendiendo con la notable expansión de su comercio exterior y han consolidado nuevos patrones de especialización de productos de exportación (CEPAL).

Cuadro 2		Exportaciones 1990-2003	Importaciones 1990-2003
Participación en el comercio mundial (Porcentajes)	Estados Unidos	11.4 10.0	14.6 17.3
	Unión Europea	43.8 39.8	44.0 38.6
	Japón	8.3 6.5	6.7 5.1
	China	1.8 6.0	1.5 5.5
	América Latina	4.3 5.3	3.4 4.6
	Mundo	100.0 100.0	100.0 100.0

Fuente: elaborado con base en datos de la CEPAL.

Esta etapa crítica de la economía estadounidense en el ámbito de la economía mundial se convierte, por cierto, para este país, en un significativo incentivo para promover la integración hemisférica a partir del célebre discurso de George Bush, plasmado desde 1990 en la *Iniciativa para la Empresa de las Américas*. No obstante, ante un cuerpo de antecedentes como éste, la pregunta relevante podría plantearse en los términos siguientes: ¿Por qué si el *panamericanismo* no fue atractivo para la mayoría de los países del hemisferio, la propuesta de constituir el ALCA sí habría de serlo?

La armonización de políticas públicas como la libertad de tránsito de los trabajadores, la disponibilidad de una ciudadanía regional, el surgimiento de parlamentos regionales, el establecimiento de una moneda regional y la creación de fondos para la igualación regional –que constituyen los elementos propios de un proceso de integración regional radical, del tipo de la Unión Europea y, en menor medida, del Mercosur–, no forma parte de la propuesta del ALCA. Sin embargo, los capítulos agropecuario (VII), de inversión (XI) y de tratamiento de controversias (XXII) –que actualmente enfrentan significativas tensiones en la operación del TLCAN– pudieran reformarse en el cuerpo definitivo del ALCA, en el que, puntualmente en el capítulo de inversión, los derechos de propiedad intelectual de las empresas farmacéuticas han ocasionado una fuerte reacción adversa del gobierno de Brasil.

Cabe aclarar en este aspecto que, desde la llegada del actual gobierno estadounidense y, más particularmente, desde los atentados terroristas de 2001, la promoción del ALCA no se cuenta entre las prioridades de política exterior de aquel país, por lo que las negociaciones para su alumbramiento han experimentado un retraso considerable. De cualquier forma, como se menciona más adelante, no parece acertado olvidar que una intención central de ese gobierno es mantener, en calidad de modelo reflejado en el nuevo instrumento, las características fundamentales del TLCAN. Por otro lado, vale la pena agregar que una fuente recurrente de incertidumbre, a partir del momento mismo de la emisión de la *Iniciativa para la Empresa de las Américas*, se encuentra en la suerte que correrán otros procesos de integración regional, hoy en curso en el continente, a la hora de iniciar operaciones el ALCA.¹ En efecto, el fracaso económico, las crisis recurrentes y la necesidad de los países latinoamericanos de acceder al mercado de Estados Unidos son factores que, por ejemplo, han ido desvaneciendo las posibilidades de que los países de Latinoamérica construyan una sólida posición política respecto del ALCA, y esto ha provocado, entre otras cosas, que sean ya muchos los gobernantes de la región que, si bien de manera aislada, han oficializado o han adoptado compromisos particulares de convenios comerciales, sin acuerdo previo con sus socios y vecinos. Esta situación, más o menos predecible, trató de paliarse con la propuesta de formar La Comunidad Suramericana de Naciones, promovida por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, y muy recientemente reimpulsada por los actuales presidentes de Brasil y Argentina. Surgida en diciembre del 2004, esta Comunidad pretende enfrentar las iniciativas de los organismos multilaterales de crédito y comercio que afecten las políticas de crecimiento, empleo digno e inclusión social. La pregunta, entonces, es si los acuerdos hoy vigentes en la región podrían sobrevivir cuando el ALCA sea una realidad hemisférica.²

1. El Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe ensayan procesos de integración altamente diferenciados del TLCAN y, en la mayoría de los casos, con pretensiones de profundizar un saldo integrador radical.

2. La experiencia, sin embargo, parece insistir sobre la mínima posibilidad de la sobrevivencia de los acuerdos regionales hoy vigentes.

La propuesta del gobierno de Estados Unidos de establecer un acuerdo hemisférico como el ALCA representa, sin duda, una de las iniciativas de mayor magnitud en los procesos de integración regional entre países. Cabe señalar, no obstante, que la propuesta del ALCA no surge en un ámbito internacional ajeno al proyecto. La intencionalidad del acuerdo en el hemisferio americano se ubica en un escenario de amplia negociación entre los gobiernos del mundo para establecer diferentes tipos de acuerdos y tratados entre sí. No obstante, por la naturaleza que lo identificaría, el ALCA podría llegar a ser un proyecto de integración regional bastante complejo como para conformar de manera efectiva el mercado potencial más grande del mundo que relacione y beneficie sin grandes complicaciones a cada uno de los países participantes, como lo sugieren los términos generales de la propuesta oficial del gobierno estadounidense.

Varios aspectos parecen sustentar el contenido de la inquietud anterior. Dentro de ellos, es posible mencionar cuatro cuestiones que se refieren a una parte importante de la realidad política y económica del hemisferio: uno, el elevado número de países contemplados para participar; dos, la heterogeneidad clara en el nivel de desarrollo alcanzado por cada uno de los 34 países considerados en el proyecto;³ tres, la existencia de los acuerdos vigentes en el hemisferio (Blanco y Zabudovsky, 2003); y cuatro, los diferentes intereses particulares que podrían pretender, principalmente Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Para decirlo de manera sintética, el ALCA como propuesta de integración entre los países de América es un proyecto que no tiene antecedente en el campo internacional de los acuerdos de comercio, sobre todo, en los aspectos que se refieren al número de países participantes, a las condiciones políticas y económicas tan disímiles entre ellos y a los objetivos de los gobiernos al negociar un acuerdo como éste.⁴

La fecha propuesta para el inicio de las operaciones del ALCA (año 2005) ha sido rebasada, y en el transcurso de las negociaciones se han presentado varias situaciones conflictivas que parecen pronosticar la dificultad de homogenizar los criterios, los intereses y los propósitos entre los integrantes potenciales del acuerdo. En estas condiciones, entre la resistencia de algunos países de América Latina hacia ciertos aspectos de la agenda de negociación, y el avance del gobierno de Estados Unidos para concretar acuerdos bilaterales en el hemisferio,⁵ en el transcurso de la negociación del ALCA, la factibilidad de un acuerdo que sea capaz de representar al conjunto de los intereses de los países miembros está todavía en la mesa de la discusión. Sin embargo, como propuesta viable en las condiciones que ha experimentado el proceso de transformación de la economía

3. Como se sabe, Cuba es, prácticamente, el único país de América Latina y el Caribe que no está considerado para formar parte del ALCA.

4. Esta preocupación se plantea a pesar de considerar la creación y el trabajo desempeñado por el Comité de Negociación del ALCA desde 1998. Con este comité, los 34 países han adquirido varios compromisos no sólo políticos y económicos, sino también sociales y culturales que deberían formar parte del potencial acuerdo de integración.

5. Por cierto, el esquema de negociación menos recomendable para los países de Latinoamérica.

internacional, es de esperarse que el gobierno de Estados Unidos difícilmente abandonará de manera definitiva al ALCA, por tratarse de un proyecto que reviste un particular interés para ese país en el marco de la transformación de la economía mundial donde destaca la conformación de bloques políticos y económicos regionales como una manifestación esencial de su funcionamiento.⁶

Vale la pena añadir, no obstante, que los resultados para los países integrados no siempre serán homogéneos. En las condiciones actuales de la negociación, y tomando en cuenta la heterogeneidad entre las economías que conformarían al ALCA en términos de territorio, de recursos, de ingreso y del conocimiento para negociar este tipo de acuerdos, los resultados finales esperados dependerán en buena medida de los compromisos y de los objetivos que la integración, como proceso, asuma hacia cada uno de los países miembros.

La situación suele ser distinta en asociaciones que reúnen a países con propósitos de integración más claros, más definidos. La Unión Europea, por ejemplo, es una asociación cuyos miembros están más identificados no sólo por sus relaciones de comercio e inversión, como pudiera ser un objetivo central del ALCA, sino también por los niveles y la calidad de su infraestructura, por leyes y reglamentos comunes, por políticas compartidas, por sólidas instituciones gubernamentales, parlamentarias, empresariales y sociales y, a futuro, por una Constitución común (Green, 2004), a pesar del intento fallido de la primera ronda para buscar su aceptación, lo que implique tal vez buscar un mecanismo de consenso diferente a la realización del referéndum en cada país para consolidar la Constitución común.⁷

El caso del continente americano es diferente. Las asociaciones y los acuerdos regionales celebrados han tenido como elemento de influencia la divergencia de intereses en el momento de pactar las integraciones.⁸ Desafortunadamente para las economías menos avanzadas del hemisferio, dicha divergencia no sólo se observa entre Estados Unidos y los países de América Latina, sino también al interior de los propios países latinoamericanos.⁹ Los acuerdos de integración que se han alcanzado en Latinoamérica se han logrado en episodios muchas veces sin existir alguna conexión entre ellos, y son acuerdos que indican que la región se encuentra bastante lejos de una integración latinoamericana

6. Los casos más representativos a nivel mundial de acuerdos regionales, aunque con objetivos diferentes de integración, son: la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, nacida en 1962; la Unión Europea, entre 1957 y 1993, y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994.

7. En opinión de muchos analistas del tema, la estructura y los propósitos de la integración en la Unión Europea podría representar una experiencia para compartir los propósitos de integración en otras latitudes del orbe y evitar que los beneficios de algunos países se obtengan a expensas del deterioro de otros países al interior de la integración. Sin embargo, éste es un propósito difícil de concebir en contextos donde la heterogeneidad predomina tanto en los niveles de desarrollo económico como en los intereses políticos y económicos de los países participantes.

8. La carencia de acuerdos para integrar a países latinoamericanos es un ejemplo de lo último apuntado. En este sentido, el Mercosur representa el proyecto de integración de mayor proyección en América Latina; no obstante, sus alcances han quedado por debajo de lo proyectado, limitando al mismo tiempo la posibilidad de avanzar en una asociación más consolidada de la región.

9. Por ejemplo, a pesar de la apertura del sur del continente, el hecho de que México no diera su apoyo a la región, en especial al Mercosur, ha provocado no sólo críticas sino también una falta de consenso para avanzar en la integración latinoamericana.

profunda. El sólo hecho de que México y Brasil –que aportan más de 60% del Producto Interno Bruto y cerca de 70% de las exportaciones e importaciones de la región– tengan un acuerdo bilateral modesto, que sólo incluye mercancías, indica las diferencias que aún subsisten en el esquema regional de integración latinoamericano (De Mateo, 2004).

Éste es un asunto tanto político como económico que seguramente trascenderá para definir el carácter que asuma la asociación del posible ALCA. En consecuencia, sin grandes antecedentes favorables en los propósitos que han precedido a los procesos de integración en América Latina, la factibilidad del ALCA se podría proyectar, es cierto, como un proceso de asociación ambiciosa por el espacio geográfico y el mercado potencial que contempla, pero se podría presentar también como un proceso de asociación con una fuerte dosis de complejidad en cuanto a los resultados proyectados para los países que lo conformen.

Por el lado de los países latinoamericanos, los comentarios se pueden complementar con otros argumentos. Después de los avances tangibles que reportó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante las décadas de los cincuenta y sesenta, aproximadamente, la sustitución de importaciones experimentó un retroceso evidente en la década siguiente,¹⁰ que en buena medida derivó del carácter nacional de la ISI, que nunca pudo convertirse en un esquema de integración regional, entre otras razones por la indisposición de parte significativa de los industriales de cada país para favorecerlo. El agotamiento de la industrialización sustitutiva y el tránsito a la nueva etapa de apertura y desregulación fue un fenómeno que perjudicó a los productores nacionales de los países de la región, entre otras razones por la fuerte penetración que ejercieron los agentes externos. Además, el período de la crisis de la ISI fue un proceso que coincidió con el inicio de la rápida transformación de la economía mundial, que en su versión contemporánea se fundamentó en la acelerada revolución tecnológica y científica, donde Latinoamérica se encontraba en desventaja.

Posteriormente, desde la década de los años setenta, los gobiernos de América Latina en turno han propuesto, en general, políticas de apertura y desregulación (AyD) para sus actividades productivas y financieras, subordinando estas actividades a la evolución de la economía mundial. La mayor injerencia otorgada al mercado y la menor intervención del Estado en la asignación de recursos han sido aspectos centrales de la propuesta de AyD en América Latina. Por su parte, la globalización de la economía mundial ha favorecido de manera consistente la segmentación de los procesos de producción globales o internacionalizados, entre países con diferentes niveles de desarrollo, con la característica particular de vincular a las economías latinoamericanas con la economía mundial a través de ciertas modalidades que han provocado la desarticulación de las estructuras de producción internas de los países latinoamericanos. Ambos elementos AyD en las economías de América Latina, así como en la globalización de la economía mundial, no han significado entonces ni la generación ni el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas para estos países. Así, para países subdesarrollados como los de Latinoamérica, el proceso de desarticulación productiva brevemente aludido ha sido un aspecto propio de la dinámica de la integración regional.

10. En el caso de México, la problemática de la ISI fue menos percibida en su momento, en virtud del papel que se le asignó a la actividad petrolera en los años setenta.

La década de los años noventa inició la etapa de los nuevos regionalismos en el ámbito internacional. A partir de entonces, los procesos de integración han constituido una gama de tratados y acuerdos entre países que, con base en la experiencia desplegada, podrían dar a América Latina la posibilidad de reflexionar sobre los retos y las oportunidades que le brinda su relación con los procesos de integración.

Para la parte latinoamericana del hemisferio, las restricciones políticas han operado en doble sentido. Por un lado, la falta de acuerdos regionales con capacidad real para concretar procesos de integración entre las economías de América Latina ha obstaculizado la generación de los cambios necesarios para adaptar estas economías a las nuevas situaciones políticas, productivas, tecnológicas y comerciales que prevalecen en el ámbito internacional. Por otro lado, los casos aislados representados por acuerdos bilaterales o multilaterales, celebrados entre algunos de estos países con economías más desarrolladas pero con el riesgo político que representaba su implementación, no parecen haber considerado en su momento los efectos que la intensidad de la integración tendría sobre el conjunto de las economías menos avanzadas.

Por tanto, en lo político, un elemento que debe ser de alta consideración se refiere a la situación que guardan las condiciones entre los gobiernos interesados para dar vida al ALCA en relación con el interés de adherirse a un proyecto que formalice el fuerte compromiso entre todos los países involucrados, y evitar así que el proyecto se quede exclusivamente en la retórica de la necesidad de establecer acuerdos entre países por el sólo hecho de la conformación de bloques regionales en otras partes del mundo.

Tomando en cuenta el escenario actual del contexto internacional, todo parece indicar que, hasta ahora, la relación que existe entre los gobiernos del hemisferio no alcanza para que los esquemas de integración vigentes converjan, y lo que ofrece el ALCA no es suficiente. De ahí la necesidad de la decisión política para generar una mística integradora que se apoye en la identidad de intereses y propósitos, que propicie una unión regional sólida que conduzca a mejores condiciones de inserción para los países latinoamericanos en el continente como grupo de países que comparten valores, tradiciones e historia como elementos fundamentales para el lanzamiento de iniciativas compartidas (Green, 2004).¹¹

Para América Latina, el diálogo y el compromiso políticos son dos ingredientes que, al conectar con el aspecto económico, deben ser contemplados para mejorar la perspectiva de los resultados de su participación en los procesos de integración, en el mundo en general y en el continente americano en particular.

No obstante, a pesar de la conveniencia de considerar estrategias como éstas, la dificultad aumenta para integrar con éxito a un conjunto de países como los de América Latina. La cantidad y variedad de sus países, la complicada agenda de negociación y la ausencia o los límites de sus instituciones políticas y jurídicas son sólo algunos de los aspectos que dificultan el avance satisfactorio del proceso de negociación para la integración de estos países en el ALCA.

11. Según la autora, para pretender alcanzar el resultado anterior, una cuestión que quedaría por demostrar es el interés auténtico de México como participante de relevancia en el ALCA, en virtud de que aun cuando admite su compromiso con Latinoamérica, en la práctica México ha mostrado con frecuencia su débil credibilidad para un proceso de integración como aquél en América Latina.

Es en este sentido que, ante la propuesta del gobierno de Estados Unidos para formalizar el ALCA, la participación de los países latinoamericanos debería considerar la asociación no sólo del vínculo económico referido principalmente a la libertad de comercio e inversión. Dicha formalización debería contemplar también una serie de elementos políticos significativos como suelen ser, entre otros, los aspectos referidos a las leyes, los reglamentos, las instituciones gubernamentales y las políticas compartidas entre los gobiernos.

La hipótesis aceptada por no pocos estudiosos del tema sostiene que el ALCA forma parte de la estrategia para vincular a las economías de América Latina a la economía de Estados Unidos, a fin de recuperar o al menos resarcir el papel hegemónico de este país a nivel internacional y, al mismo tiempo, impulsar el proceso de reestructuración de su economía en el campo de la rivalidad económica internacional. Si la aseveración es correcta, se argumenta también, ello implicaría ver al ALCA en un entorno de pérdida hegemónica de Estados Unidos y con el interés del gobierno estadounidense para formar bloques regionales en el área geográfica donde ha perdido presencia pero que considera su zona natural de influencia; además, por supuesto, de la importancia creciente que han adquirido los procesos de integración acordados en otras regiones del mundo (De Mateo, 2004).

Si este conjunto de ideas es válido, entonces para Latinoamérica, que por adición partiría sin una base real de integración entre sus países, el reto político del ALCA sería, en conclusión, mejorar la perspectiva de la inserción de sus economías a la economía mundial, evitando que la propuesta del acuerdo se convierta en un asunto más de la agenda para integrar a Latinoamérica a los intereses económicos y políticos de Estados Unidos. Visto en estos términos, e incluso considerando las desventajas que implicaría la exclusión de estos países del proceso cada vez más intenso de la globalización de la economía mundial, el ALCA bien podría constituir la plataforma para una integración profunda en los aspectos políticos y económicos entre los países latinoamericanos.

Desafortunadamente, sobre todo para la parte de América Latina, la negociación para establecer las modalidades que sustentarían al ALCA ha sido realmente conflictiva. Cuando las negociaciones se interrumpieron, no se vislumbraba todavía algún tipo de acuerdo que permitiera conciliar las posiciones encontradas entre las partes. En consecuencia, muchas cuestiones quedan aún pendientes de resolver como para esperar resultados satisfactorios para cada uno de los países considerados. No obstante, existen ciertos antecedentes que informan sobre algunos elementos que bien podrían estar presentes en el ALCA.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, por ejemplo, es un punto de referencia de integración regional en el continente americano que permite reflexionar sobre algunas de las condiciones que podrían validar el funcionamiento del ALCA. En principio, la experiencia de algunos aspectos de su operación permite plantear la recomendación de un ALCA que supere la libertad de comercio e inversión en el continente como ingrediente fundamental de su aplicación. En efecto, el aspecto económico ha sido esencial para comprender más de cerca el funcionamiento del TLCAN. El intercambio entre los países socios heterogéneos del tratado se incrementó sustancialmente y esto otorgó mejores condiciones para adquirir insumos para la producción doméstica; empero, el mayor intercambio no incidió para desarrollar las capacidades de producción internas de México, el país menos desarrollado. Este es un aspecto que indica que el TLCAN ha perdido efectividad para

impulsar un desarrollo con equidad entre sus países miembros, donde México ha sido el país menos favorecido.

Como mecanismo de relación entre México, Estados Unidos y Canadá, el TLCAN integró más la actividad económica de México con el norte del continente. La reducción de barreras para dinamizar el libre movimiento de bienes, servicios e inversión entre los países miembros del tratado influyó para que la economía mexicana incrementara en forma acelerada el valor de su comercio total, sobre todo con América del Norte, y aumentara la recepción de los flujos de capital foráneo.

Desde la puesta en práctica del TLCAN en 1994 y hasta 2004, el volumen del comercio exterior de México pasó de 140 000 a 386 000 millones de dólares (MDD), multiplicando por 2.8 veces el valor del comercio exterior de la economía mexicana durante ese lapso. Un balance sintético indica, no obstante, que a pesar de este aumento explosivo del comercio internacional de la economía mexicana, el incremento de las importaciones ha tenido más dinámica que el incremento de las exportaciones.¹² En consecuencia, un resultado final de esta combinación ha sido el déficit comercial de México con el exterior (véase cuadro 3). Por ejemplo, entre 1994 y 2004, el déficit comercial acumulado por la economía del país fue de 54 000 MDD.

Entre otras posibles interpretaciones, el resultado anterior significa que, si bien el TLCAN intensificó la inserción de México a los flujos del comercio mundial, este comportamiento se ha observado más por el lado de la propensión a importar que por el lado de la capacidad para exportar, volviendo así permanente la tendencia al desequilibrio comercial del país con el exterior. En pocas palabras, para México, el TLCAN ha sido un factor de motivación comercial, pero no ha sido un factor para fomentar la integración de la estructura de la producción nacional.

Las exportaciones de México hacia Estados Unidos han ido en ascenso. Para 2004, éstas representaron 87.6% de las exportaciones totales del país. Por lo demás, la participación de otras regiones del mundo en las exportaciones del país fue poco importante, y exhibió además un comportamiento hacia la baja. Entre 1994 y 2004, Europa disminuyó su compra de exportaciones mexicanas de 4.9 a 3.7%, mientras que las adquisiciones de Asia descendieron de 2.5 a 2.1 por ciento.

12. Este comportamiento tiene que ver, entre otros asuntos, con el impulso que ha adquirido el comercio intraindustrial en las relaciones comerciales internacionales. Este es un tema que sale de los propósitos del texto.

Cuadro 3	Concepto	Exportaciones		Importaciones		Saldo balanza comercial	
		1994	2004	1994	2004	1994	2004
México: comercio exterior por regiones (Millones de dólares)	Total	60 882	188 626	79 346	197 156	-18,464	-8,530
	América	56 208	77 110	59 391	127 434	-3 183	49 676
	América del Nte	53 177	168 445	56 382	116 216	-3 205	52 229
	Estados Unidos	51 680	165 146	54 761	110 882	-3 081	54 264
	América del Sur	1 630	4 052	2 588	9 005	-958	-4 953
	Europa	2 988	7 022	9 741	23 853	-6 753	-16 831
	Asia	1 548	3 947	9 645	44 651	-8 097	-40 704
	China	42	987	500	14 459	-458	-13 472
	Japón	1 001	1 193	4 780	10 624	-3,779	-9 431
	África	16	170	149	506	-113	-336
	Oceanía	69	291	317	692	-248	-401
	No identificados	53	86	103	20	-50	66

Fuente: elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*, Grupo de trabajo integrado por Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía.

Las importaciones de México también han mostrado un proceso de concentración, aunque menos intenso. En 2004, México compró a Estados Unidos 56.2% de sus importaciones totales, y a Europa 12.1%. Sin embargo, cabe destacar en este aspecto la participación en ascenso de Asia. Entre 1994 y 2004, las importaciones provenientes de Asia subieron de 1.2 a 22.6% en la estructura total de las importaciones de México.

La fuerte concentración del comercio exterior mexicano con Estados Unidos tiene larga historia y presenta raíces de carácter estructural. Por tanto, no es fácil suponer que América Latina se pueda proyectar como una alternativa viable para diversificar las relaciones comerciales de México con el exterior.

El fuerte incremento del comercio internacional de México se ha relacionado poco con los países latinoamericanos. Desde este ángulo, la estadística es, una vez más, un indicador elocuente de la concentración del comercio exterior de la economía mexicana: para 2004, América Latina sólo representó 5% del comercio internacional de México; mientras que América del Norte acaparó 75% con el predominio de Estados Unidos (72% del total).

La influencia del TLCAN se ha reflejado también en la evolución de los flujos de inversión extranjera (IE) a México. Para la década de 1980, la IE fue considerada positiva para la economía nacional, razón por la cual se modificó la Ley de Inversión Extranjera del país con el propósito de abrir nuevos espacios para la entrada de esta inversión. Un elemento que fundamentó la modificación de la ley fue el supuesto de que la IE sería un factor de transmisión de tecnología, divisas y generación de empleo. Finalmente, a partir de la puesta en práctica del TLCAN en 1994, los flujos de IE se aceleraron cuando la economía del país se ubicó como una de las principales economías emergentes de la región en el ámbito internacional.

Sin embargo, el bajo significado de los flujos de inversión entre los países de Latinoamérica es otro aspecto en la relación económica entre estos países que camina en la misma dirección de lo que se comentó sobre el comercio. Entre 1995 y 2004, la entrada de nueva inversión extranjera directa a México registró un promedio anual de 13 500 MDD (Banco de México). Ante el insignificante movimiento de inversión entre México y América Latina, la llegada de inversión extranjera directa a México proviene en buena parte de Estados Unidos con, aproximadamente, 70% de su valor total.

La dinámica de los flujos de comercio y de inversión externos no ha sido suficiente. Independientemente de las prácticas proteccionistas y de los castigos comerciales sin fundamento por parte de Estados Unidos, el TLCAN no ha demostrado ser un mecanismo proyectado para pasar de las relaciones mercantiles a la gestación de una estructura productiva sólida para la economía mexicana, que permitiera aminorar los costos económicos y sociales que reportó su proceso de apertura y desregulación. Esta puede ser una cuestión que considerar por parte del conjunto de los países de América Latina, si es que su verdadera aspiración es constituir un ALCA cuyo objetivo central no se reduzca a la expansión del comercio y la inversión en el continente, sino que considere también los propósitos de desarrollar y de integrar las estructuras de producción de las economías involucradas en beneficio de todos los países participantes.

Una de las críticas más frecuentes al TLCAN ha sido la caída del valor agregado de la producción interna de la economía mexicana. En efecto, las modalidades que ha asumido la estructura de producción en México son poco dinámicas como para esperar un mayor impulso a la generación de valor agregado. La transformación fundamental de la actividad industrial en los últimos veinte años, pero de manera más evidente desde el inicio del TLCAN, ha consistido en el cambio de su composición con la expansión extraordinaria de las actividades destinadas a la exportación y que participan en procesos de producción internacionalizados;¹³ mientras que el resto de la actividad industrial ha visto disminuir su grado de integración. Así, la incorporación de insumos nacionales es cada vez menor y los cambios cualitativos observados en la estructura de producción del país han sido poco relevantes.

En el escenario sin precedente de la expansión del comercio exterior de México, el sector industrial ha sido el más dinámico. Sin embargo, en un proceso de deterioro continuo, el saldo del comercio exterior del país sigue siendo negativo y el déficit comercial de la industria es el factor que lo determina. Para 2002, la participación de las exportaciones definitivas sólo representó 19.3%; mientras que los otros dos tipos de exportación vieron crecer su participación cuando la maquila aportó 48.6% y las exportaciones vinculadas con los Pitex 32.1 por ciento (INEGI).

En suma, uno de los elementos importantes del TLCAN en el proceso de AyD de la economía mexicana ha sido la diversificación de la estructura de las exportaciones con el predominio de las manufacturas. Con este elemento, México adquirió relevancia inter-

13. En México, los procesos de producción internacionalizados se pueden identificar a través de la participación de la maquila y de los llamados Programas de Importaciones Temporales para la Exportación (Pitex). Dentro de la estructura de las exportaciones del país, la maquila y Pitex han aumentado sustancialmente su participación en detrimento de las exportaciones que no se relacionan con procesos de producción globales.

nacional como país exportador de manufacturas, ubicándose dentro de los principales países comerciales del mundo. Por otra parte, el TLCAN también ha desempeñado un papel importante para atraer IÉ, renglón en el cual México se ubica entre de las principales economías emergentes receptoras de esta inversión (De Mateo, 2004).

Sin embargo, otro tipo de comentarios procede también en este espacio. Con la mayor apertura de la economía, el TLCAN pretendió modernizar y hacer competitivo al país en el ámbito del comercio internacional, con la asistencia de la IÉ para impulsar la exportación, reducir los requerimientos de importación y promover entonces fuentes propias de financiamiento. No obstante, los resultados que se han podido apreciar no han mostrado éxito visible en los propósitos planteados. La liberalización comercial sin el complemento del desarrollo integral de la producción nacional no ha sido un mecanismo eficaz ni suficiente para relacionar de manera favorable la actividad productiva nacional con el proceso de la globalización de la economía mundial. La dificultad tiende a aumentar cuando el intento de una relación como ésta se establece a través de acuerdos regionales que carecen de reglas claras y con un país como Estados Unidos que, entre otras cosas, contabiliza un desarrollo industrial muy superior al de México. Este es otro asunto que podría tomarse en consideración en la negociación del ALCA, en virtud de que la integración a la globalización por conducto de acuerdos comerciales a nivel regional no es ajena a la segmentación de los procesos nacionales de producción, y la IÉ y las empresas transnacionales son dos instancias que encabezan el proceso.¹⁴

En las porciones (pocas) de América Latina donde se ha establecido, el libre comercio no ha conducido al desarrollo económico. Por el contrario, en los hechos, la rápida inserción al libre comercio mundial ha propiciado trastornos económicos y sociales, sin resolver las restricciones para acceder de manera más amplia a los mercados de los países desarrollados (Reyes y Rosas, 2003). Sin experiencia sólida y duradera en la libertad de comercio, y sin la institucionalidad correspondiente (leyes de competencia, prácticas de exportación-importación significativas en las decisiones productivas y, por muchos años, sin una acción gubernamental acorde con los postulados del librecambismo), resulta más que evidente el cuerpo de dificultades con el que el libre comercio podría resultar virtuoso para la región; al respecto, J. Stiglitz considera que:

... la primera generación de reformas (económicas e institucionales, y en América Latina, se entiende) padecía de fallas fundamentales. De lo que no cabe duda es que no era completa. También resulta claro que no prestaba suficiente atención a aspectos como el ritmo y la secuencia de los cambios. Sin embargo, sus fallas eran más esenciales: no ponía el énfasis en lo que debía ponerlo; se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno.¹⁵

14. En realidad, ante la escasez de recursos propios, la conexión de los países no desarrollados con la ciencia y la tecnología de punta es la IÉ. No obstante, los propósitos de esta conexión, desafortunadamente para los países menos avanzados, responden la mayoría de las veces no a los intereses productivos de los países que se relacionan con la IÉ, sino a los intereses de producción y expansión de las propias empresas transnacionales.

15. Joseph E., Stiglitz, Cfr. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, agosto 2003, p. 9.

Si esta explicación es correcta, respecto a las vulnerabilidades de los sistemas económicos de la región, una aprobación del ALCA que no contemple grandes restricciones podría otorgar beneficios a las empresas transnacionales que, considerando experiencias como las del TLCAN y las prácticas proteccionistas, podrían llegar a controlar partes esenciales de los procesos de producción y de comercio al interior del hemisferio (Puyana y González, 2004).

Por el lado de los intereses de México hacia el ALCA, vale la pena reflexionar si dicha asociación podría relajar la fuerte relación que México mantiene con Estados Unidos, y diversificar las relaciones políticas y económicas con Latinoamérica en beneficio de ambas partes. Según indica la evidencia en renglones como los del comercio y de la inversión, la posibilidad parece lejana. La relación entre México y América Latina sigue siendo poco significativa, aun en los casos donde existe un acuerdo comercial de por medio. Incluso, algunos estudios sobre el tema plantean que si las condiciones del ALCA coinciden de alguna manera con las condiciones que caracterizan la relación de México con el TLCAN, donde se prioriza la liberalización del comercio y de la inversión sobre otros aspectos que sin duda interesan también a los países menos avanzados, entonces las condiciones de la producción y del comercio de América Latina en general podrían verse afectadas.

El punto que aquí se intenta subrayar no es la oposición a la internacionalización de los países menos avanzados, sino advertir, como preocupación de tendencia, que la naturaleza de los tratados que relacionan a países con diferentes posibilidades políticas y económicas suelen resultar desfavorables para los países más atrasados, a menos que el proceso de integración pueda efectuarse en un ambiente de negociaciones razonadas con base en el beneficio colectivo. En caso contrario, la vulnerabilidad política y económica de los países subdesarrollados seguirá obstaculizando sus oportunidades de acceso a los mercados y a los flujos de inversión internacionales.

Es innegable que existen capacidades y vulnerabilidades diferentes entre los países de América Latina. Sin embargo, las experiencias en otras regiones del planeta parecen elocuentes, y el corolario de su funcionamiento para propuestas como las del ALCA podría establecerse en los términos siguientes: si la prioridad de compartir, mejorar y profundizar las relaciones de producción, de comercio, de inversión y de finanzas entre las economías del hemisferio americano no se establece con mayor cooperación entre los países avanzados y atrasados, y también entre los propios países atrasados, es complicado imaginar que América Latina se convierta en una región con posibilidad real de desarrollo económico y de diversificación en sus relaciones económicas internacionales a través del ALCA.

El análisis de la propuesta de integración como proceso invita entonces a reflexionar en relación con los desafíos internos y externos que ofrece una integración regional al amparo del ALCA (Villegas, 2004), a fin de determinar si éste es o no un acuerdo que ofrece una alternativa verdadera para modificar la integración de América Latina a la globalización de la economía mundial a través de su mejoría productiva y comercial.

Como mecanismo de integración regional, el ALCA no parece brindar grandes expectativas para establecer políticas integrales e incluyentes para el desarrollo productivo y comercial, sobre todo para los países latinoamericanos. Uno de los problemas que mayor influencia puede tener un desafío como éste, es el alto número de países que dificulta una liberalización arancelaria regional. Como se mencionó, las estructuras de producción y de

exportación de las economías de la región son muy diversas, y esto implica que el objetivo de algunos países para promover la libre entrada a los mercados de la región se enfrente con la preocupación mayor de otros países, de defender las fronteras de comercio.¹⁶

La implementación de acuerdos y las disciplinas que deberían derivar del ALCA son otros desafíos de la iniciativa. Asimismo, temas como subsidios y programas de apoyo agrícola, legislaciones antidumping y subvenciones son cuestiones adicionales que podrían complicar las negociaciones del ALCA (Blanco y Zabludovsky, 2003).

Con base en la mala experiencia de la negociación bilateral, y con el propósito de encontrar beneficios a partir de la iniciativa del ALCA, Latinoamérica como bloque podría buscar una inserción más abierta y compartida al comercio internacional que reportara avances sustantivos para el desarrollo económico y social de sus países. Los países latinoamericanos podrían compartir políticas públicas para concurrir al comercio internacional con estrategias comerciales de beneficio común y con mejores condiciones de negociación. Es decir, coordinar políticas industriales y comerciales, intensificar la verdadera integración regional, desarrollar mejores mecanismos de negociación, y acordar reglas y disciplinas claras pueden ser algunos de los factores importantes que durante la negociación de los aspectos económico y político podrían contrarrestar las tendencias restrictivas para acordar un ALCA con mayor dosis de certidumbre y con mejores expectativas para los países de América Latina.

Asimetrías vs hipótesis de convergencia en el hemisferio

Las características que distinguen a los procesos de producción de los países subdesarrollados hacen difícil asumir que los países menos industrializados obtendrían altas perspectivas para modernizar su producción y para incrementar su bienestar social, sólo por el hecho de formar parte de un acuerdo de libre comercio. Desde un panorama general, los beneficios que potencialmente genere un acuerdo de libre comercio a sus integrantes dependerán, en buena parte, de las diferencias que definen la vinculación de la estructura de producción de cada uno de ellos al interior del acuerdo. No obstante, en particular, parece posible aceptar que los beneficios para los países subdesarrollados suelen ser limitados en virtud de que éstos dependerán, entre otros, de los factores vinculados a la generación de escalas que experimenten las estructuras de producción relacionadas con el acuerdo (Flores, 2005).

Como se comentó, el ALCA es una propuesta del gobierno de Estados Unidos para 34 países con un amplio mercado potencial, pero donde existen situaciones económicas y sociales claramente polarizadas. Las asimetrías entre los países contemplados en la propuesta comprenden sólo a dos países avanzados (Estados Unidos y Canadá) y una gran diversidad económica, política y social al interior del bloque de los países atrasados (América Latina). Prueba de lo anterior es la heterogeneidad en el comportamiento de indicadores como la calidad de recursos, los niveles de ingreso, la productividad, el desarrollo humano y la capacidad institucional, con amplia desventaja para los países latinoamericanos. Por esta razón, desde la II Cumbre, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998,

16. El caso de la negociación relacionada con el sector agrícola es un ejemplo.

“...se crea un Grupo Consultivo sobre Economías más pequeñas, que tiene la responsabilidad de preparar propuestas de interés para los países menos desarrollados.”¹⁷

El análisis que se despliega a continuación destaca la situación de indicadores económicos relevantes entre los países del hemisferio americano. Este análisis intenta establecer una relación entre el comportamiento de estos indicadores y la perspectiva para los países latinoamericanos de un acuerdo hemisférico básicamente fundamentado en el libre movimiento del comercio y de la inversión. La experiencia de la economía mexicana dentro del TLCAN es una cuestión que se retoma en el análisis como punto de reflexión para la propuesta del ALCA.

Los cuadros 4 y 5 presentan alguna información en este sentido. Como se mencionó al inicio del texto, la distribución del PIB mundial es un aspecto que muestra la pérdida de hegemonía de la economía estadounidense en la economía mundial. Entre 1950 y 2002, Estados Unidos disminuyó su participación de manera continua en el PIB mundial de 27.3 a 21.5% (cuadro 4). El rezago de Estados Unidos en la producción internacional determinó el menor aporte del continente americano en el PIB mundial.

En relación con América Latina, la información muestra la desventaja estructural de la región desde el inicio de ese largo período. Cabe hacer notar, no obstante, que la pérdida de posición de América Latina en este renglón se observó después de la etapa que correspondió al desarrollo de la ISI, es decir, la etapa durante la cual la estructura de la producción de las principales economías de la región se transformó elevando la complejidad y el grado de la integración industrial, a pesar de las fuertes limitaciones que impidieron seguir avanzando en el proceso y que condujeron a la crisis estructural del modelo de sustitución de importaciones. Por su parte, la pérdida de posición de Latinoamérica en la producción mundial inició con los procesos de AyD de las economías de la región.

Cuadro 4	Año	Estados Unidos	Canadá	México	América Latina	Total del hemisferio
Participación en el PIB mundial (Porcentajes)	1950	27.32	1.92	1.26	7.80	38.30
	1960	24.25	1.89	1.44	8.09	35.67
	1970	22.38	1.90	1.66	8.28	34.22
	1980	21.10	1.98	2.15	9.77	35.00
	1990	21.40	1.93	1.90	8.26	33.49
	2001	21.42	1.89	1.94	8.30	33.55
	2002	21.52	2.05	1.97	7.65	38.94

Fuente: estimaciones con base en, para 1950-2001, oecd, *The World Economy: Historical Statistics*; para 2002, Banco Mundial, *World Development Indicators*.

El caso de la economía mexicana es un ejemplo de la pérdida de posición en la producción mundial. Durante la ISI, período 1960-1980, aproximadamente, México incrementó su participación en el PIB mundial en más de 2%; pero, posteriormente, dicha participación bajó desde la década de los años noventa, cuando formalizó su incorporación al TLCAN y se intensificó su relación con la economía estadounidense en un ambiente de amplia apertura de la economía del país.

17. Antonio, Gazol S., *Bloques económicos*, FEUNAM, México, 2005, pp. 485-486.

En sus aspectos generales, la participación en el PIB del hemisferio exhibe el grado de desarrollo asimétrico entre los países miembros (véase cuadro 5). Entre 1950 y 2003, el comportamiento promedio indica que Canadá fue el país que mantuvo una participación en ascenso, con casi 6%; pero Estados Unidos generó poco más de 70% del PIB continental, a pesar de su menor incidencia en el producto mundial; mientras que América Latina, con su tendencia hacia la baja, aportó menos de 25 por ciento.

Los casos de México y América Latina llaman una vez más la atención en el mismo sentido. Las referencias indican que la participación de Latinoamérica creció durante la ISI pero retrocedió a partir de la década de los noventa, hasta representar sólo 21% en 2003, un aporte igual al que registró en 1950. El menor significado de México en el producto continental también se percibió desde los años noventa.

Cuadro 5	Año	Estados Unidos	Canadá	México	América Latina	Total del hemisferio
Participación en el hemisferio (Porcentajes)	1950	73.76	5.17	3.41	21.07	100.0
	1960	70.83	5.53	4.21	23.64	100.0
	1970	68.73	5.85	5.08	25.42	100.0
	1980	64.22	6.04	6.56	29.74	100.0
	1990	67.74	6.12	6.03	26.14	100.0
	2001	67.75	5.99	6.14	26.26	100.0
	2003	72.93	6.02	5.77	21.05	100.0

Fuente: estimaciones con base en, para 1950-2001, *OECD, The World Economy Statistics*, para 2003, Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Este conjunto de observaciones respecto de las asimetrías entre los países de América permite establecer el limitado alcance de aquellas aseveraciones que, en no pocas ocasiones, consideran que la incorporación de los países en los procesos de integración internacional ofrece la liberalización sin restricción de mercados, sectores y países como eslabones para contrarrestar los aspectos negativos de la globalización en materia de desigualdad entre la economías (Filippo y Franco, 2003).

Nada más incierto o inexacto. A pesar de los buenos atributos otorgados, los beneficios de los procesos de integración entre países no son homogéneos o simétricos.¹⁸ Incluso, existe el riesgo de que el proceso de integración entre naciones refuerce patrones o modifique estructuras de producción con resultados poco favorables para modernizar la actividad productiva de los países menos avanzados.

En la propuesta del ALCA, este asunto remite a la situación de desventaja de Latinoamérica para negociar el acuerdo. El grado de desarrollo de los países latinoamericanos no es, desde luego, equiparable al de Estados Unidos y, por tanto, el proceso de negociación podría establecer un marco de desventaja para América Latina. Desde la década de los años ochenta, la aceptación oficial de las bondades de la integración internacional destacó también las políticas de AyD con el propósito de concretar el enlace internacional

¹⁸. Por ejemplo, el TLCAN le permite a México tener acceso comercial con su principal socio comercial, pero ¿bajo qué condiciones de reciprocidad y de apoyo para la modernización productiva?

de los países con el progreso tecnológico, la articulación productiva y el bienestar social. El desenlace de la propuesta se proyectaría entonces, entre otros, en mejores niveles de la productividad y del PIB per cápita de los países integrados (Flores, 2005). En muchos casos, no obstante, los resultados no fueron los estimados, sobre todo desde el punto de vista de su equidad.

Las fuentes de información disponibles permiten hacer un recuento de los supuestos sobre el desarrollo del PIB per cápita de las economías de Estados Unidos, Canadá y México, antes y después del TLCAN (cuadro 6). La tasa de crecimiento del PIB per cápita entre estos países ha mostrado dos tendencias diferentes. En el transcurso de la ISI en México, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de la economía mexicana superó el crecimiento del PIB per cápita de Estados Unidos y de Canadá. Sin embargo, con el proceso de AyD, donde la economía mexicana ha sufrido procesos de retroceso y de desintegración en su estructura de producción, la tendencia anterior se revirtió. La variación promedio del PIB per cápita en México cayó a la mitad de la que se registró en el período anterior, ubicándose, además, por debajo de la tasa de crecimiento del PIB per cápita de Estados Unidos y de Canadá. Algo parecido sucedió para el conjunto de los países de América Latina.

Cuadro 6	Período	Estados Unidos	Canadá	México	América Latina
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (Promedio anual)	1913-1950	1.61	1.64	0.85	1.43
	1950-1973	2.45	2.74	3.17	2.58
	1973-2003	2.07	1.78	1.55	0.97(1)

(1) Se refiere al período 1973-2002.

Fuente: estimaciones con base en, para 1950-2001, OECD, *The World Economy: Historical Statistics*; para 2002-2003, Banco Mundial, *World Development Indicators*.

El ingreso per cápita mostró un comportamiento parecido. El ingreso per cápita de Estados Unidos siempre ha sido mayor que el ingreso per cápita de México, pero la diferencia entre ambos ingresos aumentó desde que México experimentó los procesos de AyD y se integró al TLCAN (véase cuadro 7).¹⁹ Entre las décadas de los años sesenta y ochenta, el ingreso per cápita de Estados Unidos fue, en promedio, 3.3 veces mayor que el ingreso per cápita en México; pero esta diferencia ha crecido desde los años noventa hasta llegar a 4.2 veces en 2003.²⁰ La superioridad del PIB per cápita de Estados Unidos otorga a este país una ventaja adicional para negociar los términos de un acuerdo en un entorno latinoamericano que se caracteriza por la distribución regresiva del ingreso.

19. Lo mismo ha sucedido entre Estados Unidos y el conjunto de América Latina. Sólo que, por la diversidad de las condiciones económicas entre los países latinoamericanos, la diferencia entre el PIB per cápita de Estados Unidos y el promedio de América Latina fue aun mayor que la que se presentó entre México y Estados Unidos.

20. También el PIB per cápita de Canadá fue superior al de México, sobre todo desde la década de los noventa. Para 2003 el primero fue 3.3 veces mayor que el segundo.

Cuadro 7	Año	Estados Unidos	Canadá	México	América Latina
PIB per cápita (Dólares)	1950	9 561	7 291	2 365	2 506
	1960	11 328	8 753	3 155	3 133
	1970	15 030	12 050	4 320	3 986
	1980	18 577	16 176	6 289	5 412
	1990	23 201	18 872	6 119	5 053
	2000	28 129	22 198	7 218	5 838
	2002	36 110	28 930	8 800	6 950
	2003	37 750	30 040	8 980	7 130

Fuente: estimaciones propias con base en, para 1950-2000, OECD, *The World Economy: Historical Statistics*; para 2002-2003, Banco Mundial, *World Development Indicators*.

La información estadística parece insistir en el hecho de que en las actuales relaciones económicas internacionales entre países, y aceptando los beneficios derivados de los procesos de apertura entre ellos, las condiciones para participar y competir no son iguales para cada país involucrado. La división entre países desarrollados y países subdesarrollados desafía, desde el momento de la propuesta, a los procesos de integración internacional que, como el ALCA, se presentan como mecanismos para reducir las brechas económicas y sociales entre países con diferente nivel de desarrollo que pretendan integrarse. Hasta ahora, la experiencia ha indicado que la liberación económica sin el fundamento productivo interno ha sido un punto débil de América Latina, como para asumir sin gran preámbulo los beneficios que podrían derivarse de las propuestas de integración internacional.

Ante las asimetrías entre países, los procesos de convergencia en la integración internacional surgieron como promesas para reducir diferencias de productividad e ingreso entre países atrasados e industrializados. De acuerdo con estas propuestas, los países atrasados tendrían la posibilidad de reducir niveles de pobreza, fomentar productividad y convergir hacia situaciones más cercanas al bienestar social de los países avanzados. Entre otras consideraciones, la hipótesis de convergencia explica entonces el proceso donde el conjunto de países integrados se desarrolla de manera más armónica respecto de importantes variables económicas y sociales como el ingreso per cápita y la productividad.

Cuando se genera una mayor integración internacional existe la posibilidad de impulsar una dinámica más propicia para desarrollar la competitividad sistémica de los países integrados y, con esto, impactar favorablemente tanto a la integración de los aparatos productivos involucrados como al mercado generado al interior del bloque (Filippo y Franco, 2003).

Sin embargo, la factibilidad enunciada no es sencilla; por el contrario es compleja. La agenda que los países deben cumplir con miras a ingresar a un proceso –con buenas bases para comprobar la hipótesis de convergencia– debe resolver satisfactoriamente los estándares internacionales en indicadores como los de educación, capital humano, investigación, inversión, estado de derecho y política pública. En el caso contrario, es decir, si sólo se aceptan las bondades de la hipótesis de convergencia sin resolver la agenda men-

Bibliografía

- Andere, Eduardo, "México y América Latina rebasados por la globalización", en *Foreign Affaire* en español, ITAM, vol. 4, núm. 1, México, 2004.
- Banco de México (varios años), *Indicadores económicos*, México.
- Banco de México (varios años), *Informes anuales*, México.
- Banco Mundial, *World Development Indicators*, April, 2005. Database Internet Access.
- Blanco, Herminio y Jaime Zabludovsky, "ALCA, un largo y tortuoso camino", en *Foreign Affaire* en español, vol. 3, núm. 4, ITAM, México, 2003.
- CEPAL, "Síntesis del panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2002-2003", en *Aportes*, año IX, núm. 26, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2004.
- De Mateo, Fernando "México en la integración económica de América Latina", en García A., Pascual, Gutiérrez, Lucino y Torres R., Gabriela (coordinadores), *El nuevo milenio mexicano*, Ediciones y Gráficos EÓN y UAM-A, México, 2004. T. I.
- Filippo, A. y R. Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, Siglo XXI, México, 2003.
- Flores, José, "Los países subdesarrollados en los procesos de integración internacional", en Sánchez, Alfredo (coordinador), *Procesos de integración económica de México y el mundo*, Ediciones y Gráficos EÓN-UAM-A, México, 2005.
- Gazol S., Antonio, *Bloques económicos*, FEUNAM, México, 2005.
- Green, Rosario, "México en las Américas. Entre un Norte económico y un Sur político", en *Foreign Affaire* en español, vol. 4, núm. 3, ITAM, México, 2004.
- INEGI (varios años), *Sistema de cuentas nacionales*, México.
- OECD, *The World Economy: Historical Statistics*, Centre des Studies du Development, Paris, France, 2003.
- Puyana, Jaime, e Iván González, "Límites y costos del ALCA", en *Economía informal*, núm. 325, FEUNAM, México, 2004.

cionada, lo que se podría generar no es un proceso de convergencia sino uno de exclusión (es decir, de divergencia) entre los países integrados.

Para evitar la expulsión o la marginación en el proceso de transformación de la economía mundial en un escenario como el descrito, las condiciones para participar y competir con buenos resultados exigen a las naciones poseer gran capacidad de conocimiento cuantificable a través de sus acervos de capital humano, científico y tecnológico (Andere, 2004).

En general, es posible afirmar que la integración subregional experimentada entre los países de América Latina ha tenido poco éxito en este sentido, en virtud de representar una asociación entre economías no sólo atrasadas sino también poco complementarias entre ellas. De hecho, con la integración subregional en Latinoamérica la posibilidad de que las economías de la región accedan a procesos de convergencia entre ellas, e incluso con economías más avanzadas, es reducida, más aún cuando se considera la desintegración de sus estructuras de producción sobre todo en los renglones de los insumos industriales y de los bienes de capital.

La otra propuesta para América Latina, la integración hemisférica, para acceder a la convergencia está contemplada en la propuesta del gobierno de Estados Unidos a través del ALCA. En particular, si el ALCA termina por representar un asunto más en la agenda para integrar a América Latina a los intereses económicos de Estados Unidos en el ambiente de la globalización de la economía mundial, entonces las posibilidades para de desarrollo y el compromiso político de Estados Unidos con la región latinoamericana quedarían sólo en el discurso.

La preocupación anterior no es casual, sino que surge de experiencias anteriores que, entre otros resultados, han marcado de manera más profunda la brecha entre las economías de América Latina y la de Estados Unidos. Desafortunadamente, en las condiciones económicas y sociales de América Latina, la posibilidad de la convergencia con países avanzados a través de una relación armónica que desarrolle capacidades sistémicas no es necesariamente fácil de adquirir.

El cuadro 8 presenta la información del PIB per cápita de México y de Estados Unidos entre 1960 y 2003. Con esta información se calcularon los coeficientes de convergencia entre ambos países a través del cociente: PIB per cápita de México/PIB per cápita de Estados Unidos. Un coeficiente con valor mayor a 1 (menor a 1) indica que la diferencia entre las tasas de variación del PIB per cápita de ambos países disminuye (aumenta) a favor (en contra) del país atrasado. Como se puede apreciar, en el período 1960-1980, que ubica al período de la ISI en México, el coeficiente de convergencia tuvo un valor mayor a 1 señalando el avance de la productividad en México y la reducción de la brecha entre ésta y la productividad de Estados Unidos. La década de los setenta, que correspondió a la etapa más intensa y de mayor avance de la ISI, fue la más dinámica, con un coeficiente de convergencia de 1.8. No obstante, a partir del proceso de AyD de la economía mexicana, el valor del coeficiente fue menor a 1. En los años ochenta, incluso, este coeficiente fue negativo (-0.1); y desde la década de los noventa,

Reyes, Giovanni y Cristina Rosas, *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en el tiempo del ántrax*, UNAM-Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003.

Saavedra, Leonardo, *El ALCA: ¿libre comercio o consolidación neoproteccionista?*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, UAM-X, México, 2003.

Stiglitz, Joseph E., *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, *Revista de la CEPAL*, agosto, 2003.

Villegas, Manuel, "América Latina frente al proteccionismo", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 6, junio, Banco de Comercio Exterior, México, 2004.

que contempla la puesta en práctica del TLCAN, el valor del coeficiente no sólo fue menor a la unidad sino que también mostró una tendencia descendente.

Cuadro 8

México y Estados Unidos: coeficiente de convergencia (PIB per cápita, tasa de variación promedio anual)

	1960-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2003	1994-2003
México	3.34	3.85	-0.21	1.40	1.41
Estados Unidos	2.70	2.17	2.27	1.98	2.45
Coeficiente de convergencia	1.24	1.77	-0.09	0.70	0.57

Fuente: estimaciones propias con base en OECD, *The World Economy: Historical Statistics*; Banco Mundial, *World Development Indicators*.

En consecuencia, ante el riesgo de aumentar divergencias, el posible ALCA, por la parte de América Latina, debería evitar que dicha asociación reforzara patrones y estructuras de producción y de comercio que no han sido favorables para avanzar en la modernización productiva de los países latinoamericanos; así como para reducir la brecha en productividad y en ingreso entre ellos y los países avanzados integrados en el ALCA, si es que realmente el propósito es conformar un acuerdo de beneficio común para los países integrados. En este sentido, la asimilación de fuentes dinámicas de convergencia a través de la acumulación de capital y del cambio estructural para la modernización de la estructura de producción en los países de América Latina serían asuntos básicos de referencia para que estos países pudieran lograr un crecimiento de largo plazo y obtener resultados favorables de la convergencia 