

MONOGRÁFICO

El ALCA y el sueño de Bolívar

(coordinado por G.E. Emmerich)

El debate sobre el ALCA

Gustavo Ernesto Emmerich

UAM. México

Siempre debemos cuidarnos de no comprar a los extranjeros más de lo que les vendemos, pues de lo contrario nos empobreceríamos nosotros y les enriqueceríamos a ellos

Hales

Dejad hacer, dejad pasar; el mundo marcha por sí mismo

Quesnay

Imponer aranceles proteccionistas sobre los granos extranjeros es infame, es especular con el hambre de los pueblos

Carlos Marx

El debate entre proteccionismo y libre comercio tiene cientos de años de antigüedad, sin que se haya llegado a una conclusión definitiva sobre las ventajas y desventajas de uno y otro. En el continente americano ha cobrado nuevo relieve y urgencia con motivo de la negociación en curso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debería entrar en vigor a inicios de 2006, incluyendo a 34 países del continente. La formación o no del ALCA, y los alcances que pudiera llegar a tener, dependerá de decisiones políticas, al interior de cada una y entre todas las naciones participantes en las negociaciones. Resulta imprescindible que tales decisiones sean tomadas con activa participación ciudadana y apego a la institucionalidad democrática. Este ensayo aspira a esclarecer los términos del debate sobre el ALCA, el cual, aunque con argumentos renovados, es en esencia una reedición del viejo debate entre proteccionismo y libre comercio.

El proteccionismo se inclina por un modelo de economía cerrada, con el propósito de proteger de la competencia extranjera a los productores mediante la imposición de barreras arancelarias y no-arancelarias a la importación de bienes y servicios, a menudo acompañadas de restricciones a la inversión extranjera; en esta concepción, el Estado decide qué o cuánto se debe importar, y en ocasiones también en qué actividades se debe invertir. Los partidarios del comercio libre, por el contrario, considerando que las personas deben tener libertad de decidir lo que más convenga a su interés, sea esto comprar o vender dentro o fuera del país o invertir en lo que consideren prudente, plantea un modelo de economía abierta, con mínimas barreras al comercio exterior y a la inversión extranjera; su propósito es favorecer a los consumidores, dándoles oportunidad de adquirir a mejores precios los bienes y servicios que demanden, sean éstos del país o importados. La evolución histórica de los argumentos teóricos en pro y en contra del proteccionismo y del libre comercio es analizada en la primera sección de este ensayo.

Independientemente del debate teórico, desde inicios del siglo XIX el comercio mundial ha crecido a pasos agigantados, abriendo camino a una economía globalizada; el lugar de América en la globalización comercial es examinado en la segunda sección del ensayo. La tercera sección del ensayo reseña los principales argumentos esgrimidos en pro y en contra del ALCA. La cuarta ofrece una perspectiva de los impactos que la formación del ALCA (o su fracaso) podría ocasionar, y la quinta contiene las conclusiones personales del autor¹.

I. Proteccionismo y libre comercio: Hitos del debate teórico

Fue el mercantilismo la primera corriente ideológica en propugnar sistemáticamente el proteccionismo, contra el cual reaccionaron los fisiócratas y luego los fundadores de la economía política clásica, ambos proponentes del libre comercio. Más adelante se idearon sistemas proteccionistas más modernos, como el de List en el siglo XIX, así como conceptualizaciones más elaboradas del libre comercio, entre las cuales sobresale el modelo de H-O-S en el siglo XX. Desde una perspectiva anticapitalista, también el propio Marx tuvo algo que decir sobre el tema. En esta sección se presentan las principales teorías sobre proteccionismo y libre comercio, desde el mercantilismo hasta el siglo XX.

¹ En la página web de *Araucaria* (www.us.es/araucaria) se ofrece así mismo una síntesis del segundo borrador del acuerdo del ALCA.

El mercantilismo

El mercantilismo fue una doctrina y una política tendientes a fortalecer el poderío económico, político y militar de las monarquías absolutistas en Europa, en momentos en que estaban consolidándose en ese continente los Estados nacionales. En su aspecto doctrinario floreció durante el siglo XVII; como política económica, sin embargo, perduró hasta la época de las revoluciones burguesas (alrededor del año 1800 aproximadamente, en términos muy gruesos). John Hales, uno de sus teóricos, resumió adecuadamente el punto de vista mercantilista en la frase incluida como epígrafe a este ensayo. Otro teórico mercantilista, el inglés Tomás Mun, sostenía que:

El capital se emplea atinadamente en el comercio exterior cuando se logra una balanza comercial favorable; las importaciones y el consumo interior de los artículos importados deben restringirse, y fomentarse las exportaciones y las reexportaciones (cit. por Roll, 1985: 80).

El mercantilismo concebía que la riqueza nacional nace del comercio exterior. En consecuencia, el Estado, la política económica, y la nación como un todo, debían orientarse a vender al exterior lo más posible y comprar en el exterior lo menos posible, para de esa manera mantener una balanza comercial favorable que contribuyese al atesoramiento de metales preciosos. Esta concepción resultaba funcional en una época en que el capitalismo mercantil estaba en pleno auge, al paso con la expansión de las grandes potencias europeas por todo el mundo. Según el historiador económico Eric Roll: «Mientras el comercio fue la fuerza dominante en el desarrollo económico, la circulación de bienes o mercancías fue la esencia de la actividad económica» (Roll, 1985: 57). De ahí el afán de los mercantilistas por favorecer a los grandes comerciantes, otorgándoles franquicias y privilegios, y sobre todo creando compañías monopólicas de comercio exterior, particularmente el mantenido con las colonias. De hecho, las colonias eran concebidas por los mercantilistas, y en general por la opinión pública de las metrópolis de la época, como una fuente de riqueza para la respectiva potencia colonial.

Si las metrópolis y sus mercaderes tenían asegurado el monopolio del leonino comercio con sus respectivas colonias, éste no era el caso cuando se trataba del comercio con otros países de Europa. Para lograr la baratura conveniente a los bienes que se deseaba vender al extranjero, se requería mantener los salarios estrictamente regulados y en el nivel más bajo posible. A su vez, para limitar las importaciones al mínimo posible, se necesitaba regular la producción hasta su más mínimo

detalle, por lo general con participación de las corporaciones gremiales. En consecuencia, la intervención y control por parte del Estado se convirtió en parte medular de la doctrina mercantilista. El economista austriaco Joseph Schumpeter resumió en tres aspectos la esencia del mercantilismo: a) la defensa del monopolio de exportación, ya que se pensaba que las ganancias monopolísticas beneficiaban a toda la nación; b) el control de cambios como forma de regular los flujos de metálico para así propiciar el atesoramiento, pero también como mecanismo de control sobre la actividad económica, c) la búsqueda de una balanza comercial favorable, que a menudo se ligaba con una política de fuerza para lograr la apertura de mercados extranjeros (Schumpeter, 313 y ss.). Ahora bien, la principal recomendación mercantilista es intrínsecamente contradictoria. En efecto, si todas las naciones aplicasen una política mercantilista, vendiendo lo más posible y comprando lo menos posible en el exterior, se llegaría fácilmente a un punto en que el mercado internacional se reduciría al mínimo. Por lo tanto, el uso de la fuerza para abrir mercados, tanto dentro de Europa como en ultramar, era una necesidad que se derivaba del mercantilismo.

Huelga decir que este tipo de recomendaciones de política pública fue adoptado con entusiasmo por los gobernantes absolutistas de la época, interesados en reforzar su poder soberano tanto hacia el interior como hacia el exterior de las sociedades que gobernaban; y fue respaldado por los mercaderes que se beneficiaban de los privilegios que el Estado y/o el monarca les concedían. El más destacado exponente de la aplicación práctica del mercantilismo fue el ministro francés Juan Bautista Colbert. Mediante la creación de «fábricas reales», la regulación estricta de las manufacturas, el otorgamiento de ventajas y beneficios a los gremios y el fortalecimiento de la marina, el ministerio de Colbert (1661-1683) dio gran impulso a la industria gala. En España, en cambio, la política mercantilista se expresó en la utilización de sus colonias americanas básicamente como una fuente de metales preciosos. Los Países Bajos, por su lado, manifestaron su mercantilismo en el estímulo a sus actividades de comercio y navegación. Por otra parte, en Inglaterra el mercantilismo adoptó básicamente la misión de proteger a sus terratenientes de la competencia de los alimentos importados.

El mercantilismo formó parte sustancial de un clima de absolutismo político en que el hombre común quedaba reducido casi a la nada. Como señaló el historiador económico alemán Gustavo Schmoller:

El mercantilismo y la burocracia abusaron de la posibilidad de que todo fuese ordenado y planeado por el Estado, es decir por la ley y la voluntad real. Para la mayoría de los pensadores de la época, desde Hobbes a Federico el Grande, incluso la moral y la justicia debían ser

definidas por el Estado. A su juicio, las instituciones lo eran todo; la libre voluntad de los individuos, casi nada (cit. por Newman, 1963: 27).

La fisiocracia

Los fisiócratas constituyeron un grupo de pensadores franceses del siglo XVIII caracterizados por ser los primeros en proponer sistemáticamente la adopción plena del libre comercio. Estuvieron ligados a la defensa de los intereses del campo, mayormente los de los propietarios de la tierra, y muy secundariamente a los de los trabajadores agrícolas. Para entender la aparición de la fisiocracia debe recordarse que el mercantilismo francés había procurado estimular la manufactura, descuidando y aun perjudicando los intereses de la agricultura. Los fisiócratas construyeron su sistema a partir de la idea opuesta de que son los “cultivadores” (terratenientes y campesinos) quienes con su trabajo aplicado a la tierra crean riqueza, postulando que el valor, o sea la creación de riqueza, radica exclusivamente en la actividad agrícola, y no en el comercio. El argumento en que se basaron era sencillo y al parecer evidente: sólo en la tierra una cantidad de producto, la semilla, se transforma en una cantidad de producto mucho mayor, la cosecha; la diferencia entre insumos y producto fue bautizada como “producto neto”.

Quesnay, en su *Tableau économique* (Cuadro económico, de 1758), desarrolló sistemáticamente estas ideas, explicando cómo la riqueza generada en el agro se distribuía “naturalmente” entre todas las clases sociales. Su filosofía, coincidente en muchos aspectos con la del despotismo ilustrado, sostenía que la sociedad se rige por leyes naturales y tiene una estructura determinada que no puede ser modificada por las leyes positivas del Estado, como lo expresa su lema: *ex natura, jus ordo et leges* (de la naturaleza surgen el orden del derecho y las leyes). Su famoso «laissez-faire, laissez-passer; le monde va de lui-même” se refería sobre todo al comercio de cereales y otros productos alimenticios dentro de Francia, que había sido restringido y tasado severamente durante la época del mercantilismo. Pero podía aplicarse igualmente al comercio internacional, ya que el Estado francés había impuesto restricciones a la exportación de granos (en el supuesto de que tal exportación encarecería el costo interno de los alimentos, y en consecuencia elevaría los salarios que se deseaba mantener bajos para favorecer el desarrollo manufacturero). Desde un doble punto de vista filosófico y económico, lo más prudente y conveniente era dejar actuar a los individuos por sí mismos, que de esa manera servirían –inconscientemente– al interés general. Esto se resume en otro lema fisiocrático: «los intereses de los individuos son los servidores del interés público» (Schumpeter, 1971: 223).

Fue Turgot, que no era estrictamente un fisiócrata, quien desde el gobierno francés puso en práctica algunas de estas ideas. Nombrado ministro en 1774, estableció el libre comercio de cereales al interior de Francia y abolió las corporaciones gremiales, además de restringir los onerosos gastos de la Corte real. Una mala cosecha que provocó el aumento de los precios de los granos provocó motines que, junto con la resistencia de la Corte y de las corporaciones gremiales, llevaron a su caída dos años después. Dejó, sin embargo, una huella indeleble y progresista, a punto tal que los revolucionarios franceses de 1789 solían llamarlo “ce bon citoyen» (ese buen ciudadano).

La economía política clásica: Adam Smith y David Ricardo

Adam Smith dedicó buena parte de su obra *La riqueza de las naciones* (1776) a combatir el mercantilismo. Las ideas de Smith y de los economistas clásicos que lo siguieron eran funcionales al desarrollo del capitalismo industrial. La nueva clase industrial británica requería de alimentos baratos para sus trabajadores, así como materias primas igualmente baratas; la libre importación de unos y otras aseguraría su baratura y abundancia. Por otro lado, necesitaba también de mercados en el extranjero para sus manufacturas, por lo que exigía que otras naciones se abriesen también al libre comercio.

Smith tenía una concepción atomística de la sociedad: ésta, y por ende la economía, no es otra cosa que la suma de los individuos y de sus actividades. Como pensador de la Ilustración escocesa, consideraba –al igual que los fisiócratas y los ilustrados franceses– que tanto la sociedad como la economía están regidas por leyes naturales, que es ilusorio intentar alterar. Acompañaba a esto una concepción economicista del ser humano, visto como *homo oeconomicus*: cada individuo es el mejor juez de sus propios actos y actúa movido por su propio interés. Dejando a cada individuo actuar libremente se lograrían simultáneamente un propósito filosófico y un objetivo económico. El propósito filosófico es alcanzar la que Smith llamaba “libertad natural”. El objetivo económico es el que da título a su libro: la riqueza de las naciones. Su famoso párrafo sobre la “mano invisible” lo explica claramente:

Como cada uno de los hombres, individualmente considerado, hace todo lo que está a su alcance, tanto para invertir su capital en apoyo de la industria nacional como para elegir la industria cuya producción es más remuneradora, resulta que todos y cada uno de ellos trabajan para hacer la renta anual de la sociedad lo más cuantiosa posible. Generalmente, el individuo no tiende con su acción a conseguir el bienestar público, ni sabe qué efectos produce su proceder. Al prefe-

rir la industria nacional a la extranjera, piensa en su propia seguridad tan sólo, y al elegir la industria cuyos productos pueden alcanzar el valor máximo, únicamente tiene en cuenta su propia ganancia; pero tanto en éste como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible que le lleva a hacer lo que no estaba en su intención. Siguiendo su propio interés, el hombre suele favorecer con más eficacia a la sociedad que cuando se esfuerza en hacerlo conscientemente (cit. por Newmann, 1963: 71).

La riqueza de las naciones, afirmaba Smith, deriva fundamentalmente de la división del trabajo. Cuanto más dividido y especializado esté el trabajo humano, más eficiente será la producción, contribuyendo así a la riqueza nacional. Las intervenciones del Estado, como la de corporaciones, gremios y otros entes regulatorios, no sólo resultan innecesarias, sino también perjudiciales, pues el mercado permite la mejor asignación de recursos, al premiar las actividades económicas más productivas, castigar las menos productivas, y suprimir las improductivas. El libre comercio era para Smith el otro pilar de la riqueza de las naciones, al intensificar la división del trabajo. El comercio, tanto interno como internacional, permite que cada quién se dedique a un trabajo especializado y obtenga de los demás productores el resto de lo que sea necesario para su vida. Como lo explica un comentarista:

En esencia, lo que Smith avanzó fue una teoría de la interacción entre el comercio y el desarrollo económico. En *La riqueza de las naciones* se pone gran énfasis sobre la división del trabajo como motor del desarrollo económico. Pero la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado. Lo que el comercio hace es expandir este mercado, incrementando así el alcance de la división del trabajo (O'Brien, 1975: 170).

[...]

Todo esto, por supuesto, producía un caso clásico en pro de la libertad de comercio. El comercio incrementaba el ingreso no sólo porque apoyaba el crecimiento sino porque significaba que las mercancías podrían ser importadas de dónde sus requerimientos de insumos fuesen menores. Esto a su vez minimizaba los requerimientos de insumos para cualquier colección particular de bienes y, con tal de que a través del comercio pudiera disponerse de la producción extra de clases particulares de bienes, maximizaba el ingreso que podría ser obtenido de recursos particulares. La libertad de comercio aseguraba también que el capital fluyese hacia aquellos empleos donde podría ser más

productivo para incrementar la división del trabajo. Éste era el mensaje en *La riqueza de las naciones...* (O'Brien, 1975: 172).

Smith fue el primer economista que reconoció que el trabajo es la única fuente de riqueza. No obstante, poca atención prestó a los trabajadores. Él se dirigía a la burguesía, que estaba en ascenso en aquella época de inicios de la revolución industrial en Gran Bretaña. Por ello, su obra fue tan bien recibida por los industrialistas británicos, enfrascados en una lucha contra la nobleza terrateniente y los granjeros independientes, que eran defensores del mercantilismo y del proteccionismo como forma de proteger su producción agrícola de la competencia extranjera.

Los principales continuadores de Smith adoptaron y perfeccionaron sus ideas sobre las ventajas que depara el libre comercio internacional. El profesor escocés se había basado en la noción de ventajas absolutas en materia de comercio internacional. David Ricardo, en cambio, introdujo la noción de ventajas comparativas o relativas. La primera noción aludía tan sólo a la adquisición de mercancías necesarias allí donde su requerimiento de insumos fuese menor (lo que, con ciertas mediaciones relativas a transporte y otros factores, implicaba que su precio también sería menor). La segunda noción era más compleja: a cada país le convendría especializarse en producir aquellos tipos de bienes para los cuales tuviese ventajas diferenciales, logrando de esa manera minimizar sus requerimientos de insumos y sus precios; esto, pensaba Ricardo, contribuiría a incrementar el producto (y, por ende, el ingreso) no sólo de las naciones que así lo hiciesen, sino de todas ellas. Al efecto, ponía un ejemplo que sugería que Portugal, si bien podía producir textiles a menor costo que Inglaterra, debería más bien especializarse en producir vino e importar los textiles de Inglaterra, ya que Lusitania era más eficiente en la producción de vinos que en la de textiles. Por cierto, la superespecialización que la teoría de las ventajas comparativas propone puede ser desastrosa para un país si repentinamente cambia la demanda de sus productos.

Es interesante notar que los economistas clásicos se oponían a los tratados comerciales y estaban en favor de la adopción unilateral del libre comercio, ya que éste *per se* era benéfico, al abaratar costos:

(...) los economistas clásicos eran librecambistas; y creían que el libre comercio debería ser adoptado de manera unilateral. Se oponían a los tratados comerciales que, argumentaban, involucraban preferencias distorsionadoras que lastimaban al país y lo constreñían innecesariamente... (O'Brien, 1975: 174).

List y el sistema nacional de economía política

El alemán Federico List sostenía en su *Sistema nacional de economía política* (1841) que la economía política anterior había puesto el acento ya sea sobre el individuo, ya sea sobre la humanidad, y había descuidado los intereses específicamente nacionales (que en la Alemania desunida del momento importaba mucho proteger y desarrollar):

Como elemento característico distintivo del sistema por mí establecido señalo la nacionalidad. Toda mi estructura se basa sobre la naturaleza de la nacionalidad, como eslabón entre el individuo y la humanidad (List, 1979: 26).

La obra de List justificaba el *Zollverein*, la unión aduanera alemana constituida en 1834 con miras a que la manufactura alemana alcanzase un nivel de desarrollo comparable al británico. Debían imponerse aranceles a los productos importados (especialmente a los manufacturados) sustituibles por productos fabricados en la propia Alemania. Aunque es obvio que abrevaba en los mercantilistas, se distinguía de éstos por oponerse a los monopolios, por aceptar –en ciertos casos– el libre comercio, y por ser partidario de un gobierno liberal. List reconocía que la protección arancelaria tiene costos iniciales, pero estimaba que sus beneficios a mediano plazo los compensaban sobradamente:

Aunque el arancel protector encarece por algún tiempo los artículos industriales del país, garantiza en el futuro precios más baratos... La pérdida que para la nación resulta como consecuencia del arancel protector, consiste sólo en *valores*; en cambio, gana *energías*, mediante las cuales queda situada para siempre en disposición de producir incalculables sumas de valores. El gasto de valores debe considerarse solamente como el *precio de la educación industrial de la nación*.

[...]

Un adecuado sistema protector no otorga a los industriales del país *monopolio* alguno, sino sólo una garantía contra las pérdidas de aquellos individuos que dedican sus capitales, talentos y energías a industrias aún desconocidas... Sólo otorga un monopolio a los *ciudadanos de la propia nación* contra los súbditos de naciones extranjeras, que a su vez poseen para sí un monopolio análogo (List, 1979: 47-48).

Pero esto no significaba que para List el libre comercio fuese siempre nocivo, ni tampoco que el proteccionismo resultase benéfico para todos los países por igual. Con perspectiva eurocentrista, recomendaba su sistema proteccionista sólo para las naciones de clima templado:

Los países de las zonas cálidas están.... muy poco favorecidos en orden a las manufacturas... Sería un comienzo perjudicial para un país de la zona cálida el intento de crear manufacturas propias. No habiendo sido llamado a ello por la Naturaleza, hará mayores progresos en su riqueza material y en su cultura si se limita a cambiar los productos industriales de la zona templada por los productos agrícolas de sus propias comarcas (List, 1979: 43).

[...]

Las *uniones mercantiles* y los *tratados de comercio* constituyen el medio más eficaz para facilitar el tráfico entre distintas naciones. Los *tratados de comercio* sólo son legítimos y útiles cuando procuran recíprocas ventajas. Son tratados mercantiles ilegítimos y nocivos aquéllos en que *la energía industrial incipientemente desarrollada de una nación* se sacrifica a otra, para lograr concesiones relativas a la exportación de productos agrícolas... (List, 1979: 47).

En suma, parece ser que lo que a List preocupaba no era tanto la cuestión económica del libre comercio o del proteccionismo, cuanto la cuestión política de potenciar al máximo las “energías” de cada nación. Por ello lanzaba una advertencia que en aquella época tenía que ver con Gran Bretaña, pero que en el siglo XXI bien se podría aplicar a Estados Unidos:

(...) una unión universal basada en el predominio político, en la riqueza predominante de una sola nación, es decir, en la sumisión y dependencia de otras nacionalidades, traería como consecuencia la ruina de todas las características nacionales y la noble concurrencia entre los pueblos; contradiría los intereses y sentimientos de todas las naciones que se sienten llamadas a realizar su independencia y a lograr un alto grado de riqueza y de prestigio político; no sería otra cosa sino una repetición de algo que ya ocurrió una vez, en la época de los romanos; de un intento que hoy contaría con el apoyo de las manufacturas y el comercio, en lugar de utilizar como entonces el frío acero, no obstante lo cual, el resultado sería el mismo: la barbarie” (List, 1979: 39-40).

Marx y el libre comercio

Marx concebía al libre comercio esencialmente como un arma de la burguesía. Pese a ello, le veía algunos aspectos positivos. Por ejemplo, en el *Manifiesto del Partido Comunista* (1848) afirmó:

La burguesía... ha sustituido las numerosas libertades escrituradas y adquiridas por la única y desalmada libertad de comercio” (Marx y Engels, 1977: 23).

[...]

El aislamiento nacional y los antagonismos entre los pueblos desaparecen de día en día con el desarrollo de la burguesía, la libertad de comercio y el mercado mundial, con la uniformidad de la producción industrial y las condiciones de existencia que le corresponden (Marx y Engels, 1977: 37).

En su conferencia *Sobre la cuestión del libre comercio* (1848); Marx comenzó con estas palabras, que a primera vista parecen favorables al libre comercio:

La derogación de las leyes de granos en Inglaterra es el mayor triunfo del libre comercio en el siglo XIX. En cada país donde los manufactureros hablan de libre comercio, lo que tienen en mente es principalmente el libre comercio en granos y en materias primas en general. Imponer aranceles proteccionistas sobre los granos extranjeros es infame, es especular con el hambre de los pueblos. (Marx, s/f, s/p)

No obstante, consideraba que el acceso libre a alimentos y materias primas importadas sólo serviría para disminuir el costo de la fuerza de trabajo y elevar en contrapartida el plusvalor extraído por las burguesías ya consolidadas, como la británica. El proteccionismo, en cambio, respondía a los intereses de burguesías todavía en ascenso, que querían cerrar sus mercados nacionales a los productos del extranjero, para así obtener sobre-ganancias monopólicas y crecer como clase; a la larga, sin embargo, el proteccionismo debería necesariamente ser sustituido por el libre comercio. Pese a todo, Marx prefería el libre comercio, porque éste permitiría el pleno desarrollo del potencial revolucionario, como sostuvo en las palabras finales de su conferencia:

(...) el sistema proteccionista no es sino un medio de establecer la industria a gran escala en cualquier país dado, es decir, de hacerlo dependiente del mercado mundial, y desde el momento en que tal dependencia del mercado mundial es establecida, ya hay mayor o menor dependencia del libre comercio. Además de esto, el sistema pro-

tector ayuda a desarrollar la competencia del libre comercio dentro de un país [advírtase la similitud con el argumento de List]. De ahí que veamos que en países donde la burguesía está comenzando a hacerse sentir como una clase, en Alemania por ejemplo, ésta hace grandes esfuerzos para obtener tarifas protectoras. Éstas sirven a la burguesía como armas contra el feudalismo y el gobierno absoluto, como medios para la concentración de sus propios poderes y para la realización del libre comercio dentro del mismo país.

Pero, en general, el sistema protector de nuestro día es conservador, mientras el libre comercio es destructor. Éste rompe las viejas nacionalidades y empuja el antagonismo del proletariado y la burguesía hasta su punto extremo. En una palabra, el sistema de libre comercio apura la revolución social. Es sólo en este sentido revolucionario, caballeros, que yo voto a favor del libre comercio. (Marx, s/f, s/p)

El modelo H-O-S

En 1919, el economista sueco Eli Herschfeld publicó una teoría sobre el impacto de la dotación de factores en el comercio internacional, que fue perfeccionada por su discípulo (y líder del Partido Liberal sueco) Bertil Ohlin en 1933, y formalizada matemáticamente por el economista estadounidense Paul Samuelson entre 1948 y 1953. Se conoce a esta teoría como modelo H-O-S. El modelo propone que las ventajas comparativas para producir uno u otros tipos de bienes derivan de diferencias en las dotaciones relativas de factores productivos (tierra, capital, trabajo, recursos naturales) entre los países, así como de diferencias en las intensidades relativas de factores entre las industrias. De esto se desprenden varios teoremas. El teorema H-O sostiene que los países producirán y exportarán en mayor cuantía bienes en cuya producción utilicen –en términos relativos– los factores productivos de que dispongan –otra vez en términos relativos– en mayor abundancia. El teorema de “ecualización de precios de factores” afirma que el comercio internacional libre, sin fricciones ni restricciones, tiende a ecualizar entre las naciones primero los precios de las mercancías comerciadas, y luego las remuneraciones de los factores de la producción, incluyendo los salarios. Del teorema Stolper-Samuelson se deduce que la remuneración de los factores más abundantes dentro de un país tenderá a crecer a medida que se haga un uso más intensivo de ellos, mientras que el de los menos abundantes tenderá a decrecer, dado que su uso será paulatinamente reemplazado por la importación. (Una exposición sucinta del modelo se encuentra en Held, 1999: 162.)

Pese a su predominio teórico, lo cierto es que los datos empíricos no respaldan sustancialmente al modelo H-O-S. El auge del comercio mundial ha producido una equalización internacional de precios de mercancías, sí, pero de ninguna manera ha contribuido a cerrar las brechas salariales entre los países, que más bien han venido creciendo a medida que avanza la globalización; en escala global, también resulta dudoso que los salarios hayan crecido en aquellos países –los subdesarrollados– donde el factor trabajo resulta superabundante. Los defensores del modelo sostienen que la falta de correspondencia entre sus teoremas y la realidad se debe a que en la práctica los países obstaculizan el libre comercio, impidiendo que se hagan sentir los efectos benéficos de éste. Los críticos del modelo sostienen que éste tiene una falla en un supuesto fundamental, el de que la tecnología es igualmente accesible para todos, y sostienen que es el desarrollo tecnológico apropiado a la dotación de recursos de un país, el que en realidad contribuye a incrementar el ingreso del mismo. Otros más critican al modelo H-O-S porque éste, al igual que la antigua teoría ricardiana, sugiere que los países deberían superespecializarse en producir y exportar una variedad restringida de bienes, con lo cual quedarían a la merced de la demanda que de ellos se registre en el mercado mundial.

II. América en la globalización del comercio internacional

Gran Bretaña fue el primer país en adoptar abiertamente el libre comercio, seguido por muchas otras naciones: «Aunque Inglaterra siguió siendo la única gran nación que abrazó sin reservas el libre cambio, todas las demás naciones mostraron tendencias hacia el libre cambio...[durante el siglo XIX]» (Schumpeter, 1971: 360). Las nuevas naciones americanas también adoptaron el libre comercio, aunque con algunas reservas, porque los aranceles aduaneros eran su principal fuente de ingresos públicos. De hecho, entre los agravios que habían motivado las luchas independentistas en América, se contó en lugar destacado la sangría económica que para las colonias implicaban las restricciones de tipo mercantilista impuestas por sus respectivas metrópolis. Como lo menciona un historiador estadounidense:

Norteamérica y Latinoamérica asumieron la Independencia con un fuerte empeño por un mercado más libre, aunque no libre exactamente, en el comercio internacional, de libertad en alta mar y de un apoyo general a la solución pacífica de disputas internacionales mediante arbitraje. (Davis, 1993: 34.)

En este marco, no llama la atención que líderes independentistas como Simón Bolívar hayan sido favorables a la libertad de comercio. Aunque los temas económicos son marginales en los escritos y discursos bolivarianos, se encuentran en ellos comentarios que dan por sentado que el crecimiento del comercio es positivo. En cuanto al mercantilismo español, en su primera *Carta de Jamaica* Bolívar denunció que “el sistema español” había impuesto “restricciones chocantes”, como:

las prohibiciones del cultivo de frutos de Europa, el estanco de las producciones que el Rey monopoliza, el impedimento de las fábricas que la misma Península [ibérica] no posee, los privilegios exclusivos al comercio hasta de los objetos de primera necesidad, las trabas entre provincias y provincias americanas, para que no se traten, entien-
dan ni negocien... (Bolívar, 1976: 71)

En otro lugar, Bolívar mencionó que América había sido “privada del comercio del universo” por la metrópoli española, e hizo patente que –como otros líderes de la América antes española– deseaba comerciar preferentemente con Gran Bretaña. En una carta al ministro de Asuntos Extranjeros británico explicó:

Buscando en la presente revolución de la América el objeto de los pueblos en hacerla, han sido estos dos: *Sacudir el yugo español, y amistad y comercio con Gran Bretaña...* El nuevo Gobierno [del propio Bolívar] ... concede exclusivamente a favor de la Gran Bretaña una rebaja de derechos para su comercio... (Bolívar, 1976: 39.)

Globalización y regionalismo

Durante el siglo XIX, el debate entre libre comercio y proteccionismo se dio en un mundo en que la circulación del trabajo y del capital, así como de bienes, era relativamente limitada. En palabras de John Stuart Mill: «Las personas, por lo general, no se mueven a sí mismas o a sus capitales a un lugar distante sin un motivo muy fuerte» (cit. por O’Brien, 1975: 174). La lentitud y alto precio de los transportes funcionaban en sí mismas como una especie de arancel protector. Pero, desde el buque de vapor al avión, desde el carretón al contenedor multimodal, desde el telégrafo Morse a Internet, ha habido una revolución tecnológica que ha facilitado y abaratado los flujos de bienes, capitales, personas e información por todo el mundo. En 1990, en dólares constantes de dicho año el flete promedio y los costos portuarios de mover una tonelada de carga transoceánica sumaban 29 dólares, frente a 95 en 1920; el costo promedio del transporte aéreo era de 11 centavos de dólar por

milla/pasajero, comparado con los 68 centavos de 1930; y una llamada telefónica de tres minutos entre Nueva York y Londres costaba 3,32 dólares, comparado con 244,65 dólares en 1930 (Held, 1999: 170). La revolución de los transportes y las comunicaciones facilitó que las exportaciones mundiales crecieran desde 1 ó 2 por ciento –del producto bruto interno mundial– a principios del siglo XIX, a 7 por ciento en 1950 (luego de haber sufrido una fuerte caída en el periodo de entreguerras), y se aceleraran luego hasta alcanzar 17 por ciento en 1995 (Held, 1999: 154, 168, 169). Sin embargo, a partir de 1995/1997 el comercio internacional ha crecido a menor ritmo, como lo evidencian algunas cifras que se mencionarán más abajo.

No sólo el comercio internacional se aceleró en la segunda mitad del siglo XX; también lo hicieron las inversiones, los flujos de capital, las migraciones y los intercambios culturales transnacionales, que junto con la existencia de organismos internacionales de toda índole y el surgimiento de un mundo unipolar ha dado lugar a la globalización, definida por el pensador británico David Held como:

un proceso (o conjunto de procesos) que incorpora una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales –evaluadas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto– que genera flujos y redes interregionales o transcontinentales de actividad, interacción y ejercicio del poder (Held, 1999: 16).

[...]

La globalización del comercio implica la existencia de mercados globales para los bienes y servicios intercambiados que transforman las economías nacionales en la medida en que la producción es crecientemente condicionada por las fuerzas competitivas globales. Las diferencias nacionales todavía influyen lo que cada país produce y cuán rápidamente crece su producción, pero la actividad económica nacional está incrustada dentro de redes globales de actividad comercial. Dentro de las economías, el comercio tiene también impactos distributivos en cuanto a que hace a algunos grupos más ricos y a otros más pobres (Held, 1999: 151-152).

Con la globalización coexiste el regionalismo, una tendencia a que las relaciones económicas se den más al interior de regiones geográfico-culturales, que entre éstas. Las tres principales regiones comerciales son: la Unión Europea (UE), Japón y el Sudeste Asiático, y las Américas (Emmerich, 2000: 180-181). La UE es sin duda la región más avanzada en su proceso de integración, y presenta algunos rasgos muy positivos en lo político, en lo económico y en lo social. En lo político, se cuen-

tan el Parlamento Europeo, electo por sufragio universal en cada país integrante de la Unión, la reciente elaboración de un proyecto de Constitución Europea, y el concepto de ciudadanía común, que permite a los nacionales de la UE residir y trabajar en cualquier país miembro. En lo económico, la integración es tal que el comercio intra-UE alcanzó en 1997 a 65% de las exportaciones y 64% de las importaciones de la UE (para 2000, ambas cifras habían caído a 62% y 58%, respectivamente); además, la creación de una moneda común y del Banco Central Europeo han llevado a los doce países integrantes de la “eurozona” a coordinar sus políticas económicas. En lo social, sobresalen diversas declaraciones y estatutos de derechos laborales y protección ambiental, así como –por su impacto sobre las condiciones de vida– la existencia de fondos estructurales y de cohesión regional, así como una Política Agraria Común que destina gran parte del presupuesto de la UE a subsidiar a sus agricultores.

Muchos en América Latina desearían que el proceso de integración económica americana avanzase por la ruta de la UE, más que por la de simples acuerdos de libre comercio como el ALCA. En el proceso europeo no hay un país claramente predominante, se tiene como objetivo declarado reducir los diferenciales de desarrollo entre países y subregiones, y en él es la política democrática y no las fuerzas del mercado el guía de la integración. Lamentablemente, resulta poco realista y ahistórico pretender en América marchar directamente hacia una integración al estilo europeo. Por un lado, la integración, para ser efectiva y ganar adeptos, debe ser gradual y mostrar a la población los resultados positivos de unos pasos antes de dar los siguientes. El proceso de integración europeo comenzó hace ya 50 años, con un simple –pero históricamente significativo– acuerdo sobre el carbón y el acero, que sólo gradualmente avanzó hacia una integración más profunda y abarcante de más naciones. Por otro lado, una integración al estilo europeo requiere de la voluntad política no sólo de los gobiernos, sino también de los ciudadanos de los diversos países involucrados. Si un mero acuerdo de libre comercio como el ALCA tiene numerosos oponentes en todos los países americanos, intentar desde el inicio una integración más profunda seguramente levantaría todavía mayor oposición.

Las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina

América Latina ha desaprovechado en buena medida las posibilidades que brindan la globalización y el regionalismo, se entienda éste como panamericano o exclusivamente latinoamericano. Las exportaciones latinoamericanas cayeron desde el 12.5% –de las exportaciones mundiales– en 1948, hasta el 3.8% en 1990, situándose en el 5.7% en 2000; paralelamente, las importaciones latinoamericanas cayeron

desde el 10.1% –de las importaciones mundiales– en 1948, hasta el 4.3% en 1991, alcanzando el 5.9% en 2000 (Puyana, 2003: 109-110). Estas cifras muestran que la participación latinoamericana en el comercio mundial cayó durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones y de economías cerradas que tuvo vigencia, en términos gruesos, desde la segunda guerra mundial hasta el estallido de la crisis de la deuda en los años 80; y que luego, merced a la mayor apertura de la región al exterior, en lo que se ha dado en llamar industrialización sustitutiva de exportaciones, comenzó a recuperarse muy moderadamente.

Por otro lado, pese a la existencia de larga data de múltiples iniciativas de integración latinoamericana, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Pacto Andino (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) y el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, con Bolivia y Chile como miembros asociados), el comercio intralatinoamericano sigue siendo relativamente bajo. Las exportaciones intra-latinoamericanas subieron del 12.0% –de las exportaciones totales de América Latina– en 1970 al 20.8% en 1997, para decaer al 17.4% en 2000; del mismo modo, las importaciones intralatinoamericanas crecieron del 13.0% –de las importaciones totales de América Latina– en 1970 al 17.5% en 1997, para bajar marginalmente al 16.9% en 2000 (Puyana, 2003: 111-113). En comparación, el comercio latinoamericano con Estados Unidos ha crecido sustantivamente, debido sobre todo a la fuerte participación de México en el mismo: las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos crecieron del 31% –del total exportado por América Latina– en 1970, al 58.1% en 2000; las importaciones latinoamericanas desde Estados Unidos crecieron más moderadamente, desde el 40% –del total importado por América Latina– en 1970, al 49.1% en 2000 (Puyana, 2003: 112-113). Estas cifras sugieren bien a las claras que el ALCA podría favorecer el comercio intralatinoamericano, obstaculizado por elevadas barreras arancelarias, y no sólo el comercio entre América Latina y Estados Unidos.

El TLCAN: ¿un modelo a seguir?

Dentro de las Américas, el país que tiene más experiencia de libre comercio es México. A inicios de 2003, tenía en vigor 11 acuerdos comerciales con 32 naciones americanas y extraamericanas, y otros más estaban en negociación, incluyendo uno con el Mercosur. El más importante de estos acuerdos es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que agrupa a México, Canadá y Estados Unidos, regulando el comercio, las inversiones y otros aspectos de la relación

trilateral (para un análisis del TLCAN, véase Emmerich, 1994). Dada la magnitud del comercio y del flujo de inversiones entre estos tres socios, generalmente se considera que el TLCAN marcará las pautas del ALCA.

Tanto México como Canadá han tenido a Estados Unidos como su principal socio comercial y fuente de inversiones desde principios del siglo XX, en una relación de dependencia causada por su vecindad con la gran potencia americana. El TLCAN (y el previo acuerdo bilateral entre Canadá y Estados Unidos, de 1988) puede haber acentuado algunos aspectos de dicha dependencia, pero de ninguna manera la causó. Por el contrario, el TLCAN ha permitido relaciones más inter-dependientes, al hacer crecer la dependencia de Estados Unidos respecto de Canadá y México, que son hoy el primer y segundo socio comercial de Estados Unidos, respectivamente². Además, el TLCAN ha facilitado relaciones económicas más equilibradas y previsibles, al limitar la posibilidad de los tres socios de adoptar medidas unilaterales, lo que restringe principalmente la libertad de acción del más poderoso de ellos, Estados Unidos. Un estudioso canadiense ha llamado “interdependencia intrusiva” a este nuevo tipo de relación, ya que:

Las discusiones respecto al comercio de bienes, servicios, inversiones y propiedad intelectual han comenzado a incluir un número de áreas de jurisdicción doméstica... [lo que] ha forzado a los Estados a alterar su legislación y a seguir agendas que están crecientemente influenciadas por factores en el nivel internacional... [y en que] los actores sociales han ganado creciente relevancia debido a las demandas por participación de la sociedad civil (Kukucha, 2003: 59).

A primera vista, el TLCAN –y en general la apertura de la economía mexicana– ha sido altamente exitoso para México. En 2002, México era la mayor economía de América Latina³ y la séptima potencia exportadora del mundo. Entre las economías “grandes” de América, México tiene el segundo coeficiente más alto de apertura externa, superado sólo por Canadá. En 2000, 87% del total exportado por México al mundo eran manufacturas; entre éstas jugaban un papel importante las exportaciones de industrias “maquiladoras”, que bajo un régimen especial existente desde los años sesenta pueden importar insumos libres de aranceles, con la condición de que reexporten totalmente –o casi– su producción. Desde 1995, México ha mantenido usualmente superávits comerciales con Estados Unidos, Canadá y la mayoría de

2 En 2003, China está amenazando con desplazar a México de ese segundo lugar.

3 Habiendo desplazado a Brasil de ese sitio, más por cuestiones de tipo de cambio que por volumen físico de la producción.

los demás países con los cuales tiene acuerdos comerciales, excepto con la UE⁴. Cuando se han suscitado controversias con Estados Unidos, México ha ganado la mayoría de las mismas en los paneles de arbitraje dispuestos bajo el TLCAN⁵. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, que eran de 42.851 millones de dólares en 1993, saltaron a un máximo de 135.911 en 2000, para decrecer a 131.430 en 2001; las importaciones mexicanas desde Estados Unidos crecieron a ritmo menor, desde 46.295 millones de dólares en 1993, a un máximo de 111.720 en 2000, para bajar a 101.510 en 2001; consecuentemente, la balanza comercial de México con Estados Unidos pasó de un saldo deficitario de 3.444 millones de dólares en 1993, a un superávit de 30.280 en 2001. Pese a sus impresionantes éxitos en materia de comercio exterior, el crecimiento general de la economía mexicana ha sido lento y errático. Los salarios reales, que desde 1976 –bien antes del TLCAN y de la apertura económica– habían venido descendiendo consistentemente, han comenzado a recuperarse desde 1999-2000; debe advertirse que los salarios en los sectores exportadores, incluyendo las maquiladoras, son más altos que el promedio general. Sin embargo, México sigue teniendo ingentes problemas para brindar empleo en el sector formal de su economía a su creciente población, lo que combinado con altos niveles de pobreza ha motivado un fuerte movimiento migratorio hacia Estados Unidos (Emmerich, 2001 y 2003). Una evaluación de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), muestra acertadamente las dos caras de la moneda:

(...) el Tratado ha tenido un impacto positivo en las exportaciones mexicanas y en la creciente y profunda integración de un segmento de la economía mexicana a la estadounidense, como es el caso de la industria electrónica. Por el momento, el proceso de integración económica con Canadá ha sido limitado. Los flujos de inversión extranjera a México, en particular el creciente monto originado desde los Estados Unidos a partir de 1994, y la puesta en operación de políticas de ajuste macroeconómico, han permitido una mayor estabilidad macroeconómica. El TLC se ha convertido en un elemento fundamental de la nueva estrategia económica seguida en México desde fines de los años ochenta, basada en las exportaciones manufactureras. En términos generales, y en sentido estricto en cuanto a su propuesta, el Tratado ha sido exitoso para un segmento de la economía mexicana, e

4 Sin embargo, la balanza comercial global de México es deficitaria, debido a su déficit con la UE, Japón, China y el Sudeste Asiático.

5 Aunque en algunos casos las resoluciones de los paneles no fueron debida o plenamente cumplidas por Estados Unidos.

incluso mucho más de lo estimado originalmente por diversos analistas.

[...]

Es importante destacar que las actividades exportadoras manufactureras, motor de crecimiento de la economía, se encuentran altamente concentradas en un relativamente pequeño grupo de empresas maquiladoras y de otra índole, con limitaciones para generar o profundizar sus encadenamientos con otras empresas establecidas en México, así como con una reducida participación en el empleo total. Desde esta perspectiva, se ha desaprovechado un gran potencial de desarrollo tecnológico, de generación de empleos y de procesos de aprendizaje en general, siendo que la mayor parte de las empresas mexicanas no han participado en este proceso de integración y crecimiento mediante las exportaciones. Como contraparte de las empresas y los sectores dinámicos y exportadores, la mayoría de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas orientadas hacia el mercado doméstico, no han logrado incorporarse en esta senda de crecimiento, y más bien muestran un distanciamiento creciente con relación al desempeño del segmento moderno de la economía (CEPAL, 2000: 1).

En el caso de Canadá, el TLCAN ha mostrado resultados netos sumamente favorables, sobre todo porque fue acompañado de políticas internas adecuadas de promoción del empleo y de la productividad, así como por el estímulo a la innovación tecnológica. A partir de 1993, el país de los alces disfruta de tasas positivas de crecimiento económico, junto con disminución del desempleo, mejoría de los salarios reales y obtención de superávits fiscales. En gran medida, el crecimiento se basó en el TLCAN, que facilitó a Canadá aprovechar la expansión estadounidense registrada en esos mismos años, colocando una acrecida cantidad y variedad de productos en el mercado de su vecino del Sur.

También Estados Unidos experimentó una sostenida expansión económica, con incrementos salariales reales y disminución del desempleo, durante los primeros años de vigencia del TLCAN, que fueron acompañados luego por la obtención de superávits fiscales. La situación cambió radicalmente en 2001, cuando el país de los 50 Estados entró en recesión, creciendo el desempleo y volviéndose al déficit fiscal (debido éste más que nada a los recortes fiscales y al crecimiento del gasto militar impulsados por el nuevo gobierno de George W. Bush; los atentados terroristas de 2001 también tuvieron su parte en el pobre desempeño económico ulterior).

No obstante, lo cierto es que para ninguno de los tres países se puede “aislar” analíticamente el impacto económico general del TLCAN. Las políticas internas

parecen haber desempeñado un papel tan o más destacado que el TLCAN en la promoción del crecimiento y la equidad social. Canadá, con una política interna consistente de innovación tecnológica, educación de alto nivel y presupuestos equilibrados con déficit cero, ha sido el más exitoso de los tres países. Estados Unidos también tuvo un desempeño económico notable mientras mantuvo políticas internas similares a las canadiense. México, por su lado, parece haberse en parte convertido en una economía de enclave, donde los sectores exportadores no están arrastrando al resto de la actividad económica.

III. Argumentos sobre el ALCA

El debate sobre el ALCA no se basa solamente en argumentos teóricos como los reseñados en la primera sección de este ensayo, sino también en otros que pertenecen específicamente al momento actual: la hegemonía estadounidense, la protección al medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, laborales y de género, entre otros. Sin embargo, el debate está pese a todo permeado por las típicas consideraciones que sobre proteccionismo y libre comercio han influido sobre las políticas comerciales de los Estados en los últimos siglos. Para facilitar la intelección del debate, esta sección considera sucesivamente: a) los argumentos esgrimidos por los promotores del ALCA, b) las posiciones de varios países involucrados en la negociación del ALCA, c) los argumentos que piden protección a ciertas actividades económicas nacionales, y d) los argumentos radicales contra el ALCA y en general contra la globalización.

Los promotores del ALCA

La fundamentación del ALCA se encuentra en numerosos documentos oficiales multilaterales producidos desde la Cumbre de Miami en 1994, incluyendo los de las Cumbres de Santiago (1998) y Quebec (2001). La declaración final de esta última Cumbre, recuperando argumentos de la economía política clásica, afirmó:

El libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente... Esto será un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el hemisferio... (Quebec, 2001: s/p).

Posteriormente, la declaración ministerial de Quito, en 2002, reiteró el amplio rango de beneficios que el ALCA traería aparejados, y prometió tomar en cuenta una “agenda social” (que en realidad no se encuentra en los borradores publicados del ALCA):

(...) la integración económica, principalmente a través del ALCA, aportará al logro de los objetivos previstos en el proceso de la cumbre de las Américas, que incluyen el fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad y la realización del potencial humano.... la negociación del ALCA tomará en cuenta la amplia agenda social y económica contenida en las declaraciones y planes de acción de Miami, Santiago y Ciudad de Quebec, con el objeto de contribuir a elevar los niveles de vida, incrementar el empleo, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas, mejorar los niveles de salud y educación y proteger mejor al medio ambiente (Quito, 2002, s/p).

También personajes directamente involucrados en el proceso del ALCA han expresado opiniones irrestrictamente favorables al mismo. El ex presidente de México, Ernesto Zedillo, escribió que el ALCA «significará más exportaciones y oportunidades de inversión en la región, y más empleos. Más allá de sus beneficios económicos, el ALCA proveerá el incentivo para construir una verdadera comunidad de naciones; naciones soberanas, ciertamente, pero interdependientes, cada una preocupada por el progreso y la estabilidad de las otras (Zedillo, 2001: 49).

A su vez, Carla Hills, ex representante comercial de Estados Unidos y en su momento negociadora del TLCAN, mencionando a David Ricardo explicó que «tras la segunda guerra mundial... los países que tienen mayor apertura... crecieron a un ritmo promedio cinco veces mayor [que los países que tienen menor apertura].» Refiriéndose a los problemas sociales que el libre comercio podría atraer aparejados, reconoció que es “importante, para mantener el apoyo al libre comercio, concentrarse en lo que debe hacerse con quienes no se benefician de la apertura del mercado». En su opinión, «los temas laborales y ambientales son temas separados y así se les considera, pero tratar de introducir una cláusula social no dará resultado... El crecimiento es lo que proporciona los recursos para resolver los problemas sociales. Ningún acuerdo comercial puede resolver todos los problemas sociales pero sí crear la oportunidad de que los gobiernos usen la riqueza generada para afrontar los problemas sociales que justamente quieren que se atiendan quienes se oponen a los acuerdos comerciales” (Hills, 2003: 49-53).

Por su lado, Robert B. Zoellick, actual representante comercial de Estados Unidos, publicó un artículo en que afirma que “nuestra mayor empresa, nuestra

mayor meta, es la creación de un ALCA”. En él detalla algunos pasos paralelos que su gobierno está dando hacia el libre comercio: la negociación de un tratado de libre comercio con Chile, por un lado, y con los cinco países centroamericanos, por otro, así como la ampliación de las leyes estadounidenses de Sociedad Comercial del Caribe y de Preferencia Comercial Andina. (Zoellick, 2003: 44- 45).

Como se advierte, tanto los documentos intergubernamentales como sus principales promotores a título personal, anuncian que el ALCA sólo traerá beneficios, y que inclusive contribuirá a resolver los problemas sociales y ambientales denunciados por sus opositores. Basados en David Ricardo y/o en el modelo H-O-S, los promotores del ALCA no advierten ningún problema en la implementación del ALCA, y son favorables en general tanto a la globalización como al regionalismo económico.

Las posiciones nacionales

Los documentos intergubernamentales son expresión de un consenso y de un lenguaje diplomático en que las diferencias son minimizadas. Dentro de tal consenso general, no todos los 34 gobiernos involucrados en la negociación de la ALCA comparten exactamente los mismos objetivos; de hecho, cada uno de ellos - puede suponerse- defiende intereses específicamente nacionales, que les agradaría ver recogidos en el texto final del ALCA. Conviene examinar las posturas gubernamentales en el contexto de sus respectivas situaciones políticas internas, ya que en circunstancias democráticas como las que vive hoy toda América, no sólo los gobiernos y los legislativos, sino la ciudadanía toda, deben participar en las decisiones sobre el ALCA.

Estados Unidos ha sido el promotor formal de la iniciativa, y -según algunos- será el principal beneficiario del ALCA. Lanzada por el ex presidente George Bush, la iniciativa continuó vigente durante los ocho años de la presidencia de Bill Clinton; sin embargo, este último no obtuvo de su Congreso -ni se esforzó mucho en lograrla- la «autoridad de vía rápida» para negociar en forma expedita tratados comerciales internacionales. Fue el presidente George W. Bush quien invirtió todo su capital político en la materia y logró que el Congreso le concediese -en apretada votación- la ahora rebautizada como “autoridad de promoción comercial». Según ésta, lo que el ejecutivo estadounidense negocie en el marco del ALCA podrá ser ratificado o rechazado, pero no modificado, por el Congreso estadounidense. Este hecho es significativo no sólo porque en la política interna estadounidense los partidarios del libre comercio se impusieron sobre los proteccionistas, sino también para la propia negociación del ALCA, ya que ésta tendía en el pasado a estancarse

debido a la incertidumbre sobre la efectiva capacidad negociadora de la Casa Blanca. Teniendo en cuenta que el período de Bush termina en enero de 2005, mismo mes en que debería finalizar la negociación del ALCA, surge una nueva incertidumbre: de no ser reelegido Bush, ¿pondrá su eventual sucesor suficiente empeño en lograr que el Capitolio ratifique el ALCA? Mientras tanto, la opinión pública estadounidense permanece bastante dividida respecto de las ventajas del libre comercio con América Latina, ante el temor de que sus empleos se fuguen hacia el Sur. Según una encuesta reciente de APCO Worlwide, a la pregunta de si el TLCAN “ha tenido un efecto positivo o negativo sobre los consumidores y trabajadores estadounidenses”, el 32,5% de los estadounidenses opinaron positivamente, el 32,7% negativamente, y el 29% que “no sabe” o “no ha oído hablar del TLCAN”. A la pregunta de si “considera que un TLCAN ampliado [o sea, el ALCA] corresponde a los mejores intereses de Estados Unidos”, el 40,2% contestó “sí, que se expanda el TLCAN”, el 37,3% que “no, que no se expanda el TLCAN”, y el 17,7% que nunca había oído hablar de ello. En ambos casos, las respuestas positivas son más abundantes entre las personas de 18 a 24 años (Krause, 2003: 80-81).

Otro gobierno que ha apoyado enfáticamente el ALCA es el de Jean Chrétien en Canadá. El país de la hoja de maple ha tenido desde siempre una economía exportadora, y registra hoy el mayor índice de apertura externa en el continente. El ALCA le dará oportunidad de diversificar sus mercados externos hacia América Latina, para aligerar en lo posible su dependencia del de Estados Unidos. En una importante presentación de la política general del gobierno canadiense se lee que Canadá está preparado para asumir un rol de liderazgo en la nueva economía mundial, y que su gobierno apoya enfáticamente la creación del ALCA (“Discurso desde el Trono”, 2001). Sólo el socialdemócrata Nuevo Partido Democrático mantiene en la actualidad reservas al libre comercio.

En América Latina, México ha apoyado firmemente el ALCA. En el país azteca las controversias sobre el TLCAN han sido muy fuertes, y algunos sectores políticos, productivos y sociales consideran que éste ha perjudicado la economía mexicana, especialmente a su sector agropecuario. No obstante, según una encuesta de agosto de 2003, a la pregunta de si “¿está a favor o en contra del libre comercio?”, un 56% de los mexicanos contestan “a favor”, un 25% “en contra”, un 10% que “no sabe”, y un 9% que “ni lo uno ni lo otro” (*Reforma*, 12/9/2003: 1A). Dado que México tiene ya, o está negociando, acuerdos de libre comercio o de complementación económica con muchas naciones del hemisferio, el ALCA, en términos gruesos, se limitaría a facilitar un mayor intercambio con la que es la otra principal economía latinoamericana: Brasil. Siendo México actualmente una potencia exportadora de ni-

vel mundial, y habiendo sido el adalid del libre comercio en la región latinoamericana, su gobierno no tiene otra opción creíble que la de apoyar el ALCA.

Chile se encuentra igualmente entre los más firmes promotores del ALCA. Con un alto índice de apertura externa, tiene ya acuerdos de libre comercio con la UE, México, Canadá y Corea del Sur, y acaba de firmar otro más con Estados Unidos, que de ser ratificado entraría en vigor en 2004. Además, Chile es miembro asociado del Mercosur, donde se destaca no sólo por sus exportaciones, sino también por sus inversiones. Dada su vigorosa vocación exportadora, que le ha permitido un buen desempeño económico y social, definitivamente Chile está comprometido con la puesta en vigor del ALCA, con respaldo amplio de los ciudadanos.

Los países centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala), con poblaciones pequeñas y sus magros mercados internos, necesitan del libre comercio para alcanzar economías de escala. Por eso, hace décadas constituyeron el MCCA, firmaron en años recientes tratados de libre comercio con México, y están negociando en forma conjunta uno más con Estados Unidos. El ALCA les brindaría algo que los anteriores no tienen: trato preferencial a su condición de economías pequeñas y en desarrollo. Sin embargo, en algunos países centroamericanos existe una oposición significativa a acuerdos comerciales con EUA.

Brasil probablemente gustaría de expandir el Mercosur o crear un “área sudamericana de libre comercio”, pero hasta el momento no ha encontrado suficiente eco en algunos países sudamericanos que ven con recelo la hegemonía brasileña (James y Lusztig, 2003). En consecuencia, el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva ha optado por una solución intermedia: negociar el ALCA desde una posición común en el Mercosur, y si fuera posible de toda Sudamérica. Además, ha anunciado su intención de lograr un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la UE, que respondería a la vinculación preferencial que históricamente los integrantes del primero han tenido con Europa, y que les facilitaría seguir teniendo mercados diversificados para sus exportaciones. En un artículo sobre el tema, escribió, ya como presidente de Brasil:

Un Mercosur consistente y ampliado deberá poseer una política exterior común, que nos permita realizar un diálogo eficiente con la UE y con Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del ALCA. [...] la apertura del mercado estadounidense para los productos brasileños tiene importancia esencial (Da Silva, 2003: 4).

En el mismo artículo, Lula mencionó tres dificultades básicas —y muy reales— en la negociación del ALCA:

- en un aspecto, pide «medidas compensatorias», para que no aumenten las disparidades de la economía estadounidense con «el resto del continente»;
- en otros asuntos, critica las «medidas proteccionistas (no arancelarias) que afectan profundamente a las exportaciones brasileñas» hacia Estados Unidos;
- finalmente, menciona que Estados Unidos actúa selectivamente (de acuerdo a sus intereses unilaterales, se entiende), discutiendo algunos temas en la OMC, otros en el ALCA (Da Silva, 2003: 5).

El presidente argentino, Néstor Kirchner, se ha sumado a la postura brasileña de fortalecer el Mercosur –y si fuera posible, de lograr un acuerdo comercial entre éste y la UE– para mejorar su posición negociadora ante el acuerdo comercial hemisférico. Muy posiblemente el ALCA abriría nuevos mercados dentro de América Latina a los muy competitivos agricultores argentinos, aligerando así su actual dependencia del mercado brasileño. Mientras tanto, el gobierno de Kirchner ha acelerado la negociación de un tratado de libre comercio con México, y firmado un convenio de reprogramación de su cuantiosa deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que sugiere que –aunque su política interna tome rumbos novedosos– no está en disposición de cerrar su economía a los intercambios internacionales. En este punto, es interesante notar que Argentina aplica impuestos a sus exportaciones agrícolas, que debería eliminar al entrar en vigor el ALCA.

En Venezuela, el presidente Hugo Chávez, impulsor de la llamada “revolución bolivariana”, se ha caracterizado por una flamígera retórica anti-liberal que rechaza las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos y de sus grandes empresas. Sin embargo, la patria de Bolívar sigue vendiendo el grueso de su petróleo a Estados Unidos, y obteniendo la mayor parte de sus importaciones en ese mismo país. Además, Venezuela tiene un tratado tripartido de libre comercio con Colombia y México. En las negociaciones del ALCA, Venezuela ha sido el país que ha manifestado mayores reservas. Por ejemplo, en la declaración ministerial de Quito, Venezuela explicitó su reserva ante la prevista entrada en vigor del ALCA en el año 2005⁶, y en 2003 lanzó una “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA) que sólo incluiría países latinoamericanos. Chávez está enfrentando una fuerte oposición interna, que podría desembocar en la revocación de su mandato vía referéndum ciudadano. Es muy posible que de continuar Chávez en el poder decida no ingresar al ALCA. Ello no traería consecuencias graves para la exportaciones venezolanas, consistentes básicamente en petróleo, que con o sin ALCA seguirá encontrando su mercado principal en Estados Unidos.

6 El segundo borrador del ALCA plantea como su fecha de puesta en vigor el 1 de enero de 2006, posiblemente para atender diplomáticamente a dicha reserva.

Cuba es la única nación del continente excluida de las Cumbres de las Américas y del ALCA: una y otro están restringidos a gobiernos democráticos. El gobierno cubano ha dado apoyo moral a los opositores del ALCA en otros países, tanto por razones ideológicas cuanto –puede suponerse– por su exclusión del mismo. Mientras tanto, reclama que cese el embargo comercial impuesto por Estados Unidos desde los años sesenta: al parecer, necesita y quiere comerciar con este país.

Los gobiernos de los restantes países del continente, incluyendo al del coronel Lucio Gutiérrez en Ecuador, apoyan al ALCA, con tonalidades que dependen de sus situaciones políticas y económicas internas. En suma, de 34 gobiernos democráticamente electos participantes en la negociación del ALCA, la gran mayoría lo apoya plenamente, aunque con matices nacionales; otros dos (Argentina y Brasil) lo apoyan, aunque reclamando mejores condiciones para su negociación, y posiblemente no les disgustaría la opción alternativa de ampliar el Mercosur; y sólo uno (Venezuela) se muestra reticente. Este balance hace presumir, pero de ningún modo asegura, que la negociación del ALCA llegará a buen fin. Vendrá luego la etapa de su ratificación, que tocará a los Legislativos de cada país miembro. Desde un punto de vista democrático, sería altamente positivo que tal ratificación se supeditase a la voluntad ciudadana expresada en plebiscito o referéndum *ad hoc*.

Reclamos proteccionistas

Sectores productivos que sienten amenazada su posición en sus respectivos mercados nacionales por la posible apertura a la competencia internacional, reclaman ser protegidos en caso de que se implemente el ALCA. Su punto central es el siguiente: la apertura indiscriminada del mercado nacional redundará en la ruina de la actividad económica “x”, con la consiguiente pérdida de empleos, y por añadidura amenazará la soberanía nacional. Este tipo de argumentos, de claro corte listiano, se encuentra tanto en los países desarrollados como en aquéllos en vías de desarrollo, y usualmente se enfila a la defensa de un “capitalismo nacional”. En general, es una confesión de que la producción nacional es más cara y/o de menor calidad que la que se podría importar del extranjero, y a la vez una exigencia de que el Estado obligue a los consumidores nacionales a seguir pagando caro lo que podrían adquirir más barato mediante la importación.

En Estados Unidos, las ramas manufactureras más intensivas en mano de obra, así como las regiones en donde éstas se hallan instaladas, conciben, y con razón, que la liberalización comercial incentivará importaciones y/o el traslado a otros países de numerosas actividades productivas, con la consiguiente pérdida de empleos en el país de las barras y estrellas. Un artículo de “The Wall Street Journal

Americas” comenta que “muchos fabricantes estadounidenses están haciendo presión por un comercio más libre a pesar de las crecientes dificultades que algunos enfrentan con el volumen, cada vez mayor, de las importaciones”; contrariamente, agrega, hay quienes piden mayor protección, o directamente restricción a las importaciones:

Los fabricantes [estadounidenses] de muebles, juguetes, partes de plástico para autos, electrodomésticos y computadoras, entre otros, se quejan de la competencia desleal y están comenzando presionar a Washington y a los gobiernos estatales para que restrinjan las importaciones, ya sean fabricadas por empresas extranjeras o por firmas estadounidenses ubicadas en otros países... La industria textil de Estados Unidos probablemente también rechazaría mayores concesiones [arancelarias]. Una coalición de empresas de textiles y fibras recién formada pidió hace poco a Washington que imponga protecciones.... (*Reforma*, 25/8/2003: 10A).

Atendiendo a estos reclamos, el gobierno de George W. Bush ha hecho concesiones importantes a intereses proteccionistas en su propio país, como una forma de pavimentar el camino –en su política interior– hacia el ALCA. Por ejemplo, en 2002 impuso elevados aranceles a la importación de acero y aumentó los subsidios que ya otorgaba a sus productores agropecuarios. Según el ex presidente Zedillo, el gobierno estadounidense como los gobiernos latinoamericanos deberán enfrentar presiones proteccionistas en la negociación del ALCA:

El gobierno de Estados Unidos deberá resistir significativas presiones proteccionistas. No se sorprenda si comienza usted a escuchar eslóganes sin fundamento como ‘¡salve su empleo, salve su país!’, o reclamos absurdos como ‘el ALCA enfrentará a los trabajadores estadounidenses y latinoamericanos unos contra otros en una carrera hacia el fondo’.

Los intereses proteccionistas están aún más presentes en la mayor parte de América Latina, particularmente en algunos de los países mayores. Los líderes políticos de la región deberán enfrentar las presiones proteccionistas en un ambiente menos que propicio: una reacción contra la globalización y con economías que crecen a un ritmo lento, con menor creación de empleos (Zedillo, 2001: 49).

En América Latina el proteccionismo se da especialmente en el sector agropecuario. Caracterizado en buena parte de la región por su baja productividad

y en algunos casos incluso por basarse en una agricultura de subsistencia, no podría competir con los productos agropecuarios de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Uruguay y algunos de Brasil. Ante esto, por ejemplo, una reunión de organizaciones de campesinos y otros productores agrícolas de 26 países de América, realizada en México en 2003, manifestó:

rechazamos los plazos [del ALCA] y pedimos su reprogramación condicionada a una transparente y abierta discusión de sus términos y condiciones... así como profundas reformas en nuestros países que permitan a los productores agropecuarios de América Latina y el Caribe superar las trabas estructurales que hoy los inhabilitan para competir en condiciones de igualdad y justicia con los Estados Unidos y Canadá (*Reforma*, 25/8/2003: 9A).

En la misma reunión se hizo referencia a un aspecto fundamental en la negociación no sólo del ALCA, sino también de la Ronda Doha de la OMC: los subsidios a la producción agrícola vigentes en la UE, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, entre otros países. De claro corte mercantilista, estos subsidios abaratan artificialmente el costo final de los productos agropecuarios, facilitando así las exportaciones de los países subsidiantes, y dificultando el acceso a sus mercados a los países no-subsidiarios. Si algunos países ricos protegen a sus productores agropecuarios mediante subsidios, resulta sensato que otros países con menos recursos también protejan a sus agricultores, en este caso mediante aranceles o limitaciones cuantitativas a las importaciones agropecuarias. Abrir las importaciones agropecuarias sin reformas previas que den competitividad a los productores nacionales, podría lesionar severamente el empleo y el nivel de vida de importantes sectores de la población, especialmente de los campesinos de baja productividad. En la negociación en curso del ALCA, hay propuestas de que se eliminen los subsidios a la exportación (básicamente estadounidenses) como condición previa a la eliminación de aranceles en el sector agropecuario.

Aunque parezca contradictorio, los intereses proteccionistas se pueden acomodar –hasta cierto punto– dentro del ALCA. Por un lado, las naciones miembro tienen la potestad de excluir del libre comercio ciertos sectores sensibles, pueden negociar plazos asimétricos para la desgravación gradual de las importaciones en los sectores que deseen proteger inicialmente, y podrán recurrir a medidas de salvaguarda cuando algún sector se vea inusual o súbitamente amenazado por la competencia externa. Además, el ALCA prevé un trato preferencial para las economías de menor desarrollo, lo que se traduciría en calendarios de desgravación a más largo

plazo para ellas. Sin embargo, hay un límite para estas posibilidades, y es la voluntad de los otros países miembros de aceptarlas.

En contra del ALCA

Las voces radicales que se levantan contra el ALCA, desde una perspectiva anticapitalista afirman que “otro mundo es posible”, oponiéndose a la globalización, o reclamando otro tipo de globalización. Alegan que el ALCA reforzará la hegemonía estadounidense, permitirá a las grandes empresas violar las legislaciones nacionales, y afectará negativamente al medio ambiente, las mujeres, los derechos laborales y humanos. Por ejemplo, en Internet puede leerse una página titulada “Stop the FTAA” (Detengamos el ALCA), que caracteriza al ALCA como «un acuerdo internacional de negocios, disfrazado como una propuesta de tratado» que:

- permite a las grandes empresas sobrepasar leyes ambientales o de protección de los trabajadores democráticamente adoptadas, incrementando el poder de las grandes empresas al mismo tiempo que poniendo en peligro la vida de millones de personas, y afectando desproporcionadamente a las mujeres y a las personas de color;
- amenaza con mercantilizar nuestras vidas al dar control de nuestras escuelas, la electricidad, el agua y los alimentos a grandes empresas cuyo único interés es lograr mayores ganancias;
- está siendo negociado en secreto... por gobiernos... que han incluido al sector de negocios en las conversaciones del ALCA... pero que han mantenido el texto del tratado en secreto, tanto del pueblo en general como de sus representantes electos (Stop the FTAA, 2003, s/p).

Sobre el desmedido rol de las grandes empresas, es útil citar como ejemplo a Global Exchange, una «organización internacional de derechos humanos comprometida con la promoción de la justicia social», que ve “las actuales propuestas para el ALCA como una peligrosa elevación de los derechos de las grandes empresas sobre los derechos humanos. El desequilibrio entre los intereses comerciales y otros valores como la promoción de los derechos humanos y la protección ambiental llevará a la erosión de los derechos básicos y de los niveles de vida.» Sostiene, además, que «los paneles de resolución de disputas de la OMC y del TLCAN han establecido consistentemente que acciones basadas en preocupaciones ambientales, humanitarias o de derechos humanos son inválidas –de hecho, ilegales– si éstas de alguna manera obstruyen el libre movimiento del comercio»⁷. También preocupa a

⁷ Este tipo de disputas han sido por lo general iniciadas por organizaciones de los países desarrollados, para bloquear exportaciones de los países en vías de desarrollo.

esta organización «la completa falta de toda medida destinada a proteger el ambiente y los derechos laborales». Además señala que los juicios «inversionista-contrEstado», que presumiblemente se permitirían en el ALCA, «constituyen un asalto directo sobre el proceso democrático»⁸. Contradictoriamente, mientras Global Exchange por un lado se opone al ALCA, o sea a más comercio interamericano, por otro lado reclama que se desbloquee el comercio entre Estados Unidos y Cuba. En efecto, como muchos otros opositores al ALCA, esta organización demanda que cese el bloqueo comercial de Estados Unidos contra Cuba (vigente desde los años 1960). A juicio de esta organización, que denuncia las grandes desventajas que un intercambio más libre deparará a los países americanos, para Cuba importar alimentos y medicinas desde Estados Unidos sería no sólo positivo, sino vital: “Nuestras metas primarias incluyen... la finalización del embargo contra Cuba... El embargo estadounidense es inusualmente duro, porque incluye la prohibición de la venta de alimentos y medicinas a Cuba...” (Global Exchange, 2003b, s/p).

Sobre la hegemonía estadounidense, que se reforzaría con la implementación del ALCA, puede citarse al Segundo Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, realizado en La Habana en 2002, que denunció:

Estados Unidos y sus gobiernos afines en el hemisferio, persisten en su objetivo de imponer a nuestras naciones este tratado supranacional que condena a la pobreza a sectores cada vez más amplios de la población tanto en el Sur como en el Norte, que otorga derechos a las corporaciones transnacionales por sobre los estados y los pueblos, abre indiscriminadamente nuestros recursos naturales, productivos y humanos al saqueo sin medida y sacrifica, en fin, cualquier posibilidad de un desarrollo soberano de nuestras naciones, en lo que constituiría una nueva era de colonización y anexión de nuestra América por parte del poder político, económico y militar de los Estados Unidos (Segundo Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, s/f, s/p).

En perspectiva similar a las anteriores, la Alianza Social Continental (ASC) afirma que «nuestros gobiernos insisten en ampliar el enfoque globalizante dominado por el libre mercado, colocando así los intereses de las compañías gigantes por encima de los intereses de la sociedad como un todo.» Con una óptica más propositiva, la ASC ha elaborado una «Alternativa para las Américas», que considera como una “visión opuesta” a la del ALCA. Sin embargo, ambas visiones no son opuestas, y ni siquiera incompatibles. Aunque algunas de ellas nacen de una

8 El ALCA daría a inversionistas procedentes de sus países miembro en disputa con un Estado beneficiario de su inversión, la opción de recurrir ante los tribunales de ese Estado o de solicitar la formación de un panel arbitral internacional. Como los inversionistas nacionales no tienen esta segunda posibilidad, esto implica una flagrante desigualdad jurídica.

lectura intencionadamente equivocada del ALCA o de la realidad, las propuestas de la ASC son en su mayoría razonables, y merecen un examen serio. Por ejemplo, la ASC propone que los acuerdos ambientales internacionales tengan prioridad sobre las reglas de comercio e inversión, y que se excluya de los beneficios del ALCA a las naciones que llegasen a tener gobiernos autoritarios⁹. También son razonables sus propuestas de que se apliquen sanciones comerciales a las naciones en que se violen los derechos laborales elementales, y de que haya mayor participación de la sociedad civil en la negociación e implementación del ALCA (ASC, 2003: s/p). Lamentablemente, la acción concreta de la ASC no se orienta a lograr un mejor ALCA, o sea a incorporar en él sus planteamientos, sino a –para usar sus propios términos– a “descarrilarlo”.

Constituido básicamente por redes laxas de pequeñas organizaciones sociales, el movimiento radical contra el ALCA es, en el fondo, una expresión de desencanto con el mundo actual. En su visión, las grandes empresas, los organismos financieros, el gobierno de Estados Unidos, la tecnología y el afán de lucro están a punto de destruir el planeta; por ello, a menudo actúan como si fuese más conveniente quedar fuera de la globalización, que dentro de ella. Cabe preguntarse: mantener a los países latinoamericanos aislados de las corrientes más dinámicas del comercio, la inversión y la tecnología mundiales, ¿contribuirá al bienestar de los pueblos o a la perduración del atraso y la miseria?

IV. Perspectivas

La mera iniciativa de negociar un ALCA ha tenido, desde el principio, algunos efectos positivos indirectos y posiblemente no deseados por sus promotores, que se hacen más visibles a medida que avanzan las negociaciones. La iniciativa ha suscitado un necesario debate sobre las relaciones interamericanas, sobre el rumbo del desarrollo latinoamericano, y sobre las modalidades más convenientes y justas de inserción de América Latina en la globalización. Ha generado demandas para que el ALCA contenga una agenda social. Ha llevado a que numerosos grupos, y la ciudadanía en general, sean más vigilantes de las negociaciones económicas conducidas por sus gobiernos y de las actividades de las grandes compañías transnacionales. Ha movido a los sectores productivos de las naciones involucradas, a reflexionar sobre cómo alcanzar niveles más altos de competitividad internacional, y

⁹ Esto ya fue acordado en la Cumbre de las Américas, pero tiene razón la ASC que sería bueno incluir en el texto mismo del ALCA una cláusula democrática, como las que ya tienen el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio entre México y la UE

en algunos casos a actuar para incrementar en la práctica dicha competitividad. Ha reavivado el Mercosur, que amenazaba con estancarse. Ha incitado a varias naciones del continente, en busca de diversificación de mercados y de fuentes de inversión, a acelerar sus negociaciones comerciales dentro y fuera de América. En suma, la negociación en curso del ALCA ha provocado análisis, movilizado conciencias e impulsado acciones concretas. Ésos son saldos positivos. Sería más positivo que hubiera una todavía mayor vigilancia de los legislativos, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, ahora que las negociaciones están a punto de entrar en una fase decisiva.

En este punto, resulta pertinente preguntarse: ¿qué impactos podría tener el ALCA sobre las economías nacionales y el bienestar social? Dar respuesta/s a esta pregunta es por el momento sumamente difícil, por varias razones. Una de ellas es que el ALCA está todavía en negociación, y todo lo que se diga sobre sus impactos se basa en supuestos sobre lo que contendrán el texto final del acuerdo y las listas de desgravaciones arancelarias y de exclusiones que le darán concreción. Otra es que siendo el ALCA un mecanismo básicamente de mercado, es difícil prever cómo evolucionará el mercado en 34 países con innumerables ramas económicas. Otra es que los impactos concretos del ALCA variarán considerablemente según cuál sea el país y la rama de actividad concretos que se analicen. Por lo tanto, las perspectivas generales que se enuncian a continuación deben entenderse como eso, y no como profecías.

Resulta bastante obvio que bajo el ALCA crecerán el comercio y los flujos de inversión interamericanos. De esta respuesta se derivan otras. El crecimiento del comercio tendrá un impacto positivo directo sobre los consumidores: la mayor disponibilidad de bienes importados no tasados con aranceles, tenderá a hacer disminuir los precios relativos de prácticamente todos los bienes comerciables dentro del hemisferio. Las disciplinas sobre promoción de la competencia económica al interior de los países miembro, deberían tener también un efecto de disminución de los precios. Pese a su importancia, es posible que tal disminución no sea observable en forma clara, debido a la inestabilidad cambiaria y las altas tasas de inflación características de los países latinoamericanos.

La mayor facilidad para la circulación de bienes, servicios y capitales en el continente, inducirá que ciertas actividades se desplacen de unos a otros países, en busca de menores costos de producción; esto provocará un aumento del flujo de inversiones interamericanas. En Estados Unidos y Canadá, puede estimarse que se perderán empleos en sectores de baja tecnología que puedan trasladarse en todo o en parte a países latinoamericanos donde los costos de mano de obra, fiscales y de otro orden, sean menores. Paralelamente, pueden preverse mayores inversiones de

terceros países (básicamente la UE, Japón y Corea del Sur), para establecer plantas que puedan exportar su producción libre de aranceles hacia el nuevo mercado interamericano (pero, claro, principalmente hacia Estados Unidos). Los países latinoamericanos, en especial aquéllos con estructuras institucionales más sólidas e infraestructuras físicas modernas, podrían así convertirse en “plataformas de exportación”, recibiendo inversiones y creando nuevos empleos en actividades exportadoras (muy posiblemente bajo la forma de industrias “maquiladoras” o de ensamble). Es previsible el arribo de nuevas inversiones interamericanas, básicamente de Estados Unidos y Canadá, que se orienten hacia el mercado interno de los países receptores. Esto puede adoptar tres modalidades. La menos beneficiosa sería que los inversionistas simplemente adquiriesen empresas nacionales, privadas o estatales, ya existentes. Otra, igualmente poco o nada beneficiosa, sería que sus inversiones y nuevas plantas desplacen a las nacionales ya existentes. La tercera, la única con saldo neto realmente positivo, sería que las inversiones creen nuevas actividades económicas o expandan las ya existentes.

Por otro lado, es también previsible que algunos países latinoamericanos pierdan empleos en sectores de baja productividad, que no podrán enfrentar la competencia de las importaciones, especialmente en el sector agropecuario. Cabe dudar de si la creación de nuevos empleos en cada país –incluyendo Canadá y Estados Unidos– podrá reemplazar en cantidad y calidad a los que se pierdan. La experiencia de México sugiere que un mayor intercambio comercial y una mayor llegada de inversiones podría no tener un suficiente efecto multiplicador sobre toda la actividad económica. Sin embargo, a la luz de la experiencia de otros países con vocación exportadora en la región, como son Chile y Canadá, es factible que el crecimiento de las exportaciones sí pueda tener efectos de arrastre sobre la actividad económica interna, mejorando cifras de empleo, salarios y bienestar social en general; pero esto dependerá de las políticas internas más que del ALCA. En general, puede estimarse que las ramas económicas exportadoras o receptoras de inversión extranjera pagarán salarios más altos que las volcadas hacia los mercados internos.

El ALCA impondría disciplinas relativas sobre asuntos propiamente internos. Por ejemplo, sobre las licitaciones públicas y los procesos de adjudicación de compras gubernamentales, lo que redundaría en mayor transparencia y disminución de costos en el gasto público. Las disciplinas sobre competencia, como ya se mencionó, deberían contribuir a reducir costos al consumidor. Otras disciplinas sobre recursos administrativos y judiciales darán más defensa a personas y empresas (nacionales o de los países miembro) contra actos del Estado.

Un aspecto sumamente positivo del ALCA es que éste no permitiría acciones unilaterales en materia comercial en la región. Todos los países miembros quedarían

maniatados por el ALCA, que les impedirá imponer medidas proteccionistas unilaterales en detrimento de sus socios americanos; pero las maneas serían más visibles en el actor más fuerte, Estados Unidos, limitando el ALCA la libertad de acción derivada de su ingente peso económico y estratégico.

Por supuesto, el ALCA planteará también serios retos. Los países latinoamericanos, con mercados internos débiles debido al bajo poder adquisitivo de la población, podrían superespecializarse en la producción y exportación de unos pocos productos hacia unos pocos mercados –como de hecho ha venido sucediendo desde la independencia–, lo que aumentaría su ya notoria fragilidad externa. Es muy posible que la necesaria competitividad que deberán adquirir termine por basarse en bajos salarios, incumplimiento de las legislaciones laborales, sobreexplotación de recursos naturales, descuido por el medio ambiente, y bajos impuestos y por ende incapacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. Además, es de suponer que muchos países latinoamericanos se orienten a exportar productos primarios y manufacturas ligeras, y a importar bienes de capital y/o de alta tecnología, con términos del intercambio que históricamente les han sido –y es muy posible que sigan siendo– desfavorables. La eliminación de barreras a la importación, en países escasos en lo general de capitales y tecnologías propios, causará dificultades todavía mayores para desarrollar una base industrial y tecnológica autónoma. La eliminación de aranceles tendrá sin duda un impacto fiscal negativo, acentuando la debilidad fiscal, y llevando a que se creen nuevos impuestos para reemplazar el ingreso antes provisto por los aranceles (Emmerich, 1991). Los señalados en este párrafo no son retos nuevos para América Latina; tal vez el desafío del ALCA constituya una oportunidad para afrontarlos y –en lo posible– superarlos, cosa que no se ha logrado hasta ahora con el esquema de economías cerradas (ni tampoco, en rigor de verdad, con el de economías abiertas adoptado en los últimos pocos años).

En el contexto americano, el ALCA sin duda inducirá una profundización del regionalismo económico, englobando más fuertemente a los países del continente en el área del dólar. Es de suponer que las actividades económicas quedarán sujetas más que antes a la dinámica y las necesidades económicas de Estados Unidos. Es importante por ello que los otros países americanos busquen acuerdos de libre comercio extracontinentales, para diversificar así sus mercados y fuentes de inversión y tecnología. Igualmente importante resulta profundizar desde ya acuerdos subregionales como la ALADI, el Mercosur, el Pacto Andino, el MCCA, el CARICOM, para facilitar la integración y complementación de esfuerzos entre naciones vecinas, y enfrentar en mejores condiciones la competencia estadounidense; de no hacerse así, estos acuerdos quedarían sin sustancia al llegarse al arancel cero dentro del ALCA.

Para decirlo en breve, el ALCA robustecerá la ya fuerte dependencia de los países americanos respecto del mercado, las inversiones y las grandes empresas estadounidenses; y, en compensación parcial de lo anterior, aumentará en alguna medida la hoy escasa dependencia de Estados Unidos respecto de sus nuevos socios, y además limitará contractualmente su libertad de acción. Creará, en otras palabras, una “interdependencia intrusiva”. En otro aspecto, es posible que el ALCA incentive un mayor comercio intralatinoamericano, que por la menor asimetría en condiciones de desarrollo y tecnología, podría darse en condiciones de mayor equidad que el comercio entre América Latina, por un lado, y gigantes industriales y tecnológicos como son Estados Unidos y Canadá.

Una vez evaluados los posibles impactos del ALCA, cabe pensar en otra perspectiva: ¿cuáles serían las consecuencias de un fracaso en la formación del ALCA? Si el fracaso fuese causado por Estados Unidos (sea por falta de voluntad para una negociación equitativa, por desinterés de un próximo presidente, o por negarse el Congreso a ratificar el ALCA), este país perdería toda credibilidad en negociaciones comerciales, sean interamericanas o mundiales, provocando tal vez un retorno mundial al proteccionismo. Si, por el contrario, el fracaso se originase en América Latina, induciría a algunos países de la región –como ya viene sucediendo– a buscar sus propios acuerdos comerciales separados con Estados Unidos, desde posiciones negociadoras debilitadas por su aislamiento. En ambos casos, los países que no tuviesen ya o no lograsen acuerdos comerciales con Estados Unidos verían disminuido el flujo de inversiones hacia ellos, y severamente retaceado su acceso al mayor mercado del mundo, por lo que deberían fortalecer sus vínculos mutuos y con países no americanos (como la UE, Japón, el Sudeste Asiático). Otro caso posible es que se forme un ALCA “reducido”, quedando fuera de él un país o grupo de países, éstos podrían sufrir impactos severos sobre su actividad económica y sus niveles de bienestar internos, pues seguramente –salvo que tuviesen productos estratégicos para exportar, como el petróleo de Venezuela– quedarían excluidos de los circuitos principales de comercio e inversión en el continente, con severa mengua de sus posibilidades de desarrollo.

V. Conclusiones

Nada está todavía decidido en definitiva sobre el ALCA. En cuanto a su texto final y su aprobación, existen tres opciones para los pueblos y para los gobiernos americanos. Una es aceptarlo tal y como viene resultando de las negociaciones en curso. Otra es rechazarlo de plano. La tercera es procurar convertirlo en un ALCA-

plus que contenga en germen algunos elementos de integración al estilo europeo. Conviene analizar estas tres opciones a las luz del interés de los pueblos.

Aceptar el ALCA tal como está, es difícil que traiga los fantásticos beneficios que anuncian sus promotores. No hay en él, todavía al menos, una cláusula democrática, sus previsiones en materia de medio ambiente y derechos laborales son escasas y laxas, y las posibilidades que permite de implementar políticas de desarrollo económico y tecnológico autónomas son insuficientes. En rigor de verdad, aceptarlo tal como está tampoco traerá el apocalipsis que prevén sus detractores; pero no sería la mejor opción.

Rechazar el ALCA sería una opción por el *statu quo*, que mantendría elevados los precios de los bienes y servicios comerciables, y desaprovecharía una oportunidad única para tener un mayor acceso a mercados, tanto el estadounidense como los otros en América. El fracaso total del ALCA sería un golpe severo a la integración interamericana, pero tampoco sería el acabóse para los países involucrados. Sin embargo, de la evaluación de perspectivas realizada en la sección anterior, se desprende que para los países latinoamericanos aun “este ALCA” sería mejor que “ningún ALCA”.

Visualizar un ALCA-plus significaría en primer lugar construir un entendimiento entre los países latinoamericanos para fortalecer su posición negociadora conjunta (como sugiere Brasil); las organizaciones sociales de Estados Unidos y Canadá que actualmente se oponen al ALCA, harían mayor beneficio a América Latina si propagandizasen la idea de un ALCA-plus y presionasen a sus gobiernos para concretarla. Un ALCA-plus contendría una cláusula democrática, que no sólo excluya del mismo a los países que llegasen a tener gobiernos autoritarios, sino también recomendaría que el ALCA fuese aprobado por referéndum ciudadano, para dar a la población de cada país la decisión final de incorporarse o no al mismo. Un ALCA-plus proveería sanciones comerciales (consistentes en el retiro parcial o total de beneficios) a aquellos países en que se violen los derechos humanos y sociales o no se proteja adecuadamente el medio ambiente; esto levanta inmediatamente la cuestión de quién realizará las evaluaciones en la materia, que bien podría ser la OEA. En lo propiamente económico un ALCA-plus debería permitir a los países de menor desarrollo relativo calendarios de desgravación todavía más largos que los ya previstos, así como mayores posibilidades de incentivar a sus inversionistas nacionales y de excluir del libre comercio a sus sectores más sensibles o vulnerables; también podría permitir restringir o tasar importaciones suntuarias, para así aligerar presiones sobre la balanza de pagos. Un ALCA-plus proveería mecanismos y fondos de compensación económica para los países y/o subregiones que sufran efectos particularmente negativos por la apertura económica, con la orientación de

sustituir las actividades afectadas por otras nuevas y de proteger el nivel preexistente de empleo; el BID y otros organismos financieros internacionales podrían encargarse de esto. Un ALCA-plus debería ser acompañado por disposiciones para el creciente movimiento interamericano de trabajadores, realizado actualmente en su mayoría en la clandestinidad, con la cauda de problemas que la misma acarrea a los migrantes. El ALCA actual ya permite desgravaciones preferenciales e inversiones conjuntas intralatinoamericanas, que deberían aprovecharse –las primeras– y fortalecerse –las segundas–; la ALADI y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) podrían ser las agencias encargadas de este aspecto. Este ALCA-plus distaría mucho del nivel de integración que tiene la UE, pero sería un primer paso en ese sentido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que siendo muchas las naciones que participan en la negociación del ALCA, no todas estarían necesariamente de acuerdo con este ALCA-plus. Como las decisiones en la negociaci3n se toman por consenso, el ALCA-plus podr3a llegar s3lo hasta donde el m3s renuente de los pa3ses miembro quisiera llegar.

En s3ntesis final, sopesando los pros y contras, es opini3n del autor que el libre comercio interamericano ser3 beneficioso para los pueblos, y lo ser3 m3s si se logra un ALCA-plus. Con libre comercio, nadie estar3 obligado a utilizar o consumir bienes y servicios provenientes de otros pa3ses americanos, o producidos por empresas de capital extranjero en el propio pa3s; siempre ser3 conveniente que los consumidores opten por los propiamente nacionales, contribuyendo as3 al desarrollo de sus econom3as internas; pero tendr3n la opci3n de decidir por s3 mismos, lo que es parte de la libertad democr3tica. Con proteccionismo, no tendr3n tal opci3n, y deber3n pagar m3s por los bienes y servicios nacionales; y como el mercado dom3stico estar3 protegido de la competencia, no habr3a incentivos para que la producci3n nacional se tecnifique y desarrolle. Lo sensato parece ser, aceptar el libre comercio, que es lo que ofrece hoy Estados Unidos, la mayor econom3a y el mayor importador del mundo, procurando al mismo tiempo avanzar hacia una integraci3n m3s profunda en el futuro inmediato; como, precisamente, ha sucedido en Europa.

Bibliograf3a y fuentes

- ALCA, 2002. Segundo Borrador del Acuerdo del ALCA, 2002. En: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft02/Quito/ListDec_s.asp
- ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL, 2003. "Alternativa de las Am3ricas". P3gina web al 1 de septiembre. En: www.rmalc.org.mx/documentos/visiones.pdf
- BOL3VAR, Sim3n, 1976. *Doctrina del Libertador*, Biblioteca Ayacucho, Venezuela.

- CEPAL, 2000. *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, documento LC/MEX/L.431/E , junio.
- DA SILVA, Luiz Inácio, 2003. “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”. En *Foreign Affairs (en español)*, ITAM, México, vol. 3, núm. 1.
- DAVIS, Harold Eugene, 1993. “La independencia hispanoamericana desde un punto de vista comparativo”, en vs. auts., *Bolívar y el mundo de los libertadores*, UNAM, México.
- DISCURSO DESDE EL TRONO, 2001. En: www.sft-ddt.gc.ca/sftddt_e.htm
- GLOBAL EXCHANGE, 2003. Página web al 1 de septiembre. En: www.globalexchange.org
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, 1991. *El dilema latinoamericano: hacia el siglo XXI (Estado y políticas económicas en México, Brasil y Argentina)*, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México.
- EMMERICH, Gustavo (coord.), 1994. *El Tratado de Libre Comercio; texto y contexto*, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México, 1994.
- EMMERICH, Gustavo, 2000. “The North American Free Trade Agreement: A View from Mexico”. En *The Maastricht ISINI-Papers*, vol. 1, Shaker Publishing, Maastricht (Países Bajos).
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, 2001. “Mexico and the USA Under Fox and Bush: From Distant to Good Neighbours”. Ponencia presentada al Third Summer Institute on Canadian Studies, The Robarts Centre on Canadian Studies, York University, Toronto (Can.). En: www.robarts.yorku/pdf/emmerich.pdf
- EMMERICH, Gustavo, 2003. “México – Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”. En: *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana (Méx.), núm. 29, primer semestre.
- HELD, David, y otros, 1999. *Global transformations*, Stanford University Press, Stanford (Cal.).
- HILLS, Carla, 2003. “Libre comercio puro y simple”. En: *Foreign Affairs (en español)*, ITAM, México, vol. 3, núm. 1.
- JAMES, Patrick, y Michael Lusztig, 2003. “The US Power Cycle, Expected Utility, and the Probable Future of the FTAA”. En: *International Political Science Review*, IPSA/Sage Publications, Londres, vol. 24, núm. 1, enero.
- KRAUSE, Charles, 2003. “El Yin y el Yang del ALCA”. En: *Foreign Affairs (en español)*, ITAM, México, vol. 3, núm. 1.
- KUKUCHA, Cristopher. 2003. “Domestic Politics and Canadian Foreign Trade Policy: Intrusive Interdependence, the WTO and the NAFTA”. En: *Canadian Foreign Policy*, vol. 10, núm. 2, invierno.
- LIST, Federico, 1979. *Sistema nacional de economía política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MARX, Carlos, s/f. “Sobre la cuestión del libre comercio”, Discurso ante la Asociación Democrática de Bruselas, 9 de enero de 1848. En: MECW, vol. 6, p. 450 y ss.; consultable en: www.marxists.org/archive/marx/works/1848/01/09ft.htm#marx
- MARX, Carlos, y Federico Engels, 1977. *Obras escogidas (en dos tomos)*, Editorial Progreso, Moscú.
- NEWMAN, Philip Charles, 1963. *Historia de las doctrinas económicas*, Editorial Juventud, Barcelona.
- O'BRIEN, D. P., 1975. *The Classical Economists*, Clarendon Press, Oxford.

- PUYANA, Alicia, 2003. "Las relaciones de América Latina en el umbral del siglo XXI: entre la globalización y la fuerza centrípeta de Estados Unidos, pensando en el ALCA". En: *Perfiles latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 22, junio.
- QUEBEC, Declaración de, 2001. Declaración de la Tercera Cumbre de las Américas, 22 de abril. En: www.ftaa-alca.org/ministerials/Quebec/declara_s.asp
- QUITO, Declaración de, 2002. Declaración de la Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, 1 de noviembre. En: www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_s.asp
- ROLL, Eric, 1985. *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHUMPETER, Joseph A., 1971. *Historia del análisis económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SEGUNDO ENCUESTRO HEMISFÉRICO DE LUCHA CONTRA EL ALCA, 2002. Llamamiento de la Habana. En: www.noalca.org/documentos/llamamiento_habana.htm
- SILVA HERZOG, Jesús, 1977, *Antología del pensamiento económico-social*, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México.
- STOP THE FTAA, 2003. Página web al 1 de septiembre. En: www.stoptftaa.org
- ZEDILLO, Ernesto, 2001. "Free Trade is the Best Diplomacy ". En *Forbes*, Nueva York, 23 de julio.
- ZOELLICK, Robert B., "Comerciar en libertad". En: *Foreign Affairs (en español)*, ITAM, México, vol. 3, núm. 1, 2003.