

Resumen Ejecutivo

En este documento se proponen algunas reflexiones generales sobre la propuesta de creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en relación con la situación económica y social que guardan la mayoría de los países de la región. Destaca el agravamiento de las condiciones de pobreza e indigencia durante los períodos de ajuste y cambio estructural en América Latina y el Caribe, así como la permanencia de profundas disparidades entre grupos de países, especialmente respecto a las economías de Estados Unidos y Canadá. La formación de ALCA ofrece ventajas a las economías en términos de acceso a mercado, a capitales, y sobre todo a la riqueza tecnológica que se viene acumulando en el mundo. También enfrenta riesgos que pueden superarse mediante un conjunto de negociaciones en los ámbitos de comercio, inversión, migración laboral, etc., de manera tal que se busque beneficiar a los participantes con plazos razonables de desgravación o eliminación arancelaria, con programas de fomento a la superación de la pobreza y la creación de capital humano en una perspectiva de armonización entre las políticas nacionales y la estrategia de libre cambio regional. Se ofrecen tres propuestas referentes a la inclusión de negociaciones sobre la migración de trabajadores no calificados y calificados; la creación de un fondo continental para la erradicación de la pobreza y el fomento armonizado al desarrollo agrícola entre los países de América Latina y el Caribe.

Area de Libre Comercio de las Américas OPINIÓN(*)

Introducción

Estamos viviendo un tiempo de libre comercio, de apertura y de globalización. También es tiempo de mayor realismo en comparación con las altas expectativas que se adscribieron a estos procesos a fines de los ochenta y principios de los noventa. En América Latina y el Caribe (ALC), ya hace casi dos décadas que llegó a su fin la época del desarrollo “hacia dentro” y de la protección “frívola”, como atinadamente calificó Fajnsylver la estrategia proteccionista seguida en ALC. Durante este tiempo la gran mayoría de los países de la región han atravesado por períodos de crisis severas y de drásticos ajustes macroeconómicos que han limitado su crecimiento económico; han aprovechado la oportunidad para reestructurar sus economías, siguiendo reformas de libre mercado y se han presentado cambios en el ámbito político que favorecen las perspectivas democráticas en varios países. La respuesta de los gobiernos ante la nueva situación global ha sido diversa, pero en general se observan estrategias que combinan la formación de bloques regionales con la liberalización comercial—lo que se ha denominado como “regionalismo abierto” (la formación de Nafta, Mercosur, Mercado Común Centroamericano, etc.). La región se ha abierto al comercio internacional en la última década, como lo indica la duplicación del coeficiente de importaciones de bienes y servicios, de 10.4 en 1990 a 21.1 en 1998 y el correspondiente dinamismo exportador.¹

El principal reto que todavía enfrentan las naciones de ALC es lograr un crecimiento económico sostenido y un estilo de desarrollo que les permita superar las situaciones de pobreza y elevar los niveles de bienestar de sus poblaciones. El último reporte sobre la situación social en América Latina estima que a principios del año 2000 la cifra de pobres superó los 220 millones de personas, lo que equivale a que más de una tercera parte de los hogares se clasificaban por debajo de las líneas de pobreza. La distribución de la pobreza es muy desigual en América Latina: las situaciones de mayor gravedad se encuentran en países (de los que se tienen estimaciones por Cepal para los

* Prof. José Luis Estrada, Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Iztapalapa, México D.F.

¹ Cepal, Panorama Social de América Latina, 1999-2000.

últimos años de los noventa) como Honduras, El Salvador, Colombia, Venezuela, Perú y México. Aún cuando ha habido una evolución ligeramente favorable en la región durante la década que termina, son muy pocas las economías que han hecho progresos satisfactorios. Dentro de estos se puede citar a países como Chile que ha tenido reducciones considerables, de 33% a 18%, entre 1990 y 1997, como resultado tanto de su crecimiento económico, como por la efectividad de las políticas sociales aplicadas a partir de los gobiernos democráticos.

Las reformas económicas de libre mercado han transformado sustancialmente las economías de la región y las han vuelto más acordes con la nueva configuración internacional. Son pocas, sin embargo, las economías que han tenido éxito económico hasta la fecha; en su gran mayoría el crecimiento ha sido insuficiente y los problemas de desempleo y bajos ingresos se han agravado durante el periodo de reformas. Para efectos de este documento, es pertinente señalar que la solución a los problemas de crecimiento, bienestar y desarrollo sectorial requiere de una gama de políticas que trasciende el mero ámbito de las políticas comerciales, como ha quedado demostrado en la mayoría de las economías exitosas del Este Asiático.² Sin embargo, por la especificidad de la invitación que hace el Comité de la Sociedad Civil, este comunicado se centra exclusivamente en algunas modalidades e implicaciones de la propuesta de creación de ALCA. Procede hacer dos anotaciones adicionales antes de pasar a las propuestas específicas.

Dado el atraso relativo que en materia económica y tecnológica padece la región, el acceso a los conocimientos tecnológicos que se abre con el comercio exterior puede convertirse en una palanca clave para su desarrollo. Las oportunidades de acceso a mercados y a capitales en forma de inversión extranjera directa son otras ventajas que ofrece la liberalización comercial. En un plazo suficientemente largo, se puede hablar de condiciones para que inclusive se alcance cierto equilibrio en las relaciones comerciales internacionales de las economías de la región.

² Diversos estudios, incluidos algunos estudios de organismos oficiales como el Banco Mundial, reconocen el papel clave de las políticas públicas en el éxito económico de diversas economías del Este Asiático: A. H. Amsden, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989; M. Aoki, Hyung-Ki Kim and M. Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1996; R. Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990; World Bank (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

En el corto plazo, sin embargo, la liberalización comercial implica riesgos por la potencial destrucción masiva de empresas o inclusive industrias, y las dislocaciones en sectores no preparados para la apertura y competencia externa como puede ser el agropecuario y otros en los que predomina la pequeña y mediana industria. Uno de los principales retos a los que se enfrentan las economías de la región es el lograr superar la situación de gran número de empresas que encuentran grandes dificultades para competir en condiciones de igualdad en un contexto de economía abierta. Si bien es cierto que una cierta proporción de empresas han alcanzado estándares internacionales de competitividad, otra, tal vez más alta, no lo han hecho. Es indudable que todo proceso de liberalización comercial conlleva cierto grado de reestructuración económica, por la especialización que atañe a cada país participante y de la cual se deriva una parte importante de las ganancias del comercio internacional. La principal dificultad estriba en que la marcada desigualdad entre grupos de países de la región evitaría que las ventajas comerciales fueran aprovechadas para su desarrollo balanceado y hasta el mismo proceso de formación del A.L.C.A. podría verse comprometido. Por otro lado se ha visto que la protección excesiva e ilimitada contribuye a mantener o incrementar las ineficiencias de la mayoría de las empresas. La solución adecuada parece hallarse en el establecimiento de plazos razonables para que se dé la apertura sectorial y por productos. Durante estos tiempos, los gobiernos deberán eliminar multitud de obstáculos (de carácter burocrático, regulatorio, financiero, etc.) al desarrollo de empresas, especialmente de las de menor poder de mercado. Deberán también llevar a cabo las reformas institucionales pertinentes y establecer los incentivos apropiados para aprovechar la potencialidad de sus recursos. En este sentido, la promoción decidida y eficaz de vínculos entre la universidad y la empresa es ineludible.

Por la importancia que nos parece tener, se expresa la opinión sobre los siguientes puntos:

1. Formación de un grupo de negociación sobre migración de trabajadores

El marcado desarrollo desigual en cuanto a la dinámica demográfica, de ingresos y de oportunidades de empleo en la región, notablemente entre Norteamérica y el resto de los países, ha inducido un intenso flujo migratorio hacia el norte, principalmente hacia los Estados Unidos. Según estimaciones de Naciones Unidas, entre 1990 y 1995, Norte

América fue el principal receptor de migrantes con cerca de un millón al año, de los cuales arriba de la mitad provinieron de América Latina y el Caribe.³

El establecer negociaciones sobre migración de trabajadores enfrenta varias dificultades tanto en los países de origen como los de destino. Dentro de los países destaca la oposición por parte de grupos que se ven afectados por la presencia de migrantes, como son los sindicatos de trabajadores. Por otro lado también hay que destacar la presencia de grupos que tienen actitudes favorables a la inmigración por convenir a sus intereses--empresarios que requieren de mano de obra no calificada o calificada a bajo costo. También hay que notar la inconveniencia, en los países expulsores de mano de obra, de permitir la salida de mano de obra calificada que pueda agravar la escasez de oferta de recursos calificados. A lo anterior se agregan las actitudes de chauvinismo en los países receptores o nacionalismo en los países expulsores. Sin embargo, la propuesta de crear un grupo de negociación sobre migración de trabajadores (no calificados y calificados) tiene sustento dentro de una estrategia global interesada en crear un Área de Libre Comercio. Los términos de la discusión, la flexibilidad y los plazos deberá establecerse acorde con la naturaleza y dificultades del problema.

2. Creación de un Fondo para erradicar la pobreza en América Latina y el Caribe

Es indudable que los efectos que tenga la formación de un área de libre comercio en las Américas serán muy distintos para países o regiones según sea su actual situación económica y social. Desde la perspectiva de los países altamente desarrollados, la ampliación del libre comercio a todo el hemisferio representa ventajas para aquellas empresas y personas mejor posicionadas en materia de capacidades competitivas y de conocimientos. Para la gran mayoría de las economías restantes, sus principales ventajas competitivas tienden a concentrarse en su disposición de mano de obra barata, y/o en relación con cierta dotación de recursos naturales. Por razones que no viene al caso explicitar aquí, la alta prevalencia de la pobreza (en sus dimensiones de nutrición, salud, educación, socialización) hace difícil la integración eficiente de estas economías

³ The World Resource Institute, et al., World Resources, 1998-99. New York: Oxford University Press. 1998.

a un mundo en el que el cambio tecnológico requiere de capacidades cada vez superiores por parte de los individuos y las empresas. Por lo tanto, programas especiales para superar la situación de pobreza e indigencia en las Américas permitirían apoyar la formación del ALC en forma sostenida e incluyente.

No se trata de eliminar la responsabilidad de cada nación para enfrentar sus propios problemas socioeconómicos, ni retirarle la facultad soberana de elaborar e implementar sus propias políticas sociales. Lo que se propone es la creación de un fondo de apoyo continental que permita utilizar una proporción de las ganancias que genera el libre comercio y el libre movimiento de capitales para apoyar los programas nacionales de combate a la pobreza, y que servirá como apoyo al mismo proceso de desarrollo del mercado libre de las Américas.

3. Fomento al desarrollo agrario

La situación del sector agrario frente a la liberalización comercial es una de las más sensitivas y merece atención especial. Es útil recordar que, a pesar de los logros obtenidos por el GATT en materia de reducciones arancelarias, no se ha logrado liberalizar el comercio de productos agropecuarios. Dentro de los casos más destacados de alta protección a sus sectores agropecuarios se pueden citar el de los países de la Unión Europea y de los Estados Unidos. La Política Agrícola Común de la Comunidad Europea ha protegido sistemáticamente a amplios sectores de productores agropecuarios mediante aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones. Por su parte, los Estados Unidos, a pesar de disponer de excelentes condiciones agrícolas y de tecnología para el sector, también han aplicado políticas de precios de garantía a diversos productores (azúcar y granos), alterando las pautas de su comercio exterior. Es natural que se busque dar protección y subsidios a los productores agropecuarios por la importancia social que representa la población que se relaciona con tal actividad. Dado que en la mayoría de los países de la región, la población ocupada en el agro representa proporciones considerablemente altas del total, la liberalización de los productos agropecuarios puede tener impactos sociales considerablemente más negativos que en los países avanzados del Norte. Es recomendable entonces evitar caer en posiciones ideológicas respecto a las ventajas de

procesos de apertura apresurados para el sector agropecuario. Más bien habría que discutir programas de armonización de las políticas de fomento al desarrollo agropecuario en los países de ALC, y establecer plazos razonables para diversos productos agropecuarios de tal manera que las políticas nacionales de corte agropecuario contribuyan a la eficaz inserción en el ALCA.