

Las estrategias de los gobiernos de América del Norte en el marco de las negociaciones del ALCA

Arturo Guillén *

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las estrategias de los gobiernos de Estados Unidos; Canadá y México en torno a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el cual se pretende establecer una zona comercial única en el continente americano.

Un papel destacado en el análisis se asigna a la política comercial de Estados Unidos, dado el papel hegemónico que conserva este país en la economía y en el manejo de los asuntos mundiales. El ALCA es uno más del conjunto de instrumentos que utiliza Estados Unidos para favorecer sus intereses estratégicos nacionales y los de sus corporaciones en un mundo crecientemente globalizado. Con el ALCA se busca extender al conjunto de América Latina el modelo de *integración profunda* iniciado con el Tratado de Libre Comercio con Canadá en 1989 y refrendado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994. Se pretende aherrojar a las naciones latinoamericanas dentro del marco de la globalización neoliberal e impedir que en los países donde han triunfado electoralmente gobiernos de izquierda, o en donde existen crecientes movimientos populares que cuestionan el neoliberalismo como Bolivia o Ecuador, se lleven a la práctica estrategias alternativas de desarrollo.

En el apartado 2 se hace una breve presentación del estado actual de las negociaciones en el seno del ALCA. En el apartado 3 se expone la política comercial de Estados Unidos, en el 4 se exponen algunos elementos de la política comercial canadiense y en el 5 se analiza la política de integración del gobierno mexicano. En el apartado 6 se analizan los efectos previsibles en la economía mexicana de la eventual aplicación del ALCA. Finalmente, en el apartado 6 se establecen algunas conclusiones.

El estado actual de las negociaciones en el ALCA

Las negociaciones en el ALCA se encuentran paralizadas. La fecha límite del 1 de enero de 2005 fijada para su conclusión, ratificada durante la reunión ministerial de Miami en noviembre de 2003, es ya una meta enterrada.

Es cierto que la reunión ministerial de Miami de 2003 se alcanzaron acuerdos mínimos para la continuación de las negociaciones, en lo que ahora se califica como *ALCA ligth* o *ALCA a la carta*, lo que permitiría negociar en dos niveles de compromiso : un primer nivel de obligaciones aplicable a todos los países y otro nivel de « beneficios y obligaciones adicionales » para los países que acepten llegar a compromisos mayores. Pero lo cierto es que el proceso negociador está prácticamente suspendido. Sin

* Profesor de Economía y Jefe del Area de Economía Política de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

embargo la discusión del ALCA sigue siendo importante, porque a partir de la firma del Tratado de Libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), Estados Unidos y las elites latinoamericanas favorables al neoliberalismo pueden ensayar de nuevo y reactivar las negociaciones en el seno del ALCA.

Es necesario reconocer, además, que el contexto mundial actual no es el más apropiado para conseguir avances sustanciales en las negociaciones multilaterales y regionales. El altermundialismo ha ganado terreno, mientras que la opinión favorable respecto al libre comercio y la integración lo ha perdido, como lo evidencian encuestas realizadas en diversos países. El rechazo de los votantes franceses y holandeses en los referéndum sobre la Constitución europea, es una prueba palpable de que vastos sectores de la población de esa región se oponen a los esquemas neoliberales de integración. Los propios Estados Unidos aunque tratan de mantener en pie las iniciativas liberalizadoras, enfrentan problemas de política exterior más acuciantes. El objetivo principal de la política estadounidense en la hora presente es fortalecer la seguridad interna y encontrar una salida de la guerra de Irak que le permita desplegar sus esfuerzos estratégicos en Medio Oriente, pero que le evite un empantanamiento militar «a la Vietnam».

Las diferencias en el seno del ALCA son de fondo, no de forma. Las contradicciones principales se han dado entre Estados Unidos por una parte, y el MERCOSUR por la otra, en particular con Brasil, Argentina y Venezuela. El diferendo principal gira en torno a la eliminación y/o disminución sustantiva de los subsidios y otras formas de apoyo a la agricultura en los Estados Unidos, los cuales limitan el acceso de los productos primarios latinoamericanos al mercado estadounidense. Los miembros del MERCOSUR reclaman que este tema sea discutido en el seno del ALCA, mientras que Estados Unidos quiere que sea llevado a las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En contrapartida, Estados Unidos insiste en incluir en el ALCA temas como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, mientras que los miembros del MERCOSUR se resisten a aceptar su discusión si el asunto de los subsidios agrícolas es excluido, y plantean que esos temas sean

trasladados también a las negociaciones en el ámbito de la OMC.

En realidad, esas disputas que aparecen formalmente como controversias comerciales, revelan diferencias importantes en la concepción que ambas partes tienen sobre los medios para conseguir el desarrollo económico y social de América Latina. Mientras los Estados Unidos sigue sosteniendo que el libre comercio es equivalente a crecimiento económico y progreso social, Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay desde el triunfo electoral del Frente Amplio, agrupación política de centro-izquierda, intentan construir, bajo condiciones y procesos diversos, estrategias alternativas de desarrollo, que se distancian del Consenso de Washington, y las cuales, sin descartar la necesidad de integrarse en el proceso de globalización, pretenden efectuar cambios en las políticas económicas internas.

El ALCA intenta trasladar y profundizar, hacia el conjunto de los países americanos, el modelo del TLCAN, que se diferencia de los acuerdos clásicos de libre comercio en dos aspectos principales : en la inclusión de un capítulo sobre inversión extranjera ; y en establecer una nueva forma de gobernabilidad de los diferendos por encima de los estados nacionales¹. El TLCAN y eventualmente el ALCA si se firma en sus parámetros actuales, son acuerdos de « integración profunda » (*deep integration*), que se caracterizan por la creación de un espacio económico integrado, mediante la liberalización comercial pero sobretudo mediante la libre operación de la IED y del capital financiero².

El modelo TLCAN reproducido y ampliado en el ALCA, aparte de los principios de trato nacional y de nación más favorecida, establece el compromiso de los países de no fijar normas de comportamiento a la inversión extranjera directa (IED), lo que limita seriamente la aplicación de políticas industriales en los países receptores de esa inversión. Además a diferencia de la Unión Europea (UE), ni el TLCAN ni el ALCA establecen instrumentos concretos para el

¹ Dorval, Brunelle, *Los Estados Unidos, el ALCA y los parámetros del gobierno global*, Observatoire des Amériques, 2004, p.10. En ligne : www.ameriques.uqam.ca.

² Christian Deblock, Dorval Brunelle y Michèle Rioux, « Zone de libre-échange des Amériques e intégration en profondeur asymétrique » en Henry Regnault coord. *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, Paris, L' Harmattan, 2003, p. 313-326.

tratamiento de las asimetrías ni mecanismos institucionales de cooperación y convergencia.

Los países del MERCOSUR parecen decididos a no negociar el ALCA bajo los parámetros del modelo TLCAN. Es cierto que el MERCOSUR como acuerdo de integración se encontraba en crisis, desde la devaluación de la moneda brasileña y posteriormente con la debacle de Argentina en el 2000. La instauración de un arancel exterior común para constituirse como unión aduanera había fracasado y el comercio intrarregional se vio frenado por la crisis y los problemas monetarios de sus principales socios³. Sin embargo, a partir del ascenso al poder de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina, el MERCOSUR se ha fortalecido como instancia política y como mecanismo de negociación dentro del ALCA. En octubre de 2003, Brasil y Argentina firmaron el llamado Consenso de Buenos Aires⁴, donde manifiestan su intención de impulsar un modelo de desarrollo y aplicar políticas públicas, en las que se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos. En cuanto al MERCOSUR, en esa declaración afirman :

«Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales.»

La posición de los gobiernos del MERCOSUR frente al ALCA refleja en el fondo, cambios en los « bloques de poder » de los países del Cono

Sur. Están en juego no sólo los intereses de los grandes productores agropecuarios que consideran los subsidios agrícolas como un obstáculo mayor para el acceso de sus productos al mercado estadounidense, sino también los intereses de sectores de la industria nativa que buscan el fortalecimiento de los mercados internos y que ven en la libre acción de las ETN globales en sus países, una amenaza para su sobrevivencia. El canciller brasileño Celso Amorín⁵ expresa claramente el tipo de intereses que están en la balanza y las diferencias que existen entre la posición de Brasil y la de otros países latinoamericanos :

«El gobierno anterior –afirma– decía que ellos iban a negociar el ALCA y cuando se llegara al final, si fuera bueno, la gente lo suscribiría. Nuestro análisis es que al final usted acaba suscribiendo un acuerdo que puede ser desfavorable [...] Brasil tiene necesidad de una política industrial, una política tecnológica, una política que pueda hacer si es necesario, con cierto grado y en sentido positivo, una discriminación en algunos sectores a favor de la industria. Y si usted acepta una política de inversión (como la del ALCA), de política gubernamental de compras, ya será más difícil. La misma cosa en el área de servicios. Podemos hasta discutir servicios bilateralmente con Estados Unidos, pero dentro del marco de la OMC.»

Un año más tarde, el 8 de diciembre de 2004, los gobiernos del MERCOSUR y del Pacto Andino (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela) más Chile, Guyana y Surinam se reunieron en la ciudad de Cusco, Perú, y decidieron crear la Comunidad Sudamericana de Naciones, con el objetivo de construir un espacio económico integrado en América del Sur⁶. Más allá de la

³ Vigevani Tulio y Marcelo Passini M., *El ALCA light y el gobierno brasileño*, Estudios sobre el ALCA, Num. 20. Chile, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p. 2. En línea : www.fes.cl

⁴ En la Declaración Final de la Reunión de Cusco (2004) los participantes subrayan « su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales » Para ellos se comprometen a « la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio ». Ref. : Declaración de Cusco, Comunidad Andina de Naciones, Secretaría General, 2004.

³ Katz Claudio, « El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA », *Revista Memoria*, Num. 163, 2002, 5 p.

⁴ Consenso de Buenos Aires, *Revista la Onda Digital*, Uruguay. En línea : www.uruguay.com

viabilidad económica de este proyecto, resulta interesante subrayar el hecho de que hayan coincidido en un esfuerzo común los países del MERCOSUR con los gobiernos de Colombia, Perú, Ecuador y Chile que generalmente mantienen posiciones más cercanas al gobierno Estados Unidos en los diferentes foros y asuntos internacionales, incluyendo al ALCA. Por su lado, el gobierno de Venezuela ha estado promoviendo diversas iniciativas, tales como el la Alternativa Bolivariana (ALBA), firmada con el gobierno de Cuba, como mecanismo de integración opuesto al ALCA, la creación con varios gobiernos latinoamericanos de TELESUR, medio masivo de comunicación con proyección latinoamericana, y el establecimiento de una empresa multinacional de energía con las empresas estatales de Brasil y Argentina.

La política comercial estadounidense

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hay una continuidad en la política comercial estadounidense. Esta consiste favorecer el libre comercio, así como los valores de la libertad económica y de la democracia representativa. El liberalismo comercial - que ha sido enarbolado a lo largo de la historia del capitalismo industrial por las potencias hegemónicas, como fue el caso de Gran Bretaña durante la fase libre competitiva - era muy ventajoso para Estados Unidos en el mundo bipolar de la posguerra donde ellos asumían el liderazgo no solamente del llamado «mundo libre», sino de éste frente al «socialismo real». Las empresas transnacionales (ETN) estadounidenses estaban en condiciones al término del conflicto de proyectar sus capitales por todo el mundo, ya no sólo su *patio trasero* latinoamericano, el cual había sido su campo preferente hasta entonces⁷.

La política comercial estadounidense ha estado profundamente imbricada con la defensa del multilateralismo como la mejor vía para alcanzar el libre comercio, mediante la adhesión a los principios de nación más favorecida, trato igualitario y reciprocidad comercial⁸. El objetivo

⁷ Para llevar a efecto la expansión internacional de las ETN de Estados Unidos se requería de la reconstrucción y recuperación económica de Europa y evitar que algunos países de Europa Occidental cayeran en manos comunistas. De allí que los Estados Unidos promovieran el Plan Marshall y la integración económica europea.

⁸ Christian Deblock, *Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis*, GRIC-UQAM, Montréal, 2004. En ligne : www.ceim.uqam.ca.

multilateral se ha reforzado con la globalización, ya que las empresas transnacionales estadounidenses, así como las de la Triada, reclaman la libre operación de sus capitales en todo el mundo de acuerdo con reglas definidas universalmente⁹.

El ascenso al gobierno de George Bush II y del grupo neoconservador del que forma parte, significó un cambio importante en la estrategia geopolítica estadounidense. El objetivo principal de ésta es que Estados Unidos consolide su posición hegemónica y que el siglo XXI sea un nuevo siglo americano. La nueva estrategia fue presentada oficialmente como *Estrategia de Seguridad Nacional para los Estados Unidos*, el 17 de septiembre de 2002, poco antes del inicio de la ocupación de Irak. Este documento establece los principales objetivos de la estrategia estadounidense, entre los que destacan : extender el modelo globalizador neoliberal a todo el mundo aprovechando la supremacía militar indiscutible que mantiene en el mundo; enfrentar al terrorismo internacional en cualquier parte donde se encuentre o sea protegido por gobiernos aliados, mediante una estrategia preventiva, la que Estados Unidos aplicará unilateralmente, de ser necesario; y evitar la emergencia de nuevas superpotencias capaces de cuestionar la hegemonía de Estados Unidos, por lo que se debe preservar la OTAN como el principal instrumento de defensa del mundo occidental e impedir que la Unión Europea construya un mecanismo autónomo de defensa.

Desde el punto de vista de la política comercial - dentro de la nueva estrategia geopolítica que la administración Bush probablemente mantendrá durante su segundo periodo - el principal cambio ha consistido en vincular las negociaciones comerciales con la política de seguridad nacional e internacional frente al terrorismo, manteniendo la bandera del libre comercio y de la «democracia» como el camino más seguro para alcanzar el desarrollo de los países de la periferia.

El entonces Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick y ahora Subsecretario de Estado, dejaba en claro la vinculación estrecha entre la política de seguridad y la política comercial estadounidense. La mejor forma de luchar contra el terrorismo

⁹ Arturo Guillen, *Mito y realidad de la globalización*. 2005. (libro en preparación).

era integrar a los pueblos pobres del mundo en la globalización neoliberal.

«La nueva agenda comercial americana – afirmaba – sirve a nuestros intereses de seguridad. La ofensiva contra el terrorismo requiere pensamiento fresco sobre como atajar las amenazas globales de la pobreza y la privación. Seguramente que la fuente del terrorismo no es la pobreza [...] Pero no hay duda que las sociedades que están fragmentadas, que son pobres, que no tienen sentido de esperanza, se convierten en campo fértil, que los terroristas pueden usar como madriguera [...] Hoy, desde El Salvador hasta Sudáfrica, tenemos la oportunidad de utilizar el libre comercio para cumplir el compromiso del presidente Bush de incluir a todos los pobres del mundo en un ‘círculo expansivo de desarrollo’¹⁰.»

La imbricación de la política de seguridad con la política comercial, quedó claramente establecida en el Acta Comercial (*Trade Act*) de 2002, mediante la cual se autoriza al Ejecutivo estadounidense la firma de acuerdos comerciales por la «vía rápida» (sin intervención del Congreso estadounidense en la definición de sus contenidos). Allí se expresan claramente los objetivos de la política comercial de la Administración Bush y su relación con los asuntos de seguridad nacional :

«La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El comercio exterior es un elemento crítico para el crecimiento económico, el poderío y el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo. La seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, que a su vez está cimentada en una vibrante y creciente base industrial [...] La expansión del comercio ha sido el motor del crecimiento económico. Los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para sectores críticos y componentes esenciales de la economía de los Estados Unidos, tales como la tecnología de la información, las telecomunicaciones y otras tecnologías de vanguardia, industrias básicas, bienes de capital, equipos médicos, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para los

Estados Unidos y preservará la fuerza incomparable de los Estados Unidos en los asuntos económicos, políticos y militares¹¹.»

¡Más claro, ni el agua! La política comercial es solamente un aspecto de la política global de los Estados Unidos orientada a mantener y consolidar su hegemonía en el mundo. En esa medida, la defensa del libre comercio y del multilateralismo no implica que este país no recurra al proteccionismo, al regionalismo o al bilateralismo, cuando esto resulta conveniente para impulsar sus intereses. Así, la firma del FTA con Canadá y después del TLCAN con este país y México, fue una respuesta regional a los avances de la integración económica europea y a los escasos avances multilaterales en el marco, en ese entonces, de la Ronda Uruguay.

En el momento actual, al tiempo que se impulsan las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC para concluir la Ronda Doha, se ha iniciado una fuerte ofensiva del gobierno estadounidense para la firma de acuerdos bilaterales o plurilaterales (por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica y la República Dominicana) como plataforma de su modelo neoliberal de integración, teniendo como criterio fundamental que los países que buscan tener un mayor acceso al mercado estadounidense, se comprometan a apoyar la política de seguridad de Estados Unidos, así como los valores de la democracia y de libre mercado, tal como son entendidos desde Washington.

Esta estrategia aparentemente contradictoria, ha sido aplicada en toda su extensión en las negociaciones del ALCA. Brasil y los países del MERCOSUR se han negado a discutir, como se dijo arriba, las propuestas estadounidenses en materia de inversión, servicios, propiedad intelectual, entre otros, mientras no se incorpore en la agenda la disminución de los subsidios agrícolas en Estados Unidos y el acceso de los productos primarios de América Latina en el mercado norteamericano. Ello ha provocado la paralización de las negociaciones del ALCA.

Los Estados Unidos ha reaccionando negándose a discutir en el ALCA la reducción de los subsidios agrícolas y llevar esa discusión al seno de la OMC. Al mismo tiempo, este país ha

¹⁰ Robert Zoellick, « FreeTrade, Free People», *The Herald Tribune*, edición internacional, 2004.

¹¹ Alejandro Teitelbaum, *Los tratados bilaterales de libre comercio*, 2005, 3 p. En ligne : info@alainnet.org .

promovido la firma de una serie de acuerdos bilaterales o plurilaterales con Centroamérica (CAFTA) y los países del Pacto Andino y ha intensificado sus esfuerzos para profundizar la integración en América del Norte, un tema que no había recibido prioridad en la agenda de la administración de Bush II. El 23 de marzo pasado los tres presidentes de América del Norte se reunieron en Waco, Texas y decidieron crear la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

El recurso al bilateralismo o al regionalismo de parte de Estados Unidos no marca, como se dijo arriba, un desinterés de este país hacia el multilateralismo : se trata más bien de abrir vías indirectas para hacer evolucionar el sistema comercial mundial de lo «bajo» hacia lo «alto», de acuerdo con sus valores, su visión del orden económico y de sus intereses geoestratégicos¹².

La política económica exterior estadounidense enfrenta importantes retos. Bergsten identifica como los principales problemas : el creciente déficit en la cuenta corriente, los altos precios del petróleo y el ascenso de sectores opositores domésticos a la globalización y a la liberalización¹³.

El alto nivel del déficit en la cuenta corriente de Estados Unidos es sin duda el desequilibrio más importante de la economía mundial. Este ha aumentado año con año. La recesión de 2001 hizo poco por atenuar el problema. Al cierre de 2002, el déficit en cuenta corriente fue de 461 mil millones de dólares (5% del PIB), y en 2004 llegó al nivel sin precedentes de 618 mil millones (6% del PIB); se estima que aumentará aún más en 2005, hasta alcanzar el 7% del PIB.

Por ser el dólar la moneda clave del sistema financiero, Estados Unidos es la única economía del mundo que no enfrenta la restricción externa, es decir, que no necesita acumular divisas externas para cubrir su déficit en cuenta corriente, sino que puede financiarlo mediante la emisión de su propia moneda. Por ello mismo, el déficit externo ha sido uno de los principales mecanismos que ha contrarrestado las tendencias a la deflación, características de toda economía basada en la lógica de la acumulación del capital

y del endeudamiento. Por esa vía, la economía estadounidense ha jugado el papel de comprador de última instancia de la economía mundial¹⁴.

Hasta ahora el mundo ha mantenido la confianza en dólar como si éste fuera tan bueno como el oro. El financiamiento de los déficit estadounidenses (externo y presupuestal) no ha implicado un ajuste traumático. En los últimos meses este financiamiento ha dependido más que de colocaciones de inversionistas privados, de las compras que realizan los bancos centrales de los países con altas reservas monetarias, principalmente Japón, China y los países del sudeste asiático. En algún momento, como lo expresó hace algunos años L.. Summers, ex-secretario del Tesoro de la administración Clinton, «el único temor era la ausencia de temor». Pero como él mismo afirma en un artículo reciente, éste ya no es el caso:

«Estoy firmemente convencido – afirma – que el problema más serio que enfrentamos en los últimos cincuenta años es el bajo nivel de ahorro y la resultante dependencia en el capital foráneo, así como la sostenibilidad fiscal, lo cual tiene implicaciones de largo alcance para los Estados Unidos y para la economía global¹⁵.»

El crecimiento de los déficit tiene un límite, aún para la potencia hegemónica. Tarde o temprano esa situación tendrá que corregirse. Mientras Estados Unidos logre financiarlo el déficit mediante la captación de recursos del exterior, la situación es sostenible, aunque su posición deudora se profundiza, a la vez que el costo de ese financiamiento se acrecienta con el alza de las tasas de interés. La deuda externa del gobierno federal de Estados Unidos alcanzó 6.7 billones de dólares (*trillions* en la acepción estadounidense) en 2003, lo que representa el 62.8% del PIB.

El financiamiento de los déficit externo y presupuestal enfrenta dificultades cada vez mayores. La devaluación del dólar es inevitable. La necesidad de ajustar a la baja la divisa verde se acentuó con el desplome de la burbuja bursátil y la recesión de 2001. Para salir de ella se eligió una estrategia exportadora, lo que requería de la depreciación de la moneda. Desde diciembre de

¹² Christian Deblock, 2004, *op cit*.

¹³ Fred Bergsten, «A New Foreign Economic Policy for the United States» en Fred Bergsten coord., *The United States and the World Economy*, Instituto de Economía Internacional, Washington, p. 3-61. En línea : www.iie.com

¹⁴ Hyman Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1986, 353 p.

¹⁵ Lawrence Summers, *The United States and the Global Adjustment Process*, Washington, Institute for International Economics, 23 de marzo 2004, 5p. En línea : www.iie.com.

2000 hasta julio de 2004 el dólar se devaluó 25% frente al euro y el 4.8% frente al yen japonés. Sin embargo, tal proceso dificultó la recuperación de la Unión Europea y de Japón quienes también buscan salir del estancamiento mediante el estímulo de sus exportaciones. De hecho a través de la devaluación, Estados Unidos trasladó la deflación que amenazaba su economía hacia sus competidores. El proceso de ajuste a la baja del dólar se detuvo coyunturalmente en 2005, aunque la mayoría de los especialistas coinciden en que continuará en los próximos meses y en el mediano plazo.

El asunto se complica, porque desde enero de 1999, un nuevo personaje llamado euro, ha entrado en escena. Se trata de una nueva divisa fuerte que opera en un bloque económico que ha alcanzado un alto grado de integración. El euro puede constituirse en el rival más poderoso del dólar, tanto en la esfera comercial como financiera¹⁶. Si los desequilibrios externo y presupuestal de los Estados Unidos no logran mantenerse bajo control, tarde o temprano los inversionistas pueden decidir trasladar sus capitales al euro u otras monedas fuertes, en vez de quedarse en Estados Unidos, lo que obligaría a este país a un severo ajuste en su balanza de pagos con efectos depresivos muy severos en el resto del mundo. Antes de llegar a ese punto, la FED trataría de apuntalar al dólar con aumentos sucesivos en las tasas de interés, lo que podría desencadenar una nueva crisis financiera internacional con riesgo sistémico.

Para enfrentar los problemas y desequilibrios actuales, Bergsten¹⁷ propone reducir el déficit presupuestal de Estados Unidos y regresar en el mediano plazo a una situación de superávit; corregir el déficit en cuenta corriente mediante una depreciación ordenada del dólar y la reevaluación de la moneda china; estimular de la producción doméstica en los países superavitarios; aplicar de medidas de racionalización en el uso de los energéticos, así como alentar la producción interna de petrolíferos, incluyendo los campos de Alaska.

Como el ajuste de los desequilibrios puede alentar el resurgimiento del proteccionismo, en un contexto de ascenso de las críticas a la globalización, diversos autores han advertido

sobre la necesidad de que Estados Unidos mantenga la iniciativa en materia de liberalización comercial. Schott¹⁸ propone como agenda de la política comercial estadounidense las siguientes acciones: la aprobación por el Congreso de ese país de la renovación de la «autoridad de promoción comercial» (*fast track*) y de los acuerdos con Centroamérica (más República Dominicana) y Bahrein; la continuación de la estrategia comercial en tres frentes: multi, regional y bilateral; dar prioridad a la Ronda Doha, lo que implica reducir subsidios a la exportación y subsidios internos a los productos agrícolas, la reducción de barreras no arancelarias en agropecuarios y textiles, la revisión del mecanismo de «cuotas», e el impulso de la apertura de servicios; la revitalización del ALCA, mediante el abandono del enfoque *light* y la búsqueda de un compromiso balanceado entre reducción de subsidios en los países del Norte *versus* concesiones del Sur en materia de servicios e inversión extranjera; y la profundización del TLCAN, mediante el establecimiento de un programa de seguridad energética, en el cual México debería abrir su sector energético a cambio de un programa migratorio.

El hecho real es que al momento de entrar a prensa este texto, las negociaciones del ALCA siguen suspendidas, el desenlace de la Ronda Doha es incierto, mientras que la aprobación del CAFTA se logró por un margen muy estrecho en la Cámara de Representantes estadounidense.

La estrategia comercial del gobierno de Canadá

Canadá es una de las economías más abiertas del mundo. La apertura de su economía es un proceso relativamente reciente. Esta se aceleró como en otros países en los años setenta, como resultado de la crisis estructural que afectó al capitalismo en esos años. Todavía en 1970, era una economía relativamente cerrada. El grado de apertura en ese año fue del 11.5% del PIB. Al abandonarse las políticas proteccionistas y de estímulo al mercado interno seguidas hasta el gobierno de Pierre Trudeau, la economía se proyectó hacia el exterior. En 1981 el grado de apertura había aumentado aceleradamente hasta representar el 53.3% del PIB, nivel semejante al

¹⁶ Fred Bergsten, « America and Europe: Clash of the Titans?», *Foreign Affairs*, Vol. 78, Num.2, marzo – abril 1999, 10 p.

¹⁷ Fred Bergsten, 2004, *op cit.*

¹⁸ Jeffrey Schott, «Confronting Current Challenges to US Trade Policy», en Fred Bergsten. *The U.S and the World Economy*, 2004, *op cit.*, p. 247-279.

de las economías europeas. Según datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 2003 el grado de apertura era del 73% si se incluye el comercio de servicios, y de 62% si se le excluye. Canadá es el noveno exportador de mercancías en el mundo y el treceavo exportador de servicios.

Canadá es una potencia económica intermedia altamente dependiente de Estados Unidos. El llamado proceso de «continentalización», concepto que utilizan los canadienses para referirse a la creciente integración de su país con el norte de los Estados Unidos, es un viejo proceso que comenzó desde el periodo de Entreguerras con la declinación del Reino Unido como potencia hegemónica y el ascenso de los Estados Unidos, pero que ha alcanzado una fuerza inusitada con la globalización neoliberal y con la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 1989 y del TLCAN en 1994. En 2003, Estados Unidos absorbía el 85.8% de las exportaciones canadienses y el 60.7% de sus importaciones.

La política comercial canadiense es librecambista y su política económica de corte neoliberal, si bien han tratado de preservar como en algunos países de la Unión Europea y a diferencia de Estados Unidos y Gran Bretaña, su «sistema de bienestar social». En los distintos foros internacionales sostiene una política comercial favorable al multilateralismo, pero desde mediados de los años ochenta han favorecido el regionalismo y el *continentalismo*. Aunque la firma del TLCAN fue promovida por el gobierno conservador de Brian Mulroney, los gobiernos liberales de Jean Chrétien y Paul Martin que le sucedieron, mantuvieron su soporte al liberalismo y a la integración regional. Se puede afirmar que, a semejanza de Estados Unidos, existe un consenso liberal bipartidista.

La competitividad (*whatever it means*) de la economía canadiense se ha convertido en el centro de su política económica. Tan importante se han vuelto la atracción de inversión extranjera directa, la búsqueda de mercados externos para sus productos, así como la operación de sus firmas en otros países, que Roy Mc Laren, ex-ministro de Comercio Internacional de la administración de Chrétien,

llegó a declarar que «la política exterior de Canadá es la política comercial»¹⁹.

Hasta ahora la posición oficial del gobierno de Canadá en el seno del ALCA, coincidente con la de México, ha sido la de apoyar formalmente la posición estadounidense. Sin embargo, el interés de Canadá por América Latina aunque creciente, no es prioritario. Esta región le interesa más como zona de inversión que como mercado para sus productos. Incluso con México, su socio menor del TLCAN, el comercio es poco significativo, aunque ha se ha intensificado desde la firma de ese acuerdo. México representaba en 2003 solamente el 0.6% de sus exportaciones y el 3.6% de sus importaciones totales. Aparte del TLCAN, tiene establecidos acuerdos de libre comercio con Chile y Costa Rica y está en pláticas con Centroamérica y con el MERCOSUR. En cambio tiene firmados acuerdos de inversión (dentro del molde AMI-TLCAN) con nueve países latinoamericanos. América Latina absorbe el 20% del stock de inversión extranjera directa (IED) de Canadá en el exterior, pero la mayor parte del mismo se coloca en los paraísos fiscales del Caribe. México solo participa con el 0.7% del stock total y América Central y del Sur con el 5.6%.

Ante la pérdida de dinamismo en la penetración de las exportaciones canadienses en el mercado estadounidense y en la atracción de flujos de IED en territorio canadiense experimentados en los últimos años, la estrategia comercial de Canadá parece enfocarse a diversificar sus relaciones económicas internacionales y la operación de sus firmas con las economías más dinámicas del orbe. En un informe oficial reciente, se plantea que :

«El siglo XXI presenta un paisaje dramáticamente diferente para las compañías canadienses. Mientras que nuestras relaciones corrientes con nuestros principales socios comerciales, seguirán siendo importantes, grandes países están emergiendo como poderes en su propio derecho, con implicaciones para nuestra propia prosperidad. Estas oportunidades económicas deben ser mejor entendidas hoy, de

¹⁹ Citado por Judson. Ref : Fred Judson, «La política económica exterior de Canadá desde una perspectiva de la economía política», Revista Comercio Exterior, Vol. 52, Num. 2, México, BACOMEXT, febrero 2002, p.1.

manera que los canadienses puedan beneficiarse de ellas en las décadas próximas.²⁰»

En particular, les interesa ampliar sus nexos con Brasil y sobretodo con China e India. Para penetrar en el la región asiática, consideran de importancia estratégica establecer un acuerdo comercial con Corea del Sur, país con el cual se ya se realizan negociaciones.

Dentro del TLCAN, Canadá se ha negado a rediscutir el contenido del Tratado. Más que reabrir ese expediente, les interesa resolver las serias disputas comerciales que tiene con Estados Unidos, en productos como madera de construcción, carne bovina (mal de las vacas locas) y otros. Aunque les interesa profundizar la integración de América del Norte, su enfoque es que en ciertos temas (por ejemplo, la sustitución de las reglas de origen por un arancel externo común) es preferible avanzar bilateralmente con Estados Unidos que incorporar a México en esa discusión.

La política de integración del gobierno mexicano

No resulta una tarea sencilla evaluar la estrategia comercial del gobierno mexicano respecto al ALCA, si es que ésta ha existido durante la administración del presidente Vicente Fox. El asunto se complica porque el proceso negociador se ha concentrado en las cúpulas, las cuales han actuado con escasa transparencia y sin la participación de las sociedades involucradas.

Formalmente, como miembro del TLCAN, ha impulsado junto con Canadá, las posiciones del gobierno estadounidense y apoyado, hasta Miami 2003, la idea de un ALCA comprehensivo, con reglas generales para todos sus miembros. Sin embargo, su actuación dentro del proceso ha sido muy pasiva, lo que le ha valido críticas de otros gobiernos del subcontinente. Su pasividad tiene su fundamento en que, objetivamente, como se expone más adelante, México tiene más que perder que ganar con la extensión de la liberalización comercial al conjunto de América Latina.

Recientemente, Fernando de Mateo²¹, coordinador de negociaciones internacionales de

la Secretaría de Economía de México instó a Estados Unidos y a Brasil, que copresiden ese organismo en la actualidad, a reestablecer las negociaciones del ALCA, ante la eventualidad de que una vez iniciada la segunda Administración de George W. Bush, éste promueva su reanudación. Al reaccionar ante la propuesta de la CEPAL de construir un esquema de integración latinoamericano ante el fracaso del ALCA, De Mateo señaló que la CEPAL sigue viendo « a Goliat invadiendo a David y destrozándolo sin tener ninguna posibilidad de defenderse ». México, según él, rompió el mito de que un país más débil no se puede integrar con uno más desarrollado. Al considerar que México logró con el TLCAN impulsar sus exportaciones, registrar superávit comercial con Estados Unidos y crear, según su particular visión, encadenamientos productivos que tienen efectos multiplicadores y crean empleos fuera del sector exportador, concluyó que el ALCA será benéfico para todo el continente. «*Vivir en un vecindario rico es mejor que vivir en un vecindario pobre [...] Si a México le han resultado benéficos los tratados de libre comercio, creemos que todos los países del continente se beneficiarían con esto*».

En un estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo²², los autores, dos de los cuales tuvieron responsabilidades ejecutivas de alto nivel en la firma del TLCAN y en el proceso de apertura comercial de México, hacen una propuesta para destrabar las negociaciones del ALCA y «hacer operativo el mandato de Miami», en una dirección muy conveniente para la estrategia comercial de los Estados Unidos.

En virtud de que el mandato de Miami acepta la integración a diferentes velocidades, los autores proponen establecer una tregua (*stand still*) en materia de negociaciones comerciales «que consolidaría las condiciones de acceso actuales»; unos países avanzarían por la vía rápida a través de las negociaciones bilaterales o subregionales en marcha, y otros permanecerían en la vía de baja velocidad.

²⁰ Gobierno de Canada, *A Role of Pride and Influence in the World. Overview*, Ottawa, 2005, p. 17.

²¹ Fernando de Mateo, *México defiende el ALCA y llama a reanudar negociaciones*, Puebla, Oficina Gubernamental con el ALCA, 7 de julio 2005.

²² Hermonion Blanco, Jaime Zabudowsky y Sergio Gomez Lora, *Una llave para la integración hemisférica*, BID-INTAL, Buenos Aires, 2004.

Según su propuesta, habría un paquete común (PC) para los 34 países del continente y un paquete adicional (PA) para los países que decidieran la vía rápida. Pero los 34 estarían obligados a asumir reglas comunes en materia de inversiones y servicios; entre otros rubros señalan los de: trato nacional, nación más favorecida, trato equitativo, requisitos de desempeño, expropiación, acceso a los mercados de servicios, etc. El « valor agregado » de su propuesta, como ellos mismos la califican, es que no habría marcha atrás en estos rubros, es decir, precisamente lo que se buscaba con el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y lo que ha estado promoviendo Estados Unidos desde la firma del ALC con Canadá y del TLCAN.

En los últimos años -afirman- diversos países del continente han promovido unilateralmente la participación de inversionistas y proveedores de servicios extranjeros en sus economías. Sin embargo, esta liberalización no siempre se ha codificado en acuerdos internacionales y, por ende, podría ser revertida en un futuro, a través de decisiones unilaterales. El valor agregado de la consolidación de las condiciones de apertura actuales en un acuerdo comercial internacional continental es, precisamente, el asegurar que no habrá marcha atrás en el futuro, además del establecimiento de una plataforma para continuar avanzando posteriormente²³.

Difícilmente esta propuesta sería adoptada por los gobiernos de Argentina, Brasil o Venezuela, los cuales que si bien han manifestado su disposición a integrarse, intentan que esa integración no implique pérdida de autonomía en cuanto a la aplicación de políticas de desarrollo e industriales internas.

Efectos previsible del ALCA en la economía mexicana

Objetivamente, México gana poco con la entrada en vigor del ALCA, de allí su posición pasiva en las negociaciones. El comercio de México con América Latina es muy reducido y su participación en su comercio total ha decrecido desde la firma del TLCAN.

La débil integración con América Latina no es un hecho nuevo, ni privativo sólo de México. Las exportaciones intrarregionales de América

Latina representaban en 1997 el 19.9% de su comercio mundial, cifra inferior al 20.1% registrado en 1979, antes de que comenzara la apertura comercial unilateral del subcontinente y prácticamente idéntica al 20% registrado en 1948²⁴. El comercio intrarregional en América Latina sólo ha cobrado importancia dentro de los dos experimentos de integración que han reportado mejores resultados : el mercado común centroamericano primero y el MERCOSUR después.

En 1993, las exportaciones de México a los países de la ALADI y centroamericanos fueron de 2,320 millones de dólares (MD). En 2003 estas llegaron a 4,564 MD, lo que significa un incremento de 97% en esa década. Sin embargo, debido a la enorme concentración del esfuerzo exportador de México en el mercado de América del Norte desde la entrada en vigor del TLCAN, ha provocado que la participación de las exportaciones mexicanas a América Latina en sus exportaciones totales, decrezca del 4.48 % al 2.49% en el periodo respectivo (cuadro 1). Desde el lado de las importaciones de México a los países latinoamericanos mantuvieron mayor dinamismo, pues aumentaron de 2,342 MD en 1993 a 7,538.8 MD en 2003, lo que representa un incremento del 222%. Sin embargo su participación en las importaciones totales de México sólo se incrementó ligeramente en el periodo señalado, de 3.58% al 4.41% (cuadro 2). La posición comercial de México con América Latina es deficitaria. A lo largo del periodo 1993-2003, México registró un saldo deficitario acumulado de 62, 985 MD.

El comercio mexicano con América Latina está concentrado en unos cuantos países. Con sus cinco principales mercados de exportación (Brasil, Venezuela, Guatemala, Colombia y Chile, en ese orden) y con sus cinco principales importadores (Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, y Colombia, en ese orden) ; México efectúa el 58.7% de sus exportaciones y el 82.7% de sus importaciones latinoamericanas, respectivamente.

No es mucho lo que México puede ganar en materia de comercio exterior con el ALCA. Las ganancias en términos de reducción de aranceles de parte de los países de la región serán poco

²³ *Ibid*, p. 10.

²⁴ Datos tomados de Hugon. Ref. : Philippe Hugon coord., *Les économies en développement a l'heure de la régionalisation*, Karthala, París, 2002, p. 42.

significativas desde el momento en que América Latina desmanteló su protección comercial unilateralmente a mediados de los años ochenta, para estar a tono con los dictados del Consenso de Washington y atender a los condicionamientos del FMI y el Banco Mundial (BM). El arancel promedio de América Latina pasó de alrededor de 40% a comienzos de los años ochenta a 12% a finales de los noventa. Se requerirá de un gran esfuerzo exportador para que México consiga revertir el déficit comercial que experimenta con América Latina, lo que se antoja improbable dado el enorme peso que tiene el comercio intrafirma en el marco del TLCAN. Dificilmente las ETN que operan en México reorientarían sus mercados hacia el sur, máxime cuando tienen filiales en otros países de la región. El esfuerzo exportador tendría que provenir de empresas medianas y pequeñas y del impulso de las ventas de productos primarios tradicionales, cuestión no descartable, pero que reclamaría un esfuerzo de organización y comercialización importante.

En materia de inversiones directas, algunos de los grandes grupos mexicanos han incursionado en América del Sur, destacando las ramas de alimentos y bebidas, la construcción, electrodomésticos y telecomunicaciones. Entre algunos de los grupos mexicanos que operan en América Latina se encuentran Bimbo, ICA, FEMSA, MABE, CONDUMEX y recientemente Grupo Carso, que ha tratado de incursionar en el mercado de las telecomunicaciones en el Cono Sur, beneficiándose de las fricciones que han tenido diversos gobiernos con las telefónicas españolas y otras, después de su privatización.

En cuanto a la posición relativa de México en la atracción de flujos de IED, es difícil pensar que ALCA la modificaría sustancialmente. Más bien habría, como se sugiere arriba, un proceso de *deslocalización* de inversiones en las actividades intensivas en mano de obra hacia los países de salarios más bajos pero cercanos al mercado norteamericano. El efecto atracción de flujos por la venta de activos existentes será menor ahora dado la práctica conclusión del programa de privatización y la creciente oposición interna a abrir el sector energético. La capacidad de atracción de flujos de IED en América Latina dependerá más bien de la capacidad de cada país para establecer políticas internas que aseguren crecimiento durable y estabilidad social y política.

México tiene más que perder que ganar con el ALCA. Sus ganancias comerciales en América del Sur serían más que compensadas por las pérdidas que resentiría en el mercado norteamericano al generalizarse las preferencias comerciales al resto del continente. Al extenderse éstas, saldrían beneficiados los productores de Centroamérica y el Caribe que han instalado zonas francas en la producción de manufacturas intensivas en mano de obra, y que competirían ventajosamente en razón de diferencias salariales, con la maquila mexicana. Esto afectaría principalmente las industrias textil y del vestido donde los países centroamericanos y del Caribe han empezado a competir exitosamente con México y han logrado atraer inversiones externas hacia sus países. Cabe señalar que el mismo efecto se producirá con la entrada en vigor del CAFTA.

El asunto de la competencia en el mercado estadounidense se complica por el fin del Acuerdo Multifibras que establecía cuotas de exportación a los países productores y con el ingreso de China a la OMC. De hecho China ha desplazado ya a México como principal exportador de esos productos a Estados Unidos. En 2004, este país efectuó importaciones desde China por 152 MMD y desde México por 138 MMD. Se calcula que con la entrada en vigor del Acuerdo Multifibras, China logrará apoderarse de la mitad del comercio de textiles y vestidos²⁵.

Tal vez porque la administración de Vicente Fox no encontraba en el ALCA ventajas claras para México, enfocó su estrategia comercial y de integración hacia el establecimiento de un programa migratorio con Estados Unidos y en negociar lo que se llamó un *TLCAN plus* con sus socios²⁶.

La negociación propuesta por Fox no involucraba la revisión del TLCAN para contrarrestar los efectos negativos del mismo, por ejemplo en materia agropecuaria. Por un lado, ni la parte estadounidense ni la canadiense están interesadas en efectuar dicha revisión. Por el otro, el gobierno mexicano parece estar convencido sobre los beneficios del TLCAN, posición compartida por los organismos

²⁵ Jeffrey Schott, 2004, *op cit.*

²⁶ En el terreno académico aparecieron varios trabajos de economistas estadounidenses que apoyaban la idea de profundizar la integración en América del Norte. Véase al respecto Hufbauer y Schott (2004) y Pastor (2000).

multilaterales, por lo que cualquier revisión es considerada como un capítulo cerrado.

En un estudio del BM se afirma que:

« La conclusión principal del informe sobre el TLCAN es que el tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales hubiesen sido alrededor de 25% menores y la IED 40% menor sin el TLCAN. Asimismo, la transferencia tecnológica desde los Estados Unidos a México se aceleró al punto de que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5 % menor a fines de 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo²⁷.»

Esta conclusión ha sido crecientemente cuestionada. En un interesante artículo²⁸, realizan una crítica del estudio del BM citado arriba y llegan a la conclusión, mediante una revisión cuidadosa de las cifras y de la metodología usadas por el BM, de que si bien no se puede sostener, a partir de esos datos, que el TLCAN es la causa del muy lento crecimiento económico en el periodo posterior a 1994 (un crecimiento promedio anual de 1.8% en el ingreso per cápita en el periodo 1994-2003), no hay ningún elemento en las cifras del propio BM que pruebe el efecto positivo del TLCAN en el crecimiento económico, ni tampoco permiten sostener que sin el TLCAN el crecimiento hubiera sido todavía más lento. El autor de este texto ha efectuado en otro trabajo²⁹ una evaluación de la integración de México con América del Norte y del proceso de apertura de la economía mexicana desde la perspectiva de la teoría del desarrollo, llegando a la conclusión de que difícilmente puede sostenerse que ambos hayan tenido un efecto positivo claro en el desarrollo económico y social de México.

²⁷ Daniel Lederman, Billiam F. malloney y Luis Servén, *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe*, Banco Mundial, 2003, p.2. En ligne : www.worldbank.org

²⁸ Mark Weisbrot, David Rosnick y Dean Baker, *Getting Mexico to Grow with NAFTA: The World Bank Analysis*, E.U.A., Centro de Investigación de Economía y Política Económica, 20 de septiembre 2004, 6 p.

²⁹ Arturo Guillen, *op cit.*

No obstante las crecientes críticas sobre los efectos negativos del TLCAN y a pesar que la administración foxista se comprometió ante las organizaciones campesinas de México a impulsar una revisión del capítulo agropecuario en el seno del TLCAN, ésta nunca fue planteada formalmente a las contrapartes.

La propuesta sobre un programa migratorio que legalizara la situación de al menos una parte de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos y estableciera un programa restringido, mediante cuotas preestablecidas, para el acceso legal de nuevos trabajadores, recibió una buena acogida de la administración de Bush II al inicio de su primer mandato, como se constató durante la primera reunión efectuada entre ambos presidentes en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato. Como es sabido, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 modificaron radicalmente la perspectiva de dicho acuerdo. Además en la medida en que su negociación se efectuaba sobre la base de un *quid pro quo*, la parte estadounidense exigía como contrapartida, la apertura de los sectores estatales del petróleo y la electricidad al capital extranjero, alternativa que ha sido desechada por un número importante de legisladores de la oposición en México, sobre todo en el Senado, cuerpo que tendría que aprobar dicha reforma constitucional. Bush durante su campaña de reelección, revivió la idea de un programa migratorio restringido, aunque todo parece indicar que su propuesta tuvo sobretodo propósitos electorales ; es difícil esperar que comprometa muchos esfuerzos en él, cuando su objetivo sigue siendo la seguridad interna, la lucha contra el terrorismo y el sofocamiento de la insurgencia en Irak.

No obstante ello, ante el estancamiento de las negociaciones del ALCA, las iniciativas para profundizar la integración en América del Norte se han redoblado durante 2005. El 13 de marzo de este año, los presidentes de Canadá, Estados Unidos y México se reunieron en Waco, Texas, donde acordaron crear la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte*. Según lo expresado en la Declaración Conjunta de dicha reunión³⁰, los tres países decidieron *«construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras*

³⁰ Presidencia de la República, *Declaración conjunta México-Canadá-Estados Unidos*, México, 23 de marzo 2005, p. 1.

sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías». Los mandatarios se comprometieron a establecer «un enfoque común de seguridad». El presidente Bush describió la Alianza como un compromiso «con los mercados, la democracia, la libertad, el comercio, la mutua prosperidad y la mutua seguridad». Aunque algunos analistas calificaron de pobres los resultados concretos de la reunión, en la misma se propuso la creación de grupos de trabajo para establecer «metas específicas, medibles y alcanzables».

En realidad, tales grupos venían trabajando desde varios meses atrás. Tan pronto como mayo de 2005, el llamado *Grupo Independiente de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte*, patrocinado por El Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Consejo Canadiense de Presidentes de Empresa, y en el cual participan, entre otros, importantes personeros identificados con las Políticas del Consenso de Washington como Carla Hills, Representante Comercial de Bush I, Pedro Aspe, ex- secretario de Hacienda de México de Carlos Salinas de Gortari y John Manley, ex-secretario de Hacienda de Canadá, presentaron un informe intitulado *Construcción de una Comunidad de América del Norte*³¹, donde establecen una serie de objetivos ambiciosos, entre los que destacan :

- Establecer un perímetro común de seguridad para el año 2010, de manera que «un terrorista que intente penetrar nuestras fronteras se vea en iguales dificultades para hacerlo sin importar cuál país elija para entrar primero».
- Desarrollar una estrategia energética para América del Norte, lo que supone ampliar la oferta y la infraestructura de producción de petróleo y gas de la región. En particular se considera importante «un desarrollo expandido y más eficiente» de los recursos energéticos de México, lo cual reclama efectuar «reformas urgentes» en ese sector, cuyo « desarrollo se ha visto obstruido por restricciones constitucionales a la propiedad».
- Crear un espacio económico común que confíe «más en el mercado y menos en la

burocracia», «en el que el comercio, el capital y las personas fluyan con libertad».

- Adoptar un arancel externo común, «sector por sector, con base en la tasa vigente más baja consistente con sus obligaciones multilaterales».
- Ampliar los programas de trabajadores temporales en Estados Unidos y Canadá, así como establecer una «preferencia norteamericana» para los trabajadores de la región.

Es difícil suponer que puedan efectuarse avances sustanciales en estos objetivos en el corto plazo, tomando en consideración que su discusión se traslaparía con las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha. Además, el momento actual no es una coyuntura adecuada, pues el gobierno de Vicente Fox se encuentra en una fase terminal, el gobierno de Paul Martin se ha debilitado y en la agenda de la administración estadounidense otros asuntos tienen prioridad. Sin embargo, en el mediano plazo su discusión puede pasar a un primer plano. Para un país como México, cuyas asimetrías respecto a sus socios se han amplificado por efectos del TLCAN, se requiere un amplio debate sobre sus implicaciones. Cualquier avance en la dirección de profundizar la integración con el Norte, al margen de un proyecto nacional de desarrollo y de las necesarias políticas internas que le sirvan de contrapeso, sólo socavaría más nuestra ya mermada soberanía nacional y perpetuaría el *antidesarrollo* que han significado veinte años de inserción pasiva en la globalización neoliberal.

Conclusiones

Las negociaciones del ALCA se encuentran paralizadas, en virtud de que los países americanos enarbolan diferentes estrategias de integración. Para Estados Unidos el ALCA es un instrumento más de su estrategia de «dominación imperial»³². En cambio, Canadá está más interesado en resolver sus disputas comerciales y ampliar su presencia en otras áreas del mundo, mientras que la administración mexicana se enfocó infructuosamente en conseguir un pacto migratorio. En cambio los países del MERCOSUR, buscan fortalecer los mecanismos de integración sur-sur y ampliar sus relaciones con otras regiones.

³¹ Informe del Grupo Independiente de trabajo sobre el futuro de América del Norte, *Construcción de una comunidad de América del Norte*, E.U.A., Consejo de Relaciones Exteriores, 2005, 51 p.

³² Atilio Boron, «El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana», *ALAI*, Latin America in Movement, 28 de abril, 2005, 15 p.

En el fondo el fracaso del ALCA expresa la creciente insatisfacción en los países de la periferia para resolver sus problemas mediante una integración pasiva a la globalización neoliberal. Esta insatisfacción se extiende a amplios sectores de la población de los países desarrollados, como lo atestigua el rechazo de los referéndum europeos. Los gobiernos de izquierda del Cono Sur, con variantes en función de sus condiciones nacionales, intentan aplicar estrategias alternativas de desarrollo, donde éste es entendido no solamente como el resultado automático de la sumatoria de apertura y mercado, sino como un proceso que reclama políticas internas, así como la reforma y creación de instituciones y organizaciones sociales. Por la vía de la inserción pasiva en la globalización, no sólo se cancela el desarrollo, sino que la democracia se convierte, de acuerdo con Borón³³, en un «casarón vacío», carente de contenido real y convertida en una mera escenificación electoral.

El escenario más probable para los procesos de integración durante los próximos dos o tres años parecería ser el de un *impasse*, donde Estados Unidos continuaría la integración de América Latina al modelo TLCAN, bajo el esquema de acuerdos bilaterales – ahora tocaría el turno al Pacto Andino -, dejando para la Ronda Doha el tratamiento de los problemas de fondo, en especial el espinoso tema de los subsidios agrícolas, para lo cual necesita concertar previamente sus diferencias con la UE. Es dable esperar también creciente desazón y rechazo al ALCA y, en general, a los esquemas neoliberales de integración.

La estrategia del bilateralismo y el plurilateralismo practicada por Estados Unidos parece estar llegando a sus límites, aún dentro de ese país. A partir de la aprobación del CAFTA por un reducidísimo margen en la Cámara de Representantes, varios analistas han demandado la revisión de la estrategia comercial estadounidense. Se ha señalado que ante la proliferación de acuerdos comerciales, el sistema comercial se ha convertido en un verdadero *spaghetti*, donde se entrecruzan diferentes objetivos y mecanismos. Ese esquema no sólo es difícil de administrar, sino que produce efectos decrecientes en materia de creación de comercio. Díganse a México quien compite por el

campeonato mundial de acuerdos comerciales, muchos de los cuales han resultado poco trascendentes, como lo atestiguan los nimios resultados del acuerdo con la Unión Europea. Más se atraganta el *spaghetti* cuando se sirve sin condimentos y sin *bolognesa*, es decir sin «carne», lo que le quita atractivo a la integración norte-sur, ante pueblos, como los latinoamericanos, urgidos de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, después de más de veinte años de «ajustarse el cinturón» y perder soberanía nacional bajo los dictados del Consenso de Washington, bajo la complacencia activa de sus élites económicas y políticas internas.

³³ *Ibid.*

Cuadro 1

Exportaciones totales de México con América Latina						
Valor en millones de dólares						
País	1993	% del total	2003	% del total	Acumulado 1993-2003	% del total
EXPORTACIONES TOTALES	51,832.0	100	165,355.2	100	1394167.9	100
AMERICA LATINA	2,320.0	4.48	4,109.7	2.49	45648.5	3.27
ALADI	1,697.1	3.27	2,394.1	1.45	31078.6	2.23
Argentina	282.9	0.55	191.7	0.12	3337.3	0.24
Bolivia	17.1	0.03	23.9	0.01	278.1	0.02
Brasil	292.2	0.56	418.9	0.25	5987.0	0.43
Colombia	238.8	0.46	520.2	0.31	4810.5	0.35
Chile	199.7	0.39	322.7	0.20	4803.4	0.34
Ecuador	56.5	0.11	129.3	0.08	1254.7	0.09
Paraguay	12.6	0.02	8.4	0.01	161.8	0.01
Perú	94.2	0.18	166.2	0.10	1951.5	0.14
Uruguay	179.5	0.35	141.6	0.09	1098.1	0.08
Venezuela	228.0	0.44	329.0	0.20	4994.7	0.36
Cuba	95.5	0.18	142.4	0.09	2401.9	0.17
CENTROAMÉRICA	502.3	0.97	1,504.4	0.91	12317.8	0.88
Belice	26.8	0.05	54.6	0.03	417.9	0.03
Costa Rica	99.6	0.19	331.5	0.20	2577.9	0.18
El Salvador	113.0	0.22	261.2	0.16	2270.0	0.16
Guatemala	203.8	0.39	536.8	0.32	4871.2	0.35
Honduras	38.5	0.07	209.2	0.13	1482.0	0.11
Nicaragua	20.7	0.04	111.1	0.07	699.1	0.05
EL CARIBE	120.6	0.23	211.2	0.13	2252.1	0.16

Fuente:Secretaría de Economía con datos de Banco de México

Cuadro 2

Importaciones de México con América Latina						
Valor en millones de dólares						
País	1993	% del total	2003	% del total	Acumulado 1990-2003	% del total
IMPORTACIONES TOTALES	65,366.5	100	170,958.2	100	1366281.7	100
AMERICA LATINA	2,342.3	3.58	7,538.9	4.41	40860.2	2.99
ALADI	2,172.9	3.32	6,528.7	3.82	36464.3	2.67
Argentina	252.0	0.39	867.2	0.51	4029.8	0.29
Bolivia	16.2	0.02	29.4	0.02	153.9	0.01
Brasil	1,200.8	1.84	3,267.5	1.91	16454.3	1.20
Colombia	84.0	0.13	405.7	0.24	2271.3	0.17
Chile	130.1	0.20	1,082.1	0.63	6254.2	0.46
Ecuador	37.6	0.06	54.1	0.03	711.8	0.05
Paraguay	5.0	0.01	3.7	0.00	54.8	0.00
Perú	169.9	0.26	131.2	0.08	1662.6	0.12
Uruguay	43.3	0.07	101.5	0.06	621.6	0.05
Venezuela	226.9	0.35	566.0	0.33	4018.1	0.29
Cuba	7.1	0.01	20.3	0.01	231.4	0.02
CENTROAMÉRICA	119.2	0.18	867.6	0.51	3454.1	0.25
Belice	3.4	0.01	2.8	0.00	26.1	0.00
Costa Rica	21.8	0.03	584.2	0.34	1843.6	0.13
El Salvador	14.1	0.02	44.3	0.03	258.3	0.02
Guatemala	62.1	0.10	151.1	0.09	971.7	0.07
Honduras	6.3	0.01	47.0	0.03	148.2	0.01
Nicaragua	11.4	0.02	38.1	0.02	206	0.02
EL CARIBE	50.2	0.08	142.6	0.08	941.8	0.07

Fuente:Secretaría de Economía con datos de Banco de México