

# Introducción

*Un gigantesco sonido de succión . . .*

—ROSS PEROT, 1994

*El TLCAN impulsa el crecimiento económico y el comercio dinámico, estimula la inversión y al mismo tiempo crea alianzas productivas, se adapta a la pequeña y mediana empresa en un marco de justicia y certeza. Los socios del TLCAN promueven la protección del medio ambiente y ofrecen mayores oportunidades de trabajo en América del Norte.*

—LOS GOBIERNOS DE ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y CANADÁ, 1999

## **LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ENFRENTAN UN RETO ENORME:**

Cómo mejorar la economía, crear puestos de trabajo y generar los ingresos necesarios para proporcionar bienes públicos básicos como la salud y la protección ambiental. Su tarea tropieza con más de dos décadas de débil desempeño económico en que no se ha logrado crear puestos de trabajo para una fuerza laboral cuyo crecimiento proyectado es 1,9 por ciento anual de 2001 a 2010. Casi una de cada diez personas está desempleada. El actual ingreso per cápita asciende a sólo us\$3,580 y, según el Banco Interamericano de Desarrollo, alrededor de 150 millones de personas—uno de cada tres habitantes en América Latina y el Caribe— ganan menos de us\$2 diarios. Para exacerbar el problema, los gobiernos de la región admiten que, si bien se han sancionado buenas leyes ambientales y de salud pública, rara vez se hacen cumplir, sobre todo en las zonas rurales.

Con la esperanza de evitar otra “década perdida” similar a la de 1980, treinta y cuatro gobiernos del hemisferio occidental se reunieron en 1994 con el fin de delinear un ambicioso programa para fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democrá-

ticas y la seguridad en todo el hemisferio. Negociar un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) era una de sus prioridades. En la opinión de los jefes de estado que asistieron a la reunión de 1994, “El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo en las Américas y proteger el medio ambiente”<sup>1</sup>. Muchos funcionarios y observadores en el hemisferio creyeron que el libre comercio aliviaría las dolencias de las economías.

En total, los gobiernos latinoamericanos están negociando o han concluido diecisiete acuerdos de libre comercio con los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Más recientemente, en enero de 2003, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Estados Unidos anunciaron el inicio de negociaciones de comercio cuya finalización está prevista para fines de 2003, antes de la conclusión del ALCA. De acuerdo con el Representante de Comercio de Estados Unidos, Embajador Robert Zoellick, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) propiciarían la integración regional que los centroamericanos han iniciado, complementando así los esfuerzos para promover la culminación exitosa de las negociaciones del ALCA.

Hace veinticinco años, México enfrentó una situación económica similar y adoptó una receta análoga. La anterior estrategia económica de México de sustitución de las importaciones y mayor protagonismo del sector público había incrementado los puestos de trabajo y la producción económica, pero generó asimismo una exagerada deuda externa que desencadenó una importante crisis económica en 1982. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado respondió encauzando a México hacia una economía de

exportación. A pesar de considerable oposición interna, en 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (precursor de la Organización Mundial del Comercio u OMC). El presidente Carlos Salinas de Gortari se mantuvo en el sendero de la Madrid en pro de la liberalización mediante la contracción del sector público, la promoción de la reforma agraria y la obtención de un compromiso de Estados Unidos y Canadá en 1991 de negociar un acuerdo de libre comercio<sup>2</sup>. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en 1994, marcando el primer acuerdo comercial de envergadura entre países desarrollados y en desarrollo.

¿Cuál ha sido la experiencia de México después de veinte años de liberalización del comercio y diez años del TLCAN? ¿Cómo ha cambiado la vida de los mexicanos? ¿Ha adquirido el gobierno mexicano la capacidad de crear condiciones que permitan ofrecer trabajo a los mexicanos, proteger su salud y el medio ambiente y ofrecerles verdaderas alternativas a la migración? En suma, ¿qué lecciones pueden aprender otros países latinoamericanos del intento de México de utilizar la liberalización del comercio con Estados Unidos y Canadá como motor del desarrollo económico?

## **NUESTROS OBJETIVOS**

Este informe tiene dos objetivos. En primer lugar, nos proponemos determinar de qué manera se ha visto afectada la calidad de vida en América del Norte, en particular en México, debido a la liberalización del comercio en América del Norte. Si bien analizamos la experiencia de los tres países, hacemos hincapié en la experiencia de México desde la entrada en vigor del TLCAN, ya que resulta más pertinente para otros países en desarrollo interesados en fortalecer sus vínculos económicos con países ricos como Canadá y Estados Unidos. Nuestro estudio se diferencia de los ya realizados por algunas instituciones de investigación, grupos de promoción de una causa y organizaciones intergubernamentales en que respondemos a la

pregunta sobre las lecciones del TLCAN analizando lo que los estudios convencionales del TLCAN pasan por alto. Nuestro análisis se concentra en las personas, sus comunidades y las decisiones que toman cuando intentan negociar su entorno social y económico. Prestamos atención especial a los cambios en el ingreso familiar, sueldos y productividad, empleo rural, producción agrícola y uso de la tierra, al igual que el efecto de estos cambios en la migración y la calidad del medio ambiente. Luego examinamos el papel que jugaron las reglas e instituciones comerciales del TLCAN en dichos cambios. En suma, en tanto la mayoría de los análisis positivos se concentran en el nivel macro y la mayoría de los análisis negativos se apoyan sólo en las pérdidas y no en las ganancias, nuestro análisis presenta una evaluación rigurosa y equilibrada del TLCAN ya que se concentra en su efecto en la vida de los habitantes, su sustento y la unidad familiar.

Nuestro segundo objetivo consiste en ofrecer una apreciación a otros países, en particular de América Latina, que estén interesados en fortalecer sus vínculos económicos bilaterales y multilaterales en la región. Si bien no son totalmente similares, la historia económica y cultural y el rico ecosistema de México están más estrechamente ligados a sus vecinos latinoamericanos que a Estados Unidos o Canadá. Estas similitudes significan que la evolución del TLCAN puede ofrecer un panorama a otros países que estén contemplando los costos y beneficios potenciales de acuerdos como el CAFTA y el ALCA.

## **NUESTRAS CONCLUSIONES**

En el presente informe, ofrecemos cinco conclusiones principales:

- El TLCAN no ha ayudado a la economía mexicana a mantenerse a la altura de la creciente demanda de puestos de trabajo. Un crecimiento sin precedentes en el comercio, la creciente productividad y el repentino incremento de las inversiones tanto en cartera como extranjeras directas han producido un

aumento de 500.000 puestos de trabajo en el sector manufacturero entre 1994 y 2002. El sector agropecuario, donde aún trabaja casi la quinta parte de la población mexicana, ha perdido 1,3 millones de puestos desde 1994.

■ Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor. Sin embargo, este revés en los salarios fue causado por la crisis del peso entre 1994 y 1995, no el TLCAN. Sumado a ello, el aumento de la productividad que se registró en la década pasada no se ha traducido en un aumento salarial. A pesar de los pronósticos, los salarios mexicanos no han experimentado una convergencia con los salarios de Estados Unidos.

■ El TLCAN no ha detenido el flujo de mexicanos pobres hacia Estados Unidos en busca de trabajo; en realidad, se ha registrado un aumento espectacular en el número de inmigrantes que llegan a Estados Unidos a pesar del aumento inédito en las medidas de control fronterizo. Los patrones históricos de migración, la crisis del peso y el atractivo de las oportunidades de empleo en Estados Unidos constituyen mejores explicaciones del aumento de la migración que el propio TLCAN.

■ El temor de una minimización de las regulaciones ambientales ha sido infundado. Al momento, algunos elementos de la economía mexicana están más contaminados y otros más limpios. El gobierno mexicano estima que los daños anuales ocasionados por la contaminación en la década pasada superaron los US\$36.000 millones por año. Este daño al medio ambiente es mayor que las ganancias económicas procedentes del crecimiento del comercio y la economía en su conjunto. Más concretamente, la puesta en vigor del TLCAN aceleró cambios en las prácticas agrícolas comerciales que han sometido al diverso ecosistema de México a un riesgo mayor de contaminación por concentraciones de nitrógeno y otros productos químicos comúnmente utilizados en la agricultura moderna.

■ La evolución de México hacia un sector agrícola moderno y orientado a la exportación tampoco ha producido los beneficios ambientales previstos de menor deforestación y labranza. Los agricultores rurales han sustituido el ingreso perdido debido a la baja de precios de los productos básicos por el cultivo de tierras más marginales, práctica que ha resultado en una tasa promedio de deforestación de más de 630.000 hectáreas anuales desde 1993 en las regiones biológicamente ricas del sur de México.

Dicho simplemente, el TLCAN no ha sido ni el desastre que sus detractores pronosticaron ni la tabla de salvación aclamada por sus partidarios. Pero, si bien el efecto general del TLCAN puede ser ambiguo, para las familias rurales de México el cuadro es muy claro, y sombrío. El TLCAN ha acelerado la transición de México a una economía liberalizada sin contribuir a crear las condiciones necesarias para que los sectores público y privado se adaptaran a los choques económicos, sociales y ambientales de comerciar con dos de las economías más grandes del mundo. Los ciudadanos más vulnerables de México han enfrentado una vorágine de cambios que supera la capacidad de control propia o de su gobierno.

En respuesta a los crecientes retos que afrontan las zonas rurales de México, muchas familias han creado estrategias de supervivencia para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia. Las estrategias incluyen una combinación de mayor cultivo de productos básicos y empleo fuera de la finca, a menudo en el sector informal, en algunos casos en plantas maquiladoras que se han trasladado de la frontera norte al interior. Muchos trabajadores rurales realizan actividades no agrícolas como su ocupación principal, suplementando sus ingresos con labores agrícolas esporádicas. La política agrícola de México ofrece considerable apoyo a los agricultores comerciales, pero no beneficia a los agricultores de subsistencia. Más que nunca, las familias dependen de las remesas de aquellos que emigran a Estados Unidos, con o sin documentación. Por último, a fin de reducir sus gastos, las familias rurales también recurren a métodos

más tradicionales para calentar sus viviendas y alimentar a sus familias. La pérdida ambiental neta asociada al aumento del cultivo de tierras marginales, la tala ilegal y el asentamiento ilícito para obtener combustible y alimentos colocan a algunas de las reservas biológicas más importantes del hemisferio en riesgo de sufrir un daño irreparable.

No es necesario que los acuerdos comerciales generen este tipo de problemas para la población pobre de las zonas rurales. De negociarse correctamente, pueden abrir puertas a nuevos mercados y al mismo tiempo proteger de las tensiones asociadas con participar en la competencia mundial y la mayor presión sobre los recursos naturales. El comercio no debería percibirse como un fin en sí mismo, sino utilizarse como una herramienta para fortalecer las economías por medio de ventajas comparativas. Al mismo tiempo, los gobiernos deben responder a la apertura económica con políticas eficaces, como el despliegue de redes de seguridad social y la asistencia en la adaptación al comercio, creando programas que protejan los derechos del trabajador y el medio ambiente. A medida que los países contemplan cómo utilizar óptimamente los convenios comerciales para promover el desarrollo, ofrecemos las siguientes apreciaciones:

- Los países en desarrollo interesados en un comercio más libre deberían negociar programas de reducción arancelaria más prolongados y graduales para los productos agrícolas importados de los países ricos y negociar salvaguardas especiales para protegerse contra la práctica de inundar el mercado con cultivos subsidiados (dumping). La necesidad de contar con medios de absorción del choque es especialmente importante en los países en desarrollo más pobres, donde la agricultura es una de las principales fuentes de empleo. Los convenios comerciales regionales y bilaterales no deberían permitir a los países desarrollados soslayar el importante tema de los subsidios a los productores agrícolas.
- Los convenios comerciales deberían permitir a los países en desarrollo adoptar políticas que optimicen

el aumento de empleo debido al comercio, promoviendo el surgimiento de proveedores nacionales que no prefieran componentes importados. Si los proveedores son propiedad de empresas nacionales o extranjeras es irrelevante; lo que importa es si los proveedores crean puestos de trabajo.

- Los países en desarrollo deberían negociar considerable asistencia económica para la transición y adaptación al comercio, con fondos provenientes de los socios comerciales y los donantes internacionales. La asistencia debería incluir capacitación para los trabajadores y agricultores de subsistencia en nuevas pericias y acceso al crédito que permita y aliente a los pequeños agricultores a instaurar prácticas agrícolas racionales en el sentido económico y ambiental. La asistencia a la población rural pobre debería estar orientada a posibilitar una transición a medios de vida sostenibles en el mercado global moderno, reconociendo que el proceso de urbanización ha de continuar.
- Los países en desarrollo deberían adoptar y poner en práctica políticas que ayuden a distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más equitativa, mediante mejores políticas tributarias y de salarios mínimos, el goce de la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva. Deberían comprometerse a poner en práctica planes de acción que permitan establecer una infraestructura ambiental. Debido a que estas políticas pueden ser valoradas por sus socios comerciales más ricos, los países en desarrollo pueden obtener ventajas adicionales en los convenios comerciales si contraen dichos compromisos.
- Para reducir al mínimo las consecuencias ambientales de la liberalización del comercio en la agricultura, al igual que la tendencia de los agricultores de exportación a adoptar métodos de producción con uso intensivo de productos químicos, los convenios comerciales deberían establecer normas que permitieran a los países en desarrollo aprovechar la creciente demanda de productos alimentarios orgánicos.

■ El movimiento de los trabajadores es una fuerza social y económica de importantes consecuencias y los países de distintos niveles de desarrollo deben con razón discutir la migración temporaria en diversos contextos, entre los cuales pueden figurar las futuras negociaciones de libre comercio. Sin embargo, dada la sensibilidad política del tema, no debería permitirse que la migración pusiera en peligro los convenios sobre movimiento de bienes y capital y otras formas de prestar servicios.

#### ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO

■ Los acuerdos de libre comercio no deberían considerarse como un fin en sí mismos ni deberían recargarse de expectativas poco realistas. Por el contrario, deberían considerarse como parte de un esfuerzo de mayor envergadura dirigido a un alto grado de cooperación bilateral y regional en pos de metas comunes. La migración, la mano de obra y la protección ambiental son ejemplos de temas que requieren mayor cooperación.

La liberalización del comercio está atravesando una crisis de legitimidad en todo el mundo, desde los agricultores rurales de América Latina, pasando por los productores de algodón de África y los trabaja-

dores del sector manufacturero en Estados Unidos y Europa. Los gobiernos pueden recuperar el apoyo del público para nuevos convenios comerciales, pero deben modificar sus tácticas actuales. En primer lugar, deben dejar de hacer promesas vanas de que la liberalización del comercio por sí sola creará nuevos puestos o ambientes limpios, o detendrá el flujo ilegal de inmigrantes. En segundo lugar, deben poner énfasis en el desarrollo a largo plazo y evitar reveses innecesarios, fortaleciendo la capacidad de las economías nacionales de responder a los choques cuando se ven expuestas al mercado internacional. Las necesidades de los países en desarrollo deben tomarse en cuenta en las negociaciones de comercio, para que de manera racional se creen verdaderas oportunidades para el desarrollo y el crecimiento, pudiendo los ciudadanos de estos países convertirse en consumidores en la economía global. Esa es la forma en que, a largo plazo, todos lograrán una mayor prosperidad.

#### NOTAS

- 1 Declaración Ministerial, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 1994. Véase [www.ftaa-alca.org/ministerials/miami\\_e.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/miami_e.asp)
- 2 Carlos Salinas de Gortari, *México: Política y Políticas de la Modernización* (Barcelona, España: Plaza & Janes, 2002). Véanse especialmente las partes 1 y 2.