

Diez años del TLCAN: una visión al futuro

Antonio Gazol Sánchez

Por aquello de los convencionalismos, los diez años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han servido de pretexto (o justificación) para analizar el efecto de este instrumento en la economía mexicana. Se cuentan por centenares esos intentos evaluatorios y, como suele ocurrir, hay de todo, pero en general forman mayoría los enfoques que pretenden una calificación (o descalificación) que parte de algún juicio previo (es decir, prejuicio) respecto del Tratado mismo. Esta nota aspira a ir más adelante: toma como punto de partida lo que ha ocurrido con el propósito de explorar lo que puede suceder, independientemente de preferencias o rechazos personales.

Economista por la UNAM, profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía y titular de la Cátedra Extraordinaria Maestro Octaviano Campos Salas, Comercio Exterior e Industrialización
<gazol@economia.unam.mx>

El punto de mira

Es evidente que el mirador desde el que se observe (o “el cristal con que se mira”) puede influir en la percepción. Por ello, podría convenirse en que un buen punto de arranque para evaluar al TLCAN, que reduce la posibilidad de caer en sesgos de carácter subjetivo, sería el de la perspectiva oficial desde la que se negoció y desde la que se intentó convencer a los mexicanos que se trataba de la decisión correcta. Aceptado lo anterior, una segunda convención consistiría en elegir cuál de las perspectivas oficiales es la buena, porque sucede que las tres posibles no son exactamente iguales. Veamos:

- Una está constituida por los motivos y propósitos del Tratado según la visión que el Ejecutivo presentó al Senado de la República cuando sometió el Tratado a la aprobación de ese órgano legislativo
- Una segunda perspectiva es tomar como referencia los objetivos declarados en el preámbulo del propio Tratado
- La tercera, probablemente más modesta (pero más realista), sería la de comparar los resultados obtenidos después de diez años con los objetivos específicos incluidos en el cuerpo oficial del documento

Conforme al primer punto, del TLCAN habrían de derivar una serie de ventajas concretas:¹

1. Carlos Salinas de Gortari, Mensaje del Presidente de la República en *El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, Secofi, octubre de 1992. Las frases entrecomilladas de la enumeración siguiente han sido tomadas del mismo texto (p. 5).

- “. . . nos vincula a uno de los centros de la economía mundial” y ello despierta interés en otras latitudes (Europa y el Pacífico Asiático particularmente)²
- Se asegura el acceso “amplio y permanente” de los productos mexicanos a un mercado de más de 360 millones de consumidores
- El Tratado “da reglas claras y certidumbre”
- Se abre la oportunidad de “especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja”
- Los consumidores “se beneficiarán” porque dispondrán de más mercancías, mejor calidad y menor precio
- “Pero, sobre todo, el Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos (...) vendrán más capitales, más inversión (...)”

Si se enfoca el examen desde la segunda perspectiva, los propósitos del Tratado son aún más ambiciosos. Además de los obvios y que con otras palabras son similares a algunos de los anteriores, como “crear un mercado más extenso y seguro”, reducir distorsiones, establecer reglas claras o asegurar “un marco comercial predecible”, con el Tratado se pretendía:³

- “. . . reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre las naciones”
- “Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional”
- Fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados internacionales
- Alentar la innovación y la creatividad
- “. . . crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios” (se refiere a los territorios de los países signatarios)

Hasta aquí se está en la esfera de las grandes declaraciones que parecen inevitables en cualquier documento que firmen dos o más jefes de Estado (me temo que sin excepciones dadas por la geografía) y que se supone necesarias para decirle a la opinión pública lo trascendente del paso que se está dando.

En estricto rigor, el TLCAN no “nos vincula con uno de los centros de la economía mundial” al que con o sin Tratado México ya estaba vinculado,⁴ aunque sí ha proporcio-

2. Esta concepción del presidente Salinas coincide con su relato sobre el proceso interno que lo condujo a tomar la decisión de iniciar las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En su libro de memorias narra como en una gira europea con destino final en Davos, Suiza, después de entrevistarse con los primeros ministros de Gran Bretaña y Portugal y el canciller alemán, concluyó que la única forma por la que podría lograr un mayor acercamiento con Europa Occidental pasaba, paradójicamente, por ofrecer una mayor intensidad y formalidad en las relaciones económicas de México con Estados Unidos. En un pasaje entre divertido y patético cuenta como una madrugada en Davos se introdujo al dormitorio del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, lo despertó y lo instruyó para que de inmediato iniciara los contactos pertinentes. Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés Editores, S. A., pp. 50 y 51.

3. *Tratado de Libre Comercio*, Secofi, Tomo I, s/f, p. 7.

4. Excepto en el lustro 1965-1969 cuando las exportaciones a Estados Unidos fluctuaron entre 55 y 59 por ciento de las totales, desde 1938 ese mercado ha absorbido mas de 60% de las ventas mexicanas en el exterior.

nado un razonable margen de permanencia y seguridad a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y a Canadá; tampoco era necesario un tratado si lo que se pretendía era emprender una política industrial apropiada para “especializar nuestra producción”, y lo de más empleo y mejor pagado es un objetivo evidentemente inalcanzado y al que se vuelve más adelante.

El preámbulo es más ambicioso: está bien lo de “reafirmar los lazos de amistad” y “ampliar la cooperación internacional”, si bien no es sencillo medir, diez años después, si ello ha ocurrido ni en qué grado pudiera ser atribuible al TLCAN; los datos más recientes ponen de manifiesto que México ha descendido en el *ranking* mundial de competitividad, no es mensurable lo que se pudiere haber avanzado en materia de “innovación y creatividad”⁵ y, como ya se dijo, la mejora en las condiciones de trabajo, con su consecuente efecto en el bienestar de la población, todavía está pendiente.

De esos grandes planteamientos derivaron, como es natural, grandes expectativas. El TLCAN era la puerta de entrada al mundo del desarrollo y, por supuesto, el acceso implicaba el pago de un boleto de entrada. Para unos el fin último justificaba el pago; para otros, éste era excesivo y de dudosa justificación. Diez años después, los del primer grupo reconocen que no se ha llegado a ese “primer mundo” pero que el Tratado ha sido el motor de la economía mexicana sin el que ésta no habría caminado o lo habría hecho con mayor lentitud; los del segundo grupo, con aquel viejo argumento del “se los dije”, ven los problemas que vive el país y quieren encontrar su origen y su causa en el funcionamiento del Tratado.

Una zona de libre comercio, nada más

Es evidente que en ambos extremos se presencia una especie de sobredimensionamiento de los efectos del Tratado, producto de las expectativas que se habían ofrecido. No es útil, si fuera posible, una evaluación que tome como punto de referencia esas grandes declaraciones convertidas en objetivos. Lo que resulta más razonable es intentar una evaluación que parta de lo que realmente es el Tratado y de lo que éste se compromete a cumplir, lo que conduce al tercer enfoque de los tres posibles presentados al principio. Aquí, los objetivos son más modestos y sólo se refieren a los convencionales de una zona de libre comercio a cuya construcción se comprometen los tres países en el artículo 101 y que en los términos del artículo 102 se propone:

- Eliminar los obstáculos al comercio de bienes y servicios
- Promover la competencia leal
- Aumentar las oportunidades de inversión
- Proteger la propiedad intelectual
- Procurar la eficacia en la aplicación y administración del Tratado
- “Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado”

5. Indicadores indirectos como el gasto en investigación y desarrollo o el número de patentes parecen indicar que diez años no han sido suficientes para mejorar el tradicionalmente pobre desempeño mexicano en estos temas.

Nada más. En el más ambicioso de los casos, sería una zona de libre comercio de segunda generación por cuanto no sólo considera el comercio de mercancías, sino también el de servicios y los temas de inversión y de propiedad intelectual. No hay duda que la forma de plantear los objetivos del Tratado por parte del Presidente de la República y en su Preámbulo condujeron a la creencia generalizada de que el Tratado constituía la puerta de acceso al mundo desarrollado, a la prosperidad colectiva y permanente, a la victoria sobre los históricos obstáculos estructurales al desarrollo del país. Si bien en el mismo mensaje presidencial se alude a los desafíos implícitos en el Tratado y a que éste no debía interpretarse como que la mayor responsabilidad en el futuro del país dejara de recaer en el esfuerzo de los propios mexicanos, lo que el mensaje transmitía era que ahora sí, en virtud del Tratado, se estaba ante la oportunidad de que ese esfuerzo fuera retribuido de la manera que desde siempre había merecido. Pero una zona de libre comercio, por más que sea con la mayor economía planetaria, no está diseñada, ni contiene los instrumentos necesarios, para alcanzar muchas de las ambiciosas metas del Preámbulo o de las imaginadas por el Ejecutivo.

En la perspectiva de una zona de libre comercio, el Tratado aparentemente ha cumplido su objetivo. De 1994 a 2003 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se multiplicaron por 3.4 y las importaciones procedentes de ese país por 2.3. Como resultado de ese mayor crecimiento de las exportaciones, el saldo bilateral, que era negativo en 2 400 millones de dólares en 1993, se convirtió en un saldo favorable a México por 41 000 millones de dólares en 2003.

Pero las cosas no son tan simples. Si se estuviera ante una zona de libre comercio convencional, la que sólo se ocupa del intercambio de mercancías, su influencia en la economía dependería del volumen de nuevo comercio que se generase debido a la eliminación de barreras que impidieran u obstaculizaran el comercio y que dicha eliminación no signifique preferencia a favor de proveedores ineficientes. Sin duda, el comercio recíproco ha aumentado y en lo general (excepto en el sector textil en el que existen fundadas sospechas de desviación de comercio en los términos definidos por Viner⁶) se ha creado más que desviado comercio. En lo que sí puede haber espacio para la duda es en atribuir ambos fenómenos al Tratado.

En la época en la que se negoció el Tratado, la media arancelaria mexicana era de 10%, la media ponderada de 5.3% y 97.3% de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) estaba fuera del régimen de permiso previo. Es decir, sólo 2.7% de los *items* de la TIGI, que amparaban 18.7% de las importaciones totales, estaba sujeto a barreras no

6. "Un caso extremo es el de las industrias textiles y confecciones, donde México ha importado la estructura de la protección estadounidense. Esto ocurrió porque dentro del TLCAN, Estados Unidos parece ser la fuente de más bajo costo de textiles utilizados para la manufactura de confecciones. Puesto que el TLCAN ofrecía un trato preferencial sustancial a las exportaciones mexicanas de confecciones que utilizan textiles e hilos de países miembros del TLCAN (principalmente Estados Unidos), la decisión de exportar estas prendas al mercado estadounidense depende sólo de los precios estadounidenses de confecciones y textiles, determinados por sus barreras de importación. La evidencia muestra que México se ha convertido en un exportador neto de confecciones a Estados Unidos, pero no al resto del mundo, a la vez que es un gran importador de textiles estadounidenses". Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)*, Banco Mundial, diciembre de 2003, p.12.

arancelarias y en conjunto habrían de cubrir un impuesto menor a 6%.⁷ Es ampliamente conocida la anécdota de los negociadores mexicanos que se lamentaban de no contar con cartas para la negociación porque todo (o casi) estaba liberalizado, como también es conocida la pretensión mexicana para que Estados Unidos y Canadá otorgaran concesiones “en pago” por lo que previamente México había liberalizado de manera unilateral. Por supuesto que la pretensión fue desechada.

De otra parte, el arancel medio ponderado de Estados Unidos para productos mexicanos en 1990 era de 2.94%, si bien existían aranceles elevados para productos de interés de México: por ejemplo, entre un arancel de 2.78% para los bienes del sector automovilístico o de 3.94% para el electrónico, los exportadores mexicanos de artículos de vestir enfrentaban un arancel de 17.12% y, además, junto con los del sector textil, estaban sujetos a las cuotas restrictivas del Acuerdo Multifibras del GATT.

El efecto en el comercio exterior

El aumento de las importaciones no está necesariamente relacionado con la liberalización pactada en el Tratado y sólo algunas exportaciones se han beneficiado del mejor trato.

Del lado de las importaciones, no está de más insistir en que la apertura comercial de México no da inicio con la entrada en vigor del Tratado, ni siquiera con el ingreso al GATT en 1986. En realidad, los primeros intentos de apertura, en lo que se denominó “racionalización de la protección” inició en diciembre de 1977 con la sustitución del régimen de permiso previo para más de 4 000 fracciones (de un universo de 8 000) por su equivalente arancelario.⁸ Esta política se mantuvo hasta 1982 cuando las crisis del petróleo y de la deuda indujeron al control de cambios, cuya administración cotidiana hizo necesaria la reimplantación del régimen de permisos para la generalidad de la TIGI. Sin embargo, la nueva administración de diciembre de 1982 volvería a la antigua política, pero con mayor intensidad y rapidez, todo en el marco de un gran cambio en la orientación de la política económica en su conjunto que identificó a la exportación como uno de sus ejes rectores. Este cambio propició el ingreso al GATT tres años después y sería el referente del TLCAN 11 años más adelante. Entre 1994 y 2003 las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos crecieron a una tasa media anual de 7.6%, pero en la década inmediata anterior (1984-1993) habían aumentado a un ritmo de ¡22.4%! , precisamente como efecto de la apertura que ya había sucedido en la economía mexicana. Es importante no perder de vista este “pequeño” detalle.⁹

Del lado de las exportaciones el efecto del Tratado tampoco ha sido lo espectacular que muchos suponen. Las exportaciones totales de México (no sólo las destinadas a los socios del TLCAN), excluido el petróleo, crecieron menos en el periodo 1994-2003 que en el decenio anterior (11.9 y 15.1 por ciento, respectivamente). Las exportaciones de la industria maquiladora crecieron 18% entre 1983 y 1993 pero sólo 13% entre 1994 y 2003.

7. Carlos Vidali, Alejandro Díaz Castrejón y Hugo A. Torres, *La racionalización de la protección y el comercio exterior agropecuario de México. Análisis del periodo 1984-1988*, Instituto Interamericano de Coordinación para la Agricultura, IICA, México, 1988.

8. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1977.

9. Las estadísticas sobre comercio exterior de México provienen del Banco de México.

Las de la industria manufacturera no maquiladora entre 15 y 11 por ciento, respectivamente, y las de la industria automovilística en 22.5 y 15 por ciento, en el mismo orden.

Las exportaciones a Estados Unidos sí han sido más dinámicas durante la década de vigencia del Tratado que en el decenio anterior, lo que es atribuible al marco de certidumbre que este instrumento proporciona a los agentes económicos. Entre 1984 y 1993 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos crecieron 9.3% al año, ante 11.9% en el decenio siguiente.

Con todo, es útil detenerse en un pequeño ejercicio elemental: 80% de las exportaciones a Estados Unidos¹⁰ está compuesto por petróleo, ventas de la industria maquiladora de exportación y automóviles, motores y sus partes, así como algunos productos de origen agropecuario o pesquero de exportación tradicional (camarón y café, por ejemplo). A continuación se intenta un breve panorama de los tres primeros grupos.

Las exportaciones de petróleo nada tienen que ver con el Tratado, obedecen a otra lógica y la demanda estadounidense no depende del tratamiento arancelario o paraarancelario.

La industria maquiladora ha sido tradicionalmente exportadora. Desde su establecimiento en México en la década de los sesenta, sus exportaciones se vinculan al tratamiento arancelario especial que desde principios del siglo XX la tarifa de Estados Unidos otorga a las importaciones de productos estadounidenses ensamblados en el exterior. Es cierto que en algunos estados del centro del país, como Guanajuato, Puebla o Tlaxcala, se instalaron maquiladoras, muchas de empresarios mexicanos, impulsadas por el TLCAN, pero su participación en los totales de establecimientos y de exportaciones no alcanza 10%. En este sentido pesa más el elemento limitante al establecimiento de maquiladoras no estadounidenses o canadienses explícito en el artículo 303 que impide “reembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, eximir el monto de aranceles aduaneros adeudados” cuando el bien sea reexportado a otra parte (del TLCAN) o que sea “utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra parte”. En otras palabras, termina con el régimen fiscal aplicable a la industria maquiladora que no importe insumos y partes de alguno de los socios del Tratado y, como una vez transcurrido el período de transición para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio todos los insumos pueden comerciarse libremente, no hay necesidad alguna de trato especial de ninguna especie. Significa que para fines prácticos, en materia de industria maquiladora, el Tratado limita la procedente de terceros¹¹ y formaliza el trato que ya recibía la de Estados Unidos y Canadá.

Las exportaciones atribuibles a la industria automovilística más que producto del Tratado, lo son de la obligación a que fueron sometidas las empresas del sector por parte

10. El impacto del TLCAN en el comercio de México con Canadá ha sido poco significativo. Las exportaciones mexicanas a ese mercado en 2003 suman 2 381 millones de dólares (1.7% del total exportado) y las importaciones 4 120 millones (4.2% del total importado). Se debe destacar que las exportaciones mexicanas a Canadá en 1993 representaban 3% de las ventas mexicanas; la tasa de crecimiento anual de las importaciones canadienses procedentes de México era mayor antes del Tratado: 12.4% entre 1984 y 1993 y 7.4% durante el primer decenio del Tratado.

11. En 2000 la entonces Secofi emitió una serie de disposiciones encaminadas a superar esta limitante, entre ellas una eliminación unilateral de aranceles a las importaciones de interés para la industria nacional.

del gobierno mexicano para que compensaran con exportaciones el caudal de divisas utilizadas en la importación de su material de ensamble. La segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones en México inició con el primer decreto automotriz, de principios de los sesenta del siglo anterior, por el que se exigía un grado de integración nacional de 60% como mínimo. El decreto fue modificado en diversas ocasiones, hasta llegar al Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz del 11 de diciembre de 1989 y al Acuerdo que establece las reglas para la aplicación del Decreto del 30 de noviembre de 1990.¹² A las exportaciones para cubrir importaciones estaban obligados desde los ochenta, si bien las ensambladoras podían exportar bienes de sectores diversos al automovilístico.

A la expansión de las ventas al exterior de este sector no es ajena su recomposición en el ámbito internacional en la que las grandes corporaciones deciden los tipos y grados de especialización de cada una de las plantas distribuidas por el mundo. Uno de los ejemplos típicos, de aula, para explicar el fenómeno de la mundialización y del surgimiento de la “fábrica-mundo” es, precisamente, el de la industria del automóvil. A los propósitos de este trabajo, lo que se subraya es que las decisiones de las empresas automovilísticas de establecerse en México, especializar a México en algunos modelos y en algunas fases del proceso y exportar desde México son, como principio, anteriores a 1994 y constituyen la respuesta de esas empresas a las medidas de política industrial adoptadas por el gobierno. El TLCAN, a lo más, proporcionaría el ingrediente de formalización institucional que aseguraran la permanencia en la orientación básica de esa política.

Finalmente, tampoco es correcto atribuir al TLCAN las exportaciones agroalimentarias registradas durante su vigencia, si bien se ha registrado un crecimiento importante. Exportaciones de café, camarón, jitomate y algunas hortalizas, han integrado de tiempo atrás la canasta de exportación del sector primario a Estados Unidos.

Lo que sí podría ser un efecto del Tratado es haber consolidado la tendencia a la concentración sectorial y regional de las exportaciones. Dos tercios de éstas corresponden a tres capítulos de la Tarifa de Exportación (84, 85 y 87), es decir, a tres sectores claramente diferenciados: máquinas y aparatos mecánicos y sus partes, máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, y automóviles y sus partes. Trabajos recientes revelan altos índices de comercio intraindustrial en estos tres sectores,¹³ lo que significa que el Tratado ha sido un instrumento eficaz para la integración regional de tres tipos de industrias.

Un cuarto sector importante es el de la industria textil y de la confección cuyas ventas al mercado estadounidense se beneficiaron por la decisión contenida en el Anexo 300-B en el sentido de hacer prevalecer lo convenido en el Tratado sobre lo dispuesto en el Acuerdo Multifibras del GATT; es decir, en razón del Tratado, las exportaciones de México ya no estarían limitadas por el sistema de cuotas contenido en ese Acuerdo.

En síntesis: la influencia del TLCAN en las exportaciones mexicanas se limita a la quinta parte de éstas, ha sido importante en la concentración de las ventas en unos cuantos

12. Ambos quedaron sin efecto el 31 de diciembre de 2003. Establecían, además de la obligación de exportar, criterios de desempeño en cuanto a integración de partes nacionales.

13. Se puede consultar a Emma Delia Antonio Villegas, *El comercio intraindustrial de México con Estados Unidos con base en los capítulos 84, 85 y 87 del Sistema Armonizado (1990-2002)*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, abril de 2004.

sectores (fácilmente localizables en la geografía nacional) y abrió nuevas posibilidades al sector textil y del vestido. La especialización de la producción postulada por el Ejecutivo en agosto de 1992 como uno de los beneficios previsibles del Tratado no está ocurriendo; en todo caso, lo que sucede es que se han fortalecido las tendencias a una especialización en la que ya estaba inmersa la estructura productiva del país, salvo una excepción evidente en el sector textil y otra menos clara en algunas frutas y hortalizas.

La especialización en la exportación de frutas y hortalizas tiene que ver con la política agropecuaria en el marco del TLCAN o, mejor, con la ausencia de política agropecuaria en el marco del TLCAN. No es propósito de este trabajo abordar el tema del campo y los efectos del Tratado. Recientemente han proliferado investigaciones y análisis de todo tipo y los más serios coinciden en apuntar que una vez negociado (bien o mal, eso es otra cuestión) lo concerniente al sector, el gobierno mexicano no puso en marcha una política agropecuaria que buscara atenuar los efectos negativos del Tratado al tiempo que procurara potenciar sus eventuales beneficios. Aparentemente, todo se dejó en manos de los designios del mercado; éste “especializaría” y campesinos y tierras sabrían cómo interpretar sus señales y adaptarse, así, sin más, a las nuevas condiciones.

El impulso exportador de México había iniciado con el cambio en la orientación de la política económica de México de principios de los ochenta, cambio en el que la apertura comercial desempeñaba un papel central, entre otras razones porque se facilitaba la importación de materias primas, partes y componentes de todo tipo como medio para procurar competitividad a la oferta exportable. El TLCAN consolidó, institucionalizó, le dio sentido de permanencia (¿irreversibilidad?) a ese cambio y a esa apertura. Nada más, que no es poco.

Finalmente, no es despreciable el efecto (positivo) del Tratado como medio para dirimir diferencias. Se trata, con toda seguridad, de uno de los elementos de mayor trascendencia derivado de la institucionalización de una relación comercial que es intensa desde 1824,¹⁴ y que como es natural no ha estado exenta de controversias concretas, puntuales. Debe reconocerse que antes del Tratado los importadores y los exportadores mexicanos no contaban con foros y procedimientos adecuados para resolver diferencias con proveedores o clientes estadounidenses.¹⁵

Inversión extranjera y servicios

Otro de los objetivos previstos en el artículo 102 es el de aumentar las oportunidades de inversión. El promedio anual de inversión extranjera directa (IED) proveniente de Estados Unidos ha aumentado significativamente. En el decenio 1984-1993 el promedio anual ascendió a 1 900 millones de dólares, en tanto que ese promedio para el periodo 1994-2002 fue de 7 000 millones de dólares, aun sin considerar los 12 000 millones correspondien-

14. Primer año para el que se cuenta con información por parte del INEGI en sus espléndidos volúmenes sobre Estadísticas Históricas de México.

15. Durante algunos años funcionó (primero en el Banco Nacional de Comercio Exterior y posteriormente en el Instituto Mexicano de Comercio Exterior) una Comisión Intersecretarial para la Protección del Comercio Exterior de México (COMPROMEX) que brindaba servicios de asesoría a los empresarios mexicanos en materia de arbitraje internacional.

tes a la adquisición de Banamex por parte del City Bank en 2001. Al primer semestre de 2003 (último dato disponible) se había registrado inversión estadounidense en México por 3 130 millones de dólares, cifra que se acerca a los 3 504 millones de todo 1993 (año del mayor registro para el período 1984-1993).¹⁶

No obstante ese considerable aumento, el TLCAN no ha sido determinante para atraer inversión de otros países, como se pudiera haber supuesto a principios de los noventa y como era uno de los propósitos del Ejecutivo. Entre 1984 y 1993 los flujos de inversión no estadounidense en México sumaron 35 343 millones de dólares en contraste con los 35 401 millones del período 1994-2002 (al primer semestre de 2003 ascendían a 4 157 millones de dólares).

Además del pobre resultado del TLCAN en su papel de promotor de inversión de fuera de la región, habría que considerar el costo de la aplicación del Capítulo XI, particularmente en lo que se refiere a la renuncia a exigir criterios de desempeño a los capitales del exterior, pero ese es otro tema.

El sector servicios, especialmente los financieros, se ha desarrollado (casi) con absoluta independencia del Tratado. En la práctica, los servicios financieros se han liberalizado por encima de lo comprometido en el marco de una política interna que así lo ha considerado conveniente: el Tratado es ajeno a esta situación.

El impacto en la economía mexicana

Se ha descrito, excluida la parte relativa a la defensa de la propiedad intelectual, lo único cuantificable de los efectos del TLCAN, puesto que no es posible medir cuánto se ha promovido “la competencia leal”, ni el grado en el que se han creado “procedimientos eficaces para el cumplimiento del Tratado”; que se sepa, no se han establecido (o no se han hecho públicos) los “lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y bilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado”, tal y como reza el párrafo f) del inciso 1 del artículo 102.

De lo cuantificable quedan: un aumento espectacular en las exportaciones, otro ligeramente menor (pero importante) en las importaciones, un cambio de signo en el saldo de las relaciones comerciales con Estados Unidos y un aumento en el volumen de inversión estadounidense establecida en México que no ha ido en paralelo con el de las inversiones de otras procedencias.

¿Qué efectos ha ejercido en la economía mexicana, habida cuenta que desde hace más de 20 años se decidió convertir a las exportaciones en su motor fundamental? Después de crecimientos del PIB que rondaban 7% anual entre 1961 y 1980, la década de los ochenta inició la larga etapa de pobre desempeño económico del país con una tasa media anual de crecimiento de 1.2%. Se supone que la principal tarea del Tratado consistiría no sólo en superar esa cifra, sino acercarse, por lo menos, a las de 20 o 30 años antes. Resultado: entre 1994 y 2003 la tasa media anual de crecimiento del PIB se sitúa en 2.5% que se compara con 2.3% de la década 1984-1993: isólo dos décimas de punto porcentual por encima del período inmediato anterior y que tampoco se caracterizó por su

16. Secretaría de Economía, Registro Nacional de Inversión Extranjera.

dinamismo! ¿Cómo explicar que un aumento de más de tres veces en las exportaciones (¡que eran el motor!) sólo se hubieren reflejado en dos décimas de punto?

¿Cómo explicar que una tasa de desempleo abierto que era de 3.64% en 1994 haya pasado a 3.25% en 2004? ¿dónde quedaron las nuevas oportunidades de empleo que abriría el Tratado? ¿dónde quedaron los mejores salarios ofrecidos en 1992? Resulta que el salario mínimo (que sigue siendo referencia para hablar del nivel de salarios en general) empezó a descender en términos reales precisamente a partir de 1995 y esa caída, ininterrumpida desde entonces, lo coloca en un nivel 21.34% inferior al vigente en 1994.

No se sostiene la hipótesis de que todo ello sea responsabilidad del TLCAN. El problema es mayor: esos resultados se han dado con todo y TLCAN, a pesar de éste. Es pobre el argumento que pretende atribuir al Tratado el “mérito” que las cosas no hayan sido peores, porque nunca se planteó como tabla de salvación, sino como plataforma de lanzamiento. Y eso es lo que no ha ocurrido.

Los motivos

Intento algunas hipótesis en torno a los motivos por los que no ha ocurrido lo que, según los optimistas de 1992, debió haber sucedido.

Una de las causas por las que el impacto del Tratado ha sido prácticamente irrelevante medido en términos de desarrollo es, como ya se apuntó, que el despegue exportador de México había empezado años atrás y que en sus orígenes, aun antes del Tratado, se asoció con el inicio de la etapa de mayor crecimiento sostenido de la economía estadounidense. Así se entiende que hubiere disminuido la tasa de crecimiento de las exportaciones totales (excluido el petróleo) si se comparan las décadas 1984-1993 y 1994-2003, pero hubiere crecido la correspondiente a las ventas a Estados Unidos, no tanto por el Tratado cuanto por la sólida fase expansiva que empezaba a vivir esa economía.

Otro motivo radica en la raíz misma de la competitividad de las exportaciones mexicanas, fincada en una perversa combinación de dos componentes de distinta naturaleza: de un lado, los bajos costos de la mano de obra y sus correspondientes implicaciones en el mercado interno y los niveles de bienestar y, de otro, la importación de partes y componentes del exterior.

Respecto del primero de los componentes, un reciente ensayo de titulación en la Facultad de Economía¹⁷ muestra cómo muchos de los sectores exportadores ganadores en el marco del TLCAN han aumentado la productividad pero han disminuido los salarios entre 1993 y 2001:

17. Juan Sebastián Sombra Mendiola, *Revisión de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la productividad manufacturera. El caso de México*, Ensayo de titulación, Facultad de Economía, UNAM, México, junio de 2004.

Rama industrial	(variación porcentual)	
	Productividad	Salarios
Hilados y tejidos de fibras blandas	1.94	-1.71
Hilados y tejidos de fibras duras	0.98	-2.01
Otras industrias textiles	1.35	1.45
Prendas de vestir	-3.29	0.92
Maquinaria y equipo no eléctrico	3.04	0.93
Maquinaria y aparatos eléctricos	4.84	1.31
Equipos y aparatos electrónicos	3.99	2.09
Equipos y aparatos eléctricos	1.43	2.37
Vehículos automotores	8.18	0.50
Carrocería, motores y autopartes	1.19	1.44
Equipo y material de transporte	2.58	6.12

Salvo en los casos de prendas de vestir y equipo y material de transporte que destacan por aumentos de salarios perceptiblemente mayores a los incrementos en productividad o los casos, menores, en la rama de otras industrias textiles o en la de las carrocerías, motores y autopartes, en todas las demás actividades se pone en evidencia que las ganancias en productividad no se han reflejado en mejores salarios.

El otro de los dos componentes que integran la fórmula perversa de la competitividad es el de elevar el contenido importación de los bienes exportados, de donde deriva la desarticulación de las cadenas productivas y la progresiva separación del sector exportador del resto de la economía. Pareciera que se está volviendo a los viejos esquemas de enclaves agroexportadores o mineroexportadores que caracterizaron durante años a la región latinoamericana, pero ahora, en México, en el sector industrial.

No debe minimizarse el efecto impulsor de las exportaciones que ejerció la devaluación del peso de diciembre de 1994, a sólo un año de haber entrado en vigor el Tratado. En su primer año de funcionamiento (1994) las exportaciones a Estados Unidos aumentaron 24% respecto a 1993 y en 1995 aumentaron 25% *versus* 1994. A partir de entonces se moderaron las tasas de crecimiento.

Un tercer motivo por el que el funcionamiento del Tratado no se ha traducido en mejores condiciones para la economía se relaciona con la falta de políticas públicas de acompañamiento del propio Tratado. De manera equivocada se supuso que el Tratado sería capaz por sí solo de desencadenar todos los impulsos requeridos. Para fines de inyectar certidumbre entre los agentes económicos pudo haber sido necesario, pero evidentemente era insuficiente. Como se mencionó líneas arriba, en ausencia de una política industrial estratégica se permitió que la especialización a la que se aspiraba fuera gobernada por los intereses de las corporaciones, o bien se apostó a la especialización en algunos textiles y prendas de vestir sin percatarse que otros competidores estaban en condiciones de conquistar el mercado estadounidense sin tratado de ninguna especie y a miles de kilómetros de distancia. Tampoco se pusieron en práctica políticas de apoyo al campo compatibles y compensatorias con las normas y calendarios del Tratado; las consecuencias están a la vista.

Si diez años de TLCAN no han acreditado su capacidad para impulsar el desarrollo, no es razonable suponer que sí podrá hacerlo en sus segundos diez, de manera que para fines prácticos el TLCAN se ha convertido sólo en un dato más de la economía mexicana, como lo son sus dimensiones, las características de sus litorales, su orografía o su división territorial. Algunos lo tendrán como un factor de aliento, de la misma manera que al petróleo o a las bellezas naturales; otros lo ubicarán como un lastre, en rango comparable con la desigualdad en la distribución de los recursos hídricos o la pobreza de la tierra en varias regiones del país. Un dato, nada más.

No es razonable pensar que el Tratado ejercerá en el futuro cercano el papel que no ha tenido en el pasado porque sus efectos ya se han diluido en la economía nacional y han sido absorbidos por la economía mundial. México contó con unos cuantos años de acceso preferencial al mercado más grande del planeta, del que solamente lo separa una frontera de más de 3 000 kilómetros, y que atravesaba por la más intensa y prolongada etapa de prosperidad de todo el siglo XX. Durante esos años México aprovechó el impulso exportador de la década anterior y concentró aún más su comercio exterior, sus inversiones y sus fuentes de financiamiento externo en Estados Unidos.¹⁸ La inercia del mercado y la presencia del Tratado aumentaron el grado de dependencia de la economía mexicana respecto de la economía estadounidense. Este es otro dato.

Las condiciones ya son otras. El cambio inicia a principios de 2001 cuando la locomotora estadounidense redujo su marcha. Las importaciones que mensualmente ascendían a más de 106 000 millones de dólares en septiembre y octubre de 2000 (la media mensual para el año fue de 102 000 millones) descienden a 104 000 millones los siguientes tres meses y a partir de marzo de ese año disminuyeron consistentemente hasta una cifra mensual ligeramente superior a los 85 000 millones de dólares. El principio de 2002 marca el inicio de una incierta recuperación de la economía estadounidense que se traduce en un nuevo estímulo a las compras externas; éstas se recuperan y durante 2003 superan ligeramente los niveles récord alcanzados en 2000: 1 224 millones de dólares en 2000 y 1 263 millones el año pasado (es decir, un promedio de 10 500 millones por mes, cercanos a la máxima histórica mensual de septiembre y octubre de 2000). Pero México empieza a perder terreno durante la recuperación.¹⁹

Lo que apuntaban los primeros meses de 2002 se confirma durante 2003 y se mantiene en lo que va de 2004. Las importaciones de Estados Unidos el año pasado fueron

18. Al aumento en la concentración geográfica del comercio exterior mexicano se debe añadir la del origen de la IED y de los financiamientos. Entre 1984 y 1993, sólo en tres años (1985, 1987 y 1989) la IED estadounidense en México representó más de 60% del total recibido por el país y hubo años (1991, 1992 y 1993) en los que no llegó a la cuarta parte. Por el contrario, en la década siguiente, sólo en 1994 la IED de Estados Unidos fue inferior a 50% del total y en los últimos años (2000-2003) se llega a cifras superiores a 70%. En 1984 36% del saldo de la deuda pública externa de México se concentraba en Estados Unidos; la cifra disminuyó progresivamente a 26% en 1994. Al tercer trimestre de 2003 el porcentaje de la deuda pública externa con Estados Unidos era de 47 por ciento.

19. Un análisis detallado de este fenómeno aparece en Antonio Gazol Sánchez, "Sobre el estancamiento de las exportaciones mexicanas", *Economía Informa*, núm. 313, diciembre 2002-enero 2003, Facultad de Economía, UNAM, México.

8.5% superiores a las de 2002, en tanto que las procedentes de México sólo crecieron 1.9%.²⁰ Durante el primer trimestre de 2004 las compras estadounidenses en el exterior fueron 11.2% más elevadas que las del mismo periodo del año anterior, en tanto que las originarias de México crecieron 8.4%. De hecho, si no se considera al petróleo, las compras de Estados Unidos a México son menores en 2003 a las registradas en 2000: 124 400 millones de dólares *versus* 127 000 millones.

Se presencia un fenómeno de carácter sistémico que abarca a ramas en las que se registra un descenso absoluto en los valores exportados y ramas en las que disminuye la tasa de crecimiento que no se corresponde con la marcha de las importaciones en Estados Unidos.²¹

Entre las ramas cuyas compras a México han descendido en términos de valor y que en conjunto representan 31% del total se cuentan: automóviles, indumentaria y productos de algodón, "otros textiles", televisiones y equipo de video, transformadores y generadores, aparatos eléctricos y partes, accesorios para computadoras y partes, equipo de telecomunicaciones.

Respecto a las ramas que han perdido dinamismo las exportaciones mexicanas, medido por la comparación de las tasas medias anuales de crecimiento y que absorben 30% del total, se localizan: instrumentos de medición, "otra" maquinaria industrial, equipo fotográfico y accesorios, manufacturas metálicas diversas, equipo científico, médico y para hospitales, "otros" automóviles completos y ensamblados, motores y partes para motores, partes y accesorios para automóviles, muebles y enseres domésticos, vino y productos relacionados.

Se está ante una tercera parte de las importaciones estadounidenses originarias de México, algo más que una muestra, que pone de manifiesto el principio del agotamiento del TLCAN como impulsor de exportaciones, independientemente del grado en el que lo hubiere sido en el pasado.

Al fenómeno señalado debe sumarse la desaparición del margen de preferencia del que se ha beneficiado la oferta exportable mexicana en el mercado de Estados Unidos y que la privilegiaba ante la oferta de otros países latinoamericanos.²² Ha entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Chile, se ha firmado otro más con América Central y el Congreso estadounidense aprobó la legislación que permite conceder preferencias arancelarias a la Comunidad Andina. Está en curso la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA) que, de suceder lo que desea Estados Unidos, pondría en plano de igualdad toda la oferta exportable latina y del Caribe a la vista del consumidor de Estados Unidos. Es evidente que han cambiado y cambiarán todavía más las condiciones de competencia.

20. Salvo indicación en contrario, toda la información estadística sobre importaciones de Estados Unidos proviene de USITC, *Bureau of Economic Analysis*.

21. Un análisis más detallado aparece en Antonio Gazol Sánchez, "En torno al agotamiento del TLCAN," en *Economía Informa*, núm. 327, junio de 2004, Facultad de Economía, UNAM.

22. En esta afirmación no se consideran los países incorporados en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que data de 1983 y por la que algunas manufacturas producidas en el Caribe y en América Central gozan de un trato preferencial, no recíproco, al mercado de Estados Unidos.

Como agente promotor de inversión extranjera el Tratado también está perdiendo efectividad. La UNCTAD revela que ya hay otros destinos más atractivos para los inversionistas, aun sin tratado comercial con Estados Unidos, como Brasil, China, Hong Kong o Australia, si se atiende al volumen recibido (hasta 2002) o por el dinamismo que han adquirido en los años recientes (también hasta 2002) Chequia, Malta, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, India y la misma China.

Un TLC agotado

La conclusión es obvia: el posible efecto dinamizador y estimulante de las exportaciones y de las inversiones que pudo haber ejercido el TLCAN se ha diluido porque otros competidores ya compensan eficazmente las ventajas competitivas de México derivadas de la combinación de acceso preferencial con vecindad y tradición. Significa que habría que buscar otras fuentes de competitividad porque aquellas que permitieron a México aprovechar los últimos diez años de bonanza estadounidense que durante la última década del siglo veinte ya se agotaron.

Si el TLCAN ya dio todo de sí, es necesario pensar en el futuro. En principio, para fines analíticos, se perciben tres posibles escenarios:

- Todo sigue igual y se deja el futuro a la inercia del pasado
- Tal y como sugieren algunos sectores se renegocien los aspectos del Tratado que se han considerado (o revelado) perjudiciales para México
- Se llega a otro tipo, es decir, a otra intensidad,²³ de integración en América del Norte

Que todo siga igual podría significar que Estados Unidos ya no sería la prioridad de la política comercial mexicana, que se le dejaría a su crecimiento natural y, en todo caso, se procuraría no perder demasiado. De continuar o consolidarse la tendencia apuntada anteriormente, México seguiría perdiendo espacio como proveedor de Estados Unidos y de cualquier manera deberá localizar nuevas fuentes de competitividad no basadas en el bajo costo de la mano de obra y habrá que plantearse una auténtica política de diversificación geográfica de su comercio exterior, sin que ello se pudiera confundir con desaprovechar la vecindad (y el propio Tratado) con el importador más voraz del mundo. Los vínculos comerciales establecidos a lo largo de la historia hacen altamente improbable que se presente este escenario.

El segundo escenario –la renegociación de lo que no ha resultado– supone tener absoluta claridad respecto de lo que se quiere volver a negociar y de lo que se está dispuesto a dar a cambio. No parece necesario subrayar que se trata de una *renegociación* y no de una denuncia unilateral, que es otra cosa y que adquiere en lo político y en lo eco-

²³. Se utiliza el término adoptado por Jaroslav Vanek porque evita incurrir en el error de suponer que la integración entre países es, necesariamente, un proceso por etapas. En la realidad lo que sucede es que hay una integración más o menos intensa y esa intensidad está dada por el tipo y eficacia de los vínculos establecidos para y entre los agentes económicos. Jaroslav Vanek, *Comercio internacional. Teoría y política económica*, UTEHA, México, 1964.

nómico una dimensión distinta. A lo largo de diez años han surgido diversas cuestiones que apuntarían en la dirección de revisar el Tratado. Además de la obvia e improbable área agropecuaria, existen otras en las que podrían construirse las condiciones para una nueva visión, pero no dejarían de ser modificaciones puntuales, acotadas a casos específicos. Por citar un par de ejemplos se pueden mencionar el tema del transporte de carga, habida cuenta de la ineficacia mostrada para hacer cumplir los términos negociados (y el escaso interés real mostrado por las partes involucradas para que se cumplan), así como lo referente al capítulo XI en materia de inversiones, en especial en lo que toca a la solución de controversias, tema en el que Canadá ha manifestado inconformidad con la forma en que se ha interpretado y aplicado y, consecuentemente, intenta llevarlo de nuevo a la mesa.

¿Más integración para mañana?

El tercer escenario –modificar el grado o intensidad de la integración– precisa de alguna consideración particular, porque tiene implicaciones de fondo para el futuro de la economía y de la política que van bastante más lejos que las de una simple zona de libre comercio. Es el que más posibilidades tiene de ocurrir, entre otras razones porque es difícil imaginar alguna institución que no evolucione. El propio artículo 102, como se mencionó al principio, señala que uno de los objetivos del Tratado consiste precisamente en ver a futuro cómo “ampliar y mejorar los beneficios”.

En teoría se abren varias alternativas: desde una regresiva, poco probable, consistente en convertir a la actual zona de libre comercio (ZLC) en una simple zona preferencial, hasta cualquiera de los modos de integración que van más allá de una ZLC, o intentar algo diferente. En este sentido se menciona la Iniciativa para Norteamérica, pero también existen elementos para soportar la hipótesis de que se ha decidido avanzar en el camino de la integración convencional.

Casi desde el principio de su gestión, el presidente Fox se ha referido a un *TLC-plus*²⁴ pero no ha precisado en qué puede consistir. El término ha evolucionado y aparentemente ha llegado a una Iniciativa para Norteamérica que ha sido invocada hasta en dos ocasiones, ambas en presencia del Presidente de Estados Unidos, pero de la que se desconoce el detalle de su contenido.²⁵ Ha trascendido que cubre cuatro temas: bienes industriales, alimentos, facilitación del comercio y energía.

Los dos primeros temas (bienes industriales y alimentos) ya están previstos en el Tratado vigente. En todos ellos se han cumplido los plazos para el desmantelamiento arance-

24. No sólo el Presidente de México utiliza el término. También lo han manejado algunos parlamentarios, empresarios o académicos canadienses. Es útil consultar el Informe del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes de Canadá de diciembre de 2002, titulado *Socios en América del Norte. Promover las relaciones con Estados Unidos y México*, en el que se analiza con rigor y detalle el futuro de la relación trilateral. Esa consulta podría servir, al menos, para poner de relieve que mientras en Canadá ya se debate públicamente un tema de esta trascendencia, en México nos quedamos en el ámbito de un aviso en el *Diario Oficial* al que se hace referencia un poco más adelante.

25. La única información disponible, en la que se basa este texto, es la que aparece en la página de Internet de la Presidencia de la República.

lario y han operado las reglas de origen convenidas. No se percibe qué podría contener en esta materia la Iniciativa para Norteamérica, salvo intensificar el grado de integración, a lo que se hace referencia más adelante. En el tema de alimentos, en 2008 se cumplen los plazos para eliminar restricciones al comercio trilateral de las excepciones que están pendientes: maíz, frijol, azúcar, leche en polvo, jugo de naranja y algunos lácteos; todo lo demás ya participa del libre tránsito regional. ¿Dada la elevada sensibilidad que para las tres partes (o para alguna de ellas, según el producto) significan estos bienes se está pensando, acaso, en una revisión de lo pactado en 1992? Parece improbable.

El tercer tema, la facilitación del comercio, sin duda es relevante para los agentes económicos que todavía enfrentan trámites innecesarios, criterios diferentes en las aduanas o diversas reglamentaciones internas no siempre claras o útiles. La obligación de cumplir con las reglas de origen “no facilita” el comercio, pero son propias de una zona de libre comercio. Intentar y alcanzar acuerdos para facilitar el comercio y estar atentos a que se cumplan, reduce los costos de transacción y puede ser importante, pero se antoja un tanto excesivo como centro o eje de toda una Iniciativa para Norteamérica. Al efecto sería más que suficiente que a nivel de subsecretarios convinieran lo necesario y el resultado fuese firmado por los respectivos secretarios.

Quedaría un cuarto tema: el de la energía. No está de más recordar que cuando se iniciaron las negociaciones conducentes al Tratado, las dos delegaciones convinieron en retirar de la mesa dos temas considerados sensibles: México el de energía y Estados Unidos el de migración. Tampoco estorba hacer memoria de aquel célebre *Informe Hill*, de fines de los setenta, en el que se abogaba por un mercado común entre Canadá, Estados Unidos y México que tendría como propósito satisfacer las necesidades energéticas estadounidenses²⁶ y que vinculaba, por primera ocasión públicamente, los temas energía y migración. El capítulo VI del Tratado (energía y petroquímica básica) inicia con una precisión que no aparece en ninguno de los demás capítulos, donde “Las partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones”.²⁷ El capítulo constituye una repetición de lo que señala la legislación mexicana en la materia.

En este marco es inevitable la reflexión en torno a la pertinencia de traer de nuevo a colación el tema energético y su (aparente) desconexión de su correlato histórico que ha sido el tema migratorio. Es de suponer que si el Presidente de México (que evidentemente conoce los antecedentes) ha aceptado que se incluya el tema en la Iniciativa para Norteamérica, es porque la otra parte ya aceptó la inclusión de lo relativo a la migración. Un optimista podría suponer que si no se ha anunciado de esta manera se debe al año electoral estadounidense. Aunque también cabe la posibilidad de que se haya decidido

26. Kenneth Hill en *Una propuesta para un Mercado Común entre Canadá, Estados Unidos y México* concluía que: “Las garantías norteamericanas de comprar combustibles mexicanos... y estabilizar sus precios, así como comprar los productos agrícolas y manufacturados de México sin restricciones... (así como) una solución al problema de los trabajadores migratorios, mediante la eliminación de las barreras migratorias existentes... Además, Estados Unidos garantizaría la seguridad militar de esta comunidad económica que extendería sus operaciones en el Caribe”. Citado por Pedro Castro Martínez en “México y la Política Comercial Estadounidense, 1982-88”, *Foro Internacional*, vol. XX, núm. 3, enero-marzo de 1990, El Colegio de México.

27. Párrafo 1 del artículo 601 del TLCAN.

desvincular ambos temas, pero no es fácil imaginar otro tema, del mismo peso, que pudiera equilibrar una negociación en esos ámbitos. De cualquier manera, la pregunta es si México estaría dispuesto a pagar con su sector energético un eventual acuerdo migratorio con Estados Unidos. En rigor, es así como está planteada la ecuación desde 1990, si no es que desde antes.

La intensidad de la integración

Lo de la Iniciativa puede ser la forma de plantear un grado más intenso de integración en América del Norte, para lo que en México ya se están dando los pasos previos. El pasado 12 de febrero apareció en el Diario Oficial una convocatoria de la Secretaría de Economía en la que invita a los sectores productivos interesados a emitir comentarios en torno a una futura “armonización” del arancel NMF (nación más favorecida) entre México, Estados Unidos y Canadá “y una posible liberalización de las reglas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”.²⁸ No deja de ser sintomático que el encabezado de la convocatoria mencione el término “comentarios”, pero en realidad es una invitación a presentar propuestas para tal “armonización” y se sugiere, “como marco de referencia”, “considerar la armonización de aranceles a la tasa más baja que aplique actualmente alguno de los tres países o a una tasa menor, y la armonización de sectores productivos completos o de cadenas productivas que incluya un grupo amplio de bienes”. Simultáneamente convoca a presentar propuestas para la liberalización de las reglas de origen.

En otros términos, de lo que se está hablando²⁹ es de la sustitución de la actual zona de libre comercio por una unión aduanera. Ello implica que se han tomado, por lo menos, tres decisiones previas que están implícitas en este inocente aviso:

28. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 2004, pp. 16 y 17.

29. Un nuevo dato pone de manifiesto que no sólo la desconocida Iniciativa para Norteamérica y la soterrada Unión Aduanera están en la agenda de la integración de México con América del Norte. El pasado 29 de junio (cuando ya había sido entregado este original para su publicación) el Secretario de Relaciones Exteriores expuso las ideas del gobierno mexicano en relación con ese tema. En su discurso inaugural del II Taller Empresarial de la Sociedad para la Prosperidad, ante un público binacional y en presencia del Presidente de México, el canciller Derbez mantuvo la tesis de la mayor integración de otras regiones, en particular la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) y de la competencia china, y planteó que la mejor forma de enfrentar con éxito las nuevas circunstancias consiste en avanzar en cuatro grandes temas en la integración de América del Norte:

1. Competitividad regional (que tiene que ver con tecnología, investigación y desarrollo, educación, normatividad y con el mercado de capitales: la idea sería llegar a una normatividad común y a un mercado de capitales también común).

2. Seguridad regional y un sistema legal común

3. Infraestructura común, particularmente en la zona fronteriza

4. Mercado de trabajo regional

Sin entrar en mayores detalles, es útil reflexionar, de nuevo, sobre el viejo tema de las asimetrías y en torno a tres preguntas: ¿de verdad cree el canciller que Estados Unidos convendría en políticas de seguridad común, de una legislación común, de una normatividad común en materia de educación, ciencia y tecnología, mercado de capitales, que no fueran las suyas propias? ¿por qué no se dice que lo que en el fondo se está proponiendo es adoptar en México las disposiciones estadounidenses en esos y otros temas? ¿no sería más correcto preguntarle a los mexicanos si están dispuestos a la plena integración, en todos los ámbitos, con Estados Unidos?

- Se ha adoptado la decisión de aumentar el grado de intensidad en la integración económica de México con Estados Unidos
- Se ha decidido abatir el nivel arancelario vigente para todos los bienes procedentes de países distintos del TLCAN
- Se ha optado por privilegiar la articulación de las cadenas productivas en la región de América del Norte sobre la reconstitución de las cadenas productivas internas

Aumentar la intensidad en la integración conduce a fortalecer el vínculo de la economía mexicana con el ciclo económico de Estados Unidos. Antes de llegar a ello, sería conveniente formular y poner a prueba los instrumentos de política económica que, de alguna manera, protejan cuando sea necesario y estimulen cuando fuera posible. De igual modo, siempre en el supuesto de que ya sea una decisión tomada haber aceptado un mayor nivel de integración, sería útil un análisis sobre ese nivel, grado o intensidad y comparar costos y beneficios entre una unión aduanera y un mercado común.

La unión aduanera va más allá de la zona de libre comercio porque significa la adopción de un arancel externo común para los tres países y todo lo demás permanece igual; esto es, se mantiene el flujo de mercancías, servicios y capitales en los términos actuales y el cambio sólo se da en el ámbito recaudatorio y de protección a la actividad económica interna respecto de la competencia de terceros. Un mercado común, en cambio, supone (al menos en teoría) preservar el libre tránsito que ya existe con la zona de libre comercio y lo mantendría con la unión aduanera, pero se le agregaría el libre movimiento del factor trabajo. Sin emitir todavía opinión al respecto, ¿no sería una forma de empezar a disociar el tema de la migración del de la energía en la relación bilateral con Estados Unidos? o ¿sería también un mercado común energético?

Un mercado común se relaciona, con frecuencia, con alguna tendencia a la armonización (sin comillas en este caso) de las políticas financieras y monetarias y, eventualmente, puede conducir a la unión monetaria, aunque no necesariamente.³⁰ Dinamarca, Gran Bretaña y Suecia forman parte del gran mercado común que es la Unión Europea pero no participan de la moneda única. Como sea, si se piensa en otro grado de integración, debe intentarse una visión de mayor perspectiva histórica.

La decisión de intensificar el nivel de integración, sea cual fuere ese nuevo nivel, debe ser soportada jurídicamente. El Ejecutivo Federal fue autorizado por el Senado de la República para la construcción de una zona de libre comercio y no una unión aduanera (o algo más), porque eso fue lo que se le planteó. En la presentación oficial al Senado del texto del Tratado, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial era enfático: “reitero que negociamos un Tratado de Libre Comercio, no una unión aduanera, mucho menos un mercado común. Por esta razón, México conservará intacta su soberanía comercial en la relación

30. Cuando se habla de unificación monetaria suele confundirse con dolarización. Son fenómenos diferentes, pero en América del Norte (como en el resto del continente) la presencia y hegemonía del dólar son de tal magnitud que no es imaginable una “moneda única” o una “moneda común” que no sea la divisa estadounidense.

con otros países.³¹ México se reserva, así, el derecho de establecer el régimen comercial, frente a países no miembros del Tratado, que mejor convenga a sus intereses”.³² Por la vía de los hechos se está construyendo una unión aduanera por cuanto la “armonización” arancelaria se utiliza como sustituto de “igualación” y de ésta provendría lo innecesario de las reglas de origen. Pero ello tiene que ver con la segunda decisión previa a la publicación de la convocatoria del 12 de febrero.

El hecho de abatir los aranceles para terceros países (de eso se tratan los aranceles NMF) se puede examinar desde distintos ángulos. Primero, habría que establecer la relación de ese nuevo arancel “armonizado” con Canadá y Estados Unidos con los compromisos contraídos por México en razón de los tratados de libre comercio vigentes con otros países. En 2003 las importaciones provenientes de los 29 socios de México en otros tratados ascendieron a 17% del total,³³ que es de suponer sólo se verían afectados por el establecimiento de un arancel externo común si el nivel de éste reduce el margen de preferencia de que gozan en el mercado mexicano. México siempre podrá argüir, con razón, que comprometió un calendario para la eliminación de restricciones y no la magnitud del margen preferencial. Sin embargo, ello podría ser contrario a la política declarada de procurar mayor diversificación geográfica del comercio exterior mexicano.

De cualquier manera, con el tiempo (según el calendario respectivo) tienden a cero los niveles de arancel aplicable a las importaciones procedentes de las otras zonas de libre comercio de las que México forma parte, por lo que el nivel arancelario que surja de la convocatoria incidiría sobre 18% de las importaciones mexicanas.³⁴ Quiere decir que un segundo ángulo de examen de la decisión de buscar el arancel más bajo de los tres posibles (o uno menor, de ser el caso) tiene que ver con el impacto en los sectores económicos de reducir, aún más, los magros niveles de protección de los que actualmente podrían beneficiarse. ¿Dónde están los programas de apoyo para que los sectores, las ramas, las empresas que resulten afectados estén en condiciones de enfrentar las nuevas reglas de competencia? ¿acaso no son necesarios?

Un tercer ángulo es el de la recaudación fiscal en sus dos vertientes. De un lado, es de esperar que las autoridades correspondientes ya hayan evaluado la reducción en la captación de impuestos como resultado de las menores tasas y hayan ubicado las fuen-

31. Esta afirmación del Secretario es incorrecta: México ya “había cedido” parte de su soberanía en materia arancelaria cuando en 1986 consolidó su arancel en el GATT. A partir de entonces México, como cualquier otro país miembro del GATT-OMC, no puede alterar hacia arriba los niveles arancelarios comprometidos (“consolidados”, en el lenguaje *gattiano*) en esa instancia sin otorgar concesiones compensatorias.

32. Jaime Serra Puche, “Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos a la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores”, 14 de agosto de 1992, en *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, Secofi, octubre de 1992, p. 63.

33. En el porcentaje se incluye el comercio con Japón, país con el que ya concluyeron las negociaciones para un TLC. Excluido este país, la cifra sería de 13 por ciento.

34. Se entiende que la diferencia (65%, considerado 17% procedente de las otras ZLC) es la importación originaria de Canadá y Estados Unidos.

tes compensatorias;³⁵ de otra parte, lo realmente importante, desde el principio, debiera haber una definición clara respecto del destino de lo recaudado en las aduanas de los tres países. Con un arancel externo común en toda América del Norte los exportadores de terceros países acudirán a un territorio aduanero único, al que podrán acceder por un solo puerto de ingreso. Por eso es que cobra sentido la consulta sobre la “liberalización de las reglas de origen”: ya no serían necesarias, porque su propósito consiste en impedir la triangulación del comercio desde el país miembro del Tratado con arancel más bajo. Desde el nuevo territorio aduanero común se distribuiría la mercancía al resto de ese territorio aduanero común; de ahí la importancia del tema. ¿Cómo se distribuiría el monto de lo recaudado? ¿a qué se destinaría? Durante los primeros años de funcionamiento de la unión aduanera en el entonces Mercado Común Europeo (en 1968) los fondos captados en la aduana constituyeron la principal fuente de recursos de la Comunidad, con los que financiaba la Política Agrícola Común y apoyaba los Fondos Estructurales establecidos para cerrar la brecha de ingreso y condiciones de vida entre las regiones europeas. ¿Es en eso en lo que se está pensando?

La tercera de las decisiones implícitas en la convocatoria para llegar a la unión aduanera es la que pretende consolidar la integración regional, probablemente por encima de la integración nacional. El hecho de sugerir que las propuestas de los empresarios cubran “sectores productivos completos o cadenas productivas que incluya un grupo amplio de bienes” supone fortalecer los actuales niveles de integración regional horizontal y, consecuentemente, el comercio intraindustrial y, eventualmente, el comercio intrafirma. Es posible que con esta medida aumenten la productividad y la competitividad de las empresas exportadoras integradas regionalmente, pero no se distinguen los mecanismos por los que esas ganancias en productividad y competitividad no se concentren en los grupos de alto ingreso que forman en las filas de los enclaves exportadores del país.

Veinte años de apertura, con diez de TLCAN, han puesto en evidencia que la apuesta por la exportación como factor dinámico del desarrollo no ha sido exitosa, y que no lo ha sido, precisamente, porque ha desvinculado la actividad exportadora del resto de la economía. El mercado no proveerá lo necesario para que ese fortalecimiento de la integración regional se refleje en el espacio de lo nacional.

Finalmente, parece prudente adelantarse a la observación en cuanto a que el aviso-convocatoria del 12 de febrero sólo invita a “armonizar” aranceles en algunos sectores o para algunos bienes y que eso no constituye una unión aduanera en el sentido más puro del término. Aceptado el argumento, bien podría señalarse que se trataría, entonces, de una serie de uniones aduaneras sectoriales, pero el fondo sigue siendo el mismo, con el ingrediente de la forma poco ortodoxa (por no decir poco transparente) del camino (tortuoso) para llegar a una mayor intensidad en la integración de México con América del Norte.

35. Es cierto que los impuestos al comercio exterior tienden a perder significado en las economías modernas por cuanto se considera que es mayor la recaudación potencial derivada de la mayor actividad económica que se supone provoca el libre comercio, pero en las lamentables condiciones en que se encuentran las finanzas públicas en México no está de más tomar las precauciones del caso.

Reflexión final

Al llegar a este punto es inevitable arriesgar algún comentario respecto al entorno en el que habrán de tomarse las definiciones básicas de política económica para el futuro.

La integración económica con América del Norte ni va a dar reversa ni se va detener. La situación actual es que se cuenta con una zona de libre comercio que ha llegado hasta donde a un instrumento de esta naturaleza le es posible, que empiece a mostrar síntomas de agotamiento y que ya se han dado los primeros pasos para su sustitución por otro más intenso, pero en el marco de un vínculo aún más fuerte que hace diez años con la economía de Estados Unidos.

De otra parte, la especialización, producto de diez años de TLCAN y otros diez de apertura comercial previos, ha sido gobernada por los intereses de las corporaciones, en lo industrial, y por los dictados del mercado, en lo agrícola. La desarticulación de las cadenas productivas en el ámbito interno ha derivado en una sólida integración productiva en la región norte de América.

Al cabo de diez años lo que queda en claro es que ni la consolidación del impulso exportador iniciado con anterioridad, ni el aumento en las inversiones foráneas, ni la especialización, se han reflejado en mayores tasas de crecimiento y mejores condiciones de vida para los mexicanos. La importancia que han adquirido las remesas de los trabajadores migratorios en la balanza de pagos constituye una contundente respuesta al antiguo planteamiento de 1992-1994 en el sentido de que México ya no exportaría personas, porque exportaría mercancías. Sí, ha exportado mercancías, pero también personas, y más que en 1994.

Estos son los datos. Los datos duros que nadie, responsablemente, puede ignorar al momento de diseñar la orientación de cualquier política económica o, mejor, de cualquier política a secas.

No debemos permitir que, de nuevo, el futuro nos alcance 