

El TLCAN y su relanzamiento

ARTURO OROPEZA GARCÍA

Introducción

A diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la naturaleza de las intencionalidades y las condiciones económicas políticas y sociales en las que se realizó, tanto de los países firmantes, como del mundo global y hemisférico que le rodearon, son diametralmente diferentes. Por ello no resulta exagerado decir que al coincidir en la reseña o evaluación del TLCAN, desde cualquier punto de vista, se participa en una especie de obituario de los diez años transcurridos, o en una dinámica de antropología jurídica, económica o comercial del mismo, debido a la velocidad brutal con la que se han desenvuelto los fenómenos económicos, producto entre otras razones, del contenido tecnológico del acontecer global.

No obstante de que no todas las etapas comprometidas en el cuerpo legal se han vencido (quedan por ejemplo por cumplirse temas como el del maíz, frijol, leche en polvo, jugo de naranja congelado, etc., que tienen desgravaciones previstas para el 1 de enero de 2008), al hablar del TLCAN bajo la misma estructura de negociación que se concretó en 1994, estamos hablando de un tema pasado, que si bien se pensó y se articuló con visión de futuro, la rapidez del desenvolvimiento de los procesos regionales y globales lo han dejado varado en su plataforma de despegue, en espera de una urgente reingeniería que lo dote por lo menos de dos modalidades: la primera, de la actualización que lo ubique nuevamente en un plano de competitividad en relación con los demás esquemas de integración, y la segunda, que prevea mecanismos internos de actualización que eviten su sobreseimiento por razones de obsolescencia geopolítica, económica o comercial.

A una década de la firma del tratado, los cambios sucedidos en una realidad global dominante nos obligan a posponer los festejos o los lamentos de sus siempre polémicos resultados. Lo anterior vale la pena trocarlo por un ejercicio más útil que intente contestar a la pregunta ¿qué sigue?, en un momento en que las crisis del desarrollo sostenido, de los déficit públicos, o como lo llama Ulbrich Bech, la "brasileñi-

zación de occidente" o sea, la precariedad del empleo, se generalice como producto de la era global.

Las pláticas y negociaciones del TLCAN coinciden a principio de la década de los noventa con el momento en que se hablaba de la construcción de un "nuevo orden global", el cual se caracterizaba por la definición del "fin de la historia", donde la influencia de la diada occidental-americana: democracia-libre mercado-globalización, invadía todos los esfuerzos de las nacientes economías de Europa del Este y de las apabulladas naciones latinoamericanas, que venían de la larga noche de la década de los ochenta.

El TLCAN se firma en un momento de optimismo, donde la apuesta se hace a los fundamentos "ganadores" de la guerra fría, desglosados sugerentemente en los diez postulados del "consenso de Washington" los cuales de uno u otro modo, fueron adoptados por la mayoría de los países en busca del desarrollo.

A diez años mucho ha cambiado y obliga a su replanteamiento. El TLCAN como parte sensible de este proceso e inmerso en este marco de variantes, exige alejarse de falsos triunfalismos y caer en la tentación de análisis periféricos que no resultan en propuestas útiles para la consecución de los objetivos y fines que fueron planteados desde 1994. En este sentido su recapitulación debe advertirse desde su estrategia geopolítica, la cual como ya lo señalamos, se construyó desde el concepto del "nuevo orden global", el cual ha señalado acertadamente Carlos Fuentes, ha devenido en un "Nuevo desorden internacional", al no haber cumplido su oferta de un mayor bienestar para todos y por el contrario, al haber logrado como dice Hernando de Soto que "para las cinco sextas partes de la humanidad, esta no sea la hora del mayor triunfo del capitalismo sino la de su crisis";¹ o como reseñan Hardt y Negri, "Hoy se admite ampliamente que la noción de orden internacional que propuso una y otra vez la modernidad europea... ahora esta en crisis".²

El factor global

A más de una década de distancia el concepto de lo global sigue sin ajustarse a una interpretación puntual, quizá porque no alcanzamos a entenderla toda-

vía o porque no hemos trabajado en la posibilidad de medirla. "El término 'globalización' ha adquirido una carga emocional en el discurso público. Para algunos conlleva la promesa de una sociedad civil internacional que puede conducir a una nueva era de paz y democratización. Para otros comporta la amenaza de una hegemonía económica y política estadounidense cuya consecuencia cultural sería un mando homogenizado parecido a una especie de Disneylandia metastática."³ Sin embargo la reflexión más generalizada la sintetiza García Canclini: "Es curioso que esta chispita de todos contra todos, en la que van quebrando fábricas, se destrozan empleos y aumentan las migraciones masivas y los enfrentamientos interétnicos y regionales, sea llamada globalización. Llama la atención que empresarios y políticos interpreten la globalización como la convergencia de la humanidad hacia el futuro solidario, y que muchos críticos de este proceso lean este paisaje desgarrado como el proceso por el cual todos acabaremos homogenizados."⁴



Rogelio Cuéllar, *Sin título*

En lo que hace a los procesos de globalización en América Latina el resultado es el mismo. Desilusión y pérdida del rumbo hacen recordar las mismas sensaciones que invadían a los países de la región a fines de los ochenta y principios de los noventa. Al respecto es obligado referirse al libro que explica de mejor manera la aventura de la década de los noventa escrito por Stiglitz, el cual no evade la ironía cuando lo titula como *Los felices 90* y agrega en el subtítulo la sugerente etiqueta de "La semilla de la destrucción". Stiglitz ratifica que "actualmente, en toda Latinoamérica existe un sentimiento de desilusión en las medidas promovidas por Estado Unidos y el FMI. El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la prerreforma... El desempleo ha subido tres puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo dos dólares diarios) ha aumentado incluso en términos del porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento, los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta. En toda Latinoamérica la gente se pregunta: ¿nos ha fallado la reforma o la globalización?"⁵

Por todo ello resulta ineludible al abordar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ubicar-

lo como un prolegómeno de estudio no dentro del debate de 1992, sobre la procedencia o improcedencia de la globalización, tema ya muy superado, sino dentro de la puesta en práctica y los resultados de la misma. También resultara útil revisar la herramienta comercial utilizada, contextualizándola a la luz de los casos tanto de éxito como de fracaso que ha arrojado como saldo este primer impulso globalizador.

Ver el TLCAN tan sólo a través de las cifras de los sectores ganadores (textil, automotriz, electrónica), llevaría a correlaciones apresuradas. Partir únicamente del superávit comercial de México con Estados Unidos (más de 40 mil millones de dólares en 2003), podría generar una tendencia de construcción de paradigmas comerciales que eviten reflexionar sobre el tratado comercial en particular y de una manera más integral, sobre el futuro del desarrollo económico de sus participantes (Canadá, Estados Unidos y México).

Partiendo del contenido mismo del tratado, rápidamente aparecen temas inacabados en los capítulos de servicios financieros, agricultura, propiedad intelectual y compras de gobierno, entre otros, en los cuales privó una ventaja desproporcional que claramente se reconoce por el propio Stiglitz cuando señala "que negociáramos con dureza era comprensible, y que la combinación de la dureza de las negociaciones y nuestra fuerza económica condujera a un acuerdo comercial 'injusto' que nos beneficiaría a nosotros más que a otros era predecible. Pero fue tan injusto, tan descompensado, que algunas de nuestras ganancias se obtuvieron a costa de otros."⁶ En esta línea de la desproporción se pueden citar los casos de las escobas de mijo, el atún, el aguacate, el tomate, el transporte de carga, el cemento, etcétera.

El factor asiático

Sin embargo, caer en el detalle de la letra chica a diez años de la firma del tratado sería repetir el error con consecuencias magnificadas. Lo que realmente destaca en la mesa de debate del TLCAN con motivo de la década de su vigencia, es la viabilidad misma del instrumento en un mundo comercial continental sujeto a una dinámica explosiva determinada entre otros factores por el componente asiático. China y los países de Asia Pacífico, hoy influyen con 20% del comercio del mundo, 23% del PIB mundial y 28% de la demografía del planeta. Cuentan de igual modo con

la tasa de crecimiento económico anual más alta, del orbe (7% en promedio), circunstancias todas que no operaban en 1990.

Al reflexionar sobre el TLCAN, la primera interrogante que surge es si la herramienta del tratado pensada en los noventa, sigue siendo válida para la primera mitad del siglo XXI, o si, con todas sus ventajas e imperfecciones, ya resulta insuficiente para promover las políticas de desarrollo sostenido de Canadá, Estados Unidos y México. A la luz del desencadenamiento de los hechos y los resultados, parece evidente que la estrategia de una zona de libre comercio hoy resulta marcadamente obsoleta e insuficiente frente a los retos que cada uno de sus integrantes tiene por resolver.

En lo que hace al tema global, la primera observación tendría que hacerse en el contexto de la contienda que ya escenifican China y Estados Unidos por la primacía económica de esta mitad de siglo. Con base al crecimiento sostenido de China (8% anual), se espera que ésta supere el nivel económico de la Unión Europea en 2025 y alcance y supere a Estados Unidos en 2050. Si esta simple hipótesis aritmética es así, pareciera que Estados Unidos requeriría profundizar sus estrategias complementarias de desarrollo de su mercado interno y aquellas que pertenecen a su mercado global, y en este último, revitalizar su estrategia de complementación con México y con Latinoamérica.

Con base en los últimos hechos económicos de una inversión en China en constante crecimiento (se estima que la inversión japonesa y estadounidense representan 60% de la inversión extranjera directa en China); de una plataforma de exportación de Estados Unidos desde China en paralelo a la nacional; de una significativa tolerancia a violaciones sobre temas de propiedad intelectual, derechos humanos y democracia, así como del aprovechamiento de un "dumping social" con base en condiciones laborales que se remontan a principios del siglo pasado, pareciera que la estrategia estadounidense no es ajena al "milagro chino". En los números, el impacto se corresponde a la política de apoyo promovida o tolerada, ya que el país asiático es hoy el segundo país exportador en importancia para Estados Unidos, con un crecimiento en 2003 de aproximadamente 10%, y con un déficit que ya en el primer semestre de 2004 alcanzó la cifra de 56 mil millones de dólares.

Ante la contundencia de las cifras de la relación Estados Unidos-China, la pregunta en el primer lustro del siglo XXI es ¿qué quiere o que pretende Esta-

dos Unidos de una alianza estratégica comercial, económica y política con México?, la cual la había estructurado en los noventa a través de la integración de una zona de libre comercio. Y a partir de la respuesta habría que hacer una segunda reflexión en el sentido de si el TLCAN sigue siendo el camino suficiente y adecuado.

Debilitamiento del TLCAN

No escapa a nadie que el vigor y la fortaleza del TLCAN (sus resultados positivos), empezaron a debilitarse a fines del siglo pasado y que en 2000 las consecuencias y las expectativas económicas y comerciales francamente cambiaron, tanto por la insuficiente estrategia pública seguida por México, como por el reacomodo de los parámetros de productividad impuestos por el componente asiático, liderado de manera central por los costos y los precios de la oferta china. En este sentido, en los últimos diez años las importaciones estadounidenses a China crecieron 240%, con un tremendo impulso del 15% promedio anual en 2002 y 2003. A diferencia de lo anterior, México de 2000 a 2003 tuvo un decremento de .6%. Estos resultados se dieron a pesar de que el país asiático carece de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Del breve análisis numérico se desprende que de mantenerse esta tendencia, en cinco años los productos chinos podrían representar más de 50% de las importaciones manufactureras estadounidenses, desplazando o desapareciendo del

escenario a los productos mexicanos en particular y a los latinoamericanos en general, como el previsible caso de los textiles a partir de 2005.

Más allá de las políticas internas y las estrategias públicas tanto de México como de Estados Unidos, que desde luego juegan un papel relevante, pero que no son materia de este trabajo y siguiendo el enfoque del análisis desde la óptica del tema comercial internacional, tendríamos que volver a cuestionar: ¿dentro de sus planes estratégicos de largo plazo, a la inteligencia geopolítica y comercial estadounidenses no le importa la evidente erosión del TLCAN y sus consecuencias tanto para ellos, como para México y Cana-

Las consecuencias no se han evaluado o sus repercusiones no se estiman de trascendencia para el proyecto de EU a largo plazo.

dá?, ¿estiman que la propuesta asimétrica de una zona de libre comercio, alcanza para administrar el mercado mexicano a mediano plazo?, ¿las consecuencias de su desplazamiento y el fortalecimiento de los exportadores asiáticos, son las repercusiones que convienen a Estados Unidos en el largo plazo? Pero más aún, en este nuevo juego de regiones y multilateralidades y plurilateralidades, ¿descuidar el fortalecimiento no sólo de México, sino de las otras naciones de la región, no tiene un costo para la estabilidad estadounidense?

Hoy pareciera, por la naturaleza de las políticas de comercio exterior asumidas por Estados Unidos en relación al TLCAN y al mismo ALCA, o que estas consecuencias no se han evaluado debidamente o que sus repercusiones no se estiman de trascendencia para el proyecto de EU a largo plazo.

Sin embargo, en esta hora de las evaluaciones y de las confrontaciones que se provocan con los diez años del tratado dejar de hacer estas reflexiones representa dejar pasar oportunidades históricas irrepetibles, en un momento en que la dinámica de los fenómenos comerciales, económicos y políticos han pasado de tener una velocidad aritmética, a un desbordamiento geométrico.

Estados Unidos, Canadá y México deberían cuestionarse si la modalidad derivada de la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre la creación de una zona de libre comercio, que era válida hace diez años, sigue teniendo vigencia en sus relaciones comerciales y estratégicas. ¿Alcanza esta fórmula para sostener una relación de ventaja sin que desaparezcan los clientes?, o ¿se debería pensar en nuevas modalidades que equilibren la relación y la doten de ventajas más claras que hagan crecer a los socios y les ayuden a enfrentar la competencia asiática? La pauperización de México y de Latinoamérica en general, con un 50% en los niveles de pobreza de su población, no es una buena plataforma de despegue para ningún proyecto económico.

Los nuevos retos

Ante la profundidad y crecimiento de los jugadores europeos, agrupados como un equipo sólido de 25 países con un PIB casi similar al de Estados Unidos y ante el gran éxito y agresividad de un grupo relevante de naciones asiáticas (China, Taiwán, Corea del Sur, Japón, Singapur, Tailandia, Indonesia y Malasia), que

detentan más de 28% de la población mundial y un crecimiento sostenido anual 200% mayor que la economía de la región norteamericana, pareciera que es hora de reconocer y fortalecer los círculos primarios de influencia y aceptar que el liderazgo de largo plazo sólo lo puede sostener Estados Unidos a través de los nuevos paradigmas del éxito económico, que son entre otros, la complementación de las regiones y la suma de los valores agregados de los socios. Pareciera también, que es tiempo de subir la apuesta y, a través de la valiosa experiencia de los diez años compartidos

entre México, Estados Unidos y Canadá, profundizar en las líneas comerciales negociadas hacia la construcción de un nuevo espacio comercial norteamericano que permita generar una fortaleza y una experiencia que pueda prolongarse en su momento a través de un regionalismo abierto, a todo el hemisferio americano.

De un modo o de otro, antes o después, la integración es el destino de las regiones. Unirse en el desarrollo compartido para enfrentar de manera plural lo global, es la exigencia para todas las naciones, incluso para aquellos imperios que ya no pueden como antes, mantener su hegemonía en la soledad de su fortaleza. Algunos países se han adelantado en la exploración

del futuro de la integración y así conviven y comparan 65% de su comercio como la Unión Europea. Otras, verdaderas integraciones virtuales como China o India, desde la fortaleza de sus demografías interiores son verdaderos continentes que sobresalen en el manejo de las nuevas reglas de lo global.

En el debate de lo multilateral y lo plurilateral (que excluye por resultado a lo unilateral), Estados Unidos deberá reconocer que ya no puede seguir gozando libremente de las ventajas que le presentan las condiciones contractuales de una zona de libre mercado, donde el juego de las asimetrías le dan una situación de privilegio que le multiplican sus utilidades a costa de la ya frágil subsistencia de sus socios, la cual aumenta la inestabilidad de la región y promueve su "nuevo desorden internacional". Deberá aceptar por ejemplo, que no puede seguir empujando la apertura de los servicios financieros y resistir la negociación de los servicios marítimos. Que no puede promover la reducción de barreras a los productos de los países latinoamericanos, además de mantener las subvenciones agrícolas. De radicalizar y endurecer las negociaciones de los



Rogelio Cuellar, *Sin título*

derechos de propiedad intelectual, patentes y *copy rights*, a costa de la muerte de millones de indigentes que no pueden pagar los precios de las compañías farmacéuticas o el atraso tecnológico cada vez más evidente de sus socios regionales. Que debe modular sus acciones ganadoras a fin de evitar el quiebre del orden internacional de su región. Que debe finalmente compartir su desarrollo como parte fundamental de la preservación de su éxito hegemónico, en un mundo global donde a diferencia de otros ciclos económicos, no puede triunfar solo.

Sin embargo, si para Estados Unidos queda siempre el privilegio de la elección que se desprende de su carácter de potencia económica, para México el camino es muy claro en cuanto a su evaluación del TLCAN y este sólo apunta al perfeccionamiento del modelo integracionista que lo lleven a una relación tanto más compartida como más justa.

La obsolescencia del TLCAN de hoy respecto a su anterior de 1994, la pérdida de las ventajas arancelarias que se ha ido dando conforme Estados Unidos firma tratados con otros países de la región como Chile, los países centroamericanos y ahora la Comunidad Andina, han provocado una fuerte disminución de la fuerza estratégica de la herramienta comercial.

El concepto arancelario que en 1990 era importante, en 2004 ha dejado de ser un factor estratégico, tanto porque Estados Unidos tiene un arancel promedio de los más bajos del mundo (4%), como porque una gran mayoría de los países regionales ya cuentan con nivel cero por haber firmado un TLC con Estados Unidos, o por contar con sistemas arancelarios preferenciales. Lo mismo ocurre con la ventaja comparativa de las reglas de origen, las cuales se han venido generalizando en los documentos comerciales firmados. Este panorama tiende a radicalizarse para México si tomamos en cuenta la dinámica reciente de la región donde, por un lado, está la posible firma de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005, el cual desactivaría de inmediato la gran mayoría de las ventajas competitivas que se desprenden para México del TLCAN. Por otro lado, en defecto de la firma del ALCA, como ya lo señalamos, aparece una agresiva estrategia de libre comercio manejada por Estados Unidos, la cual intenta en la región una red comercial de carácter bilateral, que opere en su caso, en sustitución del acuerdo comercial continental. Este escenario por cierto, resultaría el más desventajoso para los países latinoamericanos al dividir sus fortalezas y evitar que entre ellos desmantelen el mu-

ro arancelario de 16% promedio que limita el intercambio regional.

Por lo anterior, bajo un escenario de ALCA o de sustitución del mismo, no resulta exagerado decir que estamos ante las exequias de un TLCAN, al cual le urge ser revisado a fin de recuperar su papel de estrategia complementaria del desarrollo mexicano. De no ser así, el porcentaje de las exportaciones mexicanas que derivan su éxito de esta iniciativa comercial (el intercambio México-EU en 1990 era de 60% promedio y en 2004 es de 90% promedio), verán caer sus índices, tal como ha venido sucediendo a partir del año 2000, más allá desde luego del agravante asiático y la pérdida de productividad.

Para México la crisis del TLCAN deviene como un problema, pero también como la oportunidad de profundizar el esquema de integración comercial que tiene con Norteamérica, el cual parta de la experiencia negociadora de 1992-94 y se prolongue en las nuevas líneas de complementación que vayan construyendo un nuevo espacio comercial norteamericano. Lo primero que habrá que detonar en este sentido es la propuesta, la cual se deberá incluir en la agenda bilateral como un punto prioritario a partir del cual se replanteen los demás temas, incluso aquellos que están en espera como el de libre tránsito de personas (inmigrantes).

La formulación de la propuesta deberá realizarse bajo la visión de un nuevo mercado de amplias pretensiones, que puede tener la figura de un Mercado Común Norteamericano, o bajo la influencia de la figura europea (EEE), la creación de un Espacio Económico Norteamericano.

En la construcción de este nuevo proyecto deberán revisarse las complementariedades, para profundizar en ellas y destacarse las asimetrías, para plantear su solución de mediano y largo plazos. En este sentido la influencia de los fondos de desarrollo europeos deberán jugar un papel importante. De igual modo deberán revisarse temas álgidos como el de agricultura y deberá replantear su normativa, pudiendo en principio dejar fuera la parte sensible y problemática. En lo que hace al arancel externo común podría merecer un tratamiento especial, pudiendo en principio dejarse fuera del acuerdo como la agricultura (como

La asimetría económica de México con EU sólo se resolverá con base en desarrollo y más desarrollo.

de hecho lo hagan en el EEE, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio). Sin embargo sería conveniente la ampliación y facilitación de la libre circulación de bienes y agregar de manera fundamental las personas y los servicios. La desactivación o mayor facilitación de todas las barreras aduaneras, sobre todo las que operen como medidas paraarancelarias. Incluir de igual modo el primer acercamiento en la coordinación de medidas macroeconómicas.⁷

Es cierto que el tema como tal no se ha tocado (salvo por la expresión inteligible de un "TLCAN Plus"), pero lo mismo se dijo en su momento al inicio de las pláticas de libre comercio. ¿Ambicioso?, desde luego que sí, de difícil concreción también. Pero la visión de Estado y la necesidad de administrar el futuro incierto en un mundo que inaugura "un nuevo orden internacional", obliga al replanteamiento de estrategias rebasadas, que no favorecen más al desarrollo.

La asimetría económica de México con Estados Unidos sólo se resolverá con base en desarrollo y más desarrollo, el cual devenga de la eficiente y honesta administración de su espacio político y económico interno. Sin embargo, por mejor que se cumplan las estrategias domésticas, en un mundo globalizado y amenazante, el PIB exterior, ya sea regional o hemisférico, resulta fundamental para insertar a México en la estabilidad del desarrollo sostenido, lo cual lo hace irrenunciable dentro de todo plan público. Será conveniente entonces, parafraseando al ex embajador Davidoff, que el puercoespín negocie exitosamente con el elefante.

- 1 De Soto, Hernando, *El misterio del capital*, Ed. Diana. México, 2001, p. 22.
- 2 Hardt, Michael y Negri, Antonio, *Imperio*, Editorial Paidós, Buenos Aires 2002, p. 21.
- 3 Berger, Peter y Huntington, Samuel, *Globalizaciones múltiples*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 14.
- 4 García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, Editorial Paidós, México, 1999, p.10.
- 5 Stiglitz E. Joseph, *Los felices 90*, Editorial Taurus, México, 2004, p. 277.
- 6 *Op. cit.*, p. 257.
- 7 Oropeza García, Arturo, *México-Mercosur: un nuevo diálogo para la integración*, IJ-UNAM y Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, México, 2002.