

La guerra interna del TLC

Luis RUBIO

El argumento económico en favor de un tratado de libre comercio es evidente y fácil de articular: un enorme mercado potencial, gran disponibilidad de recursos -financieros, humanos y naturales-, además de la combinación de diversas ventajas, únicas y excepcionales en cada uno de los tres países permitirán un desarrollo sin parangón en la historia de la humanidad. Se entiende que los consumidores de la región serían los beneficiarios naturales. Los frutos económicos son tan obvios que no se debaten tales aspectos. De hecho, el tratado se discute en su dimensión política: es ahí donde yacen sus principales atributos y sus fundamentales problemas. Si el tratado resulta exitoso en su proceso de negociación y en sus inicios, se deberá, sin duda, al eficiente arreglo político de cada una de las tres naciones.

Analicemos el argumento económico que se da en favor del libre comercio, así como la lógica política del gobierno mexicano para buscar un convenio de esta naturaleza; de igual manera revisemos los posibles escenarios que tendría nuestro país en la región de Norteamérica con y sin tratado de libre comercio. **Un mundo dividido en bloques regionales.**

Lo novedoso del libre comercio es que se está desarrollando por bloques regionales. El argumento propiciador del libre comercio consiste en asegurar que un sistema comercial abierto promueve la eficiencia económica pues fomenta la competencia y permite la especialización; de tal manera que cada país producirá aquello en lo que es mejor y el resto se lo compra a sus vecinos. Lo importante no es que determinado país sea el mejor productor de un cierto bien en el mundo, sino que sea mucho más eficiente que en un mercado cerrado. De aquí que el libre comercio resulte positivo para cualquier país, aun sin reciprocidad con otros. En el caso de la región de América del Norte esto es evidente: Canadá, Estados Unidos y México mejorarían su desarrollo si eliminan las restricciones que caracterizan a cada uno de sus comercios.

Las diferencias mexicanas en niveles de ingresos y de productividad han generado debates y dudas sobre la viabilidad del tratado. En términos económicos, la evidencia internacional es abrumadora: el libre comercio tiende a reducir la desigualdad económica y a elevar los ingresos de los socios comerciales más pobres. No hay duda que México y los mexicanos seríamos, en el corto y mediano plazo, los mayores beneficiarios del acuerdo. Y la diferencia de ingresos es precisamente la principal razón para aceptarlo. Por ello, cualquier oposición a un tratado como éste se refiere no a razones económicas sino políticas. La resistencia se genera tanto en grupos con determinado interés, que piensan se verían afectados, como por las organizaciones políticas e ideológicas que sostienen posturas opuestas a la idea de una mayor cercanía y co-operación mediante las fronteras; en particular con Estados Unidos. Este planteamiento no disputa los beneficios económicos potenciales de un tratado, independientemente de que en su retórica mezcle los temas políticos con los económicos. Los primeros tienen que ver con el argumento central del tratado, aunque en realidad su concepción original se limita al aspecto económico.

La oposición política que se presente en cada país es relevante, pues un tratado como éste transformaría muchas estructuras políticamente sensitivas. Sin embargo, el propósito del libre comercio consiste precisamente en hacer a un lado todos los obstáculos -incluyendo a los grupos con intereses creados- que impidan incrementar la productividad para elevar los niveles de vida de los mexicanos. Un tratado de libre comercio que proteja tales estructuras no resuelve el problema, por lo que no sirve para nada. Evidentemente la idea del acuerdo es que sean muchos más los ganadores que los perdedores; esto hace que la oposición sea fácilmente derrotada, de lo contrario el acuerdo resulta políticamente imposible. Dado que en las últimas décadas el libre comercio se ha enfocado por bloques regionales, dos son los que resultan particularmente importantes en este reciente proceso de integración, ya que han logrado incrementos extraordinarios en su productividad y competitividad, aun a costa de todos los demás: Europa y el sudeste asiático. Los países europeos han avanzado hacia la integración de un enorme mercado donde sus empresas industriales podrán alcanzar economías cuya escala nunca antes se habían imaginado.

El desarrollo de este gran mercado, gracias a la combinación de recursos de los doce miembros de la comunidad europea, podría acabar constituyendo la región más competitiva del mundo. Muchas empresas se están fusionando, en tanto que sectores industriales enteros se reestructuran y su inversión fluye de país a país, en un intento por aprovechar cualquier ventaja comparativa potencial. Hasta 1989 parecía que Europa

se convertiría en una formidable región en términos de competitividad, sin embargo se ha visto que carece de los recursos humanos necesarios para lograr ese éxito; tal y como los japoneses lo han alcanzado mediante su red de relaciones en la región asiática. Tras el colapso del Muro de Berlín, el problema de la disponibilidad de obreros en Europa, incluso de mano de obra barata, se ha evaporado. La comunidad europea se aproxima a alcanzar la mezcla más impresionante de mercado, economías de escala, tecnologías de punta y toda la variedad de obreros calificados y no calificados que existe en el mundo.

Japón se ha dedicado, por casi dos décadas, a elevar su competitividad en el sudeste asiático por medio de la producción compartida. Desde 1973, las empresas japonesas han armado una red de relaciones de proveedores y maquiladoras que cruzan desde Indonesia hasta Hong Kong, incluyendo la República Popular China, y desde Tailandia hasta Malasia, Singapur, Taiwan y Corea. En 1990, más del 35% del total de las exportaciones japonesas fueron el resultado de la producción compartida; cifra comparable con menos del 5% de las exportaciones de Estados Unidos, donde las empresas maquiladoras mexicanas representan la mayor parte. El porcentaje de los japoneses sugiere que gran parte de sus exportaciones se debe más a esa red de relaciones industriales y comerciales que han articulado en su región, que a factores culturales y técnicas de producción ultramodernas. La combinación de tecnología japonesa de punta, con mano de obra relativamente barata en países como Indonesia, ha hecho posible que un país con costos laborales relativamente elevados como Japón sostenga una industria automotriz tan exitosa; algo que los franceses y alemanes podrían llegar a imitar sólo en el mapa europeo occidental recientemente ampliado. La regionalización del libre comercio es un hecho tangible e inevitable. La competitividad industrial en el futuro será el resultado de arreglos de producción compartida, como los europeos y asiáticos actuales, e informalmente entre México y Estados Unidos. Sólo que México, a diferencia de otros países como Corea, no ha establecido estrategias para integrar las maquiladoras con el resto de su industria. La política del TLC en México experimenta una profunda transformación económica desde 1983. Su mercado interno, relativamente aislado y protegido, de pronto se vio sometido a la competencia del exterior.

La reforma ha incorporado una combinación de políticas de reestructuración fiscal, de liberalización de importaciones, de desregulación de la actividad económica y de la inversión extranjera, además de la privatización de un gran número de empresas paraestatales. La reforma económica tiene, sin embargo, un origen esencialmente político. Al inicio de los ochenta, el gobierno mexicano se encontró frente al colapso económico más severo de la historia reciente: la caída de los precios del petróleo y la incapacidad de continuar pagando los intereses sobre una enorme deuda. La primera reacción del gobierno fue ajustar las cuentas gubernamentales y controlar las importaciones. Aunque estas medidas lograron estabilizar la economía, la estrategia fracasó en su intento por recuperarse económicamente y eliminar la inflación. Hacia el final del cuarto año de recesión, con una caída continua en el ingreso real de los trabajadores, el gobierno se encontró con un panorama que había dejado de ser meramente económico para convertirse en una potencial crisis política. Más de un gobierno había intentado hacer reformas económicas desde el inicio de los setenta, pero siempre había fracasado al articular la voluntad política y la coalición necesaria para afectar grupos políticos y económicos que se beneficiaban con el orden establecido. A mediados de los ochenta, en el ojo de un huracán político en el que se combinaba una aguda y prolongada recesión, además de las demandas de todos los confines de la economía y del sistema político, el dilema se tomó evidente y los costos y beneficios resultaron claros y transparentes. Aunque era perceptible que la afectación de intereses creados originaría, inevitablemente, inestabilidad política en el corto plazo, también parecía evidente que de no afectarlos la reforma nunca sería posible y ello garantizaría, a su vez, una inestabilidad aún más larga. Para los últimos dos gobiernos la lógica de la reforma tuvo así una racionalidad política profunda y calculada. Se trataba no de una apuesta sino de un cálculo político muy agudo. Consolidar la reforma y restaurar el crecimiento económico se han convertido en el imperativo político del gobierno de Carlos Salinas. La negociación de un tratado de libre comercio responde, de esta manera, tanto a necesidades económicas como al imperativo político.

La racionalidad económica tiene que ver con la extensión y ampliación del proceso de reforma económica: asegurar un mercado para las exportaciones mexicanas, eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias actuales en nuestro mayor mercado de exportación, además crear un mecanismo de resolución de disputas que no sea unilateral como en la actualidad. Una vez que México decidió liberalizar su mercado y elevar la competitividad de su industria, el impedimento mayor al éxito de la reforma no resultó estar dentro del país, sino en la incertidumbre que permea el acceso de los productos mexicanos a Estados Unidos. Así, desde un punto de vista económico, el Tratado de Libre Comercio busca asegurar la viabilidad de la reforma económica. Pero no hay que olvidar que la reforma económica surgió de un imperativo político, lo que le confiere un contenido igualmente político al tratado. La reforma económica constituye un viraje trascendental en la política económica: tras décadas de servir principalmente a los intereses de un pequeño núcleo, ahora representa un rompimiento trascendental con el pasado y una redefinición de las alianzas políticas y de las bases que sostienen al gobierno en el poder. En cierta forma son las expectativas de una recuperación económica acelerada, aunadas a la consecuente distribución de los beneficios entre los miembros de la coalición, lo que la mantiene unida. Quizá lo más significativo de la

coalición salinista sea su extraordinaria diversidad, integrada por una amplia base de los llamados sectores populares, partes importantes de la clase media, empresarial y de los sindicatos. Para todos estos grupos el acuerdo de libre comercio constituye una garantía de la permanencia de la reforma económica y, por lo tanto, de la viabilidad de la coalición. Cada uno de los componentes de esta coalición tiene objetivos distintos y, de hecho, uno de los efectos más probables del tratado sería el que se tendería a despolitizar la actividad económica y las decisiones gubernamentales, lo que haría sostenible la recuperación económica en el largo plazo. En forma contraria a lo que argumentan los que se oponen al tratado por razones políticas, la coalición salinista es extraordinariamente representativa de la sociedad mexicana. De ahí que el tratado sea tan importante como instrumento de consolidación de la que bien puede ser la nueva coalición gobernante en las décadas próximas.

Para México el tratado constituye un componente político crítico de la reforma económica. No es que el tratado, por sí mismo, vaya a hacer exitosa la reforma eso depende del conjunto de decisiones y acciones que adopte el gobierno en el ámbito interno sino que el tratado permitirá consolidar las expectativas favorables que la reforma económica ha desatado y que se traducirán en mayores niveles de ahorro y de inversión. Por ello, la conclusión exitosa de un acuerdo de libre comercio constituye una garantía política para todos los grupos que conforman la coalición política, incluyendo por supuesto a todos los ahorradores e inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Tras veinte años de altibajos y de una serie interminable de decisiones gubernamentales erradas, el tratado permitirá recobrar lo que el estado solo ya no puede lograr, confianza en su política económica.

El escenario alternativo Por cualquier lado que se le vea es evidente que el gobierno de Carlos Salinas ha asumido un enorme compromiso con el Tratado de Libre Comercio. Dado que no se trata del primer gobierno que intenta reformar la economía mexicana (los anteriores fracasaron estrepitosamente como lo muestran los resultados de los comicios electorales de 1976 y 1982), el capital político que la administración Salinas ha invertido en esta estrategia es extraordinario. Ningún gobierno, desde el fin de la Revolución, jamás se había aventurado tanto como lo ha hecho el actual, por estrechar las relaciones económicas y políticas con Estados Unidos. Dada la historia nada fácil de las relaciones de México con su vecino norteamericano, los riesgos políticos que se involucran son verdaderamente importantes. La lógica y la racionalidad del gobierno mexicano (el éxito de su reforma económica) poco tiene que ver con Estados Unidos, pero es obvio que ese país constituye una pieza clave del rompecabezas.

El tratado propuesto podría ser exitoso en su proceso de aprobación y negociación, o bien, podría fracasar. Cada una de estas opciones tiene implicaciones distintas para México. Quienes se oponen al tratado por sus preferencias políticas (en la mayoría de los casos su principal interés consiste en impedir el éxito de la reforma económica para derrotar a Carlos Salinas) han optado por la táctica de presionar al Congreso norteamericano para que imponga condiciones políticas al acuerdo, lo que, en la sociedad estadounidense, implicaría negarle la autorización a su ejecutivo para efectuar la negociación. Esta posibilidad es un tanto paradójica, ya que se ignora el proceso de cambio que, de hecho, ha experimentado México en los últimos años.

Quienes se oponen al acuerdo, argumentan que el tratado debería exigir la alternancia de partidos en el gobierno. Aunque resulta obvio que México y los mexicanos se beneficiarían con la participación real de varios partidos, la demanda de incorporar tales conceptos en un acuerdo comercial no sólo es absurdo sino que en buena medida es hasta irónico. Absurdo porque un tratado comercial debe versar sobre temas económicos y comerciales; los temas políticos son materia de decisión interna: solo faltaría que los mexicanos aceptáramos que Estados Unidos fuese quien dictaminara los términos de la democracia mexicana. Asimismo es irónico porque nunca antes, desde los últimos sesenta años, los mexicanos hemos pasado por tantos cambios políticos como los que se han apilado desde 1985. El cambio político quizá sea la principal característica de la sociedad mexicana actual. La reforma económica ha alterado las relaciones y la relativa fuerza de los diversos grupos y sectores de la sociedad. Si uno observa cómo están cambiando los sindicatos, por ejemplo, la profundidad del cambio resulta abrumadora. Enfrentados a situaciones de quiebra potencial por la liberalización de importaciones, muchos sindicatos han tenido cambios sin precedente: los obreros rechazan a sus líderes, impuestos siempre por una autoridad, y los sustituyen por medio de una elección limpia y democrática. Cada sindicato, en la actualidad, tiene que negociar no sólo para resolver los asuntos tradicionales en materia laboral, como sueldos y prestaciones, sino para discutir temas relacionados con la supervivencia de la empresa que, por lo tanto, son su fuente de trabajo. Hace unos años este tema era tabú; hoy en día es algo que todos reconocen como vital. Lo mismo ocurre en las tiendas de autoservicio: las opciones para escoger determinado producto han aumentado de manera vertiginosa. Tarde o temprano ese mismo tipo de opciones será requerido y demandado en las fábricas, en las escuelas, en los gobiernos municipal, estatal y federal. Los burócratas han perdido su tradicional acceso a la información privilegiada y a otras fuentes de corrupción.

Tales ejemplos muestran el tamaño y profundidad del cambio que ocurre en el país. Pronto, este proceso tendrá que institucionalizarse y formalizarse de manera similar a la que ocurre en el ámbito económico; poco a poco irá adquiriendo forma gracias a modificaciones como las de la legislación electoral o la del poder judicial, por ejemplo. El cambio político es una realidad patente; lo único que falta es que adquiera formalidad. En este sentido, el acuerdo de libre comercio es mucho más importante para la estabilidad y el desarrollo económico de México que para los Estados Unidos o Canadá. Además, por ser la economía más pequeña de los tres, México sería el mayor ganador en términos económicos. Un fracaso en las negociaciones, sin embargo, podría tener dos consecuencias negativas para nuestro país: una sería un golpe severo al presidente y a su administración: a final de cuentas, el tratado no sólo es una pieza clave de la estrategia económica, sino que implica un enorme riesgo político para el gobierno en estas negociaciones. La segunda causa sería un golpe a la reforma económica como resultado de alterar sus expectativas; además de que dependería por completo de la manera como el gobierno maneja su proceso político. No obstante, no hay duda de que, aun con la mejor de las intenciones, la relación excepcional que se ha dado entre Estados Unidos y México desde 1982, sufriría cambios negativos irremediamente.

Un fracaso más en el acuerdo, sobre todo si se da como consecuencia del congreso norteamericano, tendería a fortalecer a los grupos políticos que tradicionalmente han sospechado de los objetivos e intereses de Estados Unidos con México. Más aún, quienes se oponen a la reforma y al tratado, intentarían derrotar a la reforma en su conjunto. Aunque resulta prácticamente imposible retornar a la etapa anterior a la reforma, una embestida de esta naturaleza, respecto a la caída de las expectativas favorables asociadas con el tratado, podría paralizar el proceso de reforma. El problema, sin embargo, no es cuestión de preferencias intelectuales. El gobierno de Carlos Salinas no ha venido promoviendo la reforma económica por razones ideológicas o filosóficas, sino porque existe un reconocimiento cabal de que la estructura económica anterior fue incapaz de generar los niveles de ingreso, de crecimiento y de empleo que la población requiere y demanda. Por lo tanto, cualquier intento por revertir esta reforma se traduciría en un menor crecimiento, en menores niveles de ingresos y en un menor número de fuentes de empleo para los mexicanos. De esta manera, el fracaso del tratado podría llevar, a la larga y en el peor y más extremo de los escenarios, a la situación que caracterizó a México en 1982.

Por su parte, un acuerdo exitoso no sólo fortalecería al gobierno sino que le conferiría a la reforma una dinámica propia. La reforma se convertiría en algo indispensable y obligado para los gobiernos futuros, tanto en términos económicos como políticos; de otra manera no se mantendría la competitividad del país ni su estabilidad. México pasaría a formar parte de un mercado mucho más grande, lo que, hasta cierto punto, poco a poco ha ido haciendo. En este sentido, el tratado formalizaría lo que ya es una realidad tangible: aunque la formalización es clave en términos políticos.

En conclusión, aunque la racionalidad del acuerdo de libre comercio es tanto económica como política, éste se inscribe en el panorama más amplio de la guerra por la competitividad entre los grandes bloques económicos del mundo. La región de América del Norte es la única, de los tres principales centros de poder económico del mundo, que no ha formalizado su integración comercial. La disponibilidad de empleos, ingresos elevados y posibilidad de alcanzar el desarrollo económico en la región -particularmente en México- dependen de la capacidad de las tres naciones para fortalecer su complemento económico. Fracasos en las negociaciones que se aproximan afectarían a México, pero también destruiría la competitividad potencial de Estados Unidos y Canadá, donde la mayor parte de la industria de esta zona geográfica se localiza. En este sentido, el Tratado de Libre Comercio es, en el último de los casos, una pieza central del proceso de reestructuración industrial que se lleva a cabo en todo el mundo en aras de elevar la productividad y competitividad. Aunque las implicaciones políticas del acuerdo son mucho mayores para México, será la región quien pague las consecuencias de un fracaso en las negociaciones o en su proceso inicial de aprobación.