

## SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE\*

ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ\*\*

### INTRODUCCIÓN

No es exagerado, ni original, afirmar que el futuro de la economía mexicana (y no sólo de la economía) depende en buena medida del tipo, grado e intensidad de su relación con Estados Unidos. Este antiguo vínculo se ha estrechado a raíz de la suscripción y puesta en marcha del tratado trilateral de comercio que formaliza una situación que, para fines prácticos, ya se daba en el terreno de los hechos.<sup>1</sup> De ahí que cualquier ejercicio de prospectiva que pretenda esbozar un perfil respecto de cómo sería esa relación en los años por venir, deba incluir en lugar preeminente alguna reflexión en torno a la pertinencia, o no, del instrumento que le ha servido desde hace más de veinte años como marco normativo y que está siendo sometido a un proceso de renegociación impulsada por el gobierno estadounidense.

Hace 12 años, en ocasión del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, aventuré dos posibles escenarios (extremos) en el proceso de integración económica de América del Norte:<sup>2</sup> el primero partía de una visión optimista y suponía que al final de la segunda década del siglo XXI Mé-

\* Versión actualizada del ensayo del mismo título publicado en *Crisis económica y futuro de la globalización. Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 1, Consejo Nacional de Universitarios, 2012.

\*\* Facultad de Economía-UNAM.

<sup>1</sup> Tradicionalmente, las exportaciones mexicanas han registrado un elevado grado de concentración en el mercado estadounidense: en 1824 (primer año para el que existe información), 66.9 por ciento; en 1901, 78.9 por ciento; en 1910-1911, 76.4 por ciento; en 1940, 89.5 por ciento; en 1970, 70.9 por ciento; en 1986 (ingreso de México al GATT), 65.8 por ciento; en 1993 (año previo a la entrada en vigor del TLCAN), 82.7 por ciento. *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 2010.

<sup>2</sup> Antonio Gazol Sánchez, “De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte”, en *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*,

xico habría definido el tipo, el grado y la intensidad de la relación con Estados Unidos y Canadá; habría entendido (y obrado en consecuencia) que “el exterior” —en lo económico y en todo lo demás— va más allá de Estados Unidos, y que ya serían perceptibles los pasos dados para diversificar la geografía de nuestras relaciones económicas. El segundo escenario, absolutamente diferente, partía de suponer que las tendencias observadas hasta 2006 no se habrían alterado, y que en 2020 estaríamos viendo la consumación, o su cercanía, de la absorción de la economía de México por parte de la de Estados Unidos.<sup>3</sup>

Han transcurrido 12 años desde entonces y hoy, en 2017, se han cumplido más de dos terceras partes de ese plazo en el marco de incertidumbre que proporciona la renegociación en curso, lo que puede ser un espacio propicio para intentar la revisión de aquellas hipótesis, a sólo poco más de dos años para que se cumpla ese 2020 tomado como referencia.

A menos de tres años de llegar a 2020, las autoridades mexicanas no han adoptado las decisiones ni han emprendido las acciones necesarias para procurar el primero de los escenarios apuntados; al contrario, la economía mexicana ha sido encaminada hacia el segundo de ellos. En este trabajo se intenta una revisión de lo ocurrido entre 2006 y lo que va de 2017, una reflexión sobre la posibilidad de precisar nuevos escenarios o, como ya adelanté, la confirmación de que se está en proceso de construcción del segundo de los escenarios apuntados en las previsiones de 2006.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

Entre 2000 y 2016 la economía mexicana creció a una tasa anual de 2.2 por ciento, pero entre 2012 y 2016 el crecimiento acumulado fue de 8.8 por ciento a una tasa anual de 2.1 por ciento, y las previsiones para 2017 estiman una tasa de 2 a 2.3 por ciento,<sup>4</sup> lo que significa que ha sido insuficiente para responder a las expectativas que —para muchos— generó el Tratado cuando entró en vigor. Las importaciones han mantenido una proporción superior al 30 por ciento del PIB (32.6 por ciento en 2006, 31.8 por ciento en 2010 y 34.6 por ciento en 2016); esto es, de todos los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores mexicanos más de una tercera parte sigue proviniendo

---

Agenda para el Desarrollo, volumen 1, UNAM, M.A. Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

<sup>3</sup> Antonio Gazol Sánchez, “El dilema de la relación económica de México con Estados Unidos: integración o absorción”, en *Macroeconomía*, México, núm. 151, marzo de 2006.

<sup>4</sup> Todas las cifras, salvo que se señale lo contrario, han sido tomadas del portal electrónico del INEGI.

del exterior. La tasa de desocupación ha pasado del 3.5 por ciento en diciembre de 2006 a 3.6 por ciento en el tercer trimestre de 2017, en tanto que el número de asegurados permanentes en el IMSS ha ascendido a poco menos de 20 millones de personas. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos ha estimado que el salario mínimo, en términos reales, se ha reducido desde 2006, y el INEGI informa que el salario promedio diario de cotización en el IMSS ha aumentado, durante el mismo periodo en 18.6 por ciento, cifra inferior a la inflación acumulada en ese tiempo que asciende a poco más del 20 por ciento. Entre 2006 y 2016 la economía ha crecido a una tasa anual de 2.1 por ciento (en promedio), en tanto que las exportaciones lo han hecho en 23.6 por ciento a lo largo del periodo; de éstas, las destinadas a Estados Unidos y Canadá representan 83.6 por ciento (80 por ciento a Estados Unidos, 3.6 por ciento a Canadá).

Los dos últimos datos (el que relaciona crecimiento del producto con el crecimiento de las exportaciones, y el de la participación del área del TLCAN como destino de las ventas al exterior) serían origen de una serie de preocupaciones en, al menos, dos vertientes: de una parte se vuelve a poner de manifiesto la aparente desconexión entre exportación de mercancías y crecimiento económico, pues no deja de ser paradójico que, antes de los ochenta del siglo pasado, cuando México exportaba menos, crecía más o a mayor velocidad, mientras que a la etapa de mayor dinamismo exportador han correspondido menores tasas de crecimiento. Todos recordamos aquella sentencia presidencial que enfatizaba que “ahora exportaremos mercancías y no personas”. Sí, en efecto, hoy México exporta más mercancías, pero continúa exportando personas, y esa mayor exportación de mercancías no se refleja en un mayor crecimiento económico. Si la política económica de los años recientes ha pretendido hacer descansar en la demanda externa el motor de este crecimiento (no obstante los resultados apuntados), no deja de llamar la atención que el 80 por ciento de ese crecimiento siga dependiendo de lo que ocurra en un solo mercado. Es cierto que, entre 2006 y 2016, la participación de Estados Unidos como comprador de bienes mexicanos ha descendido en cerca de cuatro puntos porcentuales (de 84.7 por ciento a 81 por ciento), y no es desechable la hipótesis de que ello puede obedecer —al menos en parte— a la proliferación de tratados de libre comercio o a otros factores atribuibles a México. Pero es evidente que la crisis estadounidense de 2008 y 2009 influyó en esa disminución relativa y, por si fuese necesario, ha puesto de manifiesto, una vez más, lo inadecuado de no emprender políticas activas para diversificar el riesgo. En esta segunda vertiente se inscriben las líneas que siguen.

La tormenta de cifras anteriores, por la que ofrezco excusas al lector, pone de manifiesto entre otras muchas cosas, que la economía mexicana no ha

funcionado al cabo de los cuatro lustros transcurridos y que ha mantenido, incluso acentuado, lo mediocre (por decir lo menos) del desempeño que padece desde los ochenta del siglo pasado. Evidentemente que no se puede imputar al funcionamiento del TLCAN esta mediocridad; en todo caso, que ha sido incapaz de (o insuficiente para) evitarla y que de ninguna manera se ha convertido en el dinamo impulsor que los panegiristas del Tratado supusieron que sería. De una manera, que para algunos se les antojaría simple, se puede decir que si el Tratado no sirve para impulsar el crecimiento, entonces no sirve para nada.

En rigor, todo ha continuado como estaba en 2006 o peor. La economía prácticamente estancada, la persistencia (¿será contumacia?) en las mismas grandes líneas de política económica, la obstinación en creer que la única herramienta válida de la política comercial consiste en la suscripción de tratados comerciales inspirados en el convencimiento de que la apertura acrítica e indiscriminada debe mantenerse en toda circunstancia, y que la política industrial (de esa que se dijo que la mejor es la que no existe) se limita a unos cuantos apoyos, magros e insuficientes, a la micro, pequeña y mediana industria, pero que no contiene programas especialmente enfocados a articularla en cadenas productivas para la exportación.

En este marco se debe inscribir la renegociación del Tratado que, a iniciativa del presidente de Estados Unidos, inició en 2017 y probablemente concluya durante los primeros meses de 2018. A ello me refiero más adelante.

#### DEL TLCAN A LA ASPAN

Por si hubiese sido necesario, los años transcurridos desde 2006 han vuelto a poner de manifiesto que el TLCAN ha sido sólo un dato más. Su impacto (sin detenerme a analizarlo ahora) ya ha afectado —para bien o para mal— a la estructura y al funcionamiento de la economía, y para todo propósito práctico, en tanto instrumento de política económica, se ha estancado. Antes de la renegociación impuesta por Estados Unidos, el Tratado ya había sido modificado en las cuatro revisiones a las que fueron sometidas las reglas de origen para adaptarlas a las necesidades del creciente comercio intra-industrial e intrafirma prevaleciente en el ámbito global.<sup>5</sup> En todo lo demás, el mismo Tratado de 1994 sigue normando las relaciones económicas externas de México con su principal socio, como si no hubiera pasado nada y, peor,

<sup>5</sup> Las cuatro revisiones han flexibilizado las reglas de origen, lo que explica que las importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos hubieren descendido de representar el 69.3 por ciento en 1993 a 48.1 por ciento en 2010.

como si la historia de la vigencia del Tratado fuese la historia de éxitos que siguen manteniendo, en toda circunstancia, sus panegiristas.

Para intentar un panorama más amplio, no está de más recordar que en 2006 acababa de nacer un mecanismo denominado Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que había surgido en 2005 a iniciativa del entonces presidente Bush, como reacción (a todas luces tardía) a los atentados del 11-S y que, de una forma poco ortodoxa, podía haber equivalido a una modificación del Tratado.<sup>6</sup> Este mecanismo ha desaparecido de la agenda trilateral, y si su heterodoxia y aparente informalidad (subrayo, sólo aparente) generaban preocupaciones, su discreta desaparición provoca que éstas aumenten. Por ello, es útil intentar un breve examen de lo sucedido, máxime si se tiene en cuenta que también en 2006, poco después del nacimiento de la ASPAN, México inauguraba una nueva administración sexenal, tal como está a punto de suceder en 2018.

Las declaraciones conjuntas firmadas por los tres líderes en 2007 (Montebello) y 2008 (Nueva Orleans) —con motivo de sus encuentros anuales— partían de la existencia de la ASPAN y la consideraban como un mecanismo (o como el mecanismo) para profundizar, o mejorar, la forma de relación comercial entre ellos;<sup>7</sup> pero no sólo la comercial sino, con una visión más amplia, la relación económica vista de forma integral. En la de 2009 (Guadalajara) ya no aparece alusión alguna a la ASPAN, probablemente porque meses antes de su realización en agosto, en abril de 2009 ya se había convenido en su extinción. El diario *El Economista*, en su edición del día 26 de ese mismo mes, daba cuenta del acuerdo tripartita de poner fin a la ASPAN, si bien se anunció que se mantenían las cumbres de líderes del TLCAN. No se tienen noticias de reunión alguna, con este carácter, desde 2010.

No es que se eche en falta a la ASPAN, sino que durante su efímera existencia fueron convenidos diversos compromisos al amparo de ese mecanismo, y todavía nadie ha dispuesto de unos minutos para informar sobre el estado en que se encuentran. Había compromisos en los más diversos ámbitos: servicios financieros, energía, medio ambiente, industria siderúrgica, com-

<sup>6</sup> Antonio Gazol Sánchez, “La ASPAN: una integración heterodoxa”, en Ricardo Marcos Buzo de la Peña (coord.), *La pertinencia de la integración económica en la primera década del siglo XXI*, Serie Estudios, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, México, 2010.

<sup>7</sup> La declaración de 2007 sentencia: “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) establecida en 2005, está dirigida a lograr de manera conjunta los resultados tangibles en una amplia gama de áreas, respetando al mismo tiempo la soberanía de cada nación”. La de 2008, por su parte, afirma: “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con base en el principio de que la seguridad y la prosperidad son interdependientes, es un mecanismo útil que nos ayuda a identificar y buscar soluciones prácticas a los retos compartidos en América del Norte con respeto a nuestros intereses individuales

petitividad, transporte, agricultura y alimentos, y, entre lo más relevante, homologación regulatoria (por mencionar sólo los correspondientes a la llamada Agenda para la Prosperidad). ¿Qué ha ocurrido con ellos?

La ASPAN, con todo y sus inocultables limitaciones, al menos podía ser tomada como una especie de programa o línea rectora que serviría para esbozar la orientación del rumbo e intensidad que habría de tomar el proceso de integración económica de América del Norte. Los agentes económicos, los analistas y la sociedad en su conjunto disponían (con todo y su opacidad) de algún tipo de material para tomar sus decisiones y orientar sus trabajos. Con su extinción, lo que los dirigentes políticos piensen en torno al futuro de la integración regional volvió a estar embozado, oculto y con el riesgo de transitar por los peligrosos e indeseables terrenos de la especulación y la adivinanza. La desaparición de la ASPAN permite suponer que el proceso seguirá, como antes, sujeto a la inercia de los acontecimientos o a los dictados de la circunstancia. Tanto la actual renegociación como los distintos pronunciamientos que se formularon en ocasión de las campañas presidenciales de Estados Unidos, en estricto rigor, se inscriben en ese marco de incertidumbre.

Sin duda, la no formalización de la ASPAN tuvo que ver con las diferencias que se daban y se dan entre los tres países respecto de la integración regional. Para muchos, el hecho que lo convenido no tuviese el carácter de vinculante le restó fuerza al mecanismo, sin considerar que de haberlo tenido las dificultades se habrían manifestado en otras esferas y probablemente habrían sido de mayor envergadura. Basta repasar el texto de los comunicados conjuntos emitidos al término de las reuniones de los líderes de la ASPAN, cuando ésta existía, para concluir que cualquier intento de formalización habría sido interpretado por amplios sectores como contrario a la soberanía de los socios. Es natural que cada uno hubiese interpretado a su manera, y de acuerdo con sus intereses, lo que es y espera de esa integración. Pareciera, sin embargo, que todos han coincidido en no intensificar los aspectos formales. En Canadá algunos sectores han esbozado la posibilidad de alcanzar una unión aduanera, pero sólo bilateral con Estados Unidos. A su vez, Barack Obama —durante la campaña que lo condujo a la Presidencia de su país— se comprometió ante los electores a someter a revisión los temas ambientales y laborales del Tratado (los famosos acuerdos paralelos) y si bien hasta ahora, que se sepa o que sea público, no se sabe que se hubieren dado pasos en esa dirección, sí era previsible que podría constituir, como

---

y soberanos. Cada uno de nosotros permanece abierto al escrutinio público y es responsable ante su propio pueblo. La ASPAN complementa el éxito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que desde 1993 ha ayudado a triplicar el comercio entre nuestros tres países hasta la cifra de un billón de dólares prevista para 2008”.

así ocurrió, un tema de campaña en el futuro. No es desechable la hipótesis de que una revisión de los acuerdos paralelos pudo haber constituido el detonador del planteamiento de una revisión del Tratado en su conjunto,<sup>8</sup> lo que ya está ocurriendo.

En otros términos, hasta antes del señor Trump parecía que los tres gobiernos coincidían en que no hubiese mayor formalización en el proceso de la integración, pero sí habían manifestado —de una u otra forma— su interés por intensificarlo habida cuenta del valor y volumen del comercio trilateral y del peso de éste en el comercio de cada uno de los tres países. De ahí el interés porque no hubiese ningún tipo de trabas al intercambio recíproco.<sup>9</sup> Pero la situación ha cambiado. Ahora llega un presidente proteccionista a Estados Unidos y las cosas no son como antes.

## EL PAPEL DE MÉXICO

En este terreno, ¿qué hizo México? No se conocen planteamientos oficiales sobre el asunto (antes de Trump, por supuesto). Hubo, sí, una gran cantidad de ocurrencias expresadas por empleados públicos de alto nivel o en documentos del Ejecutivo (desde el señor Fox cuando era presidente de México —eso del *TLCAN plus*—, hasta el I Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pasando por secretarios de despacho, subsecre-

<sup>8</sup> En la Declaración conjunta producida al concluir la cumbre de Guadalajara se lee lo siguiente: “Buscaremos promover el respeto de los derechos laborales y la protección del medio ambiente a través de un diálogo continuo para abordar el funcionamiento de los acuerdos paralelos Laboral y Ambiental. Este diálogo debe traducirse en actividades de cooperación mutuamente acordadas con el fin de asegurar el bienestar y prosperidad de nuestros ciudadanos y la recuperación económica de nuestros países”.

<sup>9</sup> Trasciende lo meramente anecdótico recordar, como ejemplo del interés estadounidense por el abatimiento de las barreras al comercio recíproco, el debate en el Congreso de Estados Unidos, en junio de 1910, cuando la Cámara de Representantes analizaba el envío, o no, de una delegación de tres o de nueve miembros a los actos conmemorativos del primer centenario de la Independencia de México. El diputado por Illinois James Robert Mann, que se oponía a que se dispusiera de los 10 000 dólares solicitados para el viaje, acudió al siguiente argumento: “[...] si estamos tan ansiosos de ponernos en contacto con México existe una manera a través de la cual se puede hacer fácilmente. Consiste en eliminar las barreras arancelarias y compartir nuestro comercio con México”, y más adelante, cuando el diputado Payne, por Nueva York, le hizo ver que eso costaría más de los 10 000 dólares, amplió: “La verdad es que México y Estados Unidos deben estar unidos por lazos más estrechos y debe existir una reciprocidad entre ambos países de manera que nosotros tengamos lo mejor del mercado de México y que este último tenga lo mejor del mercado de Estados Unidos”. Citado por José E. Iturriaga en México en el Congreso de Estados Unidos, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

tarios y otros de rango diverso),<sup>10</sup> en las que ha aparecido el término “unión aduanera” como algo que está (o estaba) construyéndose o como una siguiente fase, o nivel de intensidad, en la integración regional. Esas eran las únicas alusiones públicas relativas al futuro del TLCAN de parte del entonces Ejecutivo Federal,<sup>11</sup> pero en el Plan de Desarrollo 2012-2018 sí aparece una referencia expresa a la necesidad (y *conveniencia*) de fortalecer el TLCAN.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 hace una breve referencia al Tratado, y no obstante que reconoce que “América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos”,<sup>12</sup> no da cuenta de un solo objetivo, estrategia o acción consecuentes con ese diagnóstico. En el mismo párrafo, después del reconocimiento, califica al TLCAN como “exitoso en la promoción y diversificación de la oferta exportable”, plantea: *a*) que es necesario perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias y *b*) que América del Norte “debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica”. Independientemente de lo discutible que en términos conceptuales resulta calificar al Tratado por su capacidad para promover y diversificar la oferta exportable (que tiene que ver entre otras cosas, con la inexistente política industrial mexicana), destacan dos aspectos menos formales.

El primero es que la única o principal preocupación de los hacedores del Plan que, se supone, marcaba la ruta por la que se conduciría el destino del país durante la administración que concluyó en noviembre de 2012, radicaba en la mecánica vigente para la solución de controversias, pero lo reducía a un simple ejercicio para mejorar el funcionamiento del mecanismo.

La solución de controversias está regulada en cuatro capítulos del Tratado: el 11 (artículos del 1115 al 1139 y anexo 1120.1) relativo a las inversiones, prevé la igualdad de trato a los inversores de las tres procedencias y

<sup>10</sup> Por supuesto que no son las primeras ocurrencias o propuestas sobre el futuro del TLCAN. Entre otras destaca la convocatoria publicada en el *Diario Oficial* del 12 de febrero de 2004 para que los sectores productivos se pronunciaran en torno a un esquema de “armonización” de aranceles con Canadá y Estados Unidos (como ya es costumbre, la sociedad nunca fue informada de lo sucedido con aquella convocatoria). Véase Antonio Gazol Sánchez, “Un debate necesario: el futuro del TLCAN”, en *Configuraciones*, revista de la Fundación Pereira y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, número 15, otoño-invierno, 2004.

<sup>11</sup> Algunas de estas ocurrencias aparecen en Antonio Gazol Sánchez, “Una unión aduanera en América del Norte: ¿es conveniente?, ¿es posible?”, en *EconomíaUNAM*, número 19, enero-abril, 2010.

<sup>12</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 puede ser consultado en la página electrónica de la Presidencia de la República.

somete las diferencias a un tribunal imparcial acordado por las partes; el 14 (artículos 1414 y 1415) en materia de servicios financieros, define el carácter de las personas que sean llamadas para fungir como miembros de los jurados a los que se encomiende resolver la diferencia en este ámbito; el 19 (artículos 1903 y 1904) sobre *antidumping* y cuotas compensatorias, que habla del procedimiento para declarar la compatibilidad con el GATT y con el propio TLCAN de alguna eventual modificación a las respectivas disposiciones nacionales en estos temas; y el 20 (artículos 2003 al 2022) que establece los mecanismos de solución de controversias sobre la interpretación o aplicación del Tratado en todos los demás casos (esto es, los que no estén comprendidos en las capítulos 11, 14 y 19), y crea la figura de los paneles arbitrales cuando las diferencias no puedan ser resueltas por un acuerdo entre las partes involucradas; la integración y la actuación de estos paneles están sujetas a reglas que han sido convenidas por los tres gobiernos y que, evidentemente, pueden modificarse una vez alcanzado un acuerdo tripartita.

Todo lo anterior se interpreta de dos maneras: o se está ante cambios relativamente menores a dichas reglas, en cuyo caso parecería excesivo elevar algo tan accesorio (sí, en efecto, que no se debe descuidar y, en lo posible, debe ser mejorado, pero que sigue siendo accesorio) a todo un Plan Nacional de Desarrollo como si eso fuera lo más importante de la integración con América del Norte, o, segunda interpretación, se estaba sugiriendo una modificación sustantiva al contenido del Tratado, lo que conduce a preguntarse si ese es el único o más relevante aspecto en el que debe ser sometido a revisión y eventual cambio. Como los informes anuales acerca del cumplimiento del PND no mencionan el tema, se concluye que la primera es la interpretación correcta y sólo se pretendía mejorar, o adaptar, cuestiones de forma.<sup>13</sup>

El segundo aspecto no formal en el que se aludía al TLCAN en el PND se refería a “adecuar” ciertas “dinámicas” para responder a lo que llama nuevos retos de competencia, regionalización y desarrollo compartido, y avanzar “hacia etapas superiores de concertación económica”. Según la Academia de la Lengua, “concertación” es la acción de concertar que, a su vez, significa “pactar, tratar un negocio”, y un pacto consiste en un “concierto o tratado entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado”. Así pues, en estricto rigor gramatical, lo que el PND proponía era que se debería avanzar hacia etapas superiores de la integración regional y para ello era preciso modificar partes sustanciales del Tratado. Estas “etapas superiores”

<sup>13</sup> Los Informes de Ejecución del Plan también pueden ser consultados en la misma página electrónica de la Presidencia de la República.

se hacen necesarias para atender las nuevas demandas de competencia, de regionalización y de desarrollo compartido. ¿Qué se quería decir con eso de “avanzar hacia etapas superiores”? ¿Por qué se eludía el término integración que es el técnicamente correcto? ¿Por qué se le sustituía por el de “concertación”? ¿Por qué se evitaba mencionar las cosas por su nombre y no se planteaba, de una vez, que a lo que aspira el gobierno mexicano es a construir —en la práctica— una unión aduanera o un mercado común? ¿Por qué todo parece indicar que se pretendía una integración económica “que no se atreva a decir su nombre” (¿es que, acaso, se pretende “una pareja de hecho”?).

¿No podría pensarse, acaso, que en el gobierno de México ya se había contemplado la eventual revisión (o “renegociación”) del Tratado? Ésta (la renegociación) llegó, pero no a iniciativa de México sino impuesta por Estados Unidos.

En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 aparece una amplia referencia al TLCAN, y sugiere que éste va más allá de un simple tratado comercial:

En América del Norte, México tiene a sus principales socios comerciales. Estados Unidos y Canadá juegan un papel fundamental en el desarrollo comercial y económico de nuestro país, además de que se han convertido en el hogar de muchos ciudadanos mexicanos. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), se ha registrado un proceso de integración que si bien comenzó como un proyecto económico y comercial, ha tenido profundas consecuencias sociales para los tres países. Hemos desarrollado valores comunes y visiones compartidas en temas como el libre comercio, la promoción de la democracia y los derechos humanos. Así como la agenda norteamericana ha evolucionado a partir de intereses económicos y comerciales, anticipamos que en las próximas décadas se ampliará aún más esta agenda, incorporando temas que en estos momentos no han sido considerados.<sup>14</sup>

Lo que parece claro es que el Ejecutivo Federal, independientemente de su sello partidista, sí le confiere a la integración económica con América del Norte, en especial con Estados Unidos, la importancia que realmente tiene, pero también parece claro que no sabe o no quiere precisar cómo concretar esa importancia en el terreno de las acciones de gobierno. ¿Se ha propuesto trabajar en la construcción de una unión aduanera? ¿Acaso en un mercado común? ¿En una intensidad aún mayor? O —al contrario— la sustitución del término integración por el de concertación ¿revela que la integración for-

<sup>14</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

mal ha llegado hasta donde puede o debe llegar (o hasta donde han querido que llegue)? ¿Quiere decir que se dejará a la inercia y la informalidad lo que suceda en y con la región del mundo que, según reza el PND, es la que ejerce mayor impacto en la vida de México? (Una tercera opción, que me niego a aceptar, es que haya en los más altos niveles del gobierno quien suponga que el Plan Nacional de Desarrollo es sólo un documento vacío, burocrático, que a nadie interesa y al que nadie hace caso).

El problema radica en que ese es el fondo de la cuestión, es decir, cuál debe ser el futuro de la integración de México con América del Norte, quién, cómo, cuánto está normando o reglamentando el proceso para encauzarla. Estas interrogantes no han tenido respuesta por parte del gobierno mexicano y, con toda seguridad a ello obedece que la “renegociación” en curso lo hubiere tomado casi por sorpresa. No es nuevo (tampoco desconocido) afirmar que el TLCAN ha dado de sí, para bien y para mal, todo lo que podía haber dado. El TLCAN ya es un instrumento agotado cuyos proclamados efectos positivos reflejados en el aumento de las exportaciones han sido más que compensados por otros competidores que no gozan de la ventaja comparativa derivada de la vecindad ni de la preferencia arancelaria, y están desplazando al proveedor mexicano. Por otra parte, en términos objetivos, ya no es imputable a la vigencia del TLCAN el cierre o la desaparición de ninguna empresa en México (puede suceder, sí, que el temor a la competencia inhiba su instalación, pero ello de cualquier manera ocurriría en el marco de apertura comercial prevaleciente desde antes de la entrada en vigor del Tratado), y el impacto en el sector agropecuario, cualquiera que haya sido, también ya se produjo. Pero, y también ha sido repetido en múltiples ocasiones, continúa de manera inexorable la integración informal, la que ya ocurría antes de la suscripción del Tratado, la que se da todos los días en los más diversos ámbitos, y que es la que tiene ese “mayor impacto” en la vida nacional al que se refiere el PND. Ese, repito, es el problema.

No obstante, ese “mayor impacto” ninguno de los informes de seguimiento de los PND hechos públicos a la fecha contiene elementos que permitan suponer que el gobierno de México hubiere emprendido programas o acciones acordes con el diagnóstico. En el Primer Informe de Ejecución del Plan 2006-2012 se daba a conocer el tercer paquete de reglas de origen revisadas (lo que, como ya se mencionó, sí constituye una modificación al Tratado y, por tanto, ha requerido de la aprobación del Senado de la República), se afirmaba que habían sido creadas “condiciones para fomentar la inversión, el empleo y la competitividad de las exportaciones de México hacia Canadá y Estados Unidos”, sin precisar en qué consistían esas condiciones o qué se había hecho para crearlas, y se consignaba la suscripción de un convenio de cooperación aduanera entre México y Estados Unidos. Como si fuese un

asunto de trámite, daba cuenta asimismo de un trabajo de homologación de los sistemas de clasificación arancelaria, que bien podría haber sido el primer paso para la construcción de la unión aduanera de *facto* (recuérdese que en ese primer informe de ejecución el Ejecutivo hacía referencia explícita a las “Uniones Aduaneras Sectoriales” —con la mayúscula que distingue a los nombres propios— como un proyecto en marcha).

El Segundo Informe de Ejecución del PND 2006-2012 no contenía ninguna alusión a estas Uniones (respeto la mayúscula por lo que pudiera haber significado) ni a trabajo alguno de homologación en los sistemas de clasificación arancelaria. En todo caso, se limitaba a informar de algunas reuniones en el marco de la entonces todavía existente ASPAN del Comité para la Competitividad de América del Norte, entidad del sector privado, de nuevas modificaciones al Anexo 401 del Tratado (reglas de origen), y de lo conversado en ocasión de la Reunión de Líderes de América del Norte celebrada en Nueva Orleans en abril de 2008. Y en este punto aparecen, de nuevo, los signos de que sí se estaba avanzando en la integración regional pero en un ambiente de opacidad o, peor, de improvisación que genera suspicacia. En esa reunión los mandatarios definieron cinco áreas prioritarias, entre ellas destacan la de hacer compatibles sus respectivas regulaciones con el objetivo de reducir los costos de los bienes comercializados regionalmente, la que pretende fortalecer los lazos para alcanzar la seguridad energética en la zona y la que aspira a incrementar la cooperación en el intercambio de información sobre la inocuidad de los alimentos y el fortalecimiento de los sistemas regulatorios y de inspección para proteger a los consumidores. No hay motivos para suponer que la extinción de la ASPAN implicase el abandono de los proyectos que estaban en marcha. Pero todo apunta a que ello ocurrió.

En el Tercer Informe de Ejecución del PND 2006-2012, publicado en marzo de 2010, los temas ASPAN o la integración económica con América del Norte ya no se incluyeron en la sección de economía, y sólo en la dedicada a las relaciones internacionales se informa que con América del Norte las actividades se centraron en el fortalecimiento de los sectores agrícola, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, y salud. ¿En qué consistieron esas actividades?, ¿hacia qué objetivo estaban encaminadas?, ¿en el marco de qué programa o estrategia? No hay respuesta a estas preguntas.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo de la administración que inició en 2006 ofrecía un diagnóstico en el que identifica a América del Norte como la región que mayor impacto ejercía (y ejerce) en el bienestar y en el futuro de México, pero omitía cualquier referencia a cómo sería la relación con ella, qué objetivos se perseguían y cuáles serían las estrategias para alcanzarlos; en consecuencia, los informes sobre su grado de cumplimen-

to —sin considerar la irresponsable frivolidad contenida en el primero de ellos— tampoco daban luz sobre que podría suceder en el futuro en el vínculo con la región que, repito, mayor impacto tiene en el futuro de los mexicanos.

Adicionalmente se debe mencionar que ninguno de los informes anuales presentados al Congreso de la Unión ofrece mayores pistas. En el rendido en septiembre de 2007 aparece una breve referencia a la ASPAN, en cuyo marco se procuraría avanzar en la “búsqueda de acuerdos en el tema de cooperación normativa y regulatoria”, y se informó que ya se estaba trabajando en “la homologación de las normas oficiales mexicanas con las normas internacionales para potenciar la capacidad de los productores nacionales de colocar sus productos en el exterior”. Llamen la atención el interés en la insistencia por la homologación de normas y regulaciones (a lo que me refiero más adelante), y el lapsus en el que se incurre cuando por una traición del subconsciente se confunden las normas internacionales con las prevalecientes en América del Norte, lo que se convierte en una demostración involuntaria de que en el ánimo de los hacedores de la política económica mexicana, el exterior —esto es, lo internacional— empieza y termina en Estados Unidos. El mismo I Informe de Gobierno menciona la revisión de las reglas de origen del TLCAN y nada más. En los informes siguientes no aparecen ni la ASPAN ni nada sobre el futuro previsto o previsible para el TLCAN, y las referencias a la región que mayor impacto ejerce en nosotros son puramente de orden operativo (reuniones bilaterales o trilaterales, temas de cuotas compensatorias o de antidumping, estado que guardan las controversias, la acumulación de origen con los países centroamericanos para reexportar a Estados Unidos, etc.). Los portales electrónicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores o de la Secretaría de Economía tampoco aportan mayor información relevante al tema.

#### ABSORCIÓN U OBSTÁCULO

No es pues aventurado suponer que la integración económica de México con sus socios de América del Norte (en particular con uno de ellos) se ha dejado a lo que dicten las fuerzas del mercado, las circunstancias del momento, la inercia y, todo es posible, la improvisación. No existe plan o programa que lo conduzca (en caso contrario, no se ha dado a conocer, lo que es más grave), y en esas condiciones el riesgo ya apuntado en 2006 de que la integración se convirtiese en absorción continúa presente o, aún sin que ésta se dé plenamente, la integración no sólo no contribuya al desarrollo económico del país sino que se erija en un obstáculo de tipo estructural.

Como ya se señaló, es de subrayar la insistencia por trabajar en la homologación de algunas disposiciones en materia reglamentaria o de normalización. Sin duda, avances en ese terreno contribuyen de manera eficaz a disminuir los costos de transacción y a facilitar la relación comercial. Lo que ya no es tan claro es qué se está entendiendo por “homologación”, porque hay diferencia entre construir, entre tres, normas y reglas comunes para la zona, o adoptar las normas y las reglas de otro y simplemente traducirlas, para aplicarlas, en territorio mexicano. Por ejemplo, en agosto de 2010 la Secretaría de Economía anunció que las importaciones de ciertos aparatos eléctricos o electrónicos de uso doméstico procedentes de Estados Unidos y Canadá ya no precisaría de la comprobación de que esos aparatos se atuviesen a lo establecido en la norma oficial mexicana, sino que sería suficiente con que cumplieran con la norma vigente en el país de origen. No se estableció una norma oficial de alcance regional, sino que se adoptó la vigente en los países socios. No se discute aquí si la nueva norma es mejor o no que la oficial mexicana, sólo se hace ver la diferencia entre dos formas distintas de “homologar”: en la primera, habría una negociación en la que, como es natural, todos cederían algo a cambio de la prevalencia de ciertos criterios de su interés; en la segunda, se está ante un mero proceso de “copia y pega”, que de generalizarse es capaz de llegar a limitar en gran medida el margen de acción del Ejecutivo Federal y así, imperceptiblemente, con suavidad, consolidar en el terreno de los hechos cotidianos el proceso de absorción. De otra parte, la decisión supone —para fines prácticos— otorgar una preferencia adicional a la derivada de la aplicación estricta del Tratado a las importaciones de estos bienes provistos por Estados Unidos y Canadá, discriminando de esta manera a los abastecedores de terceros países. Esta preferencia adicional se habría concedido sin reciprocidad y constituye un mecanismo de estímulo a las importaciones estadounidenses. ¿Se está considerando este tema en la renegociación en curso? (no tengo respuesta para esta pregunta).

En lo que toca a que el TLCAN, así como está o como quede después de 2018, se convierta en un obstáculo estructural al desarrollo se puede explicar, sin entrar en mayores detalles, por la acción interrelacionada de tres elementos:

- a) El aumento de la competitividad de México, del que deriva el aumento en las exportaciones, se basa en la combinación de dos factores igualmente perversos: de un lado, el creciente contenido importado de los bienes exportados y, de otro, la deliberada política de contención salarial. De mantenerse ese esquema, el mercado interno, que es la auténtica y más sana fuente para reducir costos unitarios y por ello mejorar

el perfil competitivo, tenderá a estancarse o a decrecer, y así no hay desarrollo posible.

- b) El origen geográfico de las exportaciones mexicanas se concentra en unas cuantas regiones del país, y en la medida en que el crecimiento (que no necesariamente es desarrollo) siga descansando en las ventas externas, habrán de aumentar los desequilibrios regionales que caracterizan al México contemporáneo. Significa que el real o supuesto éxito del TLCAN, medido por su capacidad de generar mayores exportaciones y en tanto lo fundamental de éstas siga concentrado en unos cuantos sectores de unas cuantas regiones, contribuirá a que no mejore la situación de la economía, esto es, a que no haya desarrollo.
- c) Igualmente ominoso es el otro tipo de concentración: el que registra a Estados Unidos como destino de alrededor del 80 por ciento de las ventas al exterior: en 2008 esa participación fue de 80.1 por ciento, de 80.5 por ciento en 2009 y de 81 por ciento en 2016, lo que pone de manifiesto que, en rigor, todavía no se puede hablar de una tendencia claramente definida. En el renglón de inversiones extranjeras directas, Estados Unidos continúa siendo el país del que procede alrededor del 60 por ciento del total acumulado en México y de ese país continúa llegando, en promedio, poco más del 40 por ciento de esa inversión (entre 1999 y 2016 el 49 por ciento de la inversión extranjera acumulada provenía de Estados Unidos). No está de más recordar que uno de los objetivos del ex presidente Salinas, cuando al principio de los 90 instruyó a su secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara negociaciones conducentes a la suscripción de un tratado con Estados Unidos, consistía en proporcionar un razonable margen de seguridad a los inversionistas europeos (y asiáticos) de que la política económica de México no sufriría cambios abruptos o pendulares y que, por ello, era un destino propicio para instalar industrias que exportaran a Estados Unidos.<sup>15</sup>

## UNA VISIÓN A FUTURO

En la primera versión de este trabajo, publicada en 2012, se intentaba una especie de proyección sobre lo que podría ocurrir con el Tratado. Lamentablemente el panorama sigue siendo, en lo fundamental, básicamente el mismo (excepto por la renegociación a la que me referiré en el siguiente apartado), y por ello es que la trascibo prácticamente sin cambios:

<sup>15</sup> Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, México, 2000.

No es exceso de pesimismo suponer que la situación descrita no pueda cambiar para bien durante los próximos 21 meses, al contrario, no sería extraño que se agudizaran algunos de los síntomas.

Para que pueda generarse el primero de los escenarios esbozados en el seminario de 2006, el que se refiere a la definición y puesta en marcha de una política de diversificación geográfica de nuestras relaciones económicas internacionales, se requiere de acciones en dos frentes: el trilateral y el de la política económica interna. Es evidente que en ambos se debe partir de que lo único inmutable es la geografía y que con estos vecinos tendremos que seguir viviendo, nos guste o no, unos cuantos cientos de miles de años más.

En el ámbito trilateral es urgente trabajar porque se reconozca que el Tratado, como está, ya no da para más, si bien es en México por donde habría que comenzar para ese reconocimiento. Requiere de una actitud abierta, constructivamente crítica, a fin de que las tres partes intenten una evaluación de lo que realmente cada una de ellas ha derivado del TLCAN y midan si en las condiciones actuales, 17 años después, es posible y razonable esperar los mismos resultados. A fin de cuentas, si se acepta que al cabo de cerca de 20 años el TLCAN no ha incidido en alguna forma de cambio en ninguna de las tres sociedades y que en ellas prevalecen las mismas circunstancias que las de 1993, se estaría ante el mayor alegato que pudiera formularse contra ese instrumento. Si ha habido cambio, modifiquemos (adaptemos a la nueva realidad) la herramienta que propició ese cambio, pero si esa herramienta sigue siendo válida tal y como está, quiere decir que no ha servido para nada (puesto que no ha provocado cambios) y ha devenido en peligro o fuente de malestar. Es decir, el Tratado no se puso en marcha “para que no pasara nada”: si como dicen algunos ha sido exitoso, sería el momento de pensar en otra intensidad o tipo de integración para “seguir avanzando” en ese camino; si como sostienen otros ha sido perjudicial, habría que promover su cambio para que unas relaciones (que de cualquier manera van a seguir existiendo) estén reguladas de mejor manera para México, y si alguien llegara a suponer que ha sido inocuo, ¡no vale la pena dedicar ni cinco minutos para hablar de su futuro!

Del ejercicio crítico sugerido es posible que resulte una revisión del Tratado que conduzca a su eventual renegociación o, en su defecto, a la concertación de otros acuerdos paralelos con la misma validez, pero que lo actualizaran. Canadá en diversas ocasiones ha planteado su insatisfacción por el procedimiento de dirimir diferencias en el caso de las inversiones zonales; el actual gobierno de Estados Unidos se ha comprometido en la revisión de los acuerdos laboral y ambiental; y México, que se sepa, pareciera que está plenamente satisfecho pues, reitero, no se conocen planteos formales sobre el tema.

No obstante, esa aparente satisfacción oficial, lo primero que habría de incluirse en una eventual revisión del Tratado o en un protocolo adicional, sería por fin el reconocimiento de las asimetrías existentes y actuar en consecuencia. La experiencia europea en materia de desarrollo regional mediante el funcionamiento de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión sería un punto de referencia. La historia, la experiencia han demostrado que no es la libre acción de las fuerzas del mercado la que cierra brechas entre países y entre regiones, que esas fuerzas del mercado, al contrario, provocan la profundización de la diferencia.

El mismo ejercicio crítico serviría para definir si una zona de libre comercio es la intensidad adecuada y necesaria para la integración regional. Es posible que sea un exceso y sea conveniente retroceder en intensidad a una simple zona preferencial o, al contrario, sea de provecho avanzar a una unión aduanera o, incluso, a un mercado común en el que por definición habría plena libertad al movimiento regional del factor trabajo (se plantea como un simple ejemplo de hasta dónde puede conducir el tema, porque según soplan los vientos en Estados Unidos, nada más alejado de las simpatías de políticos y ciudadanos de ese país que la construcción de un mercado laboral común entre las tres economías).

Sea cual fuere el resultado del ejercicio propuesto, se antoja inaplazable definir qué tipo de instrumento de integración se requiere para el futuro inmediato. Y todo ello, empezando por un ejercicio crítico de reflexión trilateral de cara a la sociedad, sin triunfalismo, embozos o eufemismos.

En el frente interno, las acciones a emprender para hacer de la integración con América del Norte un auténtico impulsor del desarrollo surgen de los tres elementos apuntados líneas arriba: las fuentes de la competitividad, los desequilibrios regionales internos y el elevado grado de dependencia respecto de la economía estadounidense. Lo primero es la definición de una política industrial cuyo objetivo principal consista en rearticular las cadenas productivas internas, particularmente en los sectores más dinámicos del comercio mundial. Se trata de reducir el alto costo en importaciones que ya han alcanzado las exportaciones mexicanas.

En segundo término, y también en el ámbito interno, sería conveniente una relectura de algunos "clásicos" de la teoría de la integración económica entre países, como Myrdal o Kindleberger, para recordar que la integración internacional sólo es factible cuando se parte de un razonable grado de integración interna, puesto que de otra manera estaría contribuyendo a una mayor desintegración local. De esa lectura se concluiría en la urgencia de que la rearticulación de las cadenas productivas internas pase por la rearticulación productiva en el territorio nacional y se incorporen a ella las regiones marginales.

El tercer elemento considerado en el frente interno es el de la puesta en marcha de una política comercial activa, estratégica en los términos de Krugman, para avanzar en la diversificación geográfica del comercio y de la inversión. Será necesario, como ya se apuntó, un análisis detallado sobre lo que hay detrás del descenso relativo de Estados Unidos como cliente de México registrado en los tres o cuatro años recientes. Además de profundizar en los posibles efectos de la crisis, también sería útil avanzar en la hipótesis de que ese descenso no necesariamente refleja una disminución de la dependencia respecto de las empresas de origen estadounidense (que en realidad es lo trascendente). En otras palabras, la investigación habría de iniciar por averiguar qué hay detrás de la disminución, absoluta y relativa, del papel de Estados Unidos como proveedor de México (que ha pasado del 69.1 por ciento en 1994 a 73.1 por ciento en 2000, pero descendido a 50.1 en 2006, a 48 por ciento en 2010 y a 47 por ciento en 2016<sup>16</sup>). Una primera hipótesis es que las empresas proveedoras habituales han cambiado de ubicación geográfica y ahora se localizan en países con menores salarios desde donde exportan un conjunto de partes y componentes al resto del mundo: ha podido cambiar la procedencia regional de la importación, lo que no implica que hubiese cambiado el origen del centro de decisión. El comercio intraindustrial e intrafirma, característico del mundo-fábrica en el que habitamos, puede explicar la menor presencia de Estados Unidos, en tanto país, como proveedor de México, pero no necesariamente de las empresas estadounidenses. De ahí las revisiones de las reglas de origen del Tratado con el propósito de flexibilizarlas y adaptarlas a las nuevas condiciones del comercio mundial actual. Expresado en otras palabras, la concentración geográfica de las relaciones económicas externas del país es preciso abordarla desde la óptica de la identificación del centro de poder que toma las decisiones y que influye (o intenta influir) en la orientación de las políticas públicas.

Hasta ahí lo publicado cinco o seis años atrás. A la luz de lo que está ocurriendo con la “renegociación”, pareciera que no estaba tan equivocado.

## LA RENEGOCIACIÓN

Desde que el nuevo presidente de Estados Unidos planteó en la campaña sus críticas al funcionamiento del TLCAN, han sido cientos o miles los comentarios y análisis en torno al tema. No está de más recordar que su contrincante demócrata, la señora Clinton, también planteó en su campaña la necesidad

<sup>16</sup> Este último dato, evidentemente, ha sido añadido en la versión presente.

de revisar el Tratado (lo mismo había hecho Obama cuatro años antes), si bien lo hizo en un tono más moderado y, que recuerde, nunca llegó al extremo de plantear su denuncia unilateral.

Aun cuando el señor Trump planteó al principio esta denuncia unilateral, al final optó por la renegociación (hay quien lo llama “modernización” o “actualización”). Pero aunque aparentemente se haya desechado la salida unilateral como alternativa, no está de más plantear algunas reflexiones muy generales en torno a ella.

La salida del Tratado es en lo formal muy sencilla, está prevista en el artículo 22.05 que señala: “Una Parte podrá denunciar este Tratado seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo. Cuando una Parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes”. Estos seis meses, además, coinciden con el plazo que la legislación de Estados Unidos fija al Ejecutivo para denunciar un acuerdo de esta naturaleza.

Lo primero que ocurriría es que el nivel arancelario aplicable entre las partes ya no sería preferencial (ahora es arancel cero), sino que se aplicaría el arancel consolidado en el GATT por cada Parte. En este caso, el país “beneficiado” sería México porque su nivel arancelario es más alto que el de Estados Unidos: según datos del Banco Mundial, tomados de la OMC, el arancel medio ponderado para productos manufacturados en México es de 3.5 por ciento, en tanto que en Estados Unidos es de 1.7 por ciento (¡prácticamente la mitad!). Para el caso de productos agropecuarios la diferencia es aún mayor (de alrededor del siete por ciento en Estados Unidos, frente al 25 por ciento en México). Claro que el consumidor mexicano (al que se trasladaría la nueva carga), resultaría más perjudicado que el consumidor estadounidense. Un arancel tan bajo en Estados Unidos no tendría por qué inhibir las exportaciones mexicanas (en especial de bienes industriales), a no ser que los exportadores instalados en nuestro país (mexicanos o foráneos) no sean lo suficientemente eficientes como para no poder competir a causa de un arancel de alrededor del dos por ciento en unos bienes y del siete en otro, y dependería de su capacidad como empresarios ver la manera de diluir el efecto de ese cargo a lo largo de la cadena producción-exportación. Es evidente que habrá casos (se está hablando de promedios y sabemos lo que éstos ocultan) que habría que ver con detalle.

Lo anterior parte del supuesto de que Estados Unidos habría de respetar sus compromisos multilaterales. De no hacerlo se estaría ante un panorama absolutamente diferente que tendría que ver con el futuro mismo de uno de los pilares en los que se sustenta el proceso de mundialización en marcha desde hace, al menos, 30 o 40 años. No entro en calificaciones, sólo subrayo que el escenario sería distinto. Estados Unidos estaría rompiendo con

el GATT y con la OMC que lo administra, y algo empezado a construir desde hace siete décadas (me refiero al GATT, no a la OMC que es posterior) podría estar iniciando su derrumbe, lo que no es una buena noticia en un momento en el que renace el nacionalismo excluyente en muchas regiones del mundo (empezando por el propio Estados Unidos).

Una revisión al alza de los aranceles, por encima de lo convenido en el GATT, implicaría —como ya se mencionó— un cambio fundamental en el funcionamiento de la economía internacional; sin embargo, de entrada, no sería deseable que ese fuera el propósito último del gobierno de Estados Unidos, que está preocupado (alarmado, sería más preciso) por la magnitud de su déficit comercial del que responsabiliza a los países superavitarios (el reciente desencuentro con Alemania es una buena muestra de ello). A eso que cobra como presidente de Estados Unidos habría que informarle que el déficit comercial de su país nació en los setenta del siglo pasado, lo que condujo al presidente Nixon a declarar la inconvertibilidad del dólar antes, mucho antes de los tratados y del nacimiento de la OMC, y habría que informarle también que desde entonces el mundo lo ha estado financiando, y que ello tiene su origen en la artificial fortaleza del dólar que facilita las importaciones de Estados Unidos y obstaculiza sus exportaciones. Parece no entender que un dólar artificialmente fuerte es incompatible con el propósito de exportar más e importar menos. Pero este es otro tema.

La pregunta clave es ¿qué quiere decir *renegociar* el TLCAN? *Renegociar* puede ser modificar de una u otra forma algunas de las disposiciones que éste contiene; esto es, volver a negociar lo que ya estaba negociado y funcionando. Por ejemplo, lo relativo a las reglas de origen (a lo que vuelvo más adelante). Otra cosa sería negociar temas no incluidos en el Tratado de 1994, como el comercio electrónico por ejemplo, lo que no sería en sí mismo una *renegociación* sino la negociación *nueva* de algo que no estaba negociado: algo así como una especie de modernización o actualización del Tratado. Esa *modernización* por supuesto que habría que ser negociada. Y un tercer escenario consistiría en una combinación de los dos anteriores, es decir, renegociar algo (¿o todo?) de lo que ya aparece en el Tratado vigente e incorporar nuevos temas que, por algún motivo, no hubieren sido considerados en lo convenido en los noventa del siglo anterior.

El Tratado está compuesto por 22 capítulos, 294 artículos y varios anexos. Aunque su artículo primero (1.01) señala que los tres países “establecen” una zona de libre comercio en los términos contenidos en el artículo XXIV del GATT, la realidad es que el Tratado es más que eso. De acuerdo con este artículo del GATT, una zona de libre comercio es una intensidad o grado de integración en la que las partes se comprometen a eliminar las restricciones al comercio recíproco de mercancías. Nada más. En 1994 se firmó un “entendimiento” sobre cómo interpretar y aplicar este artículo y se procuran

procedimientos para evitar distorsiones o mecanismos de competencia desleal.

Pero el Tratado va mucho más allá. Dicta reglas sobre normalización (Cáp. IX), sobre compras del sector público (Cáp. X), inversión, (Cáp. XI), comercio de servicios (Cáp. XII), telecomunicaciones (Cáp. XIII), servicios financieros (Cáp. XIV), política de competencia (Cáp. XV), monopolios (Cáp. XV), empresas del Estado (Cáp. XV), movimiento de personas (Cáp. XVI), propiedad intelectual (Cáp. XVII). Estos temas trascienden los convencionalmente considerados en una zona de libre comercio, y los señalo porque probablemente es en ellos, o en alguno de ellos, en los que puede ocurrir la revisión del Tratado. Es claro sin embargo, que el presidente de Estados Unidos se proponga, sólo o principalmente, un aumento de los impuestos a la importación.

La eliminación plena de restricciones no ocurrió de inmediato, sino que siguió un calendario establecido en el Tratado y que ya se ha cumplido en los plazos convenidos, y los primeros planteos trumpianos sobre el tema se centraron en ello. Es decir, la importación de productos de origen mexicano (o canadiense) libres de impuestos es lo que considera nocivo para la economía de su país y es con lo que aparentemente quería (o quiere) acabar. Pone como ejemplo a la industria automovilística, sin considerar que las exportaciones de ésta son anteriores al Tratado y obedecen a aspectos internos de la política industrial mexicana de los años ochenta del siglo pasado.

De una u otra forma ha trascendido que en el comunicado del Ejecutivo al Congreso, en el que plantea la revisión del Tratado, se incluyen los siguientes temas:

- a) Reglas de origen
- b) Comercio electrónico
- c) Compras gubernamentales
- d) Propiedad intelectual
- e) Solución de controversias
- f) Mercado laboral
- g) Medio ambiente.

En relación con las Reglas de Origen parecería que el propósito sería eliminar el criterio básico (no único) de que un bien se considera originario cuando el insumo (o los insumos) utilizados son objeto de una transformación de tal magnitud que el bien resultante deba ser clasificado en otra fracción de la Tarifa; es lo que los técnicos llaman “salto arancelario”: una madera que sólo cambia de color, sigue siendo madera, pero si esa madera que se transforma en mesa, cambia de clasificación y, en consecuencia, se

le considera originaria. Éste es el criterio general, pero existen reglas de origen específicas como las existentes, por ejemplo, para la industria textil, o menos generales como las aplicables a animales y plantas vivos, cereales, preparaciones alimenticias, algunos productos químicos, entre otras. Pareciera, sin embargo, que el énfasis se está poniendo en el sector automovilístico (o en el textil) y no en el concepto de orden general.

En compras gubernamentales, el presidente de Estados Unidos ha planteado, —sin concretar— que es necesario modificar el Capítulo X (Compras del Sector Público) para que su gobierno esté en condiciones de favorecer a los proveedores locales. Sobre esto, vuelvo más adelante.

Lo relativo a la propiedad intelectual está considerado en el Capítulo XVII y no se conocen (al menos yo no conozco) los propósitos perseguidos por el presidente de Estados Unidos. En rigor, este capítulo establece el compromiso de respetar los acuerdos y convenios vigentes en esa fecha en materia de propiedad intelectual. No hace referencia al ADPIC porque éste no existía (nació como un anexo al convenio constitutivo de la OMC en 1994).

Tampoco se conocen los detalles sobre lo que se desea renegociar en el tema de la solución de controversias, y probablemente no estaría de más examinar si el procedimiento vigente es o no eficaz. Aparentemente, lo que desea el gobierno de Estados Unidos es que las controversias sean resueltas por tribunales estadounidenses y no bilaterales o trilaterales. La recientemente concluida disputa por el real o supuesto dumping azucarero mexicano, apunta en el sentido de que el sistema actual no funciona. Ello se había acreditado años antes en ocasión de la prohibición estadounidense a la entrada de camiones mexicanos a su territorio, y que sólo se resolvió cuando México impuso sanciones a algunas exportaciones de aquel país.

El tema de comercio electrónico sí es nuevo: sería un típico ejemplo de modernización del Tratado, esto es, de incluir un tema que no era, o no se consideró relevante, hace más de 20 años. No sería una renegociación.

Lo relativo a los temas laboral y ambiental, recordemos que en su momento Estados Unidos pidió (México y Canadá aceptaron) la suscripción de dos acuerdos paralelos, precisamente sobre estos tópicos, que están en vigor. Lo que se pretende es evitar que cualquiera de los tres socios se valga de artilugios en esos ámbitos para competir “deslealmente” (habría que ver si hoy Estados Unidos tiene el cinismo de formular planteamientos en torno a la cuestión ambiental después de su rechazo a lo firmado por su país y otros 194 países en París hace año y medio).

Puede haber, y de hecho hay, otros temas, pero sólo me he referido a los más mencionados. Sin embargo, para México lo primero a negociar es, 23 años después, el reconocimiento de su condición de país de menor desarro-

llo. Esto es, asumir, para fines prácticos y operativos, la evidente asimetría entre las partes. Ésta, la asimetría, sí fue considerada en los acuerdos con la Unión Europea, con la Asociación Europea de Libre Comercio y con Japón. En los tres casos los plazos de desgravación fueron diferentes y, además, se aprobaron mecanismos de apoyo a la economía mexicana: ejemplo, el compromiso japonés de contribuir en la instalación de las llamadas “industrias de soporte” que tenían el propósito de articular, de integrar, la planta industrial mexicana (lo que no ha funcionado por los problemas derivados de la inexistencia de una política industrial en México claramente definida, pero ése es otro tema). Por otra parte, lo que se plantea asumir son las diferencias entre las partes, no es ninguna novedad ni supone desdoro alguno. En la Unión Europea —que alguna experiencia tiene en materia de integración o formación de un bloque— de tiempo atrás existen los Fondos Estructurales (1986) y los Fondos de Cohesión (que nacieron con el euro), pero además, los países menos adelantados han contado con plazos distintos (o flexibles) para que sus respectivas economías se adapten a las condiciones de competencia con economías más desarrolladas. España, Grecia, Irlanda y Portugal, entre otros, constituyen el primer ejemplo —los despectivamente llamados “PIGS”—, pero más adelante también han recibido un trato especial los países de la quinta ampliación, los de Europa central y oriental. Esto es, se reconoce que no puede haber trato igual entre desiguales so pena de acentuar la desigualdad.

Ese puede ser (o debe ser) el eje en torno al cual gire una eventual renegociación del Tratado, y una de sus manifestaciones concretas habría de ser la revisión del Capítulo X que impide la utilización de la capacidad de compra del sector público como instrumento de la política industrial (claro, primero se requiere que exista una política industrial). Recordemos que el lamentablemente desaparecido Comité de Importaciones del Sector Público fue un poderoso y eficaz instrumento de apoyo a la industrialización (evidentemente, como todos sabemos, esta desaparición no es atribuible al Tratado). Ya mencioné que este tema es de los que el Ejecutivo estadounidense también quiere renegociar, claro, para proteger sus intereses.

El anterior es sólo un ejemplo de por dónde podría encaminarse la renegociación, pero en el fondo de lo que se trataría sería de convertir al Tratado en un instrumento de estímulo al desarrollo de México: hasta hoy no lo ha sido (se está ante un crecimiento medio del orden del dos al dos y medio por ciento anual, que nada tiene que ver con las tasas del seis y seis y medio por ciento, que eran habituales hasta los ochenta), pero los riesgos que implica su ruptura son considerables por aquello de la incertidumbre e inestabilidad que podría generar entre los inversionistas. Y son considerables porque ha aumentado el grado de dependencia de la economía mexicana respecto

de la estadounidense. Como ya se mencionó líneas arriba, en términos muy gruesos, podría decirse que más de un tercio de la economía mexicana depende directamente de lo que sucede en Estados Unidos.

Por otra parte, la eventual renegociación del TLCAN podría ofrecer a México la oportunidad de incorporar el tema migratorio. Ha trascendido que durante la negociación inicial, la de los noventa, México planteó su inclusión pero Estados Unidos pidió a cambio que se incluyera el tema del petróleo. Ante la negativa mexicana a esta pretensión ambos temas se excluyeron. Y para dejar claro que México no incorporaría lo concerniente a la cuestión petrolera, el primer artículo del Capítulo VI (Energía y petroquímica básica) es el único que hace referencia expresa a la Constitución. Dice: “Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones” (esta es, por cierto, la única alusión a la Constitución en todo el Tratado). Hoy la situación es distinta. La reforma energética ha precisado de una modificación sustancial de la Constitución y ha abierto el sector a la participación extranjera. Sin entrar a un tema para el que no he sido convocado, sí puede afirmarse que ahora, en caso de que prevaleciese el mismo planteamiento de parte de Estados Unidos —migración a cambio de petróleo o de participación en la industria petrolera—, México ya no tendría carta que jugar, precisamente por el respeto a su Constitución del que habla el artículo 6.01.

Este es el marco general que percibo en torno a la inminente renegociación del Tratado, y una primera enseñanza de lo que se dice que puede ocurrir consiste en que México, ahora sí, ponga en práctica una política comercial e industrial que reduzca la dependencia sin, como dije, desaprovechar la ventaja que le puede proporcionar su situación geográfica. Alguien dijo, hace muchos años, que no se trata de estar contra nadie, sino de estar en favor de nosotros mismos.

