

# EL TLCAN Y LA RECOMPOSICION ECONOMICA DE ESTADOS UNIDOS: ENTRE LA GLOBALIZACION Y EL REGIONALISMO

María Cristina Rosas\*

## R E S U M E N

*En este trabajo se analiza los orígenes y el desarrollo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este último es considerado como un instrumento dentro de una estrategia de regionalización y globalización promovida por Estados Unidos para ganar mercados y mejorar su competitividad frente a la Unión Europea y Japón. En primer lugar, en el ensayo se examinan los procesos de globalización y regionalización. Posteriormente, se evalúa el desarrollo del TLCAN como instrumento que buscaría contribuir a la recomposición económica de Estados Unidos.*

**Palabras Claves:** TLCAN, regionalización, globalización, México, Estados Unidos.

## NAFTA and the United States economic recomposition. Between globalization and regionalism

**ABSTRACT:** *This paper analyses the origins and development of the North American Free Trade Area (NAFTA). This latter is considered as an instrument of a globalisation-regionalisation strategy furthered by the US government. The ultimate objective of this strategy is to find new markets and improve the US competitiveness in relation to the European Union and Japan. The processes of globalisation and regionalisation are analysed in the first section of this paper. Then, the evolution of NAFTA as an instrument to contribute to the US economic reorganisation is evaluated.*

**Key Words:** NAFTA, regionalisation, globalisation, Mexico, United States.

**A**sumiendo, como lo sugiere el título del presente trabajo, que algunas de las manifestaciones de la recomposición económica de Estados Unidos son el proyecto de globalización y el de su participación en procesos de integración regional entre los que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ocupa un lugar importante, es menester iniciar entonces, con algunas precisiones conceptuales que permitan delimitar el análisis.

Comenzando con la globalización, sin duda resulta difícil acotar una definición de aceptación universal, si bien, es posible partir de algunas de las premisas de los globalistas respecto a los rasgos del mundo. Así, para los globalistas, las siguientes premisas serían las que caracterizarían el proceso de globalización, a saber:

1) Es necesario entender el contexto global en el que los Estados y

otras entidades interactúan. Los globalistas argumentan que para explicar la conducta de alguno o todos los niveles de análisis -individuos, burocracias, sociedades y entre Estados y entre sociedades- debe tomarse en cuenta la estructura en conjunto del sistema global a cuyo interior esa conducta tiene lugar. Los globalistas, al igual que algunos teóricos del realismo político, consideran que el análisis debe comenzar en el sistema internacional. En gran medida, la conducta de actores individuales se explica por un sistema que proporciona límites y oportunidades.

2) Los globalistas enfatizan la importancia del análisis histórico en la comprensión del sistema internacional. Sólo rastreando la evolución histórica del sistema es posible entender su estructura actual. El factor histórico clave en la definición de las características del sistema en su conjunto es el

capitalismo. Este sistema económico funciona en beneficio de algunos individuos, Estados y sociedades, pero a costa de los demás. Incluso los Estados socialistas deben operar en el interior de una economía mundo capitalista que de manera significativa limita sus opciones. Por tanto, para los globalistas, la guerra fría en su dimensión Este-Oeste nunca fue tan importante como la confrontación Norte-Sur en la cual se manifiesta, además, la competencia entre Estados Unidos, Alemania y Japón.

3) Los globalistas consideran que existen ciertos mecanismos de dominación, los cuáles evitan que el Tercer Mundo se desarrolle por lo que ello contribuye a un desarrollo global todavía más desigual. El entendimiento de estos mecanismos requiere un examen de las relaciones de dependencia entre los Estados industrializados del Norte (Europa y América del

Norte) y sus vecinos pobres en el hemisferio sur (África, Asia, América Latina).

- 4) Por último, los globalistas consideran que los factores económicos son fundamentales en la evolución y funcionamiento del sistema mundo capitalista y para relegar a los Estados del Tercer Mundo a una posición subordinada.

Asimismo, los globalistas analizan el mundo desde una óptica de economía política, además de que al revisar la naturaleza capitalista del sistema internacional enfatizan la revisión del contexto en que tienen lugar los acontecimientos y donde se desenvuelven los actores. También los globalistas toman en cuenta el análisis de la transnacionalización y sus impactos socioeconómicos y en el terreno del bienestar (Viotti y Kauppi, 1993: 441-450). En resumidas cuentas, para los globalistas, una de las manifestaciones del proceso de globalización es la transnacionalización creciente, impulsada por el sistema capitalista, al cual no le basta operar en los mercados nacionales, porque éstos le resultan pequeños para sus necesidades de reproducción y expansión en el momento actual. Por tanto, las fuerzas transnacionales demandan mercados igualmente transnacionales, esto es, espacios económicos más amplios que trasciendan la noción tradicional del Estado-nación.

Es aquí donde se inserta el segundo concepto que motiva el presente trabajo: la regionalización. Aun cuando hay un debate importante entre quienes postulan que los procesos de regionalización son antagónicos a la globalización y quienes consideran que complementan a ésta, lo cierto es que, en cualquier caso, existe una vinculación clara entre regionalización y globalización. Si se asume a la regionalización como antagónica de la globalización, esto significaría que ante un proceso de transnacionalización a ultranza, los Estados-naciones, temerosos de dar el salto a la globalización, optan por

regionalizarse, esto es, se asocian con los vecinos especialmente con fines económicos para garantizar un acceso mutuo a mercados y promover los flujos de inversiones sin marginarse, por ello, del sistema mundo capitalista. Asimismo, para quienes ven al regionalismo como complemento de la globalización, la asociación entre dos o más Estados geográficamente cercanos, estaría sentando las bases (preparando a esos Estados) para compatibilizar sus metas locales y regionales con las de la transnacionalización a ultranza, léase la apertura de mercados, la desregulación financiera, el adelgazamiento del Estado (dado que el principal obstáculo para que las fuerzas transnacionales puedan operar libremente es la autoridad gubernamental), etcétera.

Ahora bien, la regionalización es buscada por los Estados, según Tamames (1993: 81-82), porque plantea los siguientes beneficios a los participantes:

- 1) *La creación de economías derivadas de la producción en gran escala (economías de escala);*
- 2) *La intensificación de la competencia dentro del nuevo mercado ampliado;*
- 3) *La atenuación de los problemas de la balanza de pagos por el ahorro de divisas convertibles;*
- 4) *La posibilidad de abordar actividades que difícilmente podrían acometer determinados países individualmente por separado, por la escasa dimensión de sus mercados nacionales, insuficiencia tecnológica, incapacidad financiera, etcétera;*
- 5) *El aumento del poder de negociación frente a terceros países o ciertas agrupaciones regionales, así como una formulación más coherente de la política económica;*
- 6) *La ineludible necesidad a plazo medio o largo de introducir reformas estructurales que en el*

*contexto de un status quo nacional podrían aplazarse sine die;*

- 7) *La posibilidad de conseguir, sobre la base de un rápido proceso de integración, una aceleración del desarrollo económico (no simplemente del crecimiento).*

Yendo al caso concreto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), habría que explicar cuál es su vinculación con la globalización y la regionalización. De entrada se trata de un marco legal que institucionaliza tendencias integracionistas que se habían observado con anterioridad entre Estados Unidos y Canadá y entre México y Estados Unidos (dado que los vínculos entre mexicanos y canadienses siguen siendo mínimos). Entró en vigor el 1° de enero de 1994 y tendrá una duración de 15 años, de manera que hacia el 1° de enero del año 2009 se espera que el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá estará libre de obstáculos.

¿Constituye el TLCAN un paso a la globalización? Como proceso de regionalización en el que los tres Estados participantes han convenido en otorgarse un trato preferencial que no hacen extensivo al resto del mundo, el TLCAN ha venido impulsando una transnacionalización de los mercados norteamericanos. Esto se manifiesta no sólo en la aceleración de procesos productivos, sino también en el papel de la inversión extranjera directa en los mismos. El comercio intraregional ha crecido, así como también la presencia de Canadá y México en las importaciones totales de Estados Unidos. Canadá es el principal socio comercial de los estadounidenses, con quienes, efectúa intercambios superiores cercanos a los 400 mil millones de dólares, en tanto México es el segundo socio de los estadounidenses y el monto de los intercambios entre ambos llegó a casi 200 mil millones de dólares en 1998. Así, tan sólo en volúmenes de comercio, el TLCAN representa intercambios por alrededor de 600 mil millones de dólares, cifra que experimenta un espiral ascendente año con

año.

Pero antes de continuar sería pertinente explicar qué es lo que llevó a Estados Unidos a suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio con sus principales socios comerciales. Los especialistas señalan que mucho tuvo que ver el hecho de que Washington ha perdido capacidad de negociación, especialmente respecto a Europa Occidental y Japón, países sobre los que ejercía un gran dominio en los tiempos que siguieron a la culminación de la segunda guerra mundial. En la medida en que Europa Occidental y Japón se fueron recuperando de los estragos de la guerra, ganaron influencia en el mundo y poder de negociación (*bargaining power*) vis-à-vis Estados Unidos, lo cual, por otro lado, empezó a plantear límites al liderazgo de Washington en el mundo.

En la década de los 70, la expansión y liderazgo estadounidenses llegaron al límite por las secuelas de la Guerra de Vietnam, la devaluación del dólar respecto al oro, y los shocks petroleros. También para ese tiempo, tanto Japón como Europa Occidental habían consolidado su recuperación económica y rivalizaban en los mercados mundiales (con bastante éxito, por ejemplo en el sector automotriz donde los coches japoneses incursionaron en los mercados estadounidense y europeos y tuvieron gran aceptación) con Estados Unidos.

Es en este marco que se habla de la crisis de la hegemonía económica de Estados Unidos, y aun cuando hay numerosos analistas que niegan que la crisis haya puesto en duda el liderazgo estadounidense en el mundo, lo cierto es que el desarrollo de dos importantes iniciativas en esos tiempos, apuntan a corroborar que por sí mismo, el gobierno de Washington no era capaz de seguir liderando al mundo en el terreno económico. Dichas iniciativas son la creación del Grupo de los Siete (G-7) en 1975 y la Comisión Trilateral en 1973.

Estados Unidos, que hasta antes de la década de los 70 había logrado estabilizar la economía internacional sin mayores dificultades, consideró

**Tanto el G-7 como la Comisión Trilateral revelaron que EE.UU estaba necesitado de recomponer su hegemonía sobre el mundo, y esa recomposición, especialmente en la esfera económica, requería la concurrencia de otras naciones, además de la estadounidense.**

que la concurrencia simultánea de problemas como la devaluación, el desempleo, el estancamiento, la estanflación, y los incrementos a los precios de los hidrocarburos hacían necesaria la cooperación con otras naciones, especialmente con aquellas que en virtud de su peso específico en el sistema capitalista, pudieran colaborar en el enfrentamiento de los retos existentes y garantizaran un liderazgo. Así, en noviembre de 1975, los jefes de Estado y/o de gobierno de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón se reunieron en el castillo francés de Rambouillet a fin de discutir el marco de un nuevo esquema monetario. Esta fue la primera de lo que al paso del tiempo serían reuniones regulares anuales entre las siete naciones capitalistas más avanzadas que constituirían el G-7. A partir de la segunda mitad de los 80 comenzó a participar en el diálogo político con el G-7 la entonces Unión Soviética, y a su disolución, Rusia. Recientemente Rusia ha sido incorporada al grupo que por esa razón ahora es denominado G-8 o bien G-7 y medio (dado que la Federación Rusa se encuentra en un penoso proceso de transición que difícilmente puede ubicarla en un plano de igualdad negociadora con las siete naciones capitalistas más importantes del orbe).

Como es sabido, en el seno del G-7 se analizan los principales problemas que enfrenta el sistema capitalista y se plantea una coordinación entre los siete participantes para resolverlos (Tamames, 1991: 72-74). Los encuentros del G-7 son ampliamente publicitados, al igual que sus agendas de trabajo, a la inversa de la Comisión Trilateral.

En el año de 1973, David Rockefeller, Presidente del Chase Manhattan Bank; Zbigniew Brzezinski, (futuro) asesor de seguridad nacional de James Carter, y unos 200 invitados procedentes de la comunidad empresarial y bancaria internacional, de los círculos académicos, de los medios de comunicación, de los sindicatos conservadores y de entidades gubernamentales integraron la Comisión Trilateral. El propósito de la Comisión Trilateral consistía en asegurar y trabajar a favor de la asociación entre las clases dirigentes de América del Norte, Europa Occidental y Japón -de ahí el término trilateral- a efecto de salvaguardar los intereses del capitalismo occidental "en un mundo explosivo" (Skalr, 1980: 1-2). La Comisión Trilateral es de índole privada e intenta delinear políticas públicas y edificar un marco de estabilidad internacional para el sistema capitalista en las próximas décadas.

Los antecedentes de la Comisión Trilateral se remontan al año de 1954 en que en un hotel llamado Bilderberg, ubicado en Oosterbeek, Holanda se llevó a cabo el encuentro entre altos directivos de las corporaciones multinacionales en el mundo al lado de importantes líderes políticos, sectores académicos, medios de comunicación, sindicatos, diplomáticos y think tanks de Europa Occidental, Canadá y Estados Unidos (nótese la ausencia de Japón en esta ocasión) que tenía el objetivo central de satisfacer la urgente necesidad de coordinar el sistema transnacional [trasatlántico] occidental en momentos en que los países europeos se mostraban preocupados respecto a las implicaciones ideológicas del macartismo en EE.UU, a la vez que naciones como Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y la

República Federal de Alemania empezaban a tomar distancia de EE.UU al crear iniciativas integracionistas como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) luego de que el otorgamiento del Plan Marshall había terminado. El Plan Marshall concluía en ese año, y EE.UU temía que la consecuente recuperación económica de las naciones europeas occidentales redundara en un autonomismo deliberado respecto a la Unión Americana. Para los estadounidenses, Bilderberg sería el medio para evitar un distanciamiento de Europa Occidental respecto a la injerencia que los estadounidenses habían tenido en esa parte del mundo en términos económicos, estratégicos y políticos desde que finalizó la segunda guerra mundial (Gill, 1991: 129-131). Así, Bilderberg y más tarde, la Comisión Trilateral se convertirían no sólo en los instrumentos para que el sistema capitalista pudiera enfrentar múltiples desafíos procedentes de los países en desarrollo y de los que contaron (y cuentan) con economías de planificación central, sino también para que se produjera una coordinación entre los principales jugadores de dicho sistema a efecto de garantizar la adecuada proyección de sus intereses sobre el mundo.

Tanto el G-7 como la Comisión Trilateral revelaron que EE.UU estaba necesitado de recomponer su hegemonía sobre el mundo, y esa recomposición, especialmente en la esfera económica, requería la concurrencia de otras naciones, además de la estadounidense. Sin embargo, ni el G-7 ni la Comisión Trilateral han evitado la regionalización de Japón, EE.UU y Europa Occidental, la cual parece responder a la forma que está asumiendo la competencia inter-capitalista entre esas tres grandes potencias. El regionalismo es buscado en el sudeste de Asia por Japón, en América del norte por Estados Unidos y en Europa Occidental por Alemania y Francia porque es una forma que potencia las capacidades y reduce las vulnerabilidades de éstas naciones. Adicionalmente, como se ha sugerido en líneas anteriores, el

## **Así, en la lógica de la competencia inter-capitalista desarrollada por Estados Unidos vis-à-vis la Unión Europea y Japón, el TLCAN podría considerarse como un instrumento que buscaría contribuir a la recomposición económica de la Unión Americana.**

sistema capitalista requiere operar en mercados ampliados, esto es, que trasciendan los límites nacionales. Eso explicaría la proliferación de procesos de regionalización en todos los rincones del orbe. Y adicionalmente, en el caso de Estados Unidos, la regionalización a través del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU de 1989 y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte obedeció a las siguientes razones:

1) El estancamiento de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT en la que participaban alrededor de un centenar de naciones, cada una de las cuáles, en apego a la regla del consenso del GATT, estaba facultada a bloquear las negociaciones multilaterales en el momento en que éstas afectarían negativamente sus intereses. Es entendible que para EE.UU era más sencillo optar por la vía bilateral, con cada uno de sus socios comerciales (sobre los que tendría ventajas especiales para negociar, dado el tamaño de la economía estadounidense y el poder de negociación que este hecho por se le confiere) que por la multilateral, en la que encontraría más difícil lograr que prevalecieran sus intereses ante interlocutores

como la entonces Comunidad Europea o Japón;

- 2) La percepción de que los acuerdos bilaterales de libre comercio permitirían a EE.UU corregir el déficit que en la balanza comercial mantiene Washington con buena parte de sus socios;
- 3) La necesidad de contar con mercados ampliados vía la regionalización, que le permitirían afrontar los desafíos del Acta Unica Europea de 1986 y del Tratado de Maastricht de 1993 que buscaban profundizar la integración europea;
- 4) La posibilidad de que (como lo ha mostrado el TLCAN) las reformas económicas en los terrenos de la apertura comercial, la desregulación, la venta de empresas paraestatales, etcétera, realizadas aceleradamente en países como los latinoamericanos, fueran ratificadas y virtualmente irreversibles una vez que se suscribieran acuerdos comerciales bilaterales que además garantizarían a EE.UU acceso privilegiado a los mercados de sus principales socios.

Así, en la lógica de la competencia inter-capitalista desarrollada por Estados Unidos vis-à-vis la Unión Europea y Japón, el TLCAN podría considerarse como un instrumento que buscaría contribuir a la recomposición económica de la Unión Americana. Baste mencionar que el tratado comercial norteamericano garantiza a Washington un acceso seguro al mercado mexicano (y al canadiense claro está) con la ventaja de que, por las reformas económicas y jurídicas realizadas por México con antelación a la suscripción del TLCAN, las inversiones y los intereses estadounidenses en el mercado mexicano están a salvo de situaciones como un giro vertiginoso en la política económica de parte del gobierno mexicano (nacionalizaciones, por ejemplo).

La política comercial externa de Estados Unidos, por otro lado, no está

interesada en una integración con sus socios comerciales. Ciertamente es que México y Canadá tienen en la Unión Americana su vínculo internacional más importante y que hay aspectos como la vecindad geográfica y la experiencia histórica que han contribuido a afianzar esos lazos. Empero, la integración involucra aspectos que claramente han sido excluidos de la agenda teleciana, tales como la abolición de obstáculos al flujo de los factores de la producción, no tanto el relativo a los capitales dado que con la desregulación financiera, México ha posibilitado la concurrencia de flujos de inversiones, sino, sobre todo, en el relativo a la movilidad de personas. Curiosamente, uno de los hechos que más llama la atención, a cinco años de vigencia del TLCAN es que, mientras se intenta eliminar obstáculos al flujo de bienes, servicios y capitales entre las naciones involucradas, las políticas migratorias de la Unión Americana se han endurecido, los problemas derivados del tráfico de estupefacientes se han incrementado y la relación bilateral México-Estados Unidos cada vez resulta más contradictoria. En este sentido el TLCAN podría ser caracterizado como un instrumento de desintegración en la integración.

Otro rasgo importante que involucra al TLCAN es el acceso a los mercados. Para México, la suscripción del TLCAN era deseable porque implicaba un vínculo contractual que daba certidumbre a la relación económica con su principal socio, en momentos en que el llamado nuevo proteccionismo y el posible fracaso de la Ronda Uruguay del GATT amenazaban con inhibir el acceso al mercado de la Unión Americana para los productos y servicios mexicanos. Pero también a EE.UU le ha permitido reforzar su presencia en el mercado mexicano, a costa de otros países. Quizá este sea el principal interés que desde 1990 mostró la administración Bush al proclamar la Empresa para la Iniciativa de las Américas, o bien la convocatoria que formuló la administración Clinton a 34 naciones del continente americano para que a principios de diciembre de

**...todo parecería indicar que el TLCAN no será ampliado, sino que Washington suscribirá acuerdos comerciales bilaterales adicionales con Chile y Argentina, para empezar, y posteriormente con el resto de las naciones del hemisferio -claro, con la excepción de Cuba-**

1994 se congregaran en Miami a efecto de discutir los términos de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005. El acceso a los mercados de ciertas naciones sudamericanas -particularmente de las que pertenecen al Mercado Común del Cono Sur, mejor conocido como MERCOSUR - es difícil para EE.UU, ya que esos países, al igual que Chile, tienen muy diversificados sus lazos comerciales, particularmente con la Unión Europea y en cierta medida con Japón. Así, la Unión Americana, en la competencia inter-capitalista, requiere afianzar su presencia comercial y financiera en el continente americano y el ALCA puede ser el mecanismo para que lo logre.

Ahora bien, es necesario entonces aclarar lo que no es el ALCA dado que su concepción, desde la óptica estadounidense, es clara, aunque no así para las naciones latinoamericanas y caribeñas. El ALCA no es un instrumento promotor de la integración regional. Lo que es más, tal y como ha planteado la administración Clinton al Congreso estadounidense la petición de la autoridad del fast track, todo parecería indicar que el TLCAN no será ampliado, sino que Washington suscribirá acuerdos comerciales bilaterales adicionales con Chile y Argentina, para empezar, y

posteriormente con el resto de las naciones del hemisferio -claro, con la excepción de Cuba-

Este estilo de negociación sin duda tendrá repercusiones adversas para la integración latinoamericana. Conocida como la iniciativa del eje y los rayos (hub and spoke), aparentemente el ALCA consistiría en que EE.UU negociaría, para empezar, sendos acuerdos comerciales con Chile y Argentina sin que ello implique que los chilenos y argentinos tendrán un acceso preferencial mutuo. Es decir, Washington se convertirá en el centro de una serie de iniciativas bilaterales que le garantizarán acceso a los mercados latinoamericanos (para rivalizar con el acceso que tienen los europeos occidentales y Japón), pero que no promoverán la integración latinoamericana. Ese parece ser el principal motivo de la disputa que existe entre el TLCAN (y el ALCA en consecuencia) y el MERCOSUR.

Como es sabido, el MERCOSUR constituye el Acuerdo 18 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y consiste en una unión aduanera que mantiene aspiraciones integracionistas latinoamericanas muy claras. Lo que es más: en el capítulo IV, artículo 20 del Tratado de Asunción (base del mercocomún sudamericano) se establece lo siguiente: " el presente tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados partes después de cinco años de vigencia de este tratado" . Contrástese esto con el artículo 2204 del TLCAN que a la letra establece lo siguiente: "cualquier país o grupos de países podrán incorporarse a éste Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país" . Así, para el TLCAN, la ALADI no es importante en tanto para el MERCOSUR sí. O, puesto en otros términos: el TLCAN y el ALCA son instrumentos de acceso a merca-

dos, en tanto el MERCOSUR (y la ALADI, como se ha visto) mantienen el compromiso de buscar la integración latinoamericana. Para México, entonces, la situación es embarazosa, dado que pertenece a la ALADI y al TLCAN, si bien, por razones de mercado (en oposición a las razones de Estado), los mexicanos ya están muy comprometidos con el diseño integracionista de América del Norte y se han alejado de América Latina.

En abril de 1998, a efecto de dar un nuevo impulso al ALCA (proyecto que ha debido padecer el desdén de las naciones del MERCOSUR, sobre todo de Brasil), y con motivo del 50° aniversario de la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tuvo lugar la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. En esa ocasión, nuevamente se reunieron los jefes de Estado y/o de gobierno de 34 países del hemisferio occidental (con la ausencia de Cuba, otra vez), para tomar las medidas pertinentes que posibiliten hacer del continente americano la zona de libre comercio más extensa del planeta para el año 2005. Dicha Cumbre, sin embargo, fue considerada como un sonado fracaso, debido a que el mandatario estadounidense llegó a Santiago debilitado ante la imposibilidad de obtener de su Congreso la autoridad del fast track. Sin dicha autoridad, los compromisos esbozados por la administración Clinton hacia los países del hemisferio, carecen de margen de maniobra, ya que los legisladores de Capitol Hill muy bien podrían revocar todo lo acordado por el titular del ejecutivo.

Mientras tanto, convendría hacer algunas reflexiones en torno al TLCAN, acuerdo comercial que se encuentra en su primer lustro de vida. Al respecto, numerosos analistas acotan que ha pasado muy poco tiempo para poder realizar una evaluación adecuada, toda vez que los efectos estructurales del TLCAN se dejarán sentir en el mediano y largo plazo. Sin embargo, a partir de los sucesos económicos que han tenido lugar en

## **el gobierno mexicano adoptó una actitud triunfalista, no sólo para justificar la decisión de firmar el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, sino para mitigar las críticas que se vertieron en contra del subdesarrollo y la pobreza de los mexicanos.**

América del Norte desde que el TLCAN empezó a existir a la fecha, es posible formular una serie de observaciones en torno a sus impactos en las naciones participantes, así como respecto al resto del mundo.

La evaluación tendría que comenzar haciendo un reconocimiento al hecho de que se ha transitado, en estos cinco años, de las grandes expectativas a las expectativas limitadas. Los distintos contextos políticos que se manifestaron en el inicio de la década de los 90 magnificaron la suscripción del TLCAN, especialmente la participación de México en el mismo. Así, México se convirtió en la manzana de la discordia entre los opositores al tratado comercial norteamericano en EE.UU, quienes pronosticaban severos problemas para la Unión Americana si se signaba un compromiso tan importante con una nación subdesarrollada como la mexicana. En contraste, el gobierno mexicano adoptó una actitud triunfalista, no sólo para justificar la decisión de firmar el TLCAN con EE.UU y Canadá, sino para mitigar las críticas que se vertieron en contra del subdesarrollo y la pobreza de los mexicanos. ¿Hasta dónde esta situación favoreció la construcción de la imagen de prosperidad y bonanza de México a los ojos del mundo? ¿Qué tanto el ingreso de México al Foro Económi-

co Asia-Pacífico (APEC) en 1993, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994 y la mismísima campaña que desarrolló el Presidente Salinas de Gortari para buscar la dirección general de la recién nacida Organización Mundial de Comercio (OMC) podrían inscribirse en el contexto de las grandes expectativas? Aun cuando es difícil responder estas preguntas, la administración de Ernesto Zedillo visiblemente es más mesurada.

En el contexto de las grandes expectativas, fueron las necesidades políticas del momento las que magnificaron la importancia del TLCAN. George Bush, que hacia agosto de 1992 buscaba la reelección presidencial, usó al TLCAN como parte de su plataforma política. Bush fracasó, pero Clinton retomó la bandera pro-TLCAN. En 1993, Clinton desarrolló importantes gestiones para arrancar del Congreso estadounidense el beneplácito a favor del TLCAN con México (dado que con Canadá ya existía desde 1989 un Acuerdo de Libre Comercio que ratificó la tendencia integracionista entre ambas economías). En uno de varios debates televisados a escala nacional, el millonario texano Ross Perot increpó al vicepresidente Albert Gore respecto al TLCAN. Gore, con aires triunfalistas proclamó que la participación de México en el TLCAN era tan importante para EE.UU como la compra de Alaska a los rusos en 1867.

Mientras tanto, en México el gobierno impulsó la campaña pro-TLCAN sugiriendo que el tratado comercial norteamericano resolvería buena parte de los problemas de los mexicanos. El TLCAN era si no la panacea, por lo menos parte esencial de la solución, no un problema.

Ciertamente al cambiar los contextos políticos, el TLCAN dejó de ser magnificado y, por el contrario, en diversas ocasiones fue minimizado. Piénsese en el proceso electoral que se llevó a cabo en 1996 en la Unión Americana. En él, William Clinton buscó la reelección, pero el TLCAN nunca figuró en su plataforma política, dado que tras la crisis de la economía mexicana y el paquete

de rescate financiero que él mismo autorizó sin la aprobación del Congreso, los costos políticos para su gobierno fueron altos. Clinton había prometido que si el TLCAN entraba en vigor, ello traería prosperidad a su país y a México. Señaló también que un México próspero ya no expulsaría tantos migrantes que buscarían internarse en el territorio estadounidense. Insistió que los acuerdos de libre comercio con sus principales socios eran la mejor manera de corregir el histórico déficit que tiene en su balanza comercial EE.UU. Pero los hechos desmintieron todos estos pronósticos. Hacia el final del primer año en que el TLCAN entró en vigor, México padeció una severa crisis financiera que se tradujo en una profunda recesión a lo largo de 1995. El número de migrantes mexicanos indocumentados a EE.UU se elevó a partir del momento en que el TLCAN entró en vigor (alentados también por la recesión). El superávit que EE.UU tenía acumulado en la balanza comercial con México se convirtió en déficit, dado que la devaluación del peso hizo competitivas momentáneamente las exportaciones mexicanas y encareció las importaciones procedentes de la Unión Americana. Todo esto provocó que Clinton evadiera cualquier alusión a México a lo largo de la contienda electoral de 1996, dado que, como vulgarmente se afirma, todo lo que hubiera podido decir, habría sido usado en su contra por sus adversarios políticos. Y ahora, tanto en México como en Estados Unidos se señala que siempre se supo que los efectos del TLCAN serían moderados y que el tratado en sí nunca implicó nada extraordinario en las relaciones económicas de sus participantes.

En el terreno económico es indudable que en sus primeros cinco años de vida, el TLCAN ha favorecido el crecimiento del comercio entre los tres países involucrados. Esta es una consecuencia predecible de la eliminación de obstáculos tarifarios y al flujo de las inversiones: a menores barreras, mayores incentivos para profundizar la relación. Además, este aspecto no debe pasar inadvertido

## **Buena parte de los informes elaborados para evaluar los resultados del TLCAN en este primer lustro insisten en que el principal beneficiario ha sido México.**

sobre todo si se considera que a lo largo de 1995, México padeció una profunda recesión económica que podría haber derivado en una disminución del comercio intrarregional, especialmente, por parte de los mexicanos. Sin embargo eso no ocurrió y el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá sigue creciendo.

Buena parte de los informes elaborados para evaluar los resultados del TLCAN en este primer lustro insisten en que el principal beneficiario ha sido México (ver Office of the United States Trade Representative, 1997). Estas opiniones se fundamentan en hechos como los siguientes:

1) *El advenimiento de la recesión económica en diciembre de 1994 y el otorgamiento del paquete de rescate financiero por 51 mil millones de dólares que otorgó Estados Unidos al gobierno de México.*

Sin embargo, el propio Presidente Clinton admitió, en la campaña electoral de 1996, que el rescate financiero a México fue redituable para la Unión Americana, al punto de que, por concepto de intereses, EE.UU recibió 500 millones de dólares (Clinton, 1997, 146).

2) *Gracias al TLCAN México no se cerró al mundo en el momento en que se produjo la crisis financiera (a la inversa de la actitud adoptada hacia 1982) cuando se optó por una actitud proteccionista.*

En realidad con motivo de la apertura comercial desarrollada a partir de la segunda mitad de los 80 a la fecha, numerosas cadenas productivas nacionales se colapsaron. Este hecho hizo a México más dependiente de los insumos foráneos a efecto de garantizar la producción en el ámbito nacional. A ello súmese la pérdida de la autosuficiencia en la producción de granos y el hecho de que México debe comprar alimentos por necesidad (sin importar el tipo de cambio que prevalezca). Ambos problemas significan, en pocas palabras, que para México una devaluación del peso no funciona a favor de incentivar las exportaciones e inhibir las importaciones, ya que en un momento dado, si se desea exportar más hay que elevar la importación de insumos. Incluso algunos empresarios mexicanos han reconocido que en virtud de la rápida apertura comercial, prácticamente no hay cadena productiva alguna que esté exenta de insumos de importación (The Economist, 05/07/1997).

Un problema relacionado al anterior es la composición del comercio exterior mexicano. Si se piensa que la competitividad momentánea que adquirieron las exportaciones mexicanas con motivo de la devaluación del peso podrá extenderse por un período más largo, se está en un error. México sigue realizando exportaciones de bajo valor agregado e importa bienes y servicios de alto valor agregado en términos generales, por lo que los desequilibrios en su balanza comercial se antojan permanentes. Además, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, suele incluir en los datos sobre el comercio exterior mexicano a las maquiladoras, lo cual distorsiona la veracidad en torno a la salud comercial del país.

3) *El TLCAN no es responsable de la recesión mexicana.*

Efectivamente sería inexacto culpar al tratado comercial norteamericano de la devaluación del peso mexicano, de la crisis financiera que fue catalizada por este hecho y de la recesión que se manifestó en 1995 en

la caída en un 6,9 por ciento del producto nacional bruto mexicano. Sin embargo, el TLCAN de hecho fue el instrumento que selló la reforma económica que se inició a finales del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid y a lo largo de la administración de Salinas de Gortari. En ese sentido, el TLCAN marca la irreversibilidad del proceso.

Adicionalmente, el TLCAN magnificó los posibles flujos de inversión extranjera a México. Siempre se dijo que más que el comercio, era la inversión la que se manifestaría vigorosamente en el mercado mexicano. Hay quienes sugieren que este hecho permitió que el gobierno mexicano "se confiara" respecto a la posibilidad de sostener un peso sobrevaluado en el marco de crecientes flujos de inversiones. Aunque hay quienes lo niegan, los creadores del TLCAN tanto en EE.UU como Canadá son responsables de esta percepción errónea que a México le costó una severa recesión económica en 1995.

4) *El TLCAN ayudó al restablecimiento de los flujos financieros hacia México en el transcurso de la recesión económica, cosa que no ocurrió en los 80.*

La observación, en este sentido, sería que, por los compromisos adquiridos en el seno del TLCAN, así como por las reformas que se realizaron a diversas legislaciones mexicanas (incluida la constitución) de manera previa a la suscripción del tratado comercial norteamericano, era muy difícil que el gobierno mexicano diera marcha atrás, so riesgo de severas represalias financieras y comerciales de parte de su principal socio.

5) *Que los beneficios para Estados Unidos emanados del TLCAN son marginales.*

Los beneficios no deben buscarse estrictamente en el terreno comercial, ya que, inclusive, la devaluación del peso permitió que México revirtiera el déficit comercial que tenía respecto a Estados Unidos todavía en

1994. Esta situación echó por tierra los planteamientos esgrimidos por diversos economistas estadounidenses en el sentido de que los acuerdos bilaterales que pudiera suscribir EE.UU con sus principales socios, podrían servir para que Washington corrigiera el enorme déficit de su balanza comercial. Quienes formulan este tipo de afirmaciones a menudo olvidan que el déficit comercial de EE.UU es un problema estructural, no coyuntural, y que obedece no sólo a ese enorme poder de consumo de la sociedad estadounidense, sino al hecho de que muchas de sus importaciones corresponden a servicios y bienes de alto valor agregado, como ocurre en la relación que mantiene con Japón (país que es responsable de aproximadamente la mitad del déficit comercial de la Unión Americana con el mundo).

En resumidas cuentas, el TLCAN es una prueba de la estrategia de regionalización y globalización enarbolada por Estados Unidos. Le permite ganar acceso a mercados más amplios y buscar la competitividad frente a la UE y Japón. Asimismo, posibilita la continuidad del modelo económico mexicano. Empero, nada de esto significa que la política comercial estadounidense haya optado definitivamente por la reciprocidad, dado que el recurso al unilateralismo en iniciativas como la llamada Ley Helms-Burton se mantiene vigente cuando el multilateralismo y el bilateralismo no le garantizan la proyección adecuada de sus intereses sobre el mundo. Empero, el hecho de que EE.UU haya tenido que sentarse en la mesa de las negociaciones con México y Canadá para negociar el TLCAN implica que la Unión Americana se encuentra en un proceso de recomposición económica, dado que se ha visto obligada a afianzar los lazos con sus principales socios comerciales (que son sus vecinos geográficos) para contar con un bargaining power de mayor alcance frente a otras potencias económicas y financieras del orbe a las que, a diferencia de las primeras tres décadas que siguieron a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, no es po-

sible imponerles arbitrariamente decisiones que favorezcan a Washington. Como bien lo acotaba John Kenneth Galbraith: es muy sencillo ser líder cuando no se tienen competidores. Hoy, la Unión Europea y Japón compiten con EE.UU y le restan capacidad de liderazgo a esa nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- CLINTON, BILL** (1997) *Between Hope and History* Basic Books., New York.
- GARTEN, JEFFREY** (1997) *The Big Ten. The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*, Basic Books., New York.
- GILL, STEPHEN** (1991) *American hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge University Press, New York.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, YOLANDA ARACELI** (1996-1997) "Evolución reciente de las relaciones económicas entre México y Canadá". En *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 51, otoño invierno, IMRED.
- OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE** (1997), *Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement*, July.
- SECOFI**, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Tomo 1), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México.
- TAMAMES, RAMÓN** (1993) "Integración y desintegración en Europa y en las Américas", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Paradojas de un mundo en transición*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- TAMAMES, RAMÓN** (1991) *Estructura económica internacional*, Alianza/CONACULTA, México.
- CIEDUR DATES/Fundación Friedrich Ebert** (1994) *Se nos vino el MERCOSUR. Los trabajadores en el proceso de integración*, Montevideo.
- SKALR, HOLLY** (editor.) (1980) *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, South End Press, Boston.
- The Economist**, (1997) *The NAFTA effect. When neighbours embrace*, July 5th.
- VIOTTI, PAUL R. Y MARK V. KAUPPI** (1993) *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, MacMillan, 2nd, New York.
- UNCTAD** (1995) *State of South-South Cooperation*, United Nations Conference on Trade and Development, New York.

*\* Profesora adcrita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigación (SIN). Ex presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC)*