
PAOLO RIGUZZI
EL COLEGIO MEXIQUENSE
PATRICIA DE LOS RÍOS
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

DOS DÉCADAS DEL TLCAN

ACIERTOS Y OPORTUNIDADES PERDIDAS

LA APUESTA POR UN INTERCAMBIO COMERCIAL ABIERTO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ QUE FAVORECIERA EL DESARROLLO MEXICANO NO HA SIDO TAN EXITOSA COMO SE ESPERABA. HAY RAZONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES QUE LO EXPLICAN, PERO PARTE IMPORTANTE DE LAS FALLAS SE ENCUENTRAN EN PROBLEMAS INTERNOS QUE MÉXICO NO HA LOGRADO SUPERAR.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN), se suscribió en diciembre de 1992 y, tras su ratificación por los tres congresos al año siguiente, entró en vigor en enero de 1994. Cumple así 20 años de existencia, y las implicaciones de esta duración resultan evidentes si se piensa que más de un tercio de la población mexicana nació posteriormente y que otra porción importante transcurrió toda su edad adulta con el TLCAN en operación. Más allá de la conmemoración, examinar y debatir los elementos principales de su significado constituye una tarea ineludible, en particular por lo que concierne a la relación con Estados Unidos, que es el aspecto clave desde el punto de vista de México.

A lo largo de su relación, los dos países sólo habían tenido experiencias limitadas en cuanto a tratados comerciales. En el siglo XIX, en dos ocasiones, llegaron a suscribirse acuerdos relacionados con la liberalización arancelaria:

el McLane-Ocampo, en 1859, muy controvertido por los aspectos territoriales que contenía; y el Romero-Grant, en 1883. Sin embargo, ninguno de los dos entró en vigor por la falta de aprobación en el congreso estadounidense. Durante el siglo XX, se firmó un tratado de comercio en el marco de la cooperación extraordinaria de los años de la segunda guerra mundial; el acuerdo, que abarcaba solo una porción del intercambio, estuvo en vigor entre 1943 y 1949 y se abrogó a instancias de México en 1950. De allí en adelante, no hubo otros acuerdos hasta el de 1992.

Las raíces del TLCAN se encuentran en las grandes transformaciones mundiales de los años ochenta del siglo XX, impulsadas por el colapso de la Unión Soviética, la consolidación del proyecto de la Unión Europea, la liberalización de los mercados financieros, y el incipiente proceso de globalización en varios ámbitos. En la región de Norteamérica, se verificó en 1987 la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y

Estados Unidos. En el caso de México, el agotamiento de la industrialización protegida y luego la petrolización de la economía, llevaron a la desastrosa crisis de la deuda en 1982 y se impuso la política de apertura comercial para reorientar las fuentes de crecimiento. Como reflejo de ello, en 1986 México adhirió al GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio), lo que implicó el desmantelamiento progresivo de las barreras arancelarias y no arancelarias muy elevadas que aislaban a la economía mexicana del mercado internacional.

EL ACUERDO

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) observó con mucha atención el surgimiento del tratado entre Canadá y Estados Unidos y fue durante su presidencia cuando tomó forma el diseño ambicioso de negociar un tratado de libre comercio con el vecino del norte. Eso se vio como una palanca crucial no sólo para profundizar y ordenar el proceso de integración silenciosa que ya venía



ocurriendo entre las dos economías, sino también para garantizar continuidad al proyecto de modernización en un sentido liberal de la sociedad mexicana. Desde este punto de vista, el TLCAN se consideró como un candado para impedir que una futura administración pudiera dar marcha atrás fácilmente al proceso de apertura económica.

Si bien los tres países de América del Norte compartían ciertas premisas acerca de la liberación del comercio de bienes y servicios, y de los flujos de inversión, en torno a ellas se dio una negociación compleja, la cual pasó por un proceso preparatorio y etapas distintas, hasta desembocar en la ratificación. Las políticas domésticas y la disparidad de las economías planteaban escollos importantes. Para México, que ya había reducido de forma importante sus barreras de protección comercial, destacaban dos prioridades: la captación de inversión extranjera para financiar el nuevo modelo de desarrollo; y encontrar un mecanismo de solución de controversias, el cual quedó establecido en el capítulo 19 del acuerdo, en el que se constituyó un mecanismo para resolver disputas mediante paneles cuyos fallos son obligatorios.

El TLCAN preveía la eliminación de las fronteras para comercializar bienes y servicios entre los tres países, la protección de las inversiones ante procedimientos expropiatorios y de la propiedad intelectual, la administración conjunta del acuerdo, y la aplicación de mecanis-

mos de solución de controversias. La desaparición de las tarifas arancelarias se escalonó a lo largo de un determinado periodo y, para determinar qué bienes tendrían derecho al trato preferencial, se estipularon las reglas de origen que aseguran que las ventajas del TLCAN sólo benefician a mercancías producidas en América del Norte. La desgravación arancelaria se diseñó de acuerdo con listas específicas negociadas en el tratado, según cuatro categorías: a) desgravación inmediata al entrar en vigor el tratado; b) eliminación del arancel en cinco etapas anuales; c) eliminación en diez años; d) plazo de quince años para la desgravación del maíz, el frijol y la leche en polvo en México, y el jugo de naranja en Estados Unidos.

DISCURSOS Y HECHOS

Elaborar un balance del impacto económico del TLCAN es una cuestión muy compleja, que requiere perspectivas diferenciadas y excede el espacio disponible para este ensayo. Una manera provechosa de acercarse al tema es adoptar como referencia las promesas explícitas: aquellas ventajas para México que, según el discurso oficial, el tratado traería consigo, y que constituían las razones para aprobarlo.

Para realizar este ejercicio, utilizaremos el mensaje que el presidente Salinas de Gortari dirigió al país el 12 de agosto de 1992, una vez que concluyeron las negociaciones. En este notable documento se exponían seis beneficios principales,

en el siguiente orden: a) la vinculación a uno de los centros de la economía mundial; b) el acceso *amplio y permanente* de los productos mexicanos al gran mercado norteamericano; c) la estipulación de reglas claras y certidumbre en el intercambio con Estados Unidos y Canadá; d) la especialización de la producción de acuerdo con las ventajas de los recursos y las habilidades mexicanas; e) el beneficio de los consumidores, en razón de la disponibilidad de más productos, de mejor calidad y menor precio. Por último, se destacaba (con el *sobre todo*) la ventaja más importante: generar más empleos y mejores remuneraciones para los mexicanos, gracias a la llegada de capitales e inversiones productivas. Como se añadió posteriormente, el interés de México era el de “exportar mercancías, no personas”.

En el mensaje, Salinas de Gortari agregó la advertencia significativa de que el tratado no representaba una *fórmula mágica para resolver todos nuestros problemas* y que sus beneficios no se concretarían en el corto plazo. Aun así, las dos décadas transcurridas permiten trazar las coordenadas para evaluar el impacto del TLCAN en los ámbitos mencionados. De entrada, podemos descontar aquellos puntos como el de la vinculación con el mercado de Norteamérica y el beneficio de los consumidores, por referirse a dimensiones tan generales que eluden la medición o la comprobación. Ni la una ni la otra parecen ser consecuencias del tratado: por un lado, es la colocación

▲ El presidente Carlos Salinas de Gortari en la firma del Tratado de Libre Comercio, 1993. Col. Particular NBN.

▲ Los presidente de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George Bush, junto con el primer ministro canadiense Brian Mulroney durante la ceremonia inicial de Tratado de Libre Comercio de América del Norte, San Antonio Texas, 7 de octubre de 1992. Wikimedia Commons.

geográfica de México la que lo vincula con la economía estadounidense, particularmente en un periodo histórico de globalización como el que se ha vivido en las últimas tres décadas; por el otro, toda política de apertura comercial incrementa, diversifica y abarata la oferta de bienes, de manera que eso se habría verificado con toda probabilidad, aun sin el TLCAN. Este último ha permitido consolidar la apertura, pero no es condición necesaria de ella. De otra forma, se acaba por atribuirle incluso la llegada de la cadena Wal-Mart a México, lo cual es muy cuestionable: esta empresa opera en dos decenas de países (entre ellos los principales de Latinoamérica), repartidos en tres continentes, y es del todo razonable pensar que un mercado de 100 millones de personas, contiguo a Estados Unidos, constituiría un lugar atractivo para operar.

Las promesas de 1992 tienen un valor mucho más sustancial en lo que se refiere a los puntos de acceso al mercado vecino, establecimiento de reglas y especialización productiva. Efectivamente, México se volvió el primer país exportador de América Latina, llegando a ser el primer socio comercial de Estados Unidos —durante unos años— y el tercero de Canadá; y la estructura de sus exportaciones se transformó al convertirse en exportador en gran escala de productos manufacturados, especialmente de la industria automotriz y la electrónica. También el país es el décimo productor de vehículos en el mundo, y su industria electrónica ha logrado surtir a nichos de mercado de productos con mayor valor agregado e incluso productos de tecnología avanzada, como en el caso de las pantallas planas.

Las estimaciones más confiables indican que el efecto del TLCAN en sus primeros tres lustros, fue el de generar quince por ciento más comercio del que se hubiera dado sin el pacto. En buena medida, el incremento cuantioso del volumen exportado descansa en que el comercio bilateral está sometido a reglas ciertas y arreglos institucionales, que lo sustraen a los caprichos y los humores proteccionistas recurrentes en la política

comercial estadounidense, que anteriormente habían causado problemas a la expansión del intercambio.

Es muy significativo, al respecto, que el estudio de las controversias comerciales sometidas a los paneles bilaterales del TLCAN muestre que las decisiones no responden, por lo general, al poder económico de los actores involucrados, sino que se aplican de acuerdo con el espíritu de las reglas estipuladas. La excepción más evidente, en este caso, es la espinosa cuestión del transporte transfronterizo sobre ruedas donde, pese a varios intentos por modificarla, los camiones mexicanos no cuentan con acceso a territorio estadounidense.

No obstante, en los últimos años, el ritmo de crecimiento del comercio bilateral ha experimentado una desaceleración y la posición de México en el mercado de Estados Unidos se ha ido erosionando. Eso no se debe a fallas del TLCAN, y es atribuible más bien a la emergencia de China, en particular después de su adhesión a la Organización Mundial de Comercio, en 2001. El país asiático es ahora el primer exportador a Estados Unidos, en gran medida gracias a sus costos laborales bajísimos. Se trata de un fenómeno dinámico que difícilmente hubiera podido ser previsto cuando se negoció el tratado y que ahora ejerce presión sobre el desarrollo de las relaciones comerciales en América del Norte.

En cuanto a la rama de importación, es importante volver la mirada hacia el impacto del tratado sobre la agricultura mexicana que produce para el mercado interno, en particular la de granos básicos. En este caso, se alega que el TLCAN sería responsable de la creciente importación de maíz en México y del consiguiente desplazamiento de los productores locales. En realidad, los datos desmienten este reclamo, puesto que México, debido al estancamiento de la producción, se convirtió en importador de grandes cantidades de maíz estadounidense a partir de finales de los años setenta del siglo pasado, casi 20 años antes de la entrada en vigor del tratado. Adicionalmente, hay que recordar que

la mayoría del maíz importado es de la variedad correspondiente al consumo animal, no humano.

DESACIERTOS

Tras este somero panorama de los resultados parciales, nos queda por evaluar la promesa más amplia y relevante acerca del TLCAN: su nexa con la generación de riqueza mediante la creación de más empleos y mejor pagados para los mexicanos. Desde este punto de vista, el panorama presenta claroscuros evidentes. En términos generales, a pesar del impulso exportador y la llegada de la inversión extranjera estimulados por el tratado, el crecimiento de la economía mexicana en las dos últimas décadas ha sido decepcionante y no ha permitido aminorar la brecha con la estadounidense.

Entre 1993 y 2013, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, creció tan sólo 20%, al pasar de alrededor de 93 000 pesos a 113 000 pesos (a valor adquisitivo de 2008). Se trata de un desempeño muy modesto e inferior al de otros países en desarrollo, e incluso latinoamericanos. En consonancia con eso, los salarios reales quedaron estancados y el porcentaje de pobreza no se redujo de manera tangible. Se puede afirmar que, pese al considerable crecimiento del sector exportador, no se dio un crecimiento guiado por las exportaciones, en el que éstas fueran el motor de una expansión sostenida de toda la economía. ¿Cómo explicar esta contradicción? Para ello, hay que referirse a las pautas del comercio bilateral.

Una parte sustantiva de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos corresponde al sector maquilador y al comercio *intra-firma*, es decir, las importaciones y exportaciones que efectúan las empresas transnacionales entre sus distintas filiales. El problema con estas modalidades consiste en que la industria exportadora no penetra suficientemente en la economía doméstica a través de encadenamientos productivos, de manera que el contenido nacional —y el valor agregado— de los productos exportados resulta bajo (alrededor de 30 por ciento). Por otra parte, el débil



crecimiento de la productividad resta competitividad a los productos mexicanos y ocasiona que el empuje exportador sea más frágil y concentrado en algunos sectores.

Este problema se complementa con la insuficiencia relativa de la inversión extranjera directa. Entre 1994 y 2012, México recibió un volumen muy considerable de capitales, por un monto acumulado superior a 350 000 millones de dólares, más de la mitad procedentes de Estados Unidos. Sin embargo, la llegada de inversiones ha disminuido en los últimos años, y crece a ritmos menores con respecto al resto de América Latina, revelando que el atractivo económico del país se ha reducido. Al mismo tiempo, esta inversión se ha concentrado en una pequeña porción del territorio, puesto que el Distrito Federal, en primer lugar, y otros cinco estados (Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Estado de México y Jalisco) han constituido el destino de alrededor de 80% del total. Gran parte del espacio económico de la

república, en particular el sur y sureste (con la excepción de Yucatán), sencillamente no es candidato idóneo para recibir flujos significativos de inversión.

En conjunto, eso plantea varios interrogantes acerca de la relación entre TLCAN y desarrollo, y de la capacidad mexicana de aprovecharse de los beneficios potenciales de este régimen. La cuestión de fondo parece ser que muchas de las raíces del débil -e inequitativo- crecimiento mexicano pueden explicarse con un conjunto de obstáculos, tanto económicos como políticos e institucionales. Entre los primeros destaca la caída de la inversión pública, que no ha sido compensada por la inversión privada; y los niveles bajísimos de crédito bancario, en relación con el tamaño de la economía, que inhiben de forma aguda la diversificación y la innovación empresarial. Entre los segundos, figuran de manera prominente los grandes tropiezos para aplicar de manera adecuada el estado de derecho; la crisis de seguridad, con regiones enteras del

país sustraídas al control del Estado; y el rezago educativo acumulado durante muchos años de deterioro de la calidad de la instrucción pública, en todas sus etapas. Estos últimos aspectos remiten a la dificultad de proveer aquellos bienes públicos primarios, tales como aplicar leyes, proteger ante la violencia y educar, que son fundamento de la ciudadanía.

Así, a los 20 años de la entrada en vigor del TLCAN, no es difícil apreciar que la puesta en práctica del acuerdo presenta efectos encontrados y fuertes diferencias, según los sectores y las entidades. Su desenvolvimiento cumplió con algunos de los objetivos que el gobierno de México formuló en su momento, pero, en las condiciones actuales, los beneficios parecen haber llegado a sus límites. Sin la remoción de los principales obstáculos -internos más que externos- que han constreñido y fragmentado los efectos positivos del TLCAN, es arduo prever la apertura de una nueva frontera para el desarrollo mexicano.

PARA SABER MÁS:

GALLAGHER, KEVIN P., WISE, TIMOTHY A. Y DUSSEL PETERS, ENRIQUE, *El futuro de la política de comercio en América del Norte. Lecciones del TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Zacatecas/UNAM, 2011.

KUNTZ FICKER, SANDRA, coord., *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010 (véanse varios de los ensayos allí reunidos).

RIGUZZI, PAOLO Y DE LOS RÍOS, PATRICIA, *Las relaciones México-Estados Unidos. ¿Destino no manifestado? 1867-2010*, México, UNAM, 2012.

VEGA, GUSTAVO, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010.

▲
Vista del "Muro" fronterizo con Estados Unidos. Col. Particular Patricia de los Ríos.

▲
Inmigrante mexicano en Nueva York. Col. Particular Patricia de los Ríos.