

**Gustavo Vega Cánovas**

**El Colegio de México<sup>1</sup>**

Hace unos días se conmemoró el vigésimo aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este tratado constituye una de las acciones de política económica internacional más polémicas y trascendentales que ha adoptado nuestro país en los últimos 25 años y para apreciar el valor que ha tenido para nuestro país es importante recordar las razones y objetivos por los que se negoció y los resultados que ha tenido a la luz de los problemas y crisis que hemos confrontado.

El TLCAN fue el punto culminante de una serie de reformas económicas y políticas que adoptó nuestro país en la segunda mitad de los años 80 del siglo pasado para resolver la catástrofe económica que siguió a la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés que propiciaron la crisis de la deuda a principios de 1980, que obligó a México a replantear su estrategia de desarrollo y a buscar nuevos ingresos mediante las exportaciones. Pese a la instrumentación de un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas a partir de 1985, para 1990 el país no había logrado repatriar y captar el suficiente capital que le permitiera recuperar una senda sólida de crecimiento económico, lo que lo llevó a negociar el TLCAN. Se reconoció que para atraer capital el país necesitaba adoptar un compromiso creíble tanto a nivel interno como externo de que no adoptaría políticas como las de la nacionalización bancaria, el congelamiento de cuentas y los controles de cambio. El capital financiero externo se convirtió en un recurso financiero indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y el alto nivel de endeudamiento externo.

A Estados Unidos y Canadá se les consideró como los países con mayor potencial de incrementar nuestras exportaciones y recibir flujos de capital ante un mundo que se fragmentaba en bloques económicos regionales como respuesta a la globalización de la economía internacional y en el que los países del Cono Sur rechazaron la participación de nuestro país en el Mercosur y los países europeos prefirieron privilegiar con sus inversiones a los países de Europa oriental tras la caída del Muro de Berlín

Tras una negociación sumamente controvertida que involucró una campaña de cabildeo sin precedentes del gobierno y del sector privado mexicanos en EUA, y de presión de innumerables grupos de la sociedad civil de los tres países sobre todo de los sectores ambiental y obrero, el TLCAN dio como resultado uno de los acuerdos de libre comercio más ambiciosos en ese momento que incluyó no solo provisiones para liberar el comercio, las inversiones, algunos servicios, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, el movimiento temporal de los proveedores de servicios y mecanismos innovadores de gobernanza regional, sino y muy importantemente compromisos sin precedente para proteger los derechos de los inversionistas extranjeros y mejorar y fomentar la protección del medio ambiente y cumplir las normas laborales. El TLCAN resultó tan innovador para su época que se convirtió en el modelo directo e indirecto de los más de 250 acuerdos regionales que han negociado los países miembros de la OMC desde 1994.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, del cual también fue director durante el periodo 2006-2011. Es autor de los Libros; *México Estados Unidos. La economía política del libre comercio.* (México, El colegio de México, 2014) 514p; *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Una visión retrospectiva y retos a futuro.* (México, El Colegio de México, 2010) 408p

¿Qué resultados se han obtenido con este acuerdo?

Juzgando por el volumen de los flujos de comercio e inversión entre los tres países, el TLCAN tuvo resultados impresionantes en sus primeros siete años de vigencia. Entre 1993 y el año 2000, el comercio total entre los socios del TLCAN tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 12.5%, tasa substancialmente mayor que la del crecimiento promedio del comercio mundial en el mismo periodo de 8%. El comercio entre los tres socios del TLCAN en los años 1993 y el año 2000 se incrementó 128% de 289 miles de millones de dólares a 659 miles de millones. Entre Canadá y Estados Unidos, el total del comercio aumentó a más del doble, y la exportación de mercancías, como porcentaje del PIB canadiense, se elevó de 15% en 1989, a más de 30% en 2000. Además, la proporción de las exportaciones de bienes canadienses a los Estados Unidos se incrementó de 71% en 1989 a 94% en el año 2000. Esta tendencia consolidó la posición de Canadá como el socio comercial más importante de Estados Unidos.

En el caso de México y Estados Unidos el comercio bilateral se disparó a una tasa de crecimiento anual de 17%, triplicándose entre 1993 y el año 2000. El comercio entre ambos países como porcentaje del PIB mexicano creció del 34% al 64% y los productos mexicanos incrementaron su participación en el mercado de importaciones de EUA de menos del 7% en 1993 al 11.2% en el año 2000, desplazando México a Japón como el segundo mercado más importante para las exportaciones estadounidenses.

En cuanto a la inversión, el TLCAN también tuvo un impacto dramático. Entre 1989 y 1994 los flujos totales de IED entre los tres países fueron de 63 mil millones de dólares; en el periodo 1995 al año 2000 los flujos totales más que se triplicaron a 202 mil millones. La IED de fuera de la región también se incrementó pero no de manera tan dramática. Particularmente en el caso de México la mayor proporción del incremento de IED que recibió en ese periodo provino de sus socios del TLCAN.

Lo importante de estos flujos comerciales y de inversión es que generaron una integración profunda del sector manufacturero de los tres países en industrias estratégicas como la de productos electrónicos, automovilísticos (incluyendo autopartes) textiles y vestido y la de alimentos, bebidas y tabaco, creciendo las exportaciones mexicanas de estas industrias a EUA entre 1993 y 2000 en un promedio anual de 19%, 14.8% 19.1% y 16.7%, y creando 110, 000; 200, 000, 260,000 y 100, 000 nuevos empleos bien remunerados, respectivamente. Dentro de México, el TLCAN estimuló la elaboración de productos en estos sectores más sofisticados —más allá del mero ensamblaje— con trabajos significativos de investigación y desarrollo hoy realizados en nuestro país.

Por otra parte, el TLCAN también fue fundamental para asistir a México a superar las crisis de 1994 y 1997-98 y para propiciar una tasa de crecimiento de 5% en el periodo 1996-2000 y para mantener un crecimiento sólido y la estabilidad económica en momentos tan complicados como los que experimentamos en la segunda mitad de los años 1990.

Sin embargo, es importante reconocer, que pese a todos estos logros comerciales y de inversión propiciados por el TLCAN no todos los sectores pudieron beneficiarse de ellos. Reformas incompletas en el sector agropecuario, por ejemplo, lo hicieron poco atractivo para la IED en especial en los subsectores de subsistencia y ejidal, los cuales además sufrieron una reducción dramática del gasto gubernamental, y una contracción acelerada del crédito otorgado por las bancas de desarrollo y comercial como consecuencia de la crisis de 1994-1995.

La presión impuesta a los pequeños productores por la falta de crédito e inversión gubernamental, sumada a la fuerte demanda de mano de obra que generó el crecimiento acelerado de la economía estadounidense en la segunda mitad de los años 1990, provocó un

crecimiento acelerado de la migración de habitantes del sector rural mexicano hacia Estados Unidos en ese periodo, calculándose que los flujos de mexicanos con y sin documentos llegaron a alcanzar cifras de hasta 500,000 personas por año.

Ante estas dinámicas de un crecimiento acelerado de las exportaciones y de los flujos financieros y migratorios no es de sorprender entonces que para el año 2000 algunas organizaciones generadoras de política pública, académicos y el recién inaugurado presidente Fox propusieran la necesidad de que la región avanzara a un nivel más profundo de integración como el de una unión aduanera e incluso una comunidad de América del Norte en donde además del movimiento de los bienes y los flujos de inversión se incluyeran los migratorios.

Esta iniciativa del presidente Fox recibiría una buena recepción por parte del gobierno del presidente George W. Bush y todavía unos días antes de los ataques terroristas los dos gobiernos tuvieron una reunión de negociación para alcanzar un nuevo acuerdo que incluyera los flujos migratorios. Septiembre 11, sin embargo, cambió dramáticamente el escenario de las relaciones trilaterales. En efecto, los ataques del 11 de Septiembre añadieron una nueva dimensión al proyecto del TLCAN. Si las fronteras económicas habían sido desmanteladas en gran medida bajo la bandera del libre comercio, de pronto las fronteras recuperaron un nuevo sentido como bastión contra el peligro de potenciales ataques terroristas. Desde entonces el gobierno estadounidense ha impuesto nuevas regulaciones en la frontera cuyos costos en términos de la congestión y retrasos que producen le costó a las economías de México y los EE UU en 2010 aproximadamente el equivalente a 7.2 miles de millones de dólares en PIB y 62 mil empleos.

Cabe reconocer que los tres países reconociendo la importancia estratégica de los flujos económicos regionales para sus economías han negociado nuevas fórmulas para facilitarlos e incentivarlos. Con el fin de prevenir futuros trastornos del comercio transfronterizo, los tres países han negociado diversos acuerdos sobre “fronteras inteligentes”, cuya finalidad es asegurar la infraestructura y el tránsito de personas y bienes legítimos en las fronteras norteamericanas. Más recientemente, los tres países negociaron la ASPAN la cual con la llegada del nuevo gobierno estadounidense ha sido transformada en la denominada Cumbre de Líderes de América del Norte cuyo objetivo es desembarazarse de un conjunto de políticas y medidas que estorban que haya más flujos de comercio e inversión, como son las engorrosas reglas de origen, los complejos procedimientos antidumping, los pesados requisitos regulatorios y otras medidas restrictivas y además establecer una nueva logística portuaria y ferroviaria a nivel de la región de América del Norte.

Sin embargo, también es importante señalar que todos estos acuerdos y nuevas fórmulas se han dado fuera del marco institucional del TLCAN. Ni la Comisión de Comercio integrada por los tres secretarios de comercio ni los más de treinta grupos de trabajo que se establecieron para avanzar el proyecto contenido en el Acuerdo han participado en la negociación de los nuevos instrumentos. Parecería que el TLCAN sin haber desaparecido quedó congelado en el tiempo y ya no es relevante para enfrentar los nuevos desafíos que tenemos en puerta. Puede arguirse en su defensa que el TLCAN como acuerdo de libre comercio nunca estuvo diseñado para lidiar con los nuevos desafíos y que se requiere de un acuerdo más profundo como una unión aduanera o un mercado común. El problema es que en América del Norte no ha habido voluntad política para avanzar en esa dirección como lo muestran el fracaso de la negociación de 2001 y los magros avances que se han logrado con las nuevas iniciativas.

La pregunta que surge es cuáles son las opciones con que se cuentan para enfrentar la nueva problemática regional en el ámbito comercial, de seguridad, fronterizo y migratorio los cuales tenemos que admitir se encuentran indisolublemente ligados. Una potencial

respuesta es el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que los tres socios del TLCAN están negociando junto con otros países del Asia Pacífico. Este acuerdo tiene una agenda muy ambiciosa y sin duda de concretarse podría ayudar a avanzar la liberación en áreas como las compras gubernamentales y los servicios que quedaron excluidos del TLCAN, ampliar los sectores donde se admita inversión extranjera, y establecer nuevas disciplinas en la conducta de empresas y agencias gubernamentales y provisiones más estrictas en materia de propiedad intelectual y para proteger el medio ambiente y los derechos laborales. Este foro, sin embargo, resultará poco relevante para avanzar en la solución de los problemas estrictamente regionales como son la seguridad y los temas de gestión de fronteras, así como los flujos migratorios.

Otro potencial foro de negociación es el denominado “Diálogo Económico de Alto Nivel” que se estableció durante la última visita a México del presidente Obama y que está integrado por miembros del gabinete de ambos países y otros actores relevantes y lo encabeza el vicepresidente de Estados Unidos Joseph Biden. El propósito de este grupo de alto nivel, según se anunció, es incentivar la “competitividad, productividad y conectividad, fomentar el crecimiento económico y la innovación y ejercer conjuntamente un liderazgo global.

Para alcanzar sus objetivos, este grupo de alto nivel, en opinión de este autor, haría bien en estudiar el libro del profesor Robert Pastor recientemente fallecido, *La Idea de Norteamérica. Una Visión para un futuro continental*<sup>2</sup> y seguir algunas de sus recomendaciones para articular áreas de política nacionales que son esenciales para la creación de un mercado unificado en América del Norte. Entre ellas, debería privilegiarse un nuevo programa de administración de la frontera norte y sur de Estados Unidos que realmente reduzca los costos de transacción al comercio trilateral y facilite los flujos poblacionales legítimos de manera ágil y pronta, un plan de transporte e infraestructura y un fondo de inversión de América del Norte para reducir la migración hacia el norte, la convergencia regulatoria y la eliminación de las restantes reglas de origen que obstaculizan el comercio regional.

El pronto anuncio de algunas de estas políticas, sin duda, sería el mejor homenaje que podría hacerse al profesor Pastor uno de los más incansables promotores del proceso de integración de América del Norte.

---

<sup>2</sup> The North American Idea. A vision of a Continental Future (Oxford, Oxford University Press, 2012)

