

Consideraciones desde México

El Tratado de Libre Comercio

José Virtuoso

La llegada de 1994 puso en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU., Canadá y México, ratificado por cada uno de ellos a finales del año pasado. Se trata de un acuerdo que busca estimular y promover el intercambio comercial y la inversión de capitales entre los países firmantes, siguiendo como pautas: la eliminación progresiva y gradual de impuestos al intercambio de mercancías y capitales entre los socios, la eliminación también progresiva y gradual de las barreras no arancelarias que dificultan el comercio (cuotas, normas, permisos sanitarios, barreras técnicas, etc.) y el establecimiento de procedimientos y organismos para la solución de las controversias que resulten de estas relaciones. El TLC pretende pues configurar un mercado que abarca 340 millones de personas (el más grande del mundo hasta el momento), compuesto por países limítrofes y estructurado en torno a economías asimétricas, siendo la economía mexicana la más dispar entre ellas.

La historia de este acuerdo comercial tiene como precedente la firma de un TLC bilateral entre Canadá y los EE.UU. en 1988 y su puesta en vigencia el 1° de enero de 1989. A mediados de 1990, con la iniciativa de los presidentes Bush y Salinas, se comienza a pensar en la ampliación de este acuerdo para México. Las negociaciones oficiales comienzan en Julio de 1991 entre los gobiernos de los tres países en referencia. En agosto de 1992 se concluye un texto de acuerdo entre los tres futuros socios; pero la cercanía de las elecciones nacionales en los EE.UU. dificulta su discusión y aprobación por la legislatura de este país. El cambio político ocurrido con la llegada a la presidencia de William Clinton supone una revisión del acuerdo logrado y una reformulación del mismo. El proceso se prolonga hasta noviembre y diciembre

del año pasado, que es cuando las legislaturas de EE.UU., Canadá y México aprueban el texto acordado por sus gobiernos y lo ratifican.

Tanto la Casa Blanca como México están considerando la posibilidad de ampliar el TLC, de lo que podemos llamar ahora el bloque norteamericano, hacia otros países del área. Aunque lo más probable es que se realicen TLC bilaterales de México, EE.UU. y también tal vez Canadá, con otros países latinoamericanos como paso previo a una integración multilateral. Este proceso indica que lo que se está desarrollando para toda América es un acelerado dinamismo de transnacionalización económica o de economías sin fronteras que ya empezó con pasos firmes en la América del norte. Frente a lo que parece ser un avance inexorable de esta dinámica puede resultar útil analizarla desde la perspectiva mexicana por lo que de ella se puede aprender para sus vecinos latinoamericanos. Las siguientes notas están hechas en México y pretenden recoger el análisis crítico que desde aquí se ha hecho acerca del significado que para todas las realidades de esta sociedad tiene esa dinámica transnacionalizadora.

EL MODELO DE TRANSNACIONALIZACION ECONOMICA

El modelo que sigue la transnacionalización económica de América del norte tiene como pilares básicos: la influencia de los EE.UU. en la zona, la reestructuración de las economías de EE.UU., Canadá y México hacia el intercambio exterior, el liderazgo operativo de las corporaciones multinacionales y la capacidad de movilización de la producción en búsqueda de los más atractivos mercados de consumo.

América del norte zona, de influencia de EE.UU.

Para los EE.UU. no ha sido fácil integrarse a la competencia del mercado mundial que se ha configurado en la última década. La Comunidad Europea y la Comunidad Asiática del Pacífico, hegemónizada por Japón, se han impuesto mundialmente en el desarrollo de tecnologías, productividad y crecimiento económico y han relegado al ya antiguo poderío de la economía de los EE.UU. Durante la administración Bush, mientras sus rivales mostraban sus éxitos económicos, EE.UU. llegó a un índice promedio de crecimiento en su economía de 0.1%, el más bajo desde la «Gran Depresión». El desempleo se aceleró y alcanzó un 6,8%. En 1992 el déficit de su balanza comercial fue de 348 mil millones de dólares. Ahora es cuando las cifras son más positivas para este país. El presidente Clinton notificó que el crecimiento económico de 1993 fue de 3.3%, superando al 1.9% del año anterior.

En este contexto ha sido prioritario para EE.UU. relanzar su producción al mercado mundial, haciendo que sus mercancías y capitales sean más competitivos que los de sus rivales, inclusive dentro de su mercado interno y sus mercados cautivos. La meta es clara: conquistar un alto índice dentro de la escala de exportaciones mundiales y de producción para su mercado interno, de forma que se reduzcan las importaciones, crezcan las exportaciones y disminuya el déficit de balanza comercial. La estrategia para conseguir esa meta no diferencia mucho de la que con otros objetivos se siguió en el pasado. Esto es, búsqueda de recursos naturales y mano de obra, cuya explotación resulte barata y fácilmente accesible, de forma que se reduzcan los costos de al menos algunos componentes de la producción. Dentro de esta lógica, la región americana es la que más fácilmente puede adaptarse a esta estrategia, por ser zona histórica de influencia y de relaciones económicas. El primer paso en esta dirección fue la firma de un acuerdo comercial con Canadá en 1988, mediante el cual ésta queda sujeta a suministrar a EE.UU. altas cuotas de energía eléctrica, petróleo, gas natural, agua y otros recursos. Canadá acepta estas cláusulas y en recompensa se le permite competir en el mercado de los EE.UU.

El presidente Bush continúa la estrategia con la «Iniciativa para las Américas»; pero desde un principio pareció un plan

muy ambicioso y poco real dadas las dificultades económicas de los EE.UU. para el momento. Es entonces cuando las expectativas se reducen, y el mismo presidente Bush comienza a considerar la configuración de la América del norte como la región geoeconómica privilegiada en donde se puedan desarrollar los planes de su país.

Condiciones de posibilidad

Hay dos características en las relaciones trilaterales entre Canadá, EE.UU. y México que se pueden entender como base de la configuración de los tres en una región geoeconómica. En primer lugar, existe una relación histórica comercial entre los tres países muy importante. En el caso de México, desde el siglo pasado el 70% de sus exportaciones van a EE.UU. y de allá vienen alrededor del 68% de sus importaciones, aunque en la actualidad las importaciones empiezan a superar las exportaciones. En el caso de Canadá es histórica también su relación comercial con los EE.UU. en las áreas de energía e industria de guerra. La nota resaltante de las relaciones comerciales es que el comercio de México y de Canadá gravitan en torno al mercado de los EE.UU. En este comercio hay un producto estratégico de singular importancia: el petróleo. Tanto Canadá como México abastecen a su vecino de petróleo al margen de la OPEP, y la producción de éstos ha servido para bajar los precios en el mercado internacional petrolero. Al lado del petróleo gravitan otros energéticos vitales para el presente y el futuro cómo son electricidad y uranio, de los que Canadá (electricidad y uranio) y México (uranio) disponen.

En segundo lugar, tanto Canadá como México han iniciado y consolidado una vigorosa transformación de sus economías que tiene como clave la apertura de sus aparatos productivos, sistemas financieros y estructuras transaccionales al flujo de la inversión y comercio provenientes de fuera de sus fronteras. Dicho en otras palabras, han avanzado progresivamente hacia la configuración de economías abiertas al movimiento y competencia de los capitales transnacionales. De esta forma la economía de EE.UU. ha encontrado (y presionado) mecanismos idóneos en las economías vecinas para integrarse a ellas. Veamos brevemente los procesos de aperturas en las economías de Canadá y México.

Canadá, como EE.UU., también sufre la recesión de la década de los años 80 y observa igualmente su escasa competitividad en el mercado mundial. La alternativa que escoge es reacomodar su economía con la intención expresa de integrarse al mercado de su vecino del sur. Así comienza a promoverse un rápido proceso de liberación en el régimen de inversiones extranjeras aparejado a la reorientación de su aparato productivo hacia el sector secundario, relegando el primario, tradicionalmente su punto fuerte. En 1991, 300.000 desempleados canadienses podían dar testimonio de la nueva orientación que había tomado su economía. Ya en 1991, las inversiones de Canadá en EE.UU. representaban el 61% del total de sus inversiones extranjeras. Las inversiones de EE.UU. en Canadá ascendían para el mismo año al 35% de sus inversiones en América.

En 1982, México configura un nuevo esquema económico que se convertirá en la base de las transformaciones que llegan hasta hoy. Ese esquema tiene como puntos básicos: el saneamiento de las finanzas públicas, a través de la reducción del gasto público; privatización de las empresas públicas; apertura externa, mediante la desregulación de las importaciones y promoción de exportaciones; promoción de la inversión extranjera directa e integración al mercado mundial. Esas medidas fueron acompañadas con la firma de la carta de intención con el FMI. A partir de 1985, el gobierno mexicano decidió eliminar el sistema de permisos previos de importación, controlando sólo el 10% de las fracciones. En 1986, el país ingresa al GATT, y en 1987 decidió reducir drásticamente los aranceles de importación y

trabajar en un contexto de amplia apertura comercial. La promoción de exportaciones desde 1983 hasta 1987 se impulsó gracias a una serie de medidas tendientes a liberalizar la inversión extranjera directa para impulsar la modernización productiva y captar recursos externos; así como también se aplicó una drástica política de devaluación de la moneda nacional.

La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari consolida las reformas anteriores dando continuidad coherente al proceso emprendido. En boca del mandatario, «México debe modernizarse para entrar al siglo XXI con capacidad de participar en el concierto de las naciones». La modernización de Salinas ha sido drástica en el proceso de privatización de las industrias del Estado, promoción de exportaciones e inversión extranjera directa. Dentro de este programa de reformas estructurales, han sido especialmente significativas la reforma constitucional del artículo 27, que estableció la privatización del campo, eliminando las trabas que la reforma agraria procedente de la revolución mexicana había introducido para el uso privado y comercial de la tierra; también ha sido significativa la organización de la



Robert Hunt

industria petrolera y petroquímica, descentralizando las actividades de la primera y permitiendo la inversión extranjera en lo que se llama la industria petroquímica secundaria. A lo largo del sexenio salinista, la sociedad ha experimentado dos efectos paradójicos: estabilización económica, expresada en muy bajos índices de inflación y moderadas cifras de crecimiento, junto con un alto costo social expresado en desempleo, reducción del salario y depresión del mercado interno.

Mercantilismo corporativo

En medio de estas economías sin fronteras va a operar un régimen capitalista muy especial que los expertos han denominado mercantilismo corporativo. En esencia el mismo se refiere al mecanismo mediante el cual los grandes capitales concentrados monopólicamente operan a través de corporaciones de empresas planeadas en forma centralizada y estratégica en los mercados mundiales. El fenómeno no es nuevo, pero sí lo es la velocidad y el ritmo mediante el cual esas corporaciones han concentrado el capital y la capacidad de expansión económica que resulta del control de la ciencia electrónica e informática. Bajo este mercantilismo las operaciones comerciales más dinámicas se dan en forma intraempresarial en una misma corporación, ya sea entre filiales entre sí o filiales con su matriz. Por ejemplo en el caso mexicano el 50% del comercio con EE.UU. es un comercio de tipo estrictamente intraindustrial.

Por otra parte, el movimiento de las inversiones de capital se ubica en aquellos mercados que ofrecen más ventajas para estabilizar las ganancias globales. Esto último significa que las corporaciones transnacionales del área decidirán invertir en el suelo mexicano si los bajos costos de la mano de obra y el acceso a recursos naturales disponibles les otorga una ventaja competitiva; invertirán en Canadá si sus estrategias regionales y globales prevén el uso de los ricos insumos minerales existentes allí y de fácil acceso con la infraestructura disponible, si existen canales de distribución cercanos al mercado de EE.UU. y si es posible derivar ventajas competitivas estableciendo plantas industriales que requieran alta tecnología y mano de obra cualificada; finalmente invertirán en EE.UU. cuando requieran desarrollar grandes economías de escala y de alcance, además de necesitarse mano

de obra cualificada, alta tecnología y amplios mercados.

Mercados de consumo

En la medida en que se eliminen las trabas al intercambio y funcione el principio de unidad comercial entre los tres países, se tenderá a formar un único mercado, en el cual los índices de capacidad de consumo guiarán la oferta de mercancías, por lo cual se podrá prescindir de aquellos grupos humanos con capacidad de consumo muy limitada. Para México este principio es grave, pues significa que se puede aprovechar como ventaja comparativa el bajo costo de su mano de obra y se puede desechar al mismo tiempo el contingente de 30 millones de pobres que existe en el país para buscar consumidores con más poder adquisitivo en EE.UU. o Canadá. El problema es todavía mayor si se considera que la meta de las inversiones es competir en el mercado mundial. De forma que se puede producir en México, Canadá o EE.UU. pensando en los consumidores de Japón o Europa. Lo que este principio organizativo del comercio hace irrelevante es la relación desarrollo económico y bienestar social global.

EL TLC

El TLC entre EE.UU., Canadá y México es visto en este contexto como un complejo y extenso marco jurídico que regulariza la transnacionalización de la economía en América del norte. En especial, para el caso mexicano, se busca asegurar los cambios operados en la economía, sobre todo en lo referente a la apertura externa, el proceso de privatización y la entrada de inversión extranjera directa, para que ésta pase a formar parte de la economía sin fronteras de la América del norte. Los capítulos del tratado que más han preocupado a los sectores críticos de México son: petróleo, la cuestión agrícola, la inversión extranjera directa, la propiedad intelectual y la mano de obra.

Petróleo

México produce actualmente 2,6 millones de barriles diarios de petróleo, de los cuales 1,36 millones son destinados a la exportación, en su mayor parte a los EE.UU. En las negociaciones EE.UU. buscaba claramente asegurar el intercambio y abastecimiento de crudo, participar en las inversiones de exploración y explo-

tación petrolera y modificar las leyes que entorpecían la relación comercial. México, por su parte, se enfrentaba a un problema político y económico en esta área. Políticamente el petróleo es un tema muy delicado para el país, porque desde la nacionalización ha sido concebido como propiedad inalienable del Estado, tanto el producto como la actividad exploradora y explotadora. Lo mismo ocurre con la actividad petroquímica. Económicamente, la empresa petrolera PEMEX requiere ponerse al día en nuevas tecnologías para seguir siendo competitiva y no quedarse relegada. Eso requiere inversión de fuertes capitales que el Estado no tiene.

El texto del tratado establece un marco jurídico en el cual se somete a un régimen de libre mercado entre las partes el intercambio de petróleo y sus derivados, esto es, eliminación de precios mínimos de exportación e importación y reducción de restricciones al comercio, salvo excepciones relacionadas con la seguridad nacional y necesidades de consumo interno de los países. El Estado mexicano se reserva la propiedad del petróleo y del ejercicio industrial de las actividades de exploración, explotación, procesamiento y comercio, así como las actividades petroquímicas consideradas como básicas. Como se puede observar, en el acuerdo se sortearon los dos grandes problemas. EE.UU. está en posición de mejorar su relación comercial petrolera con México, y éste ha mantenido el principio de soberanía sobre la empresa.

Es precisamente en este punto donde se han centrado las discusiones, porque de hecho el capital norteamericano está participando activamente en el negocio petrolero mexicano a través de créditos, contratos y subcontratos temporales en diversas áreas; etc. El no haber regulado claramente esa relación, que se prevé irá en aumento, es en el fondo optar por no controlarla jurídica e institucionalmente, sino más bien dejarla a la dinámica propia que indiquen las necesidades de PEMEX, a los intereses del capital deseoso de invertir y a los manejos políticos ocultos. Se argumenta que, siendo el petróleo un recurso tan estratégico para la economía mexicana, es clave controlar la estrategia de asociación con capitales extranjeros para su desarrollo, bajo una definida orientación proveniente de los intereses nacionales. Pero la internacionalización consiste precisamente en dejar de lado «los

nacionalismos» para pensar en términos de geoeconomía.

La cuestión agrícola

En el área agrícola es donde México está más en desventaja con respecto a sus homólogos de EE.UU. y Canadá. Las agriculturas y las agroindustrias de estos dos países han gozado de una fuerte protección subsidiaria de sus Estados y son altamente competitivas por su productividad y desarrollo. En el caso mexicano es exactamente todo lo contrario. El TLC no reconoce esa asimetría estructural y establece un programa progresivo de desgravamen arancelario y no arancelario tendiente a promover los intercambios agrícolas y agroindustriales entre los tres países. Esa asimetría no reconocida entre las tres áreas agrícolas, unida al proceso de la tierra en México, hace temer que los efectos sobre el campo mexicano serán catastróficos. Para algunos analistas, o el campo mexicano se convierte en colonia de los EE.UU. (quien está más en capacidad de aprovechar la asimetría y la privatización de la tierra) o simplemente puede desaparecer la producción de maíz, frijol, papa y otros productos básicos. La desaparición de estos cultivos significaría profundizar la dependencia agroalimentaria y provocar el éxodo de varios millones de campesinos, que emigrarían a EE.UU. como mano de obra barata.

Mano de obra

Una de las grandes lagunas que posee el tratado es el tema de la mano de obra trabajadora, la principal ventaja que ofrece México a EE. UU y Canadá. En ningún capítulo aparece especialmente considerado el tema, lo que aparece como extraño porque ha sido uno de los temas que más ha ocupado la atención. Según analistas económicos el salario mexicano era en 1988 uno de los más bajos del mundo. En la actualidad el salario básico no cubre los requisitos de la canasta alimentaria. Además hay una serie de condiciones políticas que hacen de esta mano de obra barata un contingente controlado y sin capacidad de intervenir en las decisiones económicas. Las industrias maquiladoras que operan en la frontera norte de México, provenientes de EE.UU. son un ejemplo claro de lo que significa esta ventaja. Tampoco entró en consideraciones jurídicas el tema de los trabajadores inmigrantes de México a los EE.UU. y cuyos proble-

mas crecen día tras día. Igualmente no se dice una palabra acerca de los problemas de desempleo que obviamente traerá la reconversión industrial.

Inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual

Los capítulos referentes a inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual ocupan un lugar importante en el tratado. En cuanto a la inversión extranjera se facilita al máximo su incorporación en las economías nacionales del área en pie de igualdad con la inversión privada nacional. Se otorgan una larga lista de garantías legales que aseguran la inversión y repatriación de las ganancias. En el contexto de lo afirmado anteriormente, existe gran preocupación en México porque serán principalmente las corporaciones transnacionales las que determinen la reestructuración de la industria nacional y sus rumbos, el desarrollo de industrias complejas, los cambios tecnológicos y en definitiva la estrategia de desarrollo. Para algunos analistas, el peligro más radical es que la industria nacional mexicana pase a ser una industria «maquila» o ensambladora de la industria extranjera, principalmente de la de los EE.UU.

En el área de la inversión extranjera cabe una acotación importante. El sector financiero mexicano, altamente concentrado y monopólico, resultó protegido por las cláusulas referentes a la inversión extranjera en esta área. En efecto, la inversión extranjera en el sector financiero no podrá exceder de una proporción mayor al 15% sobre las inversiones privadas nacionales, siendo progresivo el lapso de tiempo para alcanzar este tope. De lo que resulta que el sector financiero privado no gozará de la necesaria competencia que en esta área específica puede brindar el capital extranjero.

También son problemáticos los rígidos acuerdos que se establecieron con respecto a la propiedad intelectual de marcas, patentes, circuitos integrados, derechos de autor, diseños industriales, etc. La lógica es establecer un estricto control sobre la propiedad de los procesos tecnológicos y científicos que circulan en el área geoeconómica. El TLC no complementa este rígido control con una política de transferencia de conocimientos intelectuales. El problema obvio que se visualiza es que México no podrá mediante la regionalización de la economía de Améri-

ca del norte superar su dependencia tecnológica apropiándose de las capacidades de los vecinos.

AUSENCIA DE DEMOCRACIA

En México uno de los problemas en la formación del TLC con Canadá y los EE.UU. fue la falta de información efectiva y completa a la opinión pública. El gobierno se guardó celosamente el derecho de informar y a calificar las representaciones que se hicieron.

Institucionalmente la discusión del acuerdo se concentró exclusivamente entre el grupo negociador, el ejecutivo y la élite empresarial. La Cámara de diputados, la representación política más plural del gobierno, quedó fuera de la discusión. Las organizaciones de la sociedad civil no encontraron ningún canal de acceso a la discusión y formación del acuerdo.

Este autoritarismo modernizante tuvo dos consecuencias importantes: se dejaron fuera de consideración importantes sugerencias y alternativas para la negociación, y el gobierno quedó solo, sin pueblo, negociando el tratado frente a sus vecinos. En efecto, en México surgieron proyectos alternativos de integración que planteaban la necesidad de forjar una geoeconomía, no sólo en torno a los principios del mercado, sino también de coordinación de políticas industriales, de captación de ventajas comparativas, proyectos de colaboración tecnológica y agrícola, etc. Igualmente se planteó con mucha fuerza la creación de fondos regionales para el apoyo de las zonas más pobres y áreas económicas deprimidas a fin de que pudieran soportar los costos dispares del ajuste de la integración. Los sectores trabajadores pedían una consideración especial del tema de la mano de obra en el tratado.

El gobierno no escuchó sino que elaboró en círculos muy reducidos su propuesta y se presentó también sólo frente al gobierno y el Congreso de los EE.UU., quienes sí tenían en sus hombros la presión de responder a la complejidad de los intereses de sus electores. Finalmente, la sociedad mexicana va viendo cómo se le impone un proyecto de largo alcance y sufriendo las consecuencias que se derivan del mismo. No pocos analistas afirman que México descubrirá en un futuro inmediato cómo fue vendido y en qué términos.