

INTRODUCCIÓN

Es preciso evaluar los resultados de los primeros diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no sólo para determinar el impacto que éste ha tenido en México, sino también para aportar elementos de juicio que ayuden a los lectores a formar una opinión sobre la mejor política comercial a seguir en el futuro. Al mismo tiempo que el gobierno nacional habla de la necesidad de profundizar la relación con Estados Unidos y Canadá, se reporta una serie de resultados negativos en el balance de los primeros diez años del TLCAN. ¿Se deben dar pasos adicionales hacia una mayor integración de América del Norte si los efectos benéficos que debía haber producido el acuerdo comercial aún no están a la vista?; o ¿es factible esperar que la ampliación de la integración de América del Norte reduzca estos aspectos negativos?

La atribución indiscriminada al TLCAN de los rezagos acumulados en México conduciría al argumento tautológico de criticarlo por lo que no pretendió hacer, y utilizar dichas críticas para no ampliar su mandato en el futuro. En cambio, señalar fallas concretas en áreas en las que el TLCAN tuvo una actuación clara constituye una crítica constructiva que debería tomarse en cuenta en cualquier evaluación y atenderse en la formulación de políticas futuras. Por ello, una decisión metodológica que se tomó desde el principio fue restringir los temas de análisis a los que versan sobre lo que el TLCAN hizo o lo que explícitamente pretendió hacer. Si bien se centran en la primera década de funcionamiento del acuerdo comercial, los autores suelen enfocar sus temas dentro de una perspectiva histórica mayor que contraste este periodo con etapas previas de la liberalización comercial e incluso lo comparan con la etapa anterior de sustitución de importaciones.

En la primera parte del libro, se concentran los artículos directamente relacionados con el libre comercio, como son el impacto en la balanza comercial, el empleo, los salarios, la reconversión industrial, los términos de intercambio, la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología, la distribución territorial de beneficios y rezagos, el impacto en el campo, y los diferentes programas de migración internacional. En la segunda parte, se reflexiona sobre el futuro del TLCAN, en particular sobre la posibilidad de que México encuentre mayor apoyo de Estados Unidos y Canadá para revertir las tendencias negativas de la última década, sobre el ejemplo de integración que la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos ofrece y sobre la visión que tienen los empresarios canadienses de este proceso de profundización. También, se evalúan los problemas relacionados con los mecanismos de resolución de conflictos, la eficacia de los acuerdos paralelos ambientales y laborales para satisfacer las inquietudes de la población, y las contradicciones constitucionales que surgen a partir de las reformas en el sector energético.

En el estudio de los efectos macroeconómicos del TLCAN que realizan PABLO RUIZ NÁPOLES y JUAN CARLOS MORENO-BRID, se contrasta el efecto de la política económica en la etapa nekeynesiana con la etapa neoliberal, dividiendo los datos en cinco subperiodos. Ahí se argumenta que, aun cuando las exportaciones manufactureras se han triplicado, con un impacto favorable en la balanza comercial, el beneficio de esta expansión se ha transferido principalmente al exterior, ya que el aumento en la demanda ha sido satisfecho predominantemente a través de importaciones. Esto tiene que ver con la expansión de las maquiladoras, cuyas exportaciones pasaron de 13 a 48 por ciento del total nacional y su bajo nivel de encadenamiento hacia atrás. Demuestra que el TLCAN sólo se tradujo en un estímulo importante para el producto interno y el empleo, en 1995 y 1996, y que posteriormente el efecto promotor del crecimiento en el resto de la economía se agotó; por ello, el sector exportador ha demostrado claras limitaciones en cuanto a su capacidad de servir como motor que jale al resto de la economía.

SANDRA POLASKI concentra su análisis precisamente en el empleo y explica por qué, lejos de haberse aumentado en el periodo del TLCAN, como se esperaba, está disminuyendo. La principal pérdida ha ocurrido en el sector agrícola, donde desaparecieron 1.3 millones de empleos; también en el sector manufacturero no maquilador ha habido una pérdida neta de unos 160 000 entre 1994 y 2004. Si bien se crearon puestos de trabajo en las maquiladoras y en el sector de servicios, esto no compensó completamente las pérdidas, ya que no tienen el mismo efecto multiplicador que los empleos perdidos. Es más, a pesar de que se dio un aumento importante en la productividad manufacturera durante este lapso, los salarios reales bajaron. Si bien el TLCAN no es el único factor que determine esta pérdida en el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, el hecho es que la desigualdad y la extrema pobreza se están agravando en México y, por ello, resulta imprescindible que el gobierno intervenga para corregir estas tendencias.

El tema de la disminución en los salarios reales del sector manufacturero sigue desarrollándose en el artículo a cargo de MONICA GAMBRILL. Mediante una comparación entre manufactura y maquila, se demuestra que se sincronizaron sus movimientos salariales en el periodo posterior al TLCAN. Y con datos desagregados en ramas, el texto prueba que convergieron los salarios de ambas industrias en las ramas donde las empresas manufacturadas se reconvirtieron al mismo estilo fragmentado de producción que en las maquiladoras. Esto se interpreta como la “maquiladorización” de la industria manufacturera. En cambio, cuando se ha dado otro tipo de reconversión industrial en las ramas manufacturadas, diferente de la “maquiladorización”, el nivel de remuneración se mantiene, aunque también puede caer por debajo del nivel de las maquiladoras cuando las empresas manufacturadas resisten la reconversión y buscan prolongar el proteccionismo. Por ello es importante profundizar los diferentes modelos de reconversión industrial.

Un ejemplo específico de la reconversión industrial al modelo maquilador se tiene en la industria electrónica. Sobre esto versa el artículo de SERGIO ORDÓÑEZ. México logró integrarse en el acelerado desarrollo de esta industria mundial por su marco normativo —con programas como el de la industria maquiladora, el ALTEX, el PITEX

y el Prosec— y por el torrente de inversión extranjera directa que acompañó el TLCAN. A su vez, las empresas extranjeras atraen a México a sus contratistas manufactureros y otros proveedores. Se concentran en el ensamblaje y en los procesos de manufactura, incorporando también fases incipientes de diseño; sin embargo, su inserción internacional se basa fundamentalmente en los bajos costos laborales. En los últimos años, su crecimiento perdió dinamismo precisamente porque los grandes montos de inversión extranjera reevaluaron el peso, aumentando el costo unitario del trabajo en dólares e induciendo el traslado de algunas empresas a otros países.

La paradoja de industrias de alta tecnología que compiten sobre la base de la reducción de costos se explica en el artículo a cargo de ISAAC MINIAN y MARGARITA LUNA LÓPEZ, quienes estudian los términos de intercambio de los países exportadores de alta tecnología. Los procesos continuos de innovación repercuten en el incremento de la productividad en la producción manufacturera y en ciertos servicios dejan grandes beneficios en los países productores y transfieren crecientes beneficios al resto de los países importadores de estos bienes, en la forma de caídas en los precios de los productos. Cuando, para seguir bajando los costos, su producción se transfiere a los países en desarrollo, el principal beneficiario es Estados Unidos por ser el mayor importador de estos bienes. En cambio, los países en desarrollo experimentan reducciones constantes en el valor unitario de sus exportaciones de alta tecnología que sólo pueden compensarse con aumentos en el volumen total de estas exportaciones; por ello, la tendencia hacia la caída en los términos de intercambio de los países en desarrollo, como México, que se especializan en la exportación de productos de alta tecnología.

La incidencia de la inversión extranjera directa sobre la industria nacional la estudian LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS y FLOR BROWN GROSSMAN para averiguar si la mayor productividad de la primera tiende a aumentar o no la productividad de la segunda. Demuestran que donde hay coincidencia en el nivel de capacidad tecnológica entre empresas extranjeras y nacionales, ya sea alto o bajo este nivel, hay mayor potencial de que se dé una transferencia de tecnología. Esto porque los empresarios nacionales deben tener la capacidad de interactuar con los extranjeros, además de una visión estratégica sobre la manera de fortalecer sus empresas. A su vez, los empresarios extranjeros deben tener un interés de largo plazo en desarrollar proveeduría o clientes en México. Las lecciones de los casos exitosos sugieren que los incentivos para atraer inversión extranjera directa no deben ser indiscriminados, sino formularse de manera que ésta pueda complementar las características de los empresarios locales.

El impacto regional del TLCAN es analizado por JOSÉ GASCA ZAMORA, quien determina que el factor que mejor explica la distribución de entidades ganadoras y perdedoras durante esta última década es la inversión extranjera y las ciudades sedes que escoge. Ha surgido un patrón bipolar de ganadores, conformado por ciudades maquiladoras de la frontera norte y entidades del centro que producen para el mercado nacional; también se extiende a ciudades medias cercanas, orientadas a la producción automovilística, textil y de confección de ropa, alimentaria y de servicios especializados, e incluso a otras ciudades ubicadas a lo largo de los ejes ca-

reteros que conducen hacia los destinos terrestres y marítimos. Entonces, el TLCAN ha producido una nueva distribución territorial de impactos favorables; pero el gran perdedor sigue siendo la región sur-sureste, por lo que ha cumplido sólo parcialmente el objetivo de promover el desarrollo en regiones antes marginadas.

ALICIA PUYANA y JOSÉ ROMERO demuestran que el campo se ha sometido a mayores presiones competitivas producidas por el TLCAN, no sólo porque su proceso de apertura comercial fue más rápido que en el sector manufacturero, sino también porque los socios comerciales reciben mayores subsidios de sus gobiernos, que multiplican las demás desigualdades estructurales. Esta competencia internacional conlleva una caída sostenida en los precios internos de los productos agropecuarios, frente a la cual los productores reaccionan aumentando su producción y sus rendimientos, pero no suficientemente para anular el impacto negativo en sus ingresos, ni para acortar la brecha de productividad con los países socios. Como resultado, aumentan las importaciones, crece el déficit agropecuario, se pierden empleos en el campo y se erosiona el lugar de las principales exportaciones mexicanas en Estados Unidos, ya que se extienden las mismas ventajas arancelarias recibidas por México a otros países con los que éste compite.

MÓNICA VEREA se refiere a la expectativa no cumplida de que el TLCAN reduciría la migración mexicana a Estados Unidos, integrando a la población de áreas rurales marginadas a la dinámica del crecimiento económico nacional. También explica el funcionamiento del artículo 1608 del TLCAN que permite el movimiento de trabajadores profesionales y personas de negocios en el espacio de América del Norte. Demuestra cómo se aumenta la emisión de estas visas paralelamente con el dinamismo de los intercambios comerciales. Estados Unidos emitió más de esas visas que las permitidas por su Congreso durante los años 1990, pero el número se redujo posteriormente con la recesión económica y los programas antiterroristas. Son los canadienses quienes obtienen la enorme mayoría de aquéllas, sobre todo en la categoría de “profesionistas”, porque a los mexicanos les impusieron mayores requisitos de ingreso. Aun si se vinculan las visas TLCAN a las demás categorías de ingreso —de trabajadores temporales, inmigrantes y no inmigrantes—, los números resultan insignificantes en comparación con el aumento de los mexicanos que optan por migrar.

ISABEL STUDER profundiza sobre la posibilidad de disminuir las desigualdades entre países miembros del TLCAN mediante transferencias del socio mayor al menor. La idea no está desprovista de antecedentes, por ejemplo, los acuerdos paralelos, el Banco de Desarrollo de América del Norte, la Sociedad para la Prosperidad y un fondo para intercambios entre instituciones de educación superior. Si la coordinación trilateral hizo posible en un primer momento la creación de estas instituciones incipientes orientadas al desarrollo económico y social de México, nada impide que continúe fortaleciéndose este tipo de cooperación en el futuro. Sin embargo, la última década de operación del TLCAN ha generado una serie de tensiones que impide la formación de un consenso sobre la expansión del acuerdo comercial. Para disolver dichas tensiones y ahondar en la integración regional, tiene que encontrarse un punto de convergencia entre en el interés nacional de los tres

socios que ponga en primer plano el objetivo de crear una relación más igualitaria entre los países miembros.

MERCEDES PEREÑA GILI analiza la cooperación creciente en la región fronteriza México-Estados Unidos. La cooperación es un proceso de coordinación cuyo propósito es resolver problemas comunes y lograr beneficios mutuos; si bien se ha caracterizado por contactos informales, ha habido una creciente institucionalización en los últimos años, al grado de que el gobierno o comisiones por él creadas participan en aproximadamente la mitad de las instancias. Frente a la cooperación, la sociedad manifiesta opiniones cambiantes y opuestas: entre conflicto y cooperación, discriminación y tolerancia, separación e integración; aunque finalmente es cuestión de supervivencia para los pobladores de la frontera. Su intensidad aumenta con la existencia de una elite política y de negocios que desea promover redes transfronterizas. Por ello, con el TLCAN, el comercio transfronterizo se duplicó, el intercambio de personas aumentó 40 por ciento (sin contar cruces indocumentados) y los esquemas de cooperación crecieron 90 por ciento.

El artículo a cargo de STEPHEN CLARKSON identifica la resolución de conflictos en el TLCAN como el área más necesitada de reformas, para ello se propone la sustitución de los mecanismos descritos en los capítulos XI, XIX y XX por un tribunal comercial permanente. Asimismo, se señala que los empresarios canadienses desean llegar a un acuerdo energético en cualquier ampliación del TLCAN. Otra área de interés que está presente en todas las propuestas de ampliación es la creación de una unión aduanera. Otros temas que surgen en las diferentes propuestas, ya sea mediante su inclusión en un solo paquete de integración o su adopción gradual, son la unión monetaria, un acuerdo laboral, el establecimiento de un perímetro de seguridad en las fronteras exteriores del subcontinente y la integración militar. El autor los analiza críticamente desde el punto de vista de Canadá.

El texto de JORGE WITKER VELÁSQUEZ expone los problemas jurídicos de origen del TLCAN: su carácter autoaplicativo en México, el de acuerdo congresional en Estados Unidos y la forma condicionada como se aplica en Canadá. El caso de la disputa entre Estados Unidos y México sobre el autotransporte de carga ejemplifica las consecuencias que pueden tener estas asimetrías. Si bien el panel arbitral ha fallado en favor de México, permitiéndole aplicar medidas de efecto equivalente a las de Estados Unidos —lo que podría excluir la inversión estadounidense del servicio de autotransporte internacional de carga, permitiéndole a la industria nacional fortalecerse para contender mejor con los competidores extranjeros—, la Secretaría de Economía decidió permitir a partir del 1 de enero de 2004, la entrada de inversionistas estadounidenses, vía inversiones neutras, en empresas de servicios de autotransporte doméstico de carga, desplazando así a los transportistas nacionales.

El caso de la resolución de conflictos en el capítulo XI del TLCAN lo analiza con profundidad TERESA GUTIÉRREZ-HACES. En teoría, se trata de la protección de la inversión extranjera directa entre países miembros, en contra de posibles actos arbitrarios de los tres gobiernos. En la práctica ha resultado ser un arma blanda principalmente por empresas estadounidenses en contra del gobierno de México, que ha transferido la responsabilidad a los gobiernos locales. El artículo revisa los casos,

resueltos y pendientes, que han surgido bajo el capítulo XI, analizando los mecanismos que permiten a las empresas extranjeras tomar decisiones, prácticamente unilaterales, respecto de su localización. Lejos de ser casos menores, restringidos a los intereses pecuniarios de las empresas, tocan a vastos sectores sociales y regiones completas. También se pone en evidencia cómo las empresas de capital extranjero no siempre tienen un juego transparente.

EDIT ANTAL analiza la capacidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) —creada por el acuerdo paralelo ambiental— para cumplir sus mandatos tras diez años de experiencia, que son cooperar —en lo que ha sido bastante exitosa— y litigar —en lo que ha avanzado poco, ya que no ha movilizad o a la sociedad a través de la información ni garantizado a las partes privadas el poder de presentar sus quejas contra los Estados miembros del TLCAN, cuando éstos no aplican sus leyes ambientales—. Asimismo, se habla del mecanismo de disputa establecido en la parte V del ACAAN, el cual todavía no ha sido utilizado. Así, se abunda sobre este hecho cuando se presentan solicitudes para demandar la violación sistemática de las leyes ambientales y el CCA suele no votar a favor de estas demandas.

CLEMENTINA VARGAS HERNÁNDEZ analiza la capacidad de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, creada en un acuerdo paralelo laboral. Son 28 las comunicaciones públicas que se han presentado durante la primera década de funcionamiento, 17 de las cuales son contra México. La enorme mayoría de estas comunicaciones versan sobre la aplicación de la legislación laboral en materia de libertad de asociación y derecho a organizarse y negociar colectivamente. Sin embargo, estos temas no son materia del panel arbitral, que se limita a deliberar sobre normas técnicas en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores o salario mínimo. Se habla de que no se ha puesto en uso todavía esta función arbitral de la Comisión, aunque sí ha promovido la cooperación entre países miembros del TLCAN.

ROSÍO VARGAS cuestiona la disposición del capítulo VI del TLCAN que confirma el pleno respeto a las constituciones de los países miembros, debido a los cambios que ha sufrido el sector energético mexicano en los últimos diez años, con una serie de reformas a leyes secundarias en materia de gas natural, electricidad y petroquímica que le han “dado la vuelta” a la Carta Magna. Argumenta que, si bien no se incluyó nada de esto en el texto del TLCAN, desde entonces existe una clara línea política orientada a dismantelar las empresas públicas y sustituirlas con mecanismos de mercado que incluyan inversiones extranjeras directas, para consolidar la integración energética de América del Norte, siendo Canadá y México el primer círculo de abastecedores de Estados Unidos. Sin embargo, la privatización y desregulación han dado lugar a algunas controversias constitucionales que tendrán que resolverse antes.

Finalmente, el libro incluye un anexo con referencias y un directorio electrónicos sobre el TLCAN, preparado por ALFREDO ÁLVAREZ PADILLA y ERÉNDIRA GARRIDO ESPINOSA, en el que se hace un recuento general de la información aparecida en la red sobre este tema en diferentes periodos.