

MÉXICO Y EL TLCAN EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Arturo OROPEZA GARCÍA

*A la memoria del maestro Marcos Kaplan,
forjador de generaciones*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *México y el TLCAN*. III. *El TLCAN y la integración latinoamericana*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo primero que tendríamos que señalar es que la naturaleza de las intencionalidades y las condiciones económico-político-sociales en las que se realizó, tanto de los países firmantes, como del mundo global y hemisférico que le rodearon, son diametralmente diferentes. Por ello no resulta exagerado decir que al coincidir en la reseña o evaluación del TLCAN, desde cualquier punto de vista, se participa en una especie de obituario de los 10 años transcurridos, o en una dinámica de antropología jurídica, económica o comercial del mismo, debido a la velocidad brutal con la que se han desenvuelto los fenómenos económicos, producto entre otras razones, del contenido tecnológico del acontecer global.

En este sentido, no obstante de que no todas las etapas comprometidas en el cuerpo legal se han vencido (quedan por ejemplo por cumplirse temas como el del maíz, frijol, leche en polvo, jugo de naranja congelado, etcétera, que tienen desgravaciones previstas para el 1o. de enero de 2008), al hablar del TLCAN bajo la misma estructura de negociación que se concretó en 1994, estamos hablando de un tema pasado, que si bien se pensó y se articuló con visión de futuro, la rapidez del desenvolvimiento de los procesos regionales y globales lo han dejado varado en

su plataforma de despegue, en espera de una urgente reingeniería que lo dote por lo menos de dos modalidades: la primera, de la actualización que lo ubique nuevamente en un plano de competitividad en relación con los demás esquemas de integración, y la segunda, que prevea mecanismos internos de actualización que eviten su sobreseimiento por razones de obsolescencia geopolítica, económica o comercial.

II. MÉXICO Y EL TLCAN

1. *Antecedentes*

A una década de la firma del TLCAN, los cambios sucedidos en una realidad global dominante nos obligan a posponer los festejos o los lamentos de sus siempre polémicos resultados. Lo anterior, vale la pena trocarlo por un ejercicio más útil que intente contestar a la pregunta de ¿qué sigue?, en un momento en que las crisis del desarrollo sostenido, de los déficits públicos, o como lo llama Ulbrich Bech, la “brasileñización de occidente” o sea, la precariedad del empleo, se generalice como producto de la era global.

Las pláticas y negociaciones del TLCAN coinciden, a principio de la década de los noventa, con el momento en que se hablaba de la construcción de un “nuevo orden global”, el cual se caracterizaba por la definición del “fin de la historia”, donde la influencia de la tríada occidental-americana: democracia-libre mercado-globalización, invadían todos los esfuerzos tanto de las nacientes economías de Europa del Este, como de las apabulladas naciones latinoamericanas, que venían de la larga noche de la década de los ochentas.

En este sentido el TLCAN se firma en un momento de optimismo, donde la apuesta se hace a los fundamentos “ganadores” de la Guerra Fría, desglosados sugerentemente en los 10 postulados del “Consenso de Washington” los cuales de uno u otro modo, fueron adoptados por la mayoría de los países en busca del desarrollo.

A diez años, mucho ha cambiado y obliga a su replanteamiento. El TLCAN como parte sensible de este proceso e inmerso en este marco de variantes, exige de alejarse de fagos triunfalismos y caer en la tentación de análisis periféricos que no resultan en propuestas útiles para la consecución de los objetivos y fines que fueron planteados desde 1994. En es-

te sentido su recapitulación debe advertirse desde su estrategia geopolítica, la cual como ya lo señalamos, se construyó desde el concepto del “nuevo orden global”, el cual como se ha dicho acertadamente por Carlos Fuentes, ha devenido en un “nuevo desorden internacional”, al no haber cumplido su oferta de un mayor bienestar para todos y, por el contrario, al haber logrado como dice Hernando de Soto que “Para las cinco sextas partes de la Humanidad, esta no sea la hora del mayor triunfo del capitalismo sino la de su crisis”;¹ o como reseñan Hardt y Negri, “Hoy se admite ampliamente que la noción de orden internacional que propuso una y otra vez la modernidad europea ...ahora esta en crisis”.²

2. *El factor global*

A más de una década de distancia el concepto de lo global sigue sin ajustarse a una interpretación puntual, quizá porque no alcanzamos a entenderla todavía o porque no hemos trabajado en la posibilidad de medirla.

El término “globalización” ha adquirido una carga emocional en el discurso público. Para algunos conlleva la promesa de una sociedad civil internacional que puede conducir a una nueva era de paz y democratización. Para otros comporta la amenaza de una hegemonía económica y política estadounidense cuya consecuencia cultural sería un mando homogenizado parecido a una especie de Disneylandia metastática.³

Sin embargo, la reflexión más generalizada en este sentido la sintetiza García Canclini cuando señala que:

Es curioso que esta chispita de todos contra todos, en la que van quebrando fábricas, se destrozan empleos y aumentan las migraciones masivas y los enfrentamientos interétnicos y regionales, sea llamada globalización. Llama la atención que empresarios y políticos interpreten la globalización como la convergencia de la humanidad hacia el futuro solidario, y que muchos críticos de este proceso lean este paisaje desgarrado como el proceso por el cual todos acabaremos homogenizados.⁴

¹ Soto, Hernando de, *El misterio del capital*, México, Diana, 2001, p. 22.

² Hardt, Michael y Negri Antonio, *Imperio*, Argentina, Editorial Paidós, 2002, p. 21.

³ Berger, Peter y Huntington, Samuel, *Globalizaciones múltiples*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 2002, p. 14.

⁴ García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Editorial Paidós, 1999, p. 10.

En lo particular, en lo que hace a los procesos de globalización en América Latina el resultado es el mismo. Desilusión y pérdida del rumbo hacen recordar las mismas sensaciones que invadían a los países de la región a fines de los ochentas y principios de los noventas. Al respecto es obligado referirse al libro que explica de mejor manera la aventura de la década de los noventas escrito por Stiglitz, el cual no evade la ironía cuando lo titula *Los felices 90* y agrega en el subtítulo la sugerente etiqueta de *La semilla de la destrucción*. Stiglitz ratifica que:

Actualmente, en toda latinoamérica existe un sentimiento de desilusión en las medidas promovidas por Estado Unidos y el FMI. El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la prereforma... El desempleo ha subido 3 puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo 2 dólares diarios) ha aumentado incluso en términos del porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento, los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta. En toda Latinoamérica la gente se pregunta: ¿nos ha fallado la reforma o la globalización?⁵

Por todo ello resulta ineludible al abordar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ubicarlo como un prolegómeno de estudio no dentro del debate de 1992, sobre la procedencia o improcedencia de la globalización, tema ya muy superado, sino dentro de la implementación y los resultados de la misma. También resultara útil aprovechar este espacio de reflexión, provocado por los diez años transcurridos, para revisar la herramienta comercial utilizada, contextualizandola a la luz de los casos tanto de éxito como de fracaso que ha arrojado como saldo este primer impulso globalizador.

Ver el TLCAN tan solo a través de las cifras de los sectores ganadores (textil, automotriz, electrónica), llevaría a correlaciones apresuradas. Partir únicamente del superávit comercial de México con Estados Unidos (más de 40 mil millones de dólares en 2003), podría generar una tendencia de construcción de paradigmas comerciales que eviten reflexionar sobre el tratado comercial en particular y de una manera más integral, sobre el futuro del desarrollo económico de sus participantes (Canadá, Estados Unidos y México).

⁵ Stiglitz E. Joseph, *Los felices 90*, México, Taurus, 2004, p. 277.

Partiendo del contenido mismo del tratado rápidamente aparecen temas inacabados en los capítulos de servicios financieros, agricultura, propiedad intelectual y compras de gobierno, entre otros, en los cuales privó una ventaja desproporcional que claramente se reconoce por el propio Stiglitz cuando señala:

Que negociáramos con dureza era comprensible, y que la combinación de la dureza de las negociaciones y nuestra fuerza económica condujera a un acuerdo comercial “injusto” que nos beneficiaría a nosotros más que a otros era predecible. Pero fue tan injusto, tan descompensado, que algunas de nuestras ganancias se obtuvieron a costa de otros.⁶

En esta línea de la desproporción se pueden citar los casos de las escobas de mijo, el atún, el aguacate, el tomate, el transporte de carga, el cemento, etcétera.

3. *El factor asiático*

Sin embargo, caer en el detalle de la letra chica a diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio, sería repetir el error con consecuencias magnificadas. Lo que realmente destaca en la mesa de debate del TLCAN, con motivo de la década de su vigencia, es la viabilidad misma del instrumento en un mundo comercial continental que ha estado sujeto a una dinámica explosiva determinada entre otros factores por el componente asiático. China y los países de Asia pacífico, ya hoy influyen con el 20% del comercio mundial, 23% del PIB mundial y 28% de la demografía del mundo. Cuentan de igual modo con la tasa de crecimiento económico anual más alta, del orbe (7% promedio), circunstancias todas que no operaban en 1990.

En este sentido al hacer la reflexión del TLCAN, la primera interrogante que surge es si la herramienta del Tratado de Libre Comercio pensada en los noventas, sigue siendo válida para la primera mitad del siglo XXI, o si, con todas sus ventajas e imperfecciones, ya resulta insuficiente para promover las políticas de desarrollo sostenido de Canadá, Estados Unidos y México. A la luz del desencadenamiento de los hechos y los resultados, parece evidente que la estrategia de una zona de libre co-

⁶ *Ibidem*, p. 257.

mercio hoy resulta marcadamente obsoleta e insuficiente frente a los retos que cada uno de sus integrantes tiene por resolver.

En lo que hace al tema global, la primera observación tendría que hacerse en el contexto de la contienda que ya escenifican China-Estados Unidos por la primacía económica de esta mitad de siglo. Con base en el crecimiento sostenido de China (8% anual), se espera que ésta supere el nivel económico de la Unión Europea en 2025 y alcance y supere a los Estados Unidos en 2050. Si esta simple hipótesis aritmética es así, Estados Unidos requeriría de profundizar sus estrategias complementarias de desarrollo, tanto las que corresponden a su mercado interno como a aquellas que pertenecen a su mercado global, y en este último, revitalizar su estrategia de complementación con México y con Latinoamérica.

En base con los últimos hechos económicos de una inversión, en China, en constante crecimiento (se estima que la inversión japonesa y americana representan el 60% de la inversión extranjera directa en China); de una plataforma de exportación de Estados Unidos desde China en paralelo a la nacional; de una significativa tolerancia a violaciones sobre temas de propiedad intelectual, derechos humanos y democracia, así como del aprovechamiento de un *dumping social* con base en condiciones laborales que se remontan a principios del siglo pasado, parece que la estrategia norteamericana no es ajena al “milagro chino”. En los números el impacto corresponde a la política de apoyo promovida o tolerada, ya que el país asiático es hoy el segundo país exportador en importancia para los Estados Unidos, con un crecimiento en el 2003 de aproximadamente el 10%, y en con déficit que ya en el primer semestre de 2004 alcanzó la cifra de 56 mil millones de dólares.

Ante la contundencia de los datos duros de la relación Estados Unidos-China, la pregunta en el primer lustro del siglo XXI es ¿qué quiere o que pretende Estados Unidos de una alianza estratégica comercial, económica y política con México?, la cual se había estructurado, en los noventa, a través de la integración de una zona de libre comercio. Y a partir de la respuesta habría que hacer una segunda reflexión en el sentido de si el TLCAN sigue siendo el camino suficiente y adecuado.

4. *Debilitamiento del TLCAN*

No escapa a nadie que el vigor y la fortaleza del TLCAN (sus resultados positivos), empezaron a debilitarse a fines del siglo pasado y que en

el 2000 las consecuencias y las expectativas económicas y comerciales francamente cambiaron, tanto por la insuficiente estrategia pública seguida por México, como por el reacomodo de los parámetros de productividad impuestos por el componente asiático, liderado de manera central por los costos y los precios de la oferta China. En este sentido, en los últimos 10 años las importaciones norteamericanas a China crecieron 240%, con un tremendo impulso del 15% promedio anual en 2002 y 2003. A diferencia de lo anterior, México del 2000 al 2003 tuvo un decremento del .6%. Estos resultados se dieron a pesar de que el país asiático carece de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Del breve análisis numérico se desprende que de mantenerse esta tendencia, en 5 años los productos chinos podrían representar más del 50% de las importaciones manufactureras norteamericanas, desplazando o desapareciendo del escenario a los productos mexicanos en particular y a los latinoamericanos en general, como el previsible caso de los textiles a partir del 2005.

Más allá de las políticas internas y las estratégicas públicas tanto de México como de Estados Unidos, que desde luego juegan un papel relevante, pero que no son materia de este trabajo y siguiendo el enfoque del análisis desde la óptica del tema comercial internacional, tendríamos que volver a cuestionar: ¿dentro de sus planes estratégicos de largo plazo, a la inteligencia geopolítica y comercial norteamericana no le importa la evidente erosión del TLCAN y sus consecuencias tanto para ellos, como para México y Canadá?, ¿estiman que la propuesta asimétrica de una zona de libre comercio, alcanza para administrar el mercado mexicano a mediano plazo?, ¿las consecuencias de su desplazamiento y el fortalecimiento de los exportadores asiáticos, son las repercusiones que convienen a Estados Unidos en el largo plazo? Pero más aun, en este nuevo juego de regiones y multilateralidades y plurilateralidades, ¿descuidar el fortalecimiento no sólo de México, sino de las otras naciones de la región, no tiene un costo para la estabilidad norteamericana?

Hoy parece, por la naturaleza de las políticas de comercio exterior asumidas por Estados Unidos en relación con el TLCAN y al mismo ALCA, o que estas consecuencias no se han evaluado debidamente o que sus repercusiones no se estiman de trascendencia para el proyecto norteamericano de largo plazo.

Sin embargo, en esta hora de evaluaciones y confrontaciones que se provocan con los 10 años del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte, dejar de hacer estas reflexiones por parte de los actores del mismo, representa dejar pasar oportunidades históricas irrepetibles, en un momento en que la dinámica de los fenómenos comerciales, económicos y políticos han pasado de tener una velocidad aritmética, a un desbordamiento geométrico.

En esta línea de preocupación Estados Unidos, Canadá y México deberían cuestionarse si la modalidad derivada de la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre la creación de una zona de libre comercio, que era válida hace diez años, sigue teniendo vigencia en su relacionamiento comercial y estratégico. ¿Alcanza esta fórmula para sostener una relación de ventaja sin que desaparezcan los clientes?, o ¿se debería pensar en nuevas modalidades que equilibren la relación y la doten de ventajas más claras que hagan crecer a los socios y les ayuden a enfrentar la competencia asiática? La pauperización de México y de Latinoamérica en general, con un 50% en los niveles de pobreza de su población, no es una buena plataforma de despegue para ningún proyecto económico.

5. Los nuevos retos

Ante la profundidad y crecimiento de los jugadores europeos, agrupados como un equipo sólido de 25 países con un PIB casi similar al de Estados Unidos y ante el gran éxito y agresividad de un grupo relevante de naciones asiáticas (China, Taiwán, Corea del Sur, Japón, Singapur, Tailandia, Indonesia y Malasia), que detentan más del 28% de la población mundial y un crecimiento sostenido anual 200% mayor que la economía de la región americana, parecería que es hora de reconocer y fortalecer los círculos primarios de influencia y aceptar que el liderazgo de largo plazo sólo lo puede sostener Estados Unidos a través de los nuevos paradigmas del éxito económico, que son entre otros, la complementación de las regiones y la suma de los valores agregados de los socios. Parece también, que es tiempo de subir la apuesta y a través de la valiosa experiencia de los diez años compartidos entre México, Estados Unidos y Canadá, profundizar en las líneas comerciales negociadas hacia la construcción de un nuevo espacio comercial norteamericano que permita generar una fortaleza y un expertise que pueda prolongarse en su momento a través de un regionalismo abierto a todo el hemisferio americano.

De un modo o de otro, antes o después, la integración es el destino de las regiones. Unirse en el desarrollo compartido para enfrentar de manera plural lo global, es la exigencia para todas las naciones, incluso para aquellos imperios que ya no pueden como antes, mantener su hegemonía en la soledad de su fortaleza. Algunos países se han adelantado en la exploración del futuro de la integración y así conviven y comparten el 65% de su comercio como la Unión Europea. Otras, verdaderas integraciones virtuales como China o India, desde la fortaleza de sus demografías interiores son verdaderos continentes que sobresalen en el manejo de las nuevas reglas de lo global.

En el debate de lo multilateral y lo plurilateral (que excluye por resultado a lo unilateral), Estados Unidos deberá reconocer que ya no puede seguir gozando libremente de las ventajas que le presentan las condiciones contractuales de una zona de libre mercado, donde el juego de las asimetrías le dan una situación de privilegio que le multiplican sus utilidades a costa de la ya frágil subsistencia de sus socios, la cual aumenta la inestabilidad de la región y promueve su “nuevo desorden internacional”. Deberá aceptar, por ejemplo, que no puede seguir empujando la apertura de los servicios financieros y resistir la negociación de los servicios marítimos. Que no puede promover la reducción de barreras a los productos de los países latinoamericanos, además de mantener las subvenciones agrícolas. De radicalizar y endurecer las negociaciones de los derechos de propiedad intelectual, patentes y *copy rights*, a costa de la muerte de millones de indigentes que no pueden pagar los precios de las compañías farmacéuticas o el atraso tecnológico cada vez más evidente de sus socios regionales. Que debe modular sus acciones ganadoras a fin de evitar el quiebre del orden internacional de su región. Que debe finalmente compartir su desarrollo como parte fundamental de la preservación de su éxito hegemónico, en un mundo global donde a diferencia de otros ciclos económicos, no puede triunfar solo.

Sin embargo, si para Estados Unidos queda siempre el privilegio de la elección que se desprende de su carácter de potencia económica, para México el camino es muy claro en cuanto a su evaluación del TLCAN y este sólo apunta al perfeccionamiento del modelo integracionista, llevarlo a una relación tanto más compartida como más justa. La obsolescencia del TLCAN de hoy respecto a su anterior de 1994, la pérdida de las ventajas arancelarias que se ha ido dando conforme Estados Unidos firma TLC's independientes con otros países de la región como Chile, los paí-

ses centroamericanos y ahora la Comunidad Andina, han provocado una fuerte disminución de la fuerza estratégica de la herramienta comercial.

El concepto arancelario que en 1990 era importante, en 2004 ha dejado de ser un factor estratégico, tanto porque Estados Unidos tiene un arancel promedio de los más bajos del mundo (4%), como porque una gran mayoría de los países regionales ya cuentan con nivel cero por haber firmado un TLC con Estados Unidos, o por contar con sistemas arancelarios preferenciales. Lo mismo ocurre con la ventaja comparativa de las reglas de origen, las cuales se han venido generalizando en los documentos comerciales firmados. Este panorama tiende a radicalizarse para México si tomamos en cuenta la dinámica reciente de la región, donde por un lado está la posible firma de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005, el cual desactivaría de inmediato la gran mayoría de las ventajas competitivas que se desprenden para México del TLCAN. Por otro lado, en defecto de la firma del ALCA, como ya lo señalamos, aparece una agresiva estrategia de libre comercio manejada por Estados Unidos, la cual intenta en la región una red comercial de carácter bilateral, que opere en su caso, en substitución del acuerdo comercial continental. Este escenario, por cierto, resultaría el más desventajoso para los países latinoamericanos al dividir sus fortalezas y evitar que entre ellos desmantelen el muro arancelario del 16% promedio que limita el intercambio regional.

Por lo anterior, bajo un escenario de ALCA o de substitución del mismo, no resulta exagerado decir que estamos ante las exequias de un TLCAN, al cual le urge ser revisado a fin de recuperar su papel de estrategia complementaria del desarrollo mexicano. De no ser así, el porcentaje de las exportaciones mexicanas que derivan su éxito de esta iniciativa comercial (el intercambio México-Estados Unidos en 1990 era del 60% promedio y en 2004 es de 90% promedio), verán caer sus índices, tal como ha venido sucediendo a partir del 2000, más allá desde luego del agravante asiático y la pérdida de productividad.

Para México la crisis del TLCAN deviene como un problema, pero también como la oportunidad de profundizar el esquema de integración comercial que tiene con Norteamérica, que parta de la experiencia negociadora de 92-94 y se prolongue en las nuevas líneas de complementación que vayan construyendo un nuevo espacio comercial norteamericano. Lo primero que habrá que detonar en este sentido es la propuesta, la cual se deberá incluir en la agenda bilateral como un punto prioritario a

partir del cual se replanten los demás temas, incluso aquellos que están en espera como el de libre tránsito de personas (inmigrantes).

La formulación de la propuesta deberá realizarse bajo la visión de un nuevo mercado de amplias pretensiones, que puede tener la figura de un mercado común norteamericano, o bajo la influencia de la figura europea (EEE), la creación de un espacio económico norteamericano.

En la construcción de este nuevo proyecto deberán revisarse las complementariedades, para profundizar en ellas y destacarse las asimetrías, para plantear su solución de mediano y largo plazo. En este sentido la influencia de los fondos de desarrollo europeos deberán jugar un papel importante. De igual modo deberán revisarse temas álgidos como el de agricultura replanteando su normativa, pudiendo en principio dejar fuera la parte sensible y problemática. En lo que hace al arancel externo común podría merecer un tratamiento especial, pudiendo en principio dejarse fuera del acuerdo como la agricultura (como de hecho lo hagan en el Espacio Económico Europeo —EEE—, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio). Sin embargo sería conveniente la ampliación y facilitación de la libre circulación de bienes y agregar de manera fundamental las personas y los servicios. La desactivación o mayor facilitación de todas las barreras aduaneras, sobre todo las que operen como medidas paraarancelarias. Incluir de igual modo el primer acercamiento en la coordinación de medidas macroeconómicas.⁷

Es cierto que el tema, como tal, no se ha tocado, (salvo por la expresión ininteligible de un “TLCAN plus”), pero lo mismo se dijo en su momento al inicio de las pláticas de libre comercio. ¿Ambicioso?, desde luego que sí, de difícil concreción también. Pero la visión de Estado y la necesidad de administrar el futuro incierto en un mundo que inaugura “un nuevo orden internacional”, obliga al replanteamiento de estrategias rebasadas, que no favorecen más al desarrollo.

La asimetría económica de México con Estados Unidos sólo se resolverá con base en el desarrollo, el cual devenga de la eficiente y honesta administración de su espacio político y económico interno. Sin embargo, por bien que se cumplan las estrategias domésticas, en un mundo globalizado, el PIB exterior será fundamental para insertar a México en la es-

⁷ Véase Oropeza García, Arturo, *México-Mercosur: Un nuevo diálogo para la integración*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002.

tabilidad de los países desarrollados, lo cual lo hace irrenunciable dentro de todo plan público de desarrollo. Será conveniente entonces, parafraseando al exembajador Davidoff, que el puerco espín negocie exitosamente con el elefante.

III. EL TLCAN Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

1. *Marco de referencia*

En medio de un regionalismo en ascenso, que compite y desplaza al multilateralismo de la postguerra, América Latina presenta una geografía de integración que no difiere mucho de los primeros esquemas intentados desde 1960, con cinco figuras principales: Aladi, SICA, CAN, Caricom y Mercosur, las cuales conviven en la zona con más de 48 tratados de libre comercio.

En la actualidad, América Latina presenta un escenario dividido carente de una estrategia regional común. Se puede subrayar también que las 33 naciones que componen la comunidad latinoamericana, que tan solo representan el 5% del PIB mundial, el 6% del comercio del mundo, y el 9% de su población, se alinean en el juego de la mundialización, como ya lo señalamos, a través de por lo menos cinco grupos subregionales y 48 tratados de libre comercio, por medio de los cuales pulverizan y diluyen su fuerza política y económica.

En cuanto a sus modelos de integración, habiéndose trazado objetivos de formar mercados comunes, e incluso uniones económicas como SICA, después de cuarenta años el avance mayor que reportan es el de “uniones aduaneras imperfectas”, las cuales se caracterizan por su falta de seguridad jurídica y de certidumbre económica, lo cual manda un mensaje de desconfianza a los inversionistas y empresarios de la zona.

Los marcos jurídicos como hemos podido apreciar, siguen operando esquemas de “primera generación”, caracterizados por la insuficiencia de sus ofertas. Incluso Mercosur, cuando ha celebrado acuerdos 4 + 1 con Bolivia, Chile y Perú, lo ha hecho bajo el formato de Aladi, de Acuerdos de Complementación Económica (ACE). México, Brasil y Argentina, países que integran cerca del 75% del PIB de América Latina y que con-

forman aproximadamente el 80% del comercio de la región, tienen montada su infraestructura de intercambio bilateral en acuerdos de complementación económica, lo cual no ayuda al intercambio y le resta certeza jurídica a la inversión.

Celebrar estos ACE frente los esquemas actuales de integración, como la Unión Europea, los define como obsoletos desde el momento de su firma. Circunscribirlos al tema de bienes, cuando los acuerdos de segunda generación propone servicios e inversión, además de los “temas nuevos” como los laborales, ecológicos y otros, los deja faltos de materia. Manejar criterios selectivos de desgravación producto a producto, cuando los nuevos modelos jurídicos comprenden todo el universo arancelario, es condenar estos esfuerzos a ser derecho jurídico comercial vigente, pero falto de toda positividad; a seguir negociando con criterios de 1960, cuando ya se despliega toda una gama de disposiciones que podrían facilitar y acercar el comercio intrarregional de la zona. Por ello, más que de los logros de la integración, tendríamos que tratar de resumir los costos de la no integración o de la “desintegración”.

Las 32 naciones del área, de acuerdo a su dimensión y circunstancia, viven los embates de la nueva economía global a través de sus diferentes manifestaciones (crisis financiera, de mercado, de estabilidad, etcétera), las cuales inciden directamente en su desarrollo, ya sea limitándolo u ofreciéndole una oportunidad de crecimiento.

Al respecto, Jorge Campbell, recuerda oportunamente que “el éxito o el fracaso de la estabilidad y el crecimiento económico no sólo debe buscarse en los factores económico-estructurales (sistemáticos), sino que debe hacerse jugar a las imperfecciones del mercado interno, las ineficiencias económicas y las rigideces sociales e institucionales (corrupción política, estructuras sociales burocráticas) domésticas”.⁸

Sin embargo, más allá del reconocimiento a la mejora del Estado latinoamericano en lo interno, no puede dejar de denunciarse la contradicción y la insuficiencia de un proceso que hoy a diferencia de épocas anteriores, lo amenaza y lo reta en lo interno y en lo global. Por ello, la integración como respuesta a la globalización, ha sido una de las enormes posibilidades que tienen los países en desarrollo para participar e influir en el proceso global y de recomponer los términos de su ecuación.

⁸ Campbell, Jorge, *El ALCA y la sociedad abierta. ¿Corrección o profundización del consenso de Washington?*, p. 15.

2. El TLCAN y sus repercusiones

En este breve marco de referencia de la situación actual de la integración en Latinoamérica podríamos señalar que el TLCAN y su predecesor el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en el momento de su firma (1989-1994 respectivamente), inauguraron una nueva etapa de libre mercado en el continente, ante una mayor profundización del relacionamiento comercial de sus participantes. El efecto comercial globalizador en el hemisferio se hizo presente en toda su intensidad.

La decisión de Estados Unidos de firmar un acuerdo comercial con México fue la reacción natural de llenar un espacio económico que no había sido ocupado por el comercio intrarregional, el cual a lo largo de los 44 años de su formalización tan solo ha logrado alcanzar niveles del 13% al 15% promedio.

En cuanto a México, fue la ratificación de una situación de hecho que venía en crecimiento constante por las coyunturas de la guerra y posguerra y la conexión geográfica, la cual en términos de la complementación global, a partir de 1990 encontraba una razón mayor para compartir fortalezas y debilidades entre dos países altamente asimétricos.

En este sentido la firma del TLCAN fue la culminación del fracaso, por lo menos a esa fecha, del proceso integrador iniciado en 1960 por la ALALC. De la mala calidad de los resultados obtenidos en los 34 años anteriores al TLCAN, los cuales estuvieron llenos de obstáculos y de falta de voluntad política de los países latinoamericanos para lograr mayores niveles de complementación.

Ante la firma del TLCAN las reacciones fueron múltiples tanto de Latinoamérica como de México, sin embargo, de la parte de América Latina su postura se resume a través de la frase frecuentemente expresada en el cono sur, de “que México con la firma del TLCAN habría cambiado su historia por su geografía”. En lo general, la adhesión de México al TLCAN causó una cierta desilusión en la mayoría de los países sureños, los cuales tradujeron la firma como una renuncia tácita de México al proceso integrador latinoamericano. Sin embargo cabe referir que a principios de los noventa la mayoría de los países de la región vivían ocupados en la solución de la crisis estructural que enfrentaban, surgida ésta de la década perdida de los ochentas y de la inauguración de sus procesos democráticos. Por otro lado, vale la pena destacar que Aladi, sucesora de ALALC desde 1980, a pesar de los esfuerzos no había logrado orientar

de la mejor manera las complementariedades de la zona, y por otro lado, de manera importante, ya desde 1985 en Foz de Iguazú, Sarney y Alfonsín celebraban las primeras pláticas que desembocarían, en 1991, en el Tratado de Asunción, que daría vida al Mercado Común del Sur (Mercosur) entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, el cual se firma tres años antes que el TLCAN.

En lo particular, la firma del TLCAN provocó reacciones “de reivindicación comercial” en algunos países de la región, los cuales haciendo valer el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, pidieron el otorgamiento de las compensaciones referidas a la pérdida de comercio como consecuencia de la participación de México en el TLCAN. De igual modo, en algunos casos se presentaron algunas observaciones sobre las repercusiones que se podían dar de acuerdo al planteamiento diferencial de las reglas de origen entre TLCAN y Aladi, aranceles, temas, etcétera.

De parte de México lo que se produjo fue una concentración desproporcionada hacia su nuevo mercado del norte, el cual si bien era su prioridad y su objetivo más importante, en ningún momento lo obligaba a descuidar a sus socios del sur y de manera más importante, a olvidar la importancia geopolítica que siempre tuvo la zona para México. A la luz de los más de diez años de descuido de la región, sobre todo en lo que hace a Sudamérica, pareciera que la misma deviene de una falsa hipótesis que indicara la exclusión de la zona sur por la del norte, cuando siempre han podido ser complementarias. Sin embargo pareciera que a partir del 2000, del lado mexicano se ha dado un mayor acercamiento y se ha provocado una mayor interacción con las subregiones de la zona, actividades que se pueden constatar con la reciente firma del TLC México-Uruguay en el 2004, y la ratificación de México en la reunión del Mercosur celebrada en julio, también de 2004, de ser considerado miembro asociado a través de la firma de un tratado de libre comercio en la modalidad de 4 + 1.

Los enfoques a cubrir de la relación México-TLCAN-Latinoamérica son múltiples y salen de los alcances propios de este trabajo, sin embargo, a la fecha en la zona se especula sobre las “lecciones” que se podrían desprender para ella del TLCAN, de cara a la firma del ALCA, hipótesis que se centra en el futuro y ya no en el pasado de la región.

Como lo señalamos con anterioridad, son innumerables los datos y las tesis que se podrían abonar en cuanto a los apologistas y los detractores del TLCAN. En el primer caso, por ejemplo, el Banco Mundial señala

la conclusión principal del informe del TLCAN es que el tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales de México hubiesen sido alrededor de 25% menores y la inversión extranjera directa (IED) 40% menor sin el TLCAN. Así mismo, la transferencia tecnológica desde EE.UU. a México se aceleró a tal punto que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5 % menor a fines del 2002 si no hubiera implementado el acuerdo.⁹

En el caso de la crítica del TLCAN, José Luis Calva advierte:

hay que recordar que los objetivos anunciados por el gobierno mexicano al negociar y firmar el TLCAN: generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; acrecentar significativamente la inversión física a través de la afluencia de inversión extranjera directa; acelerar el crecimiento económico, así como la elevación de la productividad; y realizar el pasaje por vía rápida de México al primer mundo, están muy lejos de haberse cumplido.

Por el contrario, el desempeño agregado de la economía mexicana bajo el TLCAN se encuentra por debajo del observado durante el vilipendiado modelo económico precedente al neoliberal: en el periodo 1994-2002, la tasa media de crecimiento del PIB fue de 2.8% anual, mientras que en el periodo 1935-1982 la tasa media de crecimiento del PIB fue de 6.1% anual; la inversión fija bruta apenas creció a una tasa del 3.3% anual durante el periodo 1994-2002, contra una tasa de 8.5% anual en el periodo 1935-1982; y, desde luego, los efectos esperados del TLCAN en la generación de empleos y en la elevación acelerada de la productividad, como se verá adelante, brillan también por su ausencia.¹⁰

⁹ Lederman, Daniel *et al.*, “Banco Mundial”, *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)*, p. 2.

¹⁰ Calva, José Luis, “ALCA, un debate sobre la integración”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *La agricultura en el ALCA*, México, 2003. p. 341.

3. *La región y sus retos*

El TLCAN igual que con México, ha dejado para la región tanto lecciones positivas como negativas, sin embargo, la pregunta de fondo sigue siendo de cara al futuro, de si América Latina ha pensado o puede formular una respuesta como región; si será capaz de ordenarse y tener alguna propuesta inteligente que le permita enfrentar y convivir complementariamente frente a la globalización.

Esto no ha sucedido a la fecha y, por el contrario, en el campo de la integración se siguen privilegiando tratos subregionales. En Sudamérica, por ejemplo, se percibe un mayor acercamiento del Mercosur con los países de la Comunidad Andina, con los cuales se sigue un proceso de firma hacia un Tratado de Libre Comercio del tipo 4+1, que tiende a formalizarse en el 2004 y al cual ya le ha precedido un TLC Perú-Mercosur. México y Centroamérica fortalecen por su lado sus lazos comerciales a través de tres tratados de libre comercio y dos mecanismos de cooperación, por medio de los esquemas “Tuxtla” y “Puebla-Panamá”; habiéndose incluso a últimas fechas de la formación de un mercado común mesoamericano. El Caricom continúa su proceso de manera aislada, atendiendo sus compromisos y sus plazos. La Aladi por su parte, observa en su inacción el irrefrenable proceso de su extinción.

Ante esta perspectiva, la reconfiguración de los procesos de integración de América Latina parece ajena a la dinámica de bloques impuesta por la mundialización de la economía, cuyo paradigma, la Unión Europea, está implementando su proyecto de Constitución y anexando 10 nuevos miembros a partir de mayo del 2004.

De igual modo, la región latinoamericana parece desconocer la amenaza creciente a su actual proyecto de desarrollo que proviene de Asia del Este, la cual, avanza lentamente en sus mecanismos de integración formal e informal. En el ínterin, colapsa a su paso el modelo manufacturero latinoamericano, con una estrategia de largo plazo, políticas eficientes y la instrumentación de un “*dumping* social” que avasalla a las fragmentadas economías de la zona.

Al analizar estas actitudes, parece que las voluntades políticas de la región se encuentran alejadas de la historia y del dinámico proceso de recomposición que protagoniza el mundo, en una actitud sin prisa ni rumbo sobre las posibles soluciones de los modelos nacional y regional que pudieran resolver el tema de su crecimiento.

El ALCA, con toda su fortaleza, en caso de firmarse, tan solo representaría el 67% del comercio de la Unión Europea. En materia de población, acumulando los recursos humanos de 34 países hemisféricos, éstos solo representarían el 63% y el 82% de la demografía de China e India respectivamente. Dentro del ALCA, Latinoamérica, con toda la fortaleza de cada uno de los 32 países que la componen (excepto Cuba), sólo representaría el 13% de su valor económico y el 26% de su comercio total. Fragmentada, dividida, la región se pulveriza ante el ALCA y pierde peso. Por ejemplo, el Mercosur apenas estaría representando el 6.2% de su potencial económico y 6% aproximadamente de su comercio total. El SICA significaría 0.5% de su PIB global y el Caricom el 0.3%.

En esta valorización del peso de los números, de los rezagos sociales y de los retos globales, resulta evidente que de México a Argentina hay un solo bloque con peso específico que es el latinoamericano, que sigue en espera de ser reconocido y utilizado por sus pobladores en la mejor defensa de sus intereses. Seguir manejando descontextualizadamente la simulación de cinco bloques subregionales, solo se traduce en débiles negociaciones extrarregionales en perjuicio de los habitantes de la zona.

Por ello el ALCA viene en primer término a descubrir la insuficiencia de la integración latinoamericana y, en consecuencia, a poner a debate el camino de complementación que están dispuestos seguir sus integrantes. A nadie escapa que ante la firma del tratado hemisférico, cualesquiera que sea su profundidad, se dará en automático un proceso de erosión en la estructura y en la vida política de los diferentes esquemas subregionales, ya sea porque absorba parte de sus negociaciones o resuelva en el tiempo los rezagos en materia de normativa y obligatoriedad comercial. Las “uniones aduaneras imperfectas” ante la firma del ALCA se verán en la disyuntiva de perfeccionar sus objetivos de mercados comunes o desaparecer ante la fuerza de una nueva generación de relaciones comerciales hemisféricas. El TLCAN, modelo de partida de las negociaciones del ALCA, de igual modo enfrentará el reto de su evolución, como ya lo señalamos en el apartado I de este trabajo, para no ser subsumido por el acuerdo continental, o por su sucedáneo, la multiplicación de los acuerdos bilaterales.

En este horizonte, la complementación de los países latinoamericanos aparece como una propuesta anunciada, como el reto a los gobiernos actuales de ir construyendo una respuesta conjunta, dejando las limitaciones y las faltas de voluntad política que lo han evitado. Lo pueden hacer

como reacción, ante los fenómenos que se vayan presentando como en el caso del ALCA, o con anticipación, planeando el papel que deberá jugar la zona en el presente siglo dentro de su margen de maniobra.

Finalmente, México enfrentará el doble reto de resolver su integración inacabada tanto la que va hacia el sur, como la que lo integra hacia el norte. México como bien se ha dicho ya por la ex canciller Rosario Green, juega el papel de país bisagra, el cual deberá tener el talento y la sensibilidad para ser el puente que una más temprano que tarde, los pedazos del rompecabezas comunitario de América.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, Peter y HUNTINGTON, Samuel, “Globalizaciones múltiples”, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 2002.
- CALVA, José Luis, “ALCA, un debate sobre la Integración”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *La agricultura en el ALCA*, México, 2003.
- CAMPBELL, Jorge, “El ALCA y la sociedad abierta. ¿Corrección o profundización del consenso de Washington?”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *ALCA un debate sobre la integración*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, 2004.
- SOTO, Hernando de, *El misterio del capital*, México, Diana, 2001.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Editorial Paidós, 1999.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio, “Imperio”, Editorial Paidós, Argentina, 2002.
- LEDERMAN, Daniel *et al.*, *Banco Mundial, lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)*.
- OROPEZA, GARCÍA, Arturo, *México-Mercosur: Un nuevo diálogo para la integración*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002.
- STIGLITZ E., Joseph, *Los felices 90*, México, Editorial Taurus, 2004.
- WITKER, Jorge (coord.), *ALCA*, UNAM, 2004.
- , *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Universidad de Valparaíso Chile, UNAM, 1995.
- , *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte; análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, 1993.