

*René Villarreal**

Hacia el TLCAN II: de la Integración Comercial a la Integración Productiva

SUMARIO: I. Introducción. II. La Región de América del Norte como perdedora de la economía mundial. III. Resultados del TLCAN desde la perspectiva de México. IV. Hacia el TLCAN II: De la integración comercial a la integración productiva.

I. Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), signado por México, EE.UU. y Canadá, buscaba una integración económica que eliminara los obstáculos arancelarios y no arancelarios, fomentando el intercambio comercial y estableciendo foros y mecanismos para resolver controversias, a fin de incrementar el comercio entre las tres naciones. Durante los primeros años de entrar en vigor, este acuerdo cumplió con su objetivo: generó una mayor actividad comercial en la región. Sin embargo ésta no fue sostenida y a más de una década de vigencia y reducciones arancelarias, el resultado refleja para la Región de América del Norte, pérdida de competitividad y de posicionamiento en el mercado mundial.

En este contexto, la experiencia del TLCAN como un enfoque de integración económica vía el libre comercio deriva importantes lecciones para América en su conjunto. La integración comercial que originó el TLCAN generó un auge en el comercio en la última parte de los noventas, sin embargo del 2000 a la fecha se ha estancando e incluso declinado.

Dado lo anterior, el objetivo fundamental de fortalecer la región para mejorar su competitividad y posicionamiento en la economía mundial, presenta resultados negativos: la región en su conjunto y los tres países por separado presentan pérdida de posicionamiento en el comercio mundial. Los datos confirman la afirmación anterior, la región de América del Norte de generar el 19% del comercio mundial en el año 2000, para el 2008 participaba con menos del 13%. Por su parte, EE.UU. pasa del 12.11% al 8.06%, Canadá 4.3 al 2.83% y México 2.6 al 1.81% de participación en el comercio mundial. Por tal motivo, se

* René Villarreal es doctor en economía por la Universidad de Yale y obtuvo el Premio Nacional de Economía en 1976.

puede decir que en términos generales la región es perdedora así como cada uno de los países que integran este tratado.

Tabla 1
Participación de los países del TLCAN en el comercio mundial

	TLCAN	Estados Unidos	Canadá	México
2000	19%	12%	4.3%	2.6%
2008	13%	8%	2.8%	1.8%

Algunas de las razones que pueden atribuirse a este hecho, es que no se generaron las economías de integración que se suponía desarrollaría el acuerdo. Los dos posibles motivos pueden definirse de la siguiente forma: 1) el libre comercio, no es una estrategia de integración económica efectiva porque carece de una visión de largo plazo y de un enfoque de competitividad sistémica que visualice la región bajo un enfoque de complementación productiva, y 2) la región no logró avanzar en una estrategia de integración en infraestructura, logística e innovación que hoy día son factores fundamentales para sostener y crecer en el posicionamiento del comercio mundial.

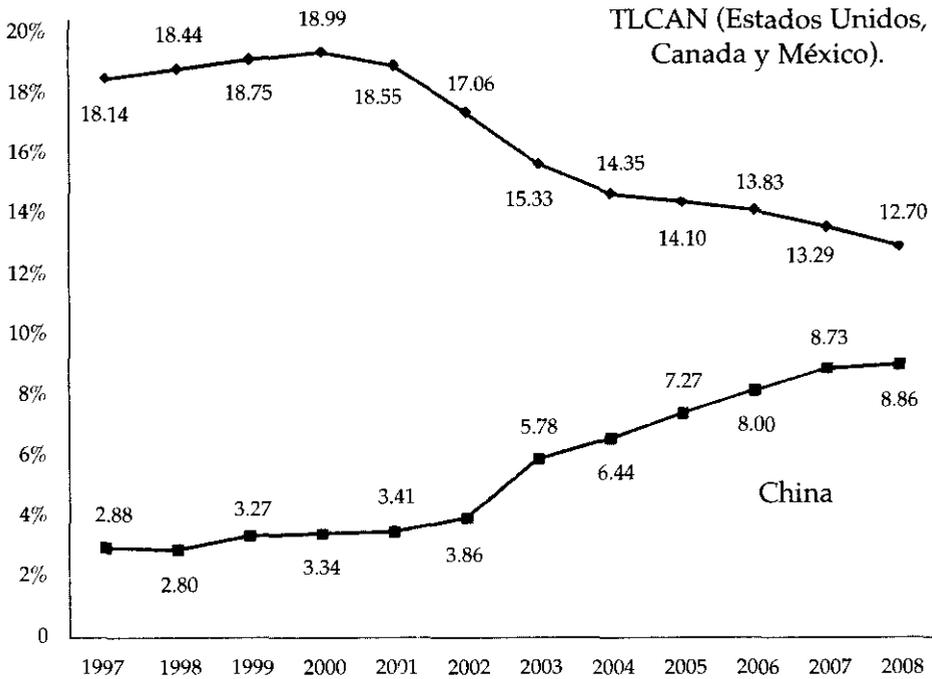
Es importante señalar que el acuerdo de Libre Comercio careció de los mecanismos institucionales y de financiamiento para el desarrollo de la región, lo que provocó que la integración no fuera efectiva. El resultado ha sido que no solamente la región ha perdido posicionamiento en el comercio mundial, sino que la tendencia sigue en la misma dirección, de aquí que sea importante analizar por qué se ha dado este fenómeno y qué lecciones se pueden derivar.

Sin duda existe la necesidad de replantear el TLCAN, ya que prácticamente ha concluido el proceso de liberalización comercial. Hoy el TLCAN se presenta como un modelo agotado para dar cumplimiento a su principal objetivo: elevar la competitividad y el posicionamiento en el comercio mundial a través de una eficiente integración económica entre los tres países.

II. La región de América del Norte como perdedora en la economía mundial

El proceso evolutivo de la actividad comercial puede observarse en la siguiente gráfica. El balance en la primera fase que va 1995 al 2000 es positivo tanto para la región en general como para cada uno de los tres países individualmente. Sin embargo, la segunda fase presenta una caída sustancial en donde la región y los países integrantes de ésta pierden posicionamiento en el comercio mundial (ver gráfica 1).

Gráfica 1
Participación de los países del TLCAN en el comercio mundial



Fuente: Elaborado por CECIC con datos de la OMC.

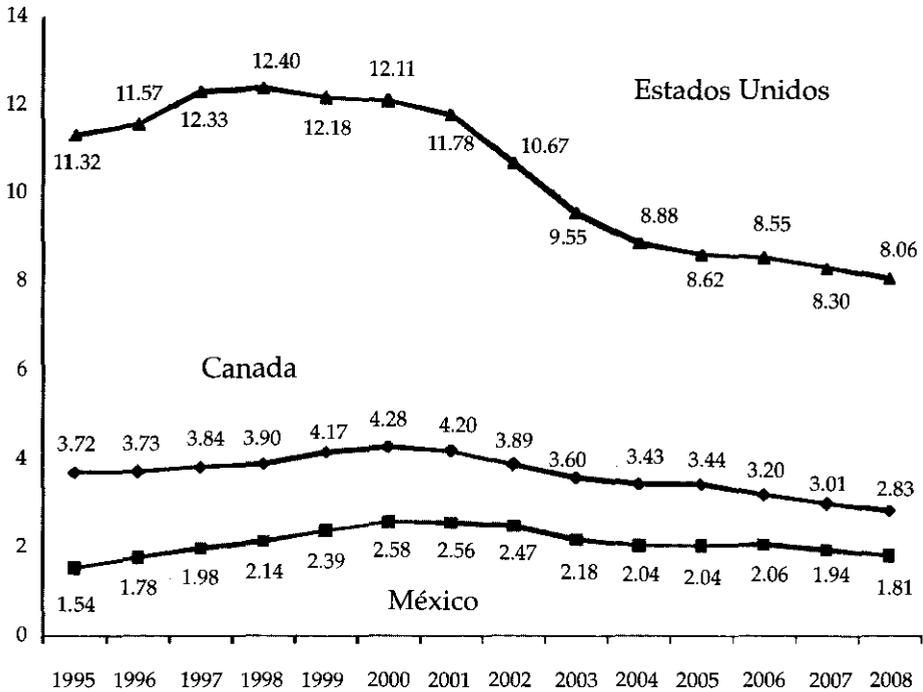
El gran ganador parece ser la República Popular China, país que se ha convertido en la fábrica y motor del comercio mundial. China ha venido desplazando a la región de América del Norte en la economía mundial, ya que mientras que ésta bajó su participación del 18.99 al 12.7%, China la aumentó del 3.86 a 8.86%.

Lo anterior significa que el Libre Comercio por sí solo no genera mayor competitividad en la región y que el juego de la hipercompetencia global no está sólo entre nuestros países, sino también con el resto del mundo (ver Gráfica 2).

El Libre Comercio como estrategia de integración económica no ha sido exitoso ya que el supuesto de que se llegaría a la integración productiva y económica en la región no resultó ser cierto. Se careció de una visión estratégica de mediano y largo plazo que visualizara la integración comercial como la vía para la integración productiva y económica.

Los mecanismos institucionales del TLCAN fungieron más bien como elementos de discusión de controversias más que como mecanismos de evaluación y adecuación de las políticas de integración que mejoraran la competitividad en infraestructura, logística e innovación y fortalecieran los sectores productivos.

Gráfica 2
Participación en el comercio mundial de mercancías
de México, Canadá y EUA
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por CECIC con datos de la OMC.

Por otro lado la integración comercial y económica implica mecanismos de financiamiento adecuados para promover las actividades propias al interior de la región. Sin embargo, el Banco para el Desarrollo de América del Norte (NADBANK por sus siglas en inglés) se constituyó como un banco fronterizo que financia proyectos en temas ecológicos fronterizos, más que proyectos de integración económica e incremento de competitividad que promuevan el comercio y la integración productiva.

Es así que a 15 años de la firma del TLCAN, de acuerdo con un sondeo del periódico *The Wall Street Journal*, 75 por ciento de estadounidenses cree que el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, ha tenido un efecto negativo en sus economías familiares. Según la encuesta, la mayoría de los distintos grupos demográficos en el país coinciden en que el libre comercio ha sido negativo para la economía, ya que las importaciones han reducido la demanda de bienes nacionales, contribuyendo con ello a re-

ducir el empleo. Sabemos que en México y Canadá la percepción no es mucho más favorable.

Esto demuestra que se requiere avanzar a una nueva etapa del TLCAN, esto es, un TLCAN II en donde la visión y enfoque sean pasar de la integración comercial a la integración productiva. Es decir que México, EE.UU. y Canadá no sólo nos veamos como mercados (el mercado más grande del mundo), sino que por el lado de la oferta productiva logremos observar a una región en donde la complementariedad de factores de la producción nos permitan ampliar la frontera de posibilidades de producción con los recursos naturales de Canadá, el capital financiero y tecnológico de Estados Unidos y el capital laboral de México.

III. Resultados del TLCAN desde la perspectiva de México

Desde que el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994, el intercambio comercial entre los tres países se triplicó, para alcanzar 894 mil 300 millones de dólares en 2007 y Estados Unidos se convirtió en el destino de más del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas y la mayor fuente de inversión para México.

No obstante lo anterior, los resultados para México, producto de su pertenencia al TLCAN, no son nada alentadores. El modelo exportador tuvo una baja capacidad de arrastre para el resto de la economía nacional, las exportaciones tuvieron un periodo de crecimiento importante pero actualmente están creciendo a tasas menores a las registradas en la década de los noventa y con la crisis económica global el efecto negativo en las exportaciones ha sido grave.

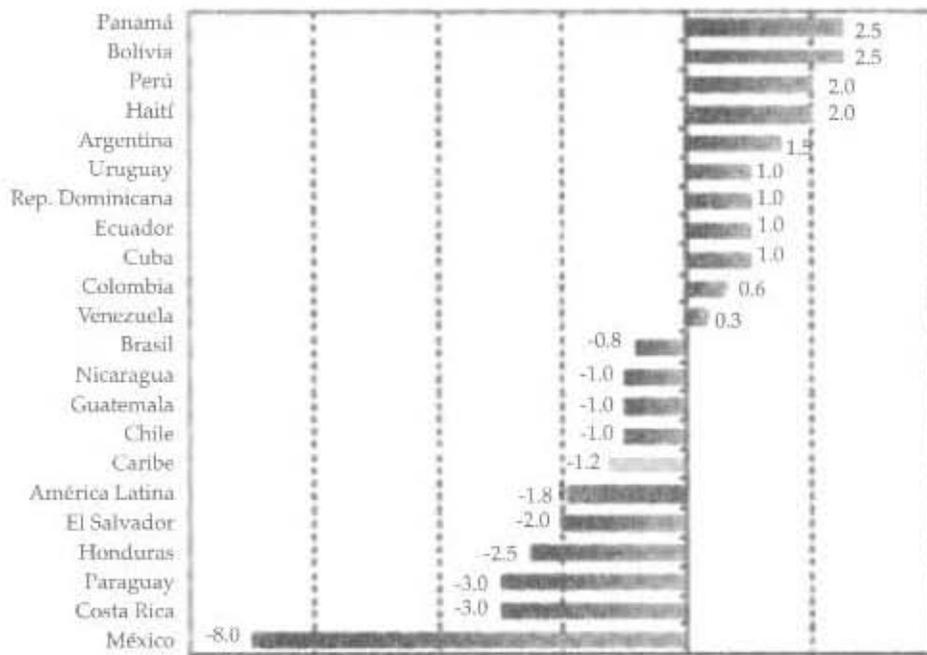
Además, como se verá más adelante en el mismo mercado estadounidense China nos desplazó debido a la ineficacia de nuestra estrategia de apertura y de impulso a la exportación de manufacturas de ensamble con la maquila.

Así, a pesar de pertenecer al TLCAN, México ha ido perdiendo competitividad mundial según los datos del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) en materia de competitividad internacional pasamos del lugar 35 en el año 2000 al lugar 60 en 2009-2010.

El Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial conforma diferentes índices sobre aspectos fundamentales de la economía y la competitividad de los países contemplados dentro del estudio con base en datos duros (estadísticas e indicadores) y de los resultados de la Encuesta Ejecutiva de Opinión, que capta la percepción de los ejecutivos sobre los factores que afectan el clima de negocios; dicha encuesta se realiza a los líderes empresariales de cada país con el apoyo de las instituciones asociadas.

mensional, se ha concentrado en la inflación dejando fuera otras dimensiones que conforman la política económica de crecimiento como el desarrollo y fortalecimiento del mercado interno además del balance interno, a través de la estabilidad de precios, y el externo, con el equilibrio en balanza de pagos. Además, se confundió la autonomía del Banco Central con la independencia de la política económica. Que el Banco de México sea autónomo no significa que la política macroeconómica tenga que subordinarse a su único objetivo: la inflación.

Gráfica 3
Crecimiento en América Latina, 2009.



*El dato de México corresponde a los análisis recientes

En resumen, ¿Qué pasó en México? Que la economía ha estado atrapada en un Modelo de Apertura Macroestabilizador que no le permite crecer, y lo importante es entender que la competitividad es micro y mesoeconómica, pero también es macroeconómica y que al caer en un Modelo Macroestabilizador (estabilidad con estancamiento) en lugar de un Modelo de Crecimiento Competitivo con Desarrollo

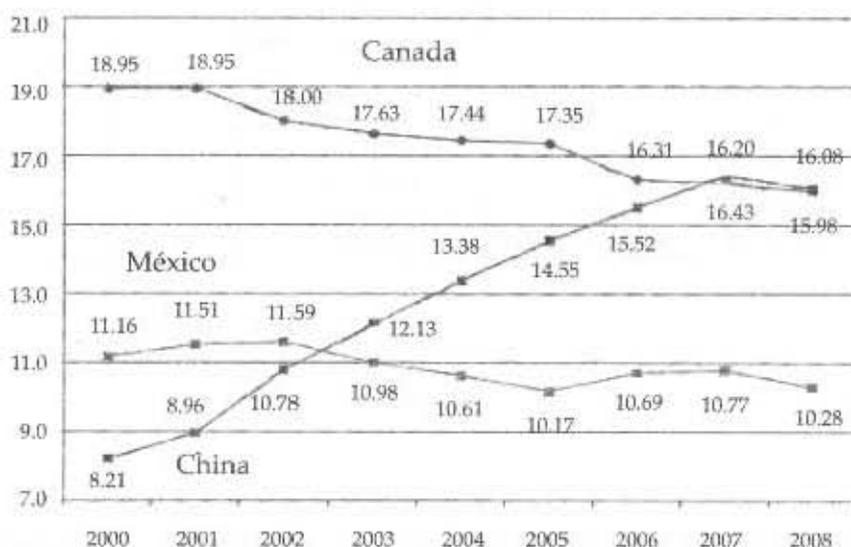
Incluyente. México pierde su posición: es la onceava economía del mundo y a la 60 en competitividad, porque la velocidad de crecimiento es mayor en otros países.

México es la economía de América Latina con más bajo crecimiento (menor al 3%) y la de mayor recesión en esta crisis. La falta de crecimiento hace que no se generen en la economía los recursos suficientes para invertir en temas tan fundamentales para el desarrollo como educación, innovación, ciencia y tecnología e infraestructura logística, entre otros. El estancamiento es perverso y cuando es por un largo período entrapa y frena el crecimiento futuro generando pesimismo, desencanto social y desesperanza.

El modelo de apertura vía el TLCAN ya se agoto, dejó de ser motor del crecimiento, altamente vulnerable por las exportaciones concentradas en un sólo mercado, con desarticulación de las cadenas productivas (manufactura de ensamble) que genera baja capacidad de arrastre como única locomotora (motor) de crecimiento.

México ha sido desplazado al 3er lugar en el mercado de exportación de los Estados Unidos (ver gráfica) y, como ya se expuso, la región de América del Norte ha perdido competitividad internacional; de participar en la región con el 19% del mercado de exportación mundiales, ahora es menor del 13% y los tres países (EE.UU., Canadá y México) somos perdedores.

Gráfica 4
Cuota de mercado de China, Canadá y México en el mercado
Estadounidense de importación de mercancías 2000-2008 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por CECIC con datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El futuro panorama de la competitividad de nuestro país va a depender de que se cambie de Modelo de Apertura Pasiva Macroestabilizador -donde el único objetivo ha sido la inflación, a un Modelo de Crecimiento Competitivo con Estabilidad pero principalmente con desarrollo incluyente porque debemos subir al ferrocarril del crecimiento a los 50 millones de pobres marginados, lo que implica también una verdadera estrategia de crecimiento balanceado: con los dos motores o locomotoras del mercado externo diversificado y el mercado doméstico.

IV. Hacia el TLCAN II: De la integración comercial a la integración productiva

En el contexto actual de estancamiento estabilizador, México requiere pasar de una estrategia de crecimiento hacia afuera a una estrategia de crecimiento balanceado apoyándose en los motores externo e interno, hoy, así como en el 2001, se evidencia la necesidad de complementar la estrategia de apertura vía comercio con un TLCAN II que plantee la integración productiva para poder crecer a través de un modelo de crecimiento competitivo con equilibrio interno y externo.

Hace dos años se propuso una sociedad para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), para profundizar el Tratado de Libre Comercio. Algunos vieron en este caso la oportunidad de formar una Unión de Norteamérica. En la relación con sus vecinos los Estados Unidos han priorizado en la agenda el tema de la seguridad desde el 11 de septiembre del 2001. Por su parte, México y Canadá esperan que la nueva iniciativa eventualmente trate temas de prosperidad, asegurando que bienes y personas pueden cruzar la frontera libremente.

Un esfuerzo serio para profundizar el TLCAN sería involucrar más activamente a las legislaturas y grupos de interés de los países. Parece que no existe la voluntad para lograrlo. Para profundizar el tratado se requiere mayor voluntad política, líderes políticos más fuertes y contar con instituciones que puedan enfrentar el reto.

Más recientemente en junio de 2009, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron promover una mayor cooperación que permita fortalecer la competitividad de la región de América del Norte y con ello avanzar en temas fundamentales como la mejora en la infraestructura fronteriza, la facilitación aduanera y la cooperación en materia regulatoria. La cooperación en esas áreas no sólo ayudaría a promover y facilitar el comercio, sino que reduciría el costo de los bienes a los consumidores tanto en Estados Unidos como en México, y contribuiría al desarrollo económico de ambas partes, por lo que sería importante dar pasos firmes en esa dirección.

Sin duda, la cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá es fundamental para mejorar la competitividad de la región, aprovechando la proximidad y el grado de integración de los mercados, así como el alto volumen de comercio entre los países, pero sobre todo buscando una verdadera integración.

En este sentido, existe un fuerte contraste entre América y Europa, los europeos han avanzado fuertemente en la integración, Europa occidental integró a Europa del Este, mientras que en nuestro continente no ha sido posible integrar las diferentes regiones y seguimos trabajando en bloques subregionales, por ello es necesario enfrentar el desafío que representa la integración de las Américas ya que actualmente el continente se encuentra fragmentado en subregiones, América del Norte – TLCAN, América del Sur MERCOSUR y Comunidad Andina, en Centroamérica el DR-CAFTA y en el Caribe el CARICOM.

En resumen, el TLCAN se agotó como estrategia de integración de América del Norte. Como región perdimos liderazgo y posicionamiento y en el país dejó de ser motor de comercio, inversión y crecimiento. Por lo tanto se requiere avanzar hacia una nueva estrategia, un TLCAN II. Se debe pasar de la integración comercial a la integración productiva con competitividad sistémica, cuidando los aspectos de integración en infraestructura, logística, en clusters regionales, en sistemas de financiamiento de la región, con voluntad política y con los mecanismos institucionales para fortalecerla.

Debemos reconocer que el modelo original de apertura comercial vía TLCAN se agotó y en la actualidad resulta ineficiente e ineficaz. Ahora se necesita un cambio de visión con voluntad política y un programa verdadero de integración regional.

Es necesario avanzar de la integración comercial a la integración productiva, a través de una nueva visión que nos permita ir más allá de la apertura y liberalización del comercio y la inversión. La idea es que los países de América del Norte complementen su oferta productiva, lo que les permitirá como región aumentar su frontera de posibilidades de producción.

Nuestra propuesta no es revisar el TLCAN -como en algún momento lo planteo el Presidente Obama en su campaña-, sino es evolucionar a un TLCAN II que tenga como objetivo pasar de la integración comercial a la integración productiva en infraestructura, telecomunicaciones logística, clusters regionales como el automotriz, entre otros.