

*Rosario Green**

El papel de América del Norte en la nueva geografía mundial: retos y oportunidades.

SUMARIO: I. Punto de partida. II. Características básicas de América del Norte. III. Trayectoria del TLCAN a partir de 1994. IV. Resultados en el periodo de vigencia del TLCAN. V. Los límites del TLCAN. VI. Aplicación del TLCAN e integración de América del Norte. VII. ¿Una renegociación?. VIII. ¿Qué sigue?. IX. Las resistencias a la integración. X. Reflexiones finales. XI. Bibliografía.

I. Punto de partida

En los últimos decenios hemos podido atestiguar una notable aceleración en las transformaciones que se producen en el escenario mundial y determinan las nuevas correlaciones de fuerza, tanto en el plano económico como en el político. En esta cambiante realidad hay elementos, como la cotidiana evolución de la tecnología y las comunicaciones que nos aproximan a lo que el sociólogo canadiense Marshall McLuhan describió como “la aldea global”.

Este último concepto resulta de la mayor importancia para entender lo mismo el papel que desempeñan las naciones y las regiones en el conjunto mundial, que la cada vez más veloz contaminación que sufren ante la presencia de acontecimientos que se producen en cualquier rincón del planeta y que tienen alto potencial de impacto económico, político, social, ambiental, sanitario o de seguridad, para citar sólo los aspectos más conspicuos que hoy determinan la convivencia y los intercambios internacionales. En este contexto es que debe-

* Diplomática y académica mexicana. Se ha desempeñado como Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Canciller de México, Subsecretaria de Asuntos Políticos de la ONU. Es Senadora por el PRI en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión de México.

mos situar a la región a la que pertenecemos desde el punto de vista de la geografía en su acepción más elemental.

II. Características básicas de América del Norte

Norteamérica tiene una extensión de 21.5 millones de kilómetros cuadrados, que equivalen al 16.1% de la superficie mundial; y una población de 440 millones de personas, que representan el 6.7% del total de habitantes en el mundo. Esta región, cuyo proceso de integración pareció iniciarse con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994, tiene pues una clara ventaja territorial y demográfica –importante desde el punto de vista del mercado potencial- respecto a otras regiones, como las que conforman la Unión Europea y el Mercosur, que respectivamente ocupan el 3.2% y el 8.9% de la superficie mundial, y tienen el 7.5% y el 3.6% de la población del planeta.

En conocimiento de los datos antes mencionados, lo que resulta pertinente es tratar de establecer: primero, si a partir de esos elementos básicos en los que Norteamérica tiene preeminencia, su proceso de integración resulta comparable con los avances logrados por otras regiones y, segundo, cuáles son los factores que deben ser puestos en juego para hacer realidad su condición de región capaz de liderar el desarrollo mundial en diversos aspectos.

III. Trayectoria del TLCAN a partir de 1994

Evolución de la aportación de América del Norte al comercio mundial

Conforme a la información de la Organización Mundial de Comercio, en 1994 los intercambios comerciales consolidados de los socios del TLCAN representaron el 19.0% del comercio mundial e iniciaron una etapa de expansión a partir de 1997, cuando alcanzaron el 19.7% del total, hasta llegar a su punto más alto en 2000, con el 22.1%. Sin embargo, en 2001 se inicia un descenso consistente de esta participación, hasta bajar al 15.2% en 2008, menor en casi cuatro puntos porcentuales al del punto de partida.

Evolución de la aportación de América del Norte al PIB mundial

Desde el punto de vista de la aportación de Norteamérica al PIB mundial, la situación es similar a la observada en el caso del comercio. En 1994, durante el

primer año de aplicación del TLCAN, el aporte conjunto de sus tres asociados al PIB mundial fue del 30%. En 1997 se inició una fase de expansión que se extendió hasta 2001, cuando el trío norteamericano contribuyó al 36%, pero el 2002 dio principio a su declive, hasta descender al 29.5% en 2008, es decir, por debajo de lo aportado en 1994.

Evolución del comercio al interior del TLCAN

México – Estados Unidos.

Durante el primer año de vigencia del TLCAN, conforme a los datos del Banco de México, el comercio total entre México y Estados Unidos ascendió a 106,435 millones de dólares (MD), siendo deficitaria para nuestro país en 3,145 MD. A partir de entonces, el monto de los intercambios se ha incrementado de manera sistemática hasta alcanzar 387,172 MD en 2008. Además, la balanza pasó de deficitaria a superavitaria, con una diferencia de 82,833 MD a favor de México en 2007. No obstante, en 2008, por primera vez, se presentó una ligera caída de 892 MD en el superávit, con relación al año anterior.

México – Canadá.

La información del propio Banco de México establece que en 1994 el monto total de las transacciones comerciales entre México y Canadá fue de 3,103 MD, con un superávit de 137 MD a favor de los canadienses. También, como en el caso de Estados Unidos, el comercio total se ha venido incrementando en forma constante hasta llegar a 16,579 MD en 2008, con un déficit de 2,320 MD en contra de México.

Estados Unidos – Canadá.

De acuerdo con los datos de la Oficina de Censos de Estados Unidos, en el año 1994 el total de las transacciones entre ese país y Canadá alcanzó la suma de 242,845 MD, con un déficit de 13,967 MD en contra de los estadounidenses. Aunque con altibajos entre 1994 y 2003, a partir de este último año se estableció una firme tendencia al crecimiento de los intercambios entre los dos países los cuales llegaron a 600,641 MD en 2008, con un superávit de 78,342 MD a favor de Canadá.

Evolución del comercio de los socios del TLCAN con otras regiones

Europa.

Las cifras consolidadas del comercio de México con las cinco economías europeas con las que tiene mayores intercambios (Alemania, España, Francia,

Italia y Reino Unido), de acuerdo con los datos del Banco de México, muestran que el comercio total con ellas pasó de 9,817 MD, en 1994, a 40,349 MD, en 2008, lo que representa un crecimiento del 311%. Y por lo que toca a nuestro déficit en la balanza comercial con ese grupo de naciones, en el mismo período, se elevó de 5,569 MD a 15,678 MD; es decir tuvo un incremento del 182 por ciento.

Por su parte, conforme a las cifras de la Oficina de Censos de Estados Unidos, en el mismo lapso los intercambios de ese país con esas cinco naciones experimentaron un crecimiento de 149%, al pasar de 163,410 MD a 407,298 MD. Y en lo tocante al déficit en sus intercambios se registra un aumento del 306%, pasando de 20,306 MD, en 1994, a 82,434 MD en 2008.

Según la agencia gubernamental canadiense Statistique Canadá, el comercio total de Canadá con los países integrantes de la Unión Europea, pasó de 59,303 MD a 86,294 en el período 2003 – 2008, lo que significa un aumento de 45.5%, y la balanza comercial negativa se redujo en un 35.8%, al disminuir de 11,065 MD a 7,102 MD en ese sexenio.

Asia

Sin duda alguna, el fenómeno comercial más relevante es el que corresponde a los intercambios que realiza la República Popular China con el resto del mundo. En este sentido resulta importante mostrar cuál ha sido el comportamiento de este aspecto en el caso de los tres integrantes del TLCAN. El monto total del comercio entre México y China que en 1994 fue de 542 MD se disparó hasta 36,801 MD en 2008, lo que equivale a una expansión del 6,690%. También el déficit comercial sufrió una verdadera explosión en el mismo período, al pasar de 457 MD a 32,708 MD, en términos porcentuales ese incremento fue del 7,057 por ciento.

En el caso de Estados Unidos, su comercio total con China en el lapso referido aumentó de 48,069 MD a 407,505 MD y su déficit en la balanza comercial pasó de 29,505 MD a 268,040 MD. Lo anterior significa que los incrementos en los intercambios totales entre los dos países y en el saldo desfavorable a los estadounidenses fueron, respectivamente, de 748% y 808 por ciento.

Por la forma peculiar de presentación de las estadísticas comerciales canadienses que agrupan bajo el rubro “Otros Países” a los que no forman parte de la OCDE, ni de la Unión Europea, cabe inferir que entre ellos el mayor peso corresponde a China. Lo anterior, si se toma en cuenta la dinámica del comercio chino mostrada en los casos de México y Estados Unidos, hace pensar que el crecimiento en un 105.4% del comercio total de Canadá con Otros Países, que pasó de 60,292 MD a 123,857 MD, entre 2003 y 2008, tiene un elevado compo-

nente de intercambio con China, lo cual parece confirmarse al observar que la balanza comercial desfavorable a los canadienses con ese grupo de países aumentó de 13,360 MD a 29,021 MD, es decir el 117.2 por ciento.

América Latina

Brasil

Por ser nuestro competidor más conspicuo y el de mayor dinamismo en la escena latinoamericana, resulta conveniente hacer referencia a la manera en que ha evolucionado el comercio del gigante sudamericano con México y Estados Unidos, toda vez que no existen cifras para Canadá. México y Brasil tuvieron en 1994 un comercio total de 1,601 MD, con una balanza desfavorable a nosotros con valor de 849 MD. Para 2008 el comercio total se había elevado a 8,562 MD, lo que representó un incremento de 435%, y el déficit había subido a 1,820 MD, con un 114% de aumento.

Entre esos mismos años los intercambios totales entre Estados Unidos y Brasil pasaron de 16,784 MD a 62,752 MD, creciendo el 274%, mientras que la balanza comercial que era desfavorable en 581 MD a los estadounidenses, se transformó en positiva con un monto de 1,846 MD.

IV. Resultados en el periodo de vigencia del TLCAN

Para el conjunto de Norteamérica

Si bien es un hecho innegable que las transacciones comerciales de los tres socios del Tratado experimentaron un muy significativo crecimiento entre 1994 y 2008, también lo es que hay una notable pérdida de dinamismo del conjunto norteamericano por lo que hace a su participación en el comercio mundial total, del cual llegó a representar más de la quinta parte en el año 2000, para luego empezar su descenso hasta quedar en 2008 cuatro puntos porcentuales debajo del nivel que tenía al arranque del TLCAN.

Esa situación tiene un claro reflejo en la aportación de Norteamérica al Producto Interno Bruto mundial, la cual llegó ser más de un tercio del total en 2001, para caer en 2007 ligeramente por debajo de lo que representaba en 1994.

Los indicadores antes señalados hacen ver que, a pesar de la gran expansión comercial que se puede apreciar en los casos de México, Canadá y Estados Unidos, en el camino han surgido otros jugadores más dinámicos, cuyo peso se ha

venido sobreponiendo al que el trío norteamericano logró en el despegue de su Tratado de Libre Comercio.

Otro tema sobre el que es indispensable hacer un señalamiento es el relativo a los desfavorables términos de intercambio de los socios del TLCAN con China, los cuales en el caso de México adquieren proporciones verdaderamente escandalosas.

Para México

Un aspecto de los efectos del TLCAN que es necesario destacar en el caso mexicano es que sus crecientes intercambios comerciales con Estados Unidos estuvieron acompañados por un superávit en la balanza comercial desde el segundo año de aplicación del Tratado. Por eso preocupa que en 2008, por primera vez en 14 años se haya producido un descenso en dicho saldo favorable, aunque haya sido ligeramente superior al 1%, pues podría ser anticipo de una etapa de pérdida de dinamismo influenciada por la caída de los precios del petróleo y por una disminución de las exportaciones de este producto no renovable.

Otro elemento digno de considerar es que la estructura de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos había experimentado un cambio notable entre 1982 y 1993, al reducirse en ese lapso la participación de las ventas petroleras, las cuales pasaron del 69% al 15% del total, e incrementarse del 24% al 79% el aporte de las manufacturas; lo que resulta sorprendente es que bajo el TLCAN los porcentajes alcanzados en 1993 se han mantenidos prácticamente sin modificación.

En 2008 las exportaciones no petroleras de México se han dirigido en un 80% a Estados Unidos, 5% al conjunto de la Unión Europea, 3% a Canadá y 1% tanto a Brasil como a Colombia, lo que ilustra la escasa diversificación conseguida hasta el momento.

Cabe hacer notar que las exportaciones mexicanas se han concentrado en dos sectores, el automotor y el de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, sumados los cuales representaron más del 50% del total de nuestras exportaciones en 2008. Además, las empresas de estos dos sectores dominantes importan gran parte de los componentes del producto final, lo que ha generado un proceso de integración internacional entre filiales de firmas extranjeras, con un bajo nivel de vinculación entre las empresas exportadoras y las cadenas productivas nacionales.

También, es importante consignar que los impactos del TLCAN se han concentrado en un grupo relativamente pequeño de entidades federativas, toda vez

que cuatro de ellas (Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León) generan el 60% de las exportaciones no petroleras y cinco (Baja California, Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León) han captado el 76% de la inversión extranjera directa alentada por el Tratado. Lo anterior tiende a incidir en los desequilibrios internos entre las regiones de nuestro país, acentuando la caracterización de un Norte próspero y un Sur rezagado.

Observadores del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo coinciden en señalar que México no ha sabido aprovechar la palanca del TLCAN para acelerar su desarrollo, y entre los factores que identifican destacan insuficiencias en inversión, productividad, infraestructura y crédito.

Conviene ofrecer algunas cifras para ilustrar lo anterior, incluyendo algunas comparaciones que estimo relevantes, haciendo notar que, aunque no siempre se trata de períodos idénticos, los índices que se ofrecen permiten apreciar la diferencia entre las dinámicas observadas en nuestra economía y en las de los países de referencia.

- Entre 1993 y 2004 China incrementó anualmente su inversión en un 4%, mientras India lo hizo a un ritmo de 1.8%. México entre 1996 y 2003 incrementó su inversión 1.2% en el promedio anual.
- En los mismos lapsos la productividad general de China creció un 4% y la de India 2.2%, en tanto que la de México únicamente subió 0.7 por ciento. Y por lo que toca a la productividad sectorial, mientras en China los incrementos en los sectores agrícola, industrial y de servicios fueron del 1.8%, 6.2% y 0.9%, respectivamente, en India alcanzaron 0.5%, 1.1% y 3.9% y en México 0.0%, 0.7% y 1.5 por ciento.
- En 1990 la productividad laboral de China y la de México eran iguales, trece años después China había multiplicado esa productividad 5.5 veces, mientras que México sólo la había elevado un 50 por ciento.
- En tanto que en China, durante el lapso 1994 – 2001, la inversión en electricidad, telecomunicaciones y transporte aumentó de 6.5% a 8.4% del PIB, en México cayó de 2.5% a 1.2 por ciento.
- En el período 1997 – 2005 el crédito en nuestro país decreció en 31% para el sector agropecuario, 17% para la construcción y 28% para la industria. El único sector que vio incrementarse el apoyo crediticio fue el de los servicios, el cual creció un 5%.

Los anteriores datos ayudan a explicar, en alguna medida, como fue que México, que en 1999 había desplazado a Japón como segundo socio comercial de Estados Unidos, fue desplazado, a su vez, por China en 2006.

V. Los límites del TLCAN

Una vista retrospectiva a su razón de ser

A finales de los años 80 y principios de los 90 del siglo pasado, las relaciones entre México y Estados Unidos pasaron por una etapa extremadamente complicada durante la cual la agenda bilateral se centró en los incidentes generados por la forma en que se intentó combatir el narcotráfico a través de operaciones encubiertas con participación de agentes de las instancias estadounidenses de seguridad. El momento más crítico fue, a no dudarlo, el asesinato del agente estadounidense Enrique Camarena por elementos del crimen organizado, en 1985, el cual tuvo como una de sus consecuencias el secuestro en 1990, en territorio mexicano, por enviados de autoridades policíacas estadounidenses, del médico Humberto Álvarez Machain, supuestamente involucrado en dicho homicidio.

Es importante recordar que la actuación del gobierno mexicano, así como de otros en la región, en el combate al narcotráfico estuvo sometida al vejatorio procedimiento de la "certificación" expedida anualmente por el Departamento de Estado.

Las llegadas de George H.W. Bush a la presidencia de Estados Unidos y de Carlos Salinas a la de México, abrieron un espacio al diálogo, buscando superar los problemas generados por las diferencias de criterio acerca de la manera de hacer frente a las manifestaciones del crimen relacionado con la producción y distribución de estupefacientes.

La respuesta que se encontró fue la comercial. Es decir, se buscó sistematizar el importante intercambio comercial ya existente, adoptando normas que lo hicieran más fluido y un marco legal para dirimir las diferencias que previsiblemente surgirían en algunas de las transacciones, ampliando la relación a Canadá.

Concepción reducida al comercio

El TLCAN no fue concebido como un proyecto aglutinador que diera paso a un proceso de integración regional, a la manera de la Unión Europea que decidió a favor de un mercado común como sustento para su conformación. Es significativo que el principal actor mexicano en la negociación y suscripción del Tratado, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, en sus memorias reduzca la estrategia adoptada en la búsqueda de la concreción de dicho instrumento, a la definición de reglas claras para las relaciones de intercambio económico. Ni una palabra sobre la proyección de sus posibles efectos en el desarrollo regional o social de los países involucrados.

Lo anterior, a pesar de que las dimensiones del mercado conjunto de los tres países de Norteamérica debieron ser visualizadas como un factor que hubiese propiciado la construcción de acuerdos complementarios al TLCAN en materia de movilidad laboral y de comunicaciones y transportes, para citar sólo un par de posibilidades.

En la práctica, los dos aspectos mencionados han sido precisamente los que han recibido el trato más desfavorable. En el caso de la movilidad laboral ha sido notoria la ausencia de una reforma migratoria integral estadounidense que ofrezca garantías a los derechos laborales de los millones de trabajadores mexicanos, y de otros países, que han contribuido de manera muy positiva al desarrollo y funcionamiento de sectores económicos en ese país, tales como la agricultura y los servicios. Ha habido algunos intentos legislativos al respecto, el más relevante de los cuales fue el presentado en mayo de 2005 como una opción bipartidista por el recientemente fallecido Senador Ted Kennedy y su colega republicano John McCain, pero incluso ese, pese a contar con la simpatía del Presidente George W. Bush, fue bloqueado por el Congreso. Así, aspectos tales como la circularidad de la migración y las visas para trabajadores esenciales (no calificados) siguen pendientes de solución, con grave afectación de la relación bilateral.

La reciente decisión del Gobierno de Canadá de imponer el requisito del visado a los mexicanos que pretendan internarse en su territorio, podría ser anticipo de un cambio en la política migratoria de ese país que se añadiría a los obstáculos que confrontan los flujos laborales regionales.

El otro aspecto que ilustra las dificultades que confronta el propósito de sentar las bases para la conformación de una región en proceso de integración es el caso de la apertura de la frontera al autotransporte de carga, la cual ha sido motivo de múltiples fricciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos, a pesar de estar considerada en el TLCAN. Por tratarse de un proceso que ejemplifica con claridad las preocupaciones apuntadas vale la pena hacer una mención puntual a él.

En agosto de 2007 se puso en operación el Proyecto Demostrativo de Autotransporte Transfronterizo, para abrir la puerta al cumplimiento del compromiso pactado en el TLCAN. Un año después participaban en él 27 empresas mexicanas y 10 de Estados Unidos, que involucraban a numerosos sectores económicos, habiendo realizado cerca de 30 mil cruces. Durante la vigencia del proyecto, 12 entidades del país gozaron de servicios de transporte puerta a puerta con 23 estados de Estados Unidos, en el intercambio de 48 tipos de productos mexicanos y estadounidenses. Sin embargo, el 11 de marzo del año en curso el Congreso estadounidense, presionado por los intereses del poderoso

sindicato de transportistas (Teamsters), canceló el Programa Demostrativo, al prohibir que se asignaran recursos para su funcionamiento. En respuesta a la cancelación del programa, 7 días después el gobierno de México aplicó una suspensión de beneficios arancelarios a 90 productos originarios de Estados Unidos. Resulta sumamente difícil pensar que sin un elemento de vinculación como el autotransporte de carga se puedan generar las condiciones básicas para la integración económica.

Instrumentos insuficientes

La única institución financiera surgida bajo la cobertura del TLCAN es el Banco para el Desarrollo de Norteamérica (NADBank por sus siglas en inglés), cuya acción se restringe a la franja fronteriza México-Estados Unidos en proyectos de infraestructura relacionados con aspectos ambientales, lo cual a todas luces resulta insuficiente como instrumento de apoyo al desarrollo en el conjunto de la región.

Por lo que toca a los dispositivos de solución de controversias, los mismos han sido considerados en algunos momentos como ineficaces y hasta inequitativos, sin embargo una revisión relativamente amplia de las opiniones de quienes han sido actores de diferendos que han tenido que someterse al análisis de los paneles previstos en el TLCAN hace ver que quizá esa sea una de las mayores ventajas conseguidas con la suscripción del Tratado, al otorgar certeza jurídica a quienes intervienen en los intercambios, aunque sería deseable y posible hacer más expeditos dichos dispositivos.

Insuficiencias propias

Por la pertinencia de sus observaciones resulta de utilidad reproducir algunos de los comentarios más relevantes contenidos en el informe del Banco Mundial titulado "Las lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe", el cual subraya que el Tratado ha tenido efectos positivos en México pero éstos podrían haber sido mejores, toda vez que el libre comercio por sí solo no es suficiente sin una reforma significativa de las políticas y las instituciones.

Entre los problemas que el informe identifica destacan: la restricción del crédito a las pequeñas y medianas empresas y la carencia de apoyo a los pequeños productores agrícolas, en ambos casos por privilegiar a las grandes empresas exportadoras.

Además, el informe llega a la conclusión de que las deficiencias en investigación, educación y desarrollo limitan el aprovechamiento del TLCAN para que México alcance el nivel tecnológico de países como Corea.

Es digno de mención que el análisis del Banco Mundial coincide con algunos de los señalamientos hechos por el grupo de distinguidos economistas convocados por la UNAM, en el trabajo denominado México frente a la Crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo, en el cual sostienen que la pérdida de competitividad de México en el marco del TLCAN se debe en gran medida a la escasa inversión en infraestructura portuaria, al insuficiente crecimiento y deterioro de la red carretera y al estancamiento del transporte ferroviario; a la incapacidad del sistema financiero para canalizar crédito a las actividades productivas; al abandono de los pequeños productores rurales; y, en fin, a la carencia de una agenda estratégica en materia de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación.

La primera conclusión que se puede derivar de ambos documentos es que la plataforma proporcionada por el TLCAN requiere de una política de acompañamiento que incluya acciones decisivas en las áreas antes identificadas y esa es una responsabilidad que corresponde enteramente a México, en particular a su sector público.

Beneficios desiguales del intercambio comercial

Sector industrial.

Conforme a la información disponible, el sector manufacturero se ha mantenido a lo largo de la vigencia del TLCAN como el de mayor peso en las exportaciones mexicanas, sin embargo no se ha logrado generar una diversificación significativa en virtud del predominio de un reducido número de sectores, que incluyen a las maquiladoras, las cuales importan sus insumos en una proporción elevada, inhibiendo el desarrollo de cadenas de producción en las que participen empresas mexicanas.

Sector agropecuario

En el ámbito del intercambio de productos agropecuarios entre México y Estados Unidos se ha producido una clara especialización, pues mientras las exportaciones nacionales de frutas y verduras se han incrementado de manera notable, también lo han hecho las importaciones de granos y oleaginosas estadounidenses. En 2007 el aguacate y el tomate mexicanos participaron, respectivamente con el 80% y el 79% en las importaciones de esos productos del vecino país, en tanto que el maíz procedente de Estados Unidos representó 98.2% de nuestras compras del grano en el exterior.

Si se colocan en la balanza las exportaciones de frutas y verduras de México a Estados Unidos (aguacate, limones, sandía, fresas, papaya, tomates, chiles, pe-

pinos y pepinillos, cebollas, chayotes y lechuga) y las importaciones de granos estadounidenses (maíz, soya, trigo, sorgo y arroz) en ese mismo año de 2007, el resultado es desfavorable a México en cerca de 840 millones de dólares. Pero más allá de estas cifras, el intercambio de productos agropecuarios ha generado una visión de declive del campo mexicano, en particular en el caso de la producción de maíz, cuya caída se atribuye a los efectos del TLCAN. Sobre este punto se ha gestado una amplia discusión entre quienes consideran que la especialización es benéfica y contribuye a elevar la competitividad y quienes proponen que el Tratado debe ser renegociado para cerrar las puertas a la importación de maíz y otros granos, por considerar que afecta a los productores de menores recursos.

Un aspecto que es citado con frecuencia en ese debate es la participación marginal que tuvieron los productores agropecuarios y sus organizaciones en las discusiones de los términos del TLCAN que tenían potencial para afectarlos.

VI. Aplicación del TLCAN e integración de América del Norte

En lo político

Al momento de la firma del Tratado, como ya se apuntó, la preocupación fundamental fue encontrar la manera de remontar el desencuentro entre México y Estados Unidos por el tema del narcotráfico. Las decisiones que se tomaron entonces prefirieron atacar los temas económicos que eran más viables y no se planteó una visión de largo alcance que incorporara la vertiente de la integración política.

En lo económico

Como se indicó anteriormente, un año antes de la entrada en vigor del TLCAN ya se había producido un importante cambio en la estructura de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, consistente en una drástica reducción de su componente petrolero y un notable incremento del correspondiente a las manufacturas. Por tal razón, con frecuencia se escucha decir que el mayor aporte de la negociación del TLCAN fue convertir una situación de facto en una de jure; es decir, que el comercio bilateral se sujetara a reglas claramente definidas, las cuales se extendieron a Canadá, primer socio comercial de Estados Unidos.

En lo social

Si la integración política no pasa de ser una consideración hipotética y la integración económica presenta múltiples y filosas aristas que hace dudosos sus beneficios para amplios sectores productivos mexicanos, la posibilidad de una integración social parecería absolutamente impensable, sobre todo si se toman en cuenta los sentimientos antiinmigrantes de los sectores más conservadores, uno de cuyos voceros, el ya fallecido Samuel Huntington, alertó en sus escritos el riesgo en el que se encontraba la civilización sajona ante la afluencia de inmigrantes provenientes de América Latina y, en particular, de México.

Sin embargo, en la práctica, los múltiples factores que impiden la circularidad de la migración, entre ellos la elevación de las restricciones por parte de las autoridades estadounidenses de todos los niveles y la permanente falta de oportunidades de mejoría económica en México, se han traducido en un número cada vez mayor de personas de origen mexicano que se quedan a vivir en Estados Unidos, impactando de diversas maneras la vida de su sociedad, como ocurre en cualquier proceso migratorio masivo.

Es indudable que en este ámbito se mantendrán las tensiones entre quienes rechazan a los inmigrantes, por considerar que son una carga para la sociedad estadounidense (como ha ocurrido en el debate sobre la reforma al sistema de salud), y quienes entienden que dada la estructura demográfica actual, la inmigración mexicana puede representar lo que se conoce como "bono demográfico", es decir el arribo de gente joven para realizar trabajos que la población local, en la que hay un amplio componente de adultos mayores, no puede o no está dispuesta a realizar. En suma, más allá de la voluntad y los deseos de quienes quisieran mantener una "América" blanca, angloparlante y protestante, la realidad económica regional ha impuesto y seguirá imponiendo flujos laborales que continuarán incorporando diversos elementos de su cultura a la vida estadounidense.

Llama la atención que Canadá, que históricamente se ha mantenido como una sociedad multirracial, empiece a elevar las barreras migratorias, mediante la exigencia de visa a los mexicanos que pretenden internarse en su territorio, con el evidente propósito de frenar la posibilidad de flujos cada vez mayores de nuestros connacionales en busca de oportunidades de trabajo y desarrollo.

VII. ¿Una renegociación?

El artículo 2202 de Tratado prevé que las partes pueden acordar cualquier modificación o adición al mismo.

En su campaña electoral, el ahora Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, habló de renegociar el TLCAN para incluir disposiciones más estrictas en materia ambiental y laboral que las previstas en los acuerdos paralelos que en su momento exigió Clinton para que lo negociado por Bush padre entrara en vigor, pero que no pasaron de ser símbolos para darle al TLCAN “una facturación demócrata”, pues cuando fue necesario aplicarlas resultaron no tener dientes. Pero si se diera, para México los puntos relevantes podrían ser la negociación de un mecanismo de solución de diferencias más expedito y la introducción de un mayor número de compromisos sujetos a solución de controversias.

Quienes defienden el balance favorable del TLCAN a lo largo de sus 15 años de aplicación opinan que una renegociación podría resultar sumamente compleja, en virtud de que los acuerdos que se pudiesen alcanzar no serían competencia exclusiva de los poderes ejecutivos de los tres países, sino que tendrían que ser objeto de aprobación por los respectivos Congresos. En este sentido, aducen que mientras más amplia pudiese ser la renegociación –por ejemplo, con la inclusión del sector agropecuario- habría un incremento proporcional del riesgo de que se rompa el balance de compromisos establecido en el acuerdo y de generar un impasse que dañaría la ya de por sí disminuida competitividad de la región norteamericana frente a la dinámica demostrada por otras fuerzas que participan en el mercado, en particular la Unión Europea y China.

VIII. ¿Qué sigue?

¿Cuál sería una integración que permita a América del Norte desempeñar un papel relevante en la nueva geografía mundial?

El debate acerca de si debemos ser o no parte de una alianza integral en América del Norte tiene, por una parte, un ingrediente ideológico nutrido por la experiencia histórica que lleva a rechazar todo entendimiento que pueda llevarnos a una integración orgánica con Estados Unidos y, por otra, el reconocimiento de una realidad determinada por nuestra ubicación geográfica al lado del mayor mercado del mundo, tanto en términos de demanda de productos como de mano de obra, lo que explica que más del 80% de nuestras exportaciones se dirijan a ese país, en el que se encuentran viviendo alrededor de 20 millones de mexicanos (12 de primera generación), y que anualmente se produzcan más de 350 millones de cruces fronterizos.

A partir de esta realidad incontrastable lo que se impone es trazar una estrategia que busque, al máximo posible, establecer acuerdos equilibrados en

los diversos ámbitos de la relación entre México y Estados Unidos. Ante lo cual cobra especial importancia el papel que puede desempeñar Canadá en la construcción de una alianza tripartita en América del Norte, toda vez que ese país confronta en su relación bilateral con su vecino del sur -si bien en distinto grado- muchos de los problemas que nosotros padecemos en la nuestra con el vecino del norte.

¿Cómo participar en la defensa de un espacio geoestratégico?

En el mundo globalizado de nuestros días la competencia entre los países ha ido cediendo el paso a la competencia entre las regiones. De ahí la importancia de tener en cuenta el ejemplo de la integración europea y de hacer el seguimiento de los esfuerzos de la integración sudamericana, sin perder de vista las diferencias entre ambos casos.

Alguien podría preguntar acerca de lo que ocurre con China e India, cuyo peso en el escenario económico mundial es creciente, sin que formen parte de alianzas regionales, y la respuesta sería que, dadas sus dimensiones geográficas y demográficas, ambas naciones son, en buena medida, regiones con una gran diversidad en todos los órdenes, que se encuentran en proceso de integración.

Frente a la regionalización creciente del planeta, parecería obvio que ninguno de los tres países de Norteamérica, actuando por separado, tendría todas las posibilidades de éxito económico, y por tanto social y político a las que aspiran. En este escenario, la conclusión tendría que llevarnos a la definición de un espacio geoestratégico en el que participe México para su eficaz inserción en el mundo.

¿Cómo resolver nuestra pertenencia a Norteamérica de cara a América Latina?

Tal definición nos lleva sin remedio al centro del debate al que aludí anteriormente, pues la alternativa de quienes rechazan nuestra participación en una alianza integral en América del Norte es nuestra integración plena a América Latina. Desde mi perspectiva, el enfoque debiera ser diferente: procurar una sólida participación en la primera y aprovechar nuestras características de puente geográfico y cultural para ampliar de manera significativa nuestra vinculación económica y política con la segunda, empezando por entender que la misma debe partir del reconocimiento del lugar que ocupa Brasil en la región, para impulsar una estrategia de entendimiento multisectorial entre las dos mayores naciones latinoamericanas. En las actuales circunstancias internacionales las visiones excluyentes no llevan a ninguna parte.

El reto económico

Los datos ofrecidos al principio de este ensayo, muestran con claridad la desaceleración del impulso que el TLCAN propició en sus inicios, lo que obliga a la necesidad de que las autoridades de los tres socios realicen una minuciosa revisión y evaluación de los factores determinantes de la actual situación.

En todo caso, resulta urgente tomar medidas que permitan recuperar competitividad frente a las otras macro regiones. Por la vastedad y complejidad de su naturaleza, este espacio no es el adecuado para hacer un juicio detallado de la marcha del Tratado, sin embargo, es sensato apuntar algunas posibilidades de carácter meramente estratégico, como la relativa a la conveniencia de explorar un esquema de integración sectorial, que tome en consideración las ventajas comparativas que ofrece cada uno de los tres países. El mejor ejemplo de que un dispositivo de este tipo puede ofrecer frutos es el que sentó las bases de la integración europea, que empezó con una integración sectorial a partir del Tratado de la Comunidad del Carbón y el Acero, suscrito en 1951.

Por cierto que en el caso de Norteamérica, los factores tendrían que ser diferentes, pensando que, en lo fundamental, aunque desde luego no exclusivamente, la aportación de México podría ser una mano de obra abundante y joven, haciendo un uso inteligente del bono demográfico, la de Canadá sus extensos recursos naturales, entre los que destaca el agua, y la de Estados Unidos el componente tecnológico. Además, México debería de consolidar su especialización en sectores como el automotor y el de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, en los que ha demostrado un excelente nivel de competitividad.

Mecanismos de compensación de los desequilibrios.

Para que la alianza tripartita en América del Norte tenga éxito, un sine qua non es que se consiga avanzar en un proceso tendiente a reducir las asimetrías entre las tres economías y sus sociedades. Al respecto, debemos recurrir de nueva cuenta al ejemplo europeo que constituye la mejor demostración de que la prosperidad de un conjunto regional depende de la prosperidad de las naciones que lo integran. A mayor abundamiento, ya se señalaba que esa es, precisamente, una de las batallas que libran tanto China como India y que tienen que ganar si aspiran a mantener sus exitosos desempeños económicos en el largo plazo.

Para impulsar el objetivo de reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados Miembros de la Unión Europea, se establecieron el Fondo

Social (1960), los Fondos Estructurales (1975) y el Fondo de Cohesión (1994). Por los aportes que tales fondos han realizado, conviene hacer una breve referencia a sus principales características.

Los fondos de estructura con vocación sectorial (el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), están destinados a: prestar ayudas directas a las inversiones realizadas en las empresas (en particular las PYMES) para crear empleos sostenibles. En tanto que los fondos de capital de riesgo, fondos de desarrollo local y otros, se destinan a cofinanciar infraestructuras vinculadas especialmente a la investigación y la innovación, las telecomunicaciones, el medio ambiente, la energía y el transporte; así como a respaldar instrumentos financieros para apoyar el desarrollo regional y local y favorecer la cooperación entre las ciudades y las regiones, así como a dar sustento a medidas de asistencia técnica.

El Fondo Social Europeo apoya las acciones de los Estados miembros en ámbitos como: adaptación de los trabajadores y las empresas; sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, diseño y difusión de maneras innovadoras de organización del trabajo; acceso al empleo para solicitantes de trabajo, personas inactivas, mujeres y emigrantes; inclusión social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral.

Finalmente, el Fondo de Cohesión ayuda a los Estados miembros cuyo producto interno bruto (PIB) por habitante es inferior al 90% de la media comunitaria, a fin de reducir su atraso económico y social así como estabilizar su economía. Este Fondo financia acciones en rubros como:

- Redes transeuropeas de transportes, en particular, los proyectos prioritarios de interés europeo definidos por la Unión;
- proyectos nacionales vinculados a la energía o a los transportes, siempre que éstos presenten ventajas manifiestas para el medio ambiente;
- proyectos medioambientales que coincidan con las prioridades de la política comunitaria en la materia, establecidas por los planes de acción medioambiental y de desarrollo sostenible pertinentes;
- proyectos de suministro de agua potable, tratamiento de las aguas residuales y eliminación de los residuos sólidos; así como,
- proyectos de reforestación, control de la erosión y conservación de la naturaleza.

Como puede advertirse, el dispositivo europeo de búsqueda de convergencia de las condiciones económicas y sociales de los países miembros de la Unión es sumamente amplio y con el transcurso del tiempo ha permitido que naciones

como España, Portugal y Grecia hayan experimentado notables avances en su desarrollo nacional, sin dejar de prestar apoyo a regiones o sectores económicos deprimidos en los países más avanzados.

Las enseñanzas parecen ser obvias, pero en el caso de América del Norte sería necesario realizar un gran esfuerzo para convencer a los dirigentes políticos, económicos y sociales de los tres países de las bondades de emprender un camino como el escogido por Europa.

Acuerdos migratorios

El complemento obligado de mecanismos como los antes descritos, tienen que ser los de carácter migratorio, pues como ya se señaló, uno de los componentes más importantes de un presunto acuerdo para el diseño de una alianza tripartita en Norteamérica, sobre todo en el arranque del proceso de integración, es el aprovechamiento racional de la abundante mano de obra mexicana, sobre bases de estricto respeto a sus derechos laborales.

Lo anterior implica la facilitación de los flujos laborales, cuya piedras angulares tendrían que ser la reforma migratoria integral en Estados Unidos y una clara redefinición de las disposiciones migratorias en Canadá. No es ocioso puntualizar que los acuerdos migratorios con México, que se pudiesen derivar de tales ajustes en las legislaciones estadounidense y canadiense, no sólo estarían destinados a dar certeza a los trabajadores que se insertan en el sector agrícola y en los servicios elementales, sino al conjunto de trabajadores de los tres países cuya movilidad resulte de utilidad al desarrollo regional.

IX. Las resistencias a la integración

En México

No es nuevo que las principales resistencias tienen un fundamento ideológico cuyo sustento es una amarga experiencia histórica que incluye la pérdida de la mitad del territorio original de la República Mexicana. No obstante, hoy existen condiciones que hacen necesario superar visiones ancladas en el pasado y buscar entendimientos que se traduzcan en una mejoría de las condiciones de vida de la sociedad mexicana actual. Sin duda, esa fue una consideración que permitió que dos enemigos acérrimos como Francia y Alemania se convirtieran en motores de la integración europea, superando un largo historial de desgarradores y sangrientos enfrentamientos.

En Estados Unidos

En este país igualmente las resistencias se fundan en prejuicios ideológicos, como los desarrollados por Samuel Huntington, a quien ya se hizo alusión. Sin embargo, pese a la falta de un marco propiciatorio de una mayor colaboración entre México y Estados Unidos, en todos los ámbitos, se ha venido produciendo una silenciosa integración de facto, que en lo económico tiene reglas claras en el TLCAN pero que no es el caso ni en lo social ni en lo laboral, lo cual nos coloca frente a un fenómeno espontáneo y volátil que, especialmente en el caso de la migración indocumentada, acaba por vulnerar importantes aspectos de la relación política.

En Canadá

Una primera aproximación permite constatar que en sectores relevantes del gobierno canadiense existe una preferencia cada vez más marcada por privilegiar la intensificación de la relación bilateral con Estados Unidos, haciendo caso omiso a las ventajas que ha traído el TLCAN y, por supuesto, soslayando la posibilidad de la integración regional. A diferencia de los dos casos anteriores no se advierten aquí razones de tipo ideológico. Canadá es un país que vive con orgullo su condición de país multirracial y multicultural. En eso nos parecemos mucho, pues ambos apreciamos nuestra diversidad y la reconocemos como un valor importante. El argumento de un crecimiento de refugiados mexicanos en los últimos tiempos tampoco ofrece una explicación convincente para la determinación de imponer visas, por lo que más que profundizar en las razones detrás de esta medida, debemos trabajar en devolverle a la relación México-Canadá el buen cauce del pasado. La propuesta de una Iniciativa México-Canadá apoyada por dos prestigiosas organizaciones civiles como el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y Canadian Foundation for the Americas (FOCAL, por sus siglas en español), que trabajan en la creación de un nuevo tono, de un nuevo rumbo en la relación entre ambos países a partir de sus sociedades, todos sus sectores incluidos, parecería ser un buen primer paso.

X. Reflexiones finales

Desde mi perspectiva personal, la globalización y el ingrediente adicional de la crisis mundial nos colocan en una verdadera encrucijada en la que tenemos la necesidad imperiosa de definir qué tipo de inserción mundial queremos.

Para mí, la decisión es obvia: revisar y fortalecer nuestra pertenencia activa a América del Norte, aprovechando lo construido a lo largo del tiempo, incluso antes del TLCAN. Lo otro, es empezar prácticamente de cero, pues hoy por hoy, y por las razones antes señaladas nuestra vinculación con América Latina y con otras regiones del mundo carece de densidad, lo cual de ninguna manera quiere decir abandonar los esfuerzos por intensificarla. Además, nuestras relaciones con los países latinoamericanos no son excluyentes de la realidad aquí descrita, como no lo son las que tenemos con Europa. Reconocer de manera clara y sin sonrojos que en el primer caso dejamos de hacer y en el segundo no hemos hecho lo suficiente, nos permitirá aprender lecciones y no repetir errores.

Mención por separado ameritan los intercambios con China, cuyo mercado interno se encuentra en expansión y hace indispensable una estrategia de carácter regional para acudir a él en forma creciente y exitosa.

También es imprescindible dejar claramente establecido que el éxito de la integración regional norteamericana pasa por el convencimiento de nuestros socios de que estamos dispuestos a hacer el mayor y mejor aprovechamiento de las ventajas que representa pertenecer a un bloque económico y comercial de ese peso en la actual coyuntura. Este no es un objetivo que se pueda conseguir simplemente con el discurso del gobierno y de los voceros de los sectores productivos. Habrá que demostrar que en el marco de una alianza trilateral estamos decididos a realizar mejoras en materia de inversión, productividad, infraestructura, crédito, educación, investigación y desarrollo. En suma, a realizar un cambio profundo en la estrategia económica y de desarrollo general seguida en los últimos tres decenios, cuyo agotamiento es innegable.

Reconozco claramente las dificultades que representa impulsar un cambio en el paradigma exclusivamente comercial del TLCAN, para incorporar el de la convergencia en los desarrollos económico y social de México con los de Canadá y Estados Unidos, pero no tengo duda alguna de que una argumentación respaldada por hechos permitirá avanzar en el sentido correcto.

Lo urgente es crear espacios para un debate inteligente, que vaya más allá de la retórica y aborde los temas con ánimo de encontrar soluciones sólidamente sustentadas. Es obvio que las decisiones que se lleguen a tomar tendrán costos económicos, sociales y políticos, pero también beneficios en los mismos órdenes. Lo único que no debiéramos propiciar es quedarnos en calidad de isla en medio de las poderosas corrientes de acción que son parte esencial de la globalización.

XI. Bibliografía

Carlos Salinas de Gortari, México: Un paso difícil a la modernidad, editorial Plaza y Janés, México, 2000.

Samuel Huntington, ¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense. Editorial Paidós, México, 2004.

Varios autores, México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo, UNAM, texto electrónico, México, 2009.

Referencias electrónicas:

Banco de México, www.banxico.org.mx

Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org

Banco Mundial, www.bancomundial.org.mx

Consejo Nacional de Población, www.conapo.gob.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, www.inegi.gob.mx

IQOM Inteligencia Comercial, www.iqom.com.mx

Organización Mundial de Comercio, www.wto.org

Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx

Statistics Canada, www.statcan.gc.ca

Unión Europea, http://europa.eu/index_es.htm

US Census Bureau, www.census.gov