

El TLC o NAFTA. Consideraciones desde España

Luis Alcaide de la Rosa

La espectacular apertura comercial que se ha negociado y concluido a finales de 1993 está en línea con las convicciones de los gobiernos españoles en favor de una expansión ordenada del comercio internacional.

En los últimos años España ha predicado la libertad comercial con el ejemplo. Desde 1985, es decir, a partir de su ingreso en la entonces Comunidad Europea (CE), los aranceles y otras prácticas restrictivas han ido desapareciendo no sólo frente a los otros países miembros de la CE, sirio también frente a terceros. La adopción del arancel externo comunitario en sustitución del español ha ofrecido a los restantes países una importante reducción arancelaria junto a las ventajas de un mercado interno en expansión.

La liberalización ha continuado con la entrada en vigor del Mercado Único y se consolidará frente a los países ajenos a la Unión Europea (UE) o a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en virtud de la conclusión de la Ronda Uruguay. La liberalización no sólo continúa referida a los artículos industriales, sino que se extenderá a los servicios y productos agrarios. Esta extensión e intensificación del libre comercio exige, naturalmente, que otros países hagan esfuerzos paralelos a la hora de facilitar el acceso a sus mercados.

En ese mundo con menores trabas a la libre circulación, es necesario que se refuercen, como el Gobierno español ha manifestado en los foros comunitarios, reglas y medidas de disciplina que prevengan conductas desleales a través de prácticas de *dumping* o mediante subvenciones. Las autoridades españolas también han insistido en que los signatarios de la Ronda Uruguay sean favorables no sólo a la firma de apartados específicos en los que estén interesados sino a todo el bloque de acuerdos verdaderamente negociados. Estas exigencias para todos los firmantes son esenciales a la hora de encontrar y, sobre todo, preservar un equilibrio entre beneficios y obligaciones. La contribución y funcionamiento de la ya

Luis Alcaide de la Rosa es técnico comercial-economista del Estado. Estas notas agrupadas en forma de artículo sólo pretenden reunir algunos de los comentarios más destacados que se han formulado en torno a la firma del Tratado de Libre Comercio o NAFTA.

acordada Organización Mundial del Comercio precisará que lo pactado en la Ronda Uruguay sea adoptado por las legislaciones comerciales de todos los miembros del GATT.

La autoridad de estas afirmaciones españolas está avalada por su talante durante el proceso negociador. En efecto, España no ha sido un protagonista molesto, sino un miembro atento y cooperador. Esta actitud debe ser subrayada y tenida en cuenta, máxime cuando el textil español sufre una profunda crisis y los productos de la agricultura mediterránea (vino, arroz, fruta y hortalizas) no están incluidos en la política agraria común dentro de las organizaciones comunes de mercado. La opinión pública española ha saludado con alborozo el fin de la Ronda Uruguay, mientras que los comentarios han resultado más vagos y generales en el caso del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. En el primer caso, algún editorial de prensa económica ha recordado que “España, con el segundo déficit comercial más grande del mundo, superior a los 30.000 millones de dólares, debería haberse mostrado más exigente en las negociaciones”.

Los términos del TLC

El 12 de agosto de 1992 Estados Unidos, Canadá y México firmaron un acuerdo por el que se creaba un área de libre comercio entre los tres países. Cada uno de ellos mantenía, sin embargo, sus aranceles y otras medidas de protección frente a terceros.

Tras la ratificación por el Congreso de Estados Unidos el 17 de noviembre de 1993, el acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994. Los derechos arancelarios de la mayor parte de los productos industriales serán suprimidos en un período de cinco años; para los servicios y otras mercancías el período de reducción se extiende hasta diez años; finalmente, para los artículos más sensibles, incluidos muchos productos agrícolas, la liberalización completa se alargará hasta quince años.

Junto al desmantelamiento de barreras comerciales para los productos industriales, se incluyen otros compromisos en materia de servicios de telecomunicaciones y financieros, inversiones, propiedad intelectual y, por supuesto, agricultura y normas comerciales y de salvaguardia.

El sector agrícola se organiza conforme a una compleja trama de acuerdos bilaterales entre los tres países. En primer lugar, Estados Unidos y México liberalizan en torno al 50 por cien de sus intercambios agrarios, mientras acuerdan la supresión de las barreras arancelarias de manera continua y a través de un sistema de cuotas o cupos. Hasta una determinada cuota se aplicará un arancel cero; si ésta se supera, entrarían en vigor aranceles más elevados. Progresivamente se aumentan los cupos y se reducen los aranceles. Al final de los quince años todos los productos, incluidos los más sensibles, transitarán libremente.

México y Canadá han establecido un acuerdo equivalente en cuanto a cupos y aranceles, durante quince años, con la particularidad de excluir los productos lácteos y avícolas. Canadá y Estados Unidos mantienen sus compromisos mutuos anteriores al TLC.

Como garantía de comportamientos comerciales leales y correctos, se establece durante todo el período de transición un sistema de salvaguardias que permite la suspensión temporal de los nuevos aranceles o incluso el restablecimiento de los primitivos. Un conjunto de normas regula la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios.

Las reglas de origen de las mercancías se detallan particularmente para el sector textil. Estados Unidos permite la importación sin restricciones cuantitativas para los textiles mexicanos que cumplan la triple transformación «en hilados, tejidos y manufacturas “nafta”».

En el sector servicios los tres países se otorgan la cláusula de tratamiento nacional. En el epígrafe de telecomunicaciones, México eliminará las discriminaciones frente a sus nacionales para las inversiones y ventas norteamericanas. La banca y las compañías de valores mobiliarios podrán establecerse libremente. Las compañías de seguros, sin embargo, se someterán a un calendario hasta el año 2000, distinguiendo las “compañías mixtas” ya establecidas y las de nueva creación. Finalmente, todas las inversiones del área quedarán equiparadas a las nacionales.

La única gran excepción en esta equiparación entre extranjeros y nacionales la constituye el sector de energía y petroquímico. México reserva para sus nacionales la exploración y extracción de petróleo y gas natural. También es de dominio exclusivo nacional el sector petroquímico de base. El comercio exterior de estos productos petroleros continuará dentro del monopolio mexicano de Pemex, mientras la producción y distribución de energía eléctrica se mantendrá como un servicio público.

La ratificación del Tratado de Libre Comercio

La aspereza con que la clase política estadounidense ha discutido el TLC ha sido tal que el profesor Krugman, uno de los más lúcidos defensores del tratado, llegó a escribir: “Con el beneficio de la experiencia estamos en condiciones de afirmar que hubiera sido mejor que el presidente Salinas no hubiera propuesto el TLC. Posiblemente México habría continuado su camino de liberalización del comercio unilateralmente tal y como venía haciendo desde 1980. Esta política se habría beneficiado de un mercado norteamericano suficientemente abierto a las manufacturas mexicanas sin necesidad de agitar las pasiones que ha levantado la formulación de un tratado comercial. Ahora, sin embargo, es demasiado tarde para invertir el curso de los acontecimientos. El rechazo del TLC por parte de Estados Unidos una vez negociado sería una bofetada política en la cara de los reformadores mexicanos”.

Los malos augurios fracasaron y la lucha de Clinton contra los seguidores de Ross Perot y los sindicatos terminaron en la victoria de la libera-

lización del comercio. El 17 de noviembre la Cámara de Representantes, con un importante apoyo republicano, aprobó el Tratado de Libre Comercio (más conocido por sus siglas anglosajonas, NAFTA) por 234 votos frente a 200 en contra. Sin embargo, el voto positivo se alcanzaba después de una dura guerra de desgaste en la que las fuerzas anti-TLC, como dijo *The Economist* “aunque salieron derrotadas, estuvieron más próximas a la victoria de lo deseable”. La libertad comercial quedó seriamente dañada a lo largo del debate.

La aspereza de ese debate es difícil de entender a la vista de las cláusulas y contenido del acuerdo. Pero sus posibles consecuencias se han exagerado. Los antagonistas, con sus grandes dosis de populismo, no son fáciles de convencer. Si en el pasado los agricultores norteamericanos se opusieron a aquellas medidas proteccionistas de carácter temporal e incentivadoras de una industria naciente, que se convertiría en la más poderosa del planeta, ahora defienden desesperadamente un empleo industrial estático ante los temores que se derivan de una transformación de la economía en favor de los servicios y de los productos con un alto valor añadido. La irracionalidad es tanto más manifiesta cuando se comprueba que la media del arancel estadounidense para las manufacturas mexicanas se sitúa entorno al cuatro por cien. Cualquier ligera alteración en el precio del peso tendría una influencia superior sobre los niveles de empleo en Estados Unidos.

El TLC se limita a establecer los códigos para que el tráfico a través de las fronteras de los dos países quede liberalizado. Durante los próximos diez o quince años México tendrá que llevar a cabo el desmantelamiento de una serie de normas y restricciones que Estados Unidos, al igual que muchos países desarrollados, había venido imponiendo desde el fin de la Segunda Guerra mundial. En lugar de aceptar la intervención económica como la principal regla de ordenación de la producción y distribución, México tendrá que seguir por el camino de la desregulación, de la privatización, aceptando, además, un trato para las personas físicas y jurídicas extranjeras equivalente al de sus nacionales. La política económica, a su vez, estará sometida a un mayor rigor. Los presupuestos tenderán hacia el equilibrio y la moneda estará sujeta a las exigencias de la estabilidad. A medida que todas estas prácticas se desarrollen, el país ofrecerá una mayor confianza a los inversores extranjeros y se incrementará el flujo de capitales atraído por el alto potencial de crecimiento de México.

Si el rigor preside el comportamiento de los encargados de supervisar la economía, la normalidad quedará garantizada. La industria mexicana se integrará cada vez más en las corrientes comerciales de los países desarrollados y, sobre todo, en las grandes ramas de los sectores industriales norteamericanos. Sin embargo, le faltan años para convertirse en un competidor más temible que los productores del Extremo Oriente. Los inconvenientes y problemas iniciales de la liberalización comercial caerán del lado de México. Nada hace, pensar que el TLC constituya una amenaza para el *aparato* productivo estadounidense, mientras que la

industria mexicana puede resultar más perjudicada durante el proceso de ajuste.

En cualquier caso, la literatura que se ha vertido a favor y en contra del tratado ha sido tan apasionada que es muy posible, como señala William A. Orme, que los mitos y exageraciones hayan contribuido en buena medida a alimentar los antagonismos.

El TLC, frente a lo que han afirmado sus defensores, no generará el mercado más rico y extenso del planeta. Es cierto que sumados los tres países contabilizan 360 millones de habitantes con un PIB de 6,2 billones de dólares. Pero esto no es la consecuencia del tratado, sino la sencilla adición de unos sumandos ya existentes y, por otro lado, manifiestamente desiguales. A Estados Unidos le corresponden 5,2 billones de dólares de ese PIB conjunto, mientras que México, con trescientos mil millones, sólo representa la mitad de Canadá y aproximadamente lo mismo que el Estado de Ohio. La única aportación dramática de México son sus 86 millones de habitantes, con una renta *per cápita* inferior a los 2.500 dólares, muy desigualmente distribuida.

Pero todo ello es un reto a la solidaridad y al éxito del tratado y no un peligro para la mano de obra estadounidense. Las inversiones en México, aprovechando la mano de obra más barata —se ha dicho y repetido por los populistas—, generan un flujo de mercancías que obligará al cierre de numerosas industrias condenando al paro a muchos ciudadanos de Estados Unidos. Estos argumentos catastróficos han sido, sin embargo, contestados con otras exageraciones. La prosperidad conseguida por México gracias al TLC aumentará su nivel de vida y, en consecuencia, incrementará vertiginosamente la importación de productos norteamericanos. En lugar de perderse numerosos puestos de trabajo, sucederá lo contrario. Gracias al desarrollo de las exportaciones crecerá la industria y el empleo en Estados Unidos.

Estos argumentos y contra-argumentos simplifican la realidad y olvidan la influencia de otros factores más inmediatos y directos sobre el empleo. Los españoles hemos sido testigos de excepción a propósito de la influencia que ha ejercido sobre nuestro tejido productivo la incorporación a la Comunidad Europea. En los cinco primeros años, los efectos sobre la producción y el empleo a raíz de una fuerte corriente de inversiones extranjeras dieron lugar a una exuberante prosperidad. La fisonomía de la economía española experimentó una saludable mutación. El ingreso en la CE coincidió con un momento de auge del ciclo económico en el seno de los países de la OCDE y las oportunidades en una economía menos madura, como era la española, sirvieron de atracción a un creciente número de ahorradores e inversores. Las autoridades españolas, a su vez, espolearon estas iniciativas a través de una ortodoxa política monetaria que robusteció la confianza en el nuevo miembro comunitario. Esta condición se reforzó, además, con medidas de liberalización de los movimientos de capitales, adelantándose la entrada en vigor de los calendarios negociados con la Comunidad antes de las fechas propuestas. Todas estas políticas multiplicaron los efectos iniciales del ingreso y avalaron los argumentos del Partido Socialista, que había sido el

artífice principal de la integración en Europa, en favor de la liberalización como el instrumento más eficaz para provocar la modernización de la economía.

Sin embargo, el giro radical del ciclo económico y la parsimonia con que el Gobierno y la sociedad española se tomaron las advertencias del ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, así como de los observadores internacionales, especialmente de la OCDE, el FMI y los expertos de las agencias de calificación y solvencia, han alterado las expectativas y, a la postre, el comportamiento de la economía. Los notables incrementos en la inversión se han detenido, convirtiéndose en negativos a partir de 1992. La alteración del ciclo económico ha reducido el nivel de entusiasmo por la liberación comercial y la integración europea. No obstante, la devaluación de la peseta, la conciencia de un desmedido crecimiento de los gastos estatales y la evidencia de un incremento de los salarios por encima de la productividad han suavizado las iras contra los liberalizadores.

Reacciones parecidas sucederán con el TLC. Pero la economía es un sistema complejo en el que las causas y los efectos nunca son tan lineales como prevén los políticos o los grupos de presión. Si el nivel de inflación está controlado y los empresarios albergan unas expectativas favorables, la política monetaria practicada por los bancos centrales favorecerá el crecimiento. La influencia de una mayor o menor liberalización comercial sobre la producción y el empleo no es capaz de contrarrestar una política monetaria restrictiva, sobre todo aliada a una contracción del gasto público. Los efectos de la liberalización se manifiestan a medio plazo modelando, con el empeño del esfuerzo y la eficacia de la competencia, la estructura productiva de los países. Quienes aceptan el reto y vencen la inercia y la pereza han ido subiendo hasta los lugares preferentes en la escala de la prosperidad. Los restantes, como El Carro de Heno, se debaten por abandonar la miseria, invocando al Estado y a la vez jurando y maldiciéndole.

Los valedores del tratado en la propia administración Clinton no han hecho demasiado hincapié en las excelencias del librecambio. Su filosofía ha seguido el hilo intervencionista. Frente a la desprotección que sufrirá la industria de la confección, se ha insistido en las cláusulas y exigencias para que los confeccionistas mexicanos compren tejidos en las fábricas instaladas en Estados Unidos. La receta vendida a la opinión pública se ha escrito en los caracteres de la intervención comercial activa de la dirección desde el Estado.

En el sector servicios, que procura el 60 por cien del PIB mexicano, los negociadores estadounidenses han destacado la liberalización para los bancos, compañías de seguros, transportes, comunicación, distribución de películas, educación y enseñanza e ingeniería civil. En suma, un sinnúmero de actividades donde la tecnología y organización estadounidenses encontrará amplias posibilidades de expansión. Lo mismo sucederá en el epígrafe de obras públicas y construcción. México carece prácticamente de una infraestructura moderna. Es un bocado excelente

para los Bechtels y Brown and Roots en un país que ha planeado ejecutar proyectos en los próximos cinco años por valor de 100.000 millones de dólares.

Sin embargo, y pese a que las exportaciones estadounidenses hacia México se han cuadruplicado en los últimos cuatro años hasta alcanzar los 40.000 millones de dólares, con un excedente de siete mil millones, Perot y los detractores del tratado han voceado los peligros de un “efecto aspiradora” capaz de succionar fábricas y empleo. Los bajos salarios mexicanos, la ausencia de regulaciones medioambientales y las favorables consecuencias del TLC sobre los costes financieros, técnicas de gestión y producción, tendrán un efecto amplificado sobre la industria estadounidense. El TLC removerá los obstáculos institucionales y empresariales que ahuyentaban a los astutos inversores que analizaban las ventajas de México como un gran portaaviones desde el que bombardear con todo tipo de productos al vecino rico e industrialmente decadente del Norte. Un ejemplo dramático será el automóvil. Japoneses y europeos correrán a instalarse en un país con un nivel de salarios diez o incluso veinte veces inferior al estadounidense. Si en las “maquiladoras” fronterizas el coste del salario hora es de un dólar, ¿cómo va a competir Detroit con Chiguagua o el Yucatán?

Los argumentos populistas han tenido enorme impacto en la opinión pública de Estados Unidos. Evaluaciones sobre los empleos que se han desplazado hacia México, 96.000 en los pasados quince años, frente al incremento de la venta de automóviles estadounidenses, no han contrarrestado eficazmente el miedo. Tampoco han servido mediciones más precisas sobre las diferencias de salarios. El salario medio por hora en la industria mexicana está en torno a los tres dólares, frente a los doce dólares de los trabajadores no sindicados del sur de EE UU.

Entre los oponentes al TLC, los ecologistas han alertado sobre las agresiones al medio ambiente que se derivarían de una relocalización de la industria. Las exigencias de las leyes mexicanas y, sobre todo, su aplicación favorecerán el cierre de industrias en Estados Unidos y su implantación donde los costes medioambientales sean prácticamente nulos. Naturalmente, esta argumentación también olvida que sin el TLC la relocalización podría efectuarse con menos trabas o impedimentos sobre el impacto ecológico. Precisamente, para defenderse de estos argumentos los redactores estadounidenses han introducido entre las cláusulas del tratado una serie de exigencias que obligarán no sólo a un cambio en la legislación mexicana, sino también en su supervisión. Ninguna industria norteamericana se arriesgará a contravenir las nuevas normas y, por supuesto, México mejorará sus actuales niveles de contaminación. La concentración industrial en torno a la capital ha remitido en los últimos años. Las nuevas instalaciones fabriles dedicadas a la exportación eligen para su emplazamiento la zona septentrional del país.

En resumen, los oponentes al TLC subrayan la atracción que una mano de obra barata junto a la ausencia de costes medioambientales puede ejercer para la localización de la industria y la dirección de las

inversiones. Esos riesgos aumentan por la confianza que el TLC confiere a un inversor extranjero en un país en el que la discrecionalidad y el intervencionismo son sustituidos por la ley y la libertad de mercado. Los inconvenientes de una economía controlada por el Estado irán desapareciendo paulatinamente, mientras que las condiciones básicas de una mano de obra barata y la disposición por mejorar las condiciones de vida proporcionarán a México una sustancial ventaja comparativa.

Pero si todo se desarrollase en una única dirección, lo que no ha sucedido nunca en ningún proceso de integración económica, Estados Unidos podría, con un preaviso de seis meses, denunciar el TLC. Igual facultad tiene México, donde también se han producido críticas contra el TLC, aunque con menos intensidad y dureza que en Estados Unidos.

La oposición mexicana al TLC

En las páginas de esta revista el profesor Jorge G. Castañeda ha publicado un interesante artículo titulado "NAFTA y el futuro de México"¹. En él expone sus temores a los efectos del TLC y sus posibles consecuencias contraproducentes para el futuro de la democracia en México.

La economía mexicana ha precisado tradicionalmente del capital extranjero para compensar la diferencia entre una menor tasa de ahorro y sus necesidades de inversión. Sin esa contribución exterior, la economía mexicana está expuesta al estancamiento económico y a la involución política. El TLC podría ser el medio más idóneo para garantizar un flujo continuado de inversiones extranjeras. Pero, para el profesor Castañeda, este camino entraña tantos o más riesgos que garantías. Según él, ningún país ha intentado iniciarse en el camino del desarrollo abriendo sus fronteras aduaneras y ofreciendo un mercado a productores cercanos más eficientes. El propio ejemplo de Estados Unidos ha debido pesar más en sus reflexiones que todo el gran proceso de apertura a la competencia acaecido después de la Segunda Guerra mundial. La teoría de los aranceles educativos y protectores de la industria naciente no es válida cuando su resultado es una industria sostenida únicamente por la protección y el favor de los poderes políticos.

No obstante, en México como en Estados Unidos, la foto fija de una determinada situación tiene mas impacto que la secuencia dinámica en la que, unas veces con ruido y otras en silencio, los agentes sociales se adaptan a los cambios que introduce la competencia y el rigor de la ley. La economía no es una instantánea, sino un proceso complejo en el que intervienen multitud de causas.

Nadie puede negar, sin embargo, que los efectos iniciales del TLC sean negativos para determinadas ramas productivas. El corolario sería un aumento todavía mayor de las desigualdades y un posible incremento de la corrupción para favorecer determinadas empresas mediante ayudas o subvenciones. Algo así está ocurriendo en los países del este de Europa, donde los antiguos dirigentes se cierran ante la evidencia de unos

complejos industriales cuyos costes de producción y perturbaciones medioambientales son muy superiores al beneficio de su liquidación por derribo patriótico. Con todo, si el Gobierno mexicano acepta el envite del TLC y responde a las adversidades específicas con una correcta política económica, garantizando la estabilidad monetaria y las consecuencias de una mayor libertad económica, el número de ganadores superará al de perdedores. Además, el desenlace no será ya el resultado de una política industrial donde el Estado selecciona los buenos negocios frente a los malos, sino que corresponderá a los agentes sociales disponer cómo y dónde colocar sus ahorros y esfuerzos.

Insiste el profesor Castañeda, y no deben faltarle argumentos, en la languidez de una industria interna más curtida en la búsqueda de la subvención o de la protección que en la lucha abierta entre competidores aguerridos. Ese pesimismo inteligente le lleva a airear una encuesta por la que se ha averiguado que “un 45,8 por cien de los interrogados creía que el TLC haría más fácil para los mexicanos conseguir empleo en Estados Unidos”; es decir, justamente lo contrario a las manifestaciones del presidente Salinas sobre la influencia del TLC para detener la emigración mexicana hacia Estados Unidos. Los trabajadores serían sustituidos por productos mexicanos. Algunos estudiosos de la demografía mexicana, recuerda William O. Orme, no esperan que el tratado tenga efectos destacados sobre las corrientes migratorias mexicanas hacia Estados Unidos en los próximos cinco o diez años. Las organizaciones que controlan los pasos fronterizos de trabajadores están tan arraigadas en el tejido productivo de las dos economías que los efectos marginales del TLC serán muy difíciles de cuantificar. Pero a medio plazo, si la industrialización y urbanización del México rural avanzan, la tasa de nacimientos disminuirá a un ritmo muy veloz. Por el contrario, el incremento de la productividad en el campo movilizará una gran cantidad de agricultores en busca de otras oportunidades. Este es un riesgo inmediato. Desde España, vale la pena recordar nuestro caso. En los últimos doce años se han traspasado con éxito dos millones de campesinos a la industria y los servicios.

Insiste el profesor Castañeda en que México no es un país moderno en condiciones de recolectar los beneficios del “imperio de la ley y del marco regulador que caracterizan a las economías de mercado desarrolladas. Al omitir en el TLC una supervisión supranacional que imponga normas y derechos, se ha ignorado una faceta fundamental de la realidad mexicana”. Tampoco se han diseñado mecanismos correctores o compensatorios sobre los aranceles no recaudados o un esquema de fondos regionales y de cohesión como los existentes en la CE. Si el *aparato* institucional falla, el salto al nuevo sistema adolecerá de garantías suficientes y su fracaso llevaría al desencadenamiento de fuerzas populistas y nacionalistas. El proceso de modernización de la democracia quedaría abortado y la elección de México por el cambio supondría un divorcio con el TLC, es decir, con el librecambio y la sustitución del Estado por los agentes sociales.

Sin embargo, es muy difícil que un país en el que el presidente y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantienen un fuerte control sobre la prensa y el proceso electoral, así como sobre el mundo de los negocios, evolucione autónomamente hacia posiciones más democráticas. Sin una presión exterior en favor de la apertura de oportunidades, la inercia acaba tragándose las buenas iniciativas. La opción valiente y arriesgada del presidente Salinas no significa, sin embargo, que las influencias externas sean capaces de levantar rápidamente la espesa costra de los intereses creados. Pero sin estímulos externos, México carecería de ese ahorro extranjero que a través de un continuado proceso de inversión impregna la extensión del poder económico y requiere una mayor democratización de las instituciones; en el que las fuerzas nacionalistas perderían argumentos y el PRI vería disminuida su hegemonía económica y política.

El TLC, como cualquier zona de libre comercio, no genera soluciones inmediatas. En los próximos años, México se verá sometido a grandes oscilaciones, algunas sin duda dolorosas. La tentación de una vuelta atrás estará vigente, sobre todo si no existe en la clase dirigente mexicana la suficiente convicción y determinación para apoyar la libertad económica y sustituir el favor del partido por el dominio de la ley. Pero si el proceso de liberalización avanza y se consolida, será entonces el pueblo quien de verdad tome en sus manos el destino de la democracia. Sin el TLC es muy posible que la inercia se impusiera sobre el cambio.

Algunas consecuencias del TLC para España

El comercio exterior de mercancías con los tres países que integran la nueva zona de libre comercio ha perdido importancia para España² en los últimos doce años. La explicación principal de esta caída en el volumen de intercambios es consecuencia de la sustitución de manufacturas estadounidenses por otras procedentes sobre todo de la UE. Normalmente el saldo bilateral de los intercambios ha sido desfavorable para España, con excepciones entre 1984 y 1989 para Canadá. En el caso de México, sin embargo, la aceleración de las ventas de mercancías españolas ha conseguido que la cobertura exportaciones-importaciones arroje un resultado positivo para España en los primeros seis meses de 1993.

El comercio con México registró sus máximos niveles a comienzos de los ochenta. Se realizaron entonces importantes adquisiciones de crudos de petróleo, desviándose, por motivos de seguridad y garantía en los suministros, compras hasta entonces realizadas en Oriente Próximo y especialmente en Irán. La mayor solvencia mexicana junto a una mayor capacidad de compra propició la firma de una serie de líneas de crédito que financiaron importantes ventas de bienes de equipo e instalaciones españolas en México. Estos fueron los factores decisivos en la primera mitad de los ochenta. Vinieron después unos años de menor actividad, hasta que las ventas españolas se recuperan, marcando en los últimos

cinco años un ritmo de aumento medio acumulativo superior al 40 por cien. Para finales de 1993 se estimaba que las exportaciones españolas a México alcanzasen la cifra récord de 1.100 millones de dólares. Esto haría de México el cliente número nueve de España y el más importante fuera del área de países industrializados de la OCDE. Este reciente dinamismo acentúa el interés por analizar cuál puede ser el futuro de los productos españoles desde la entrada en vigor del TLC.

La aprobación del TLC no ha sancionado tanto la libertad de comercio como la liberalización de las relaciones comerciales y económicas dentro de una determinada área geográfica. El 17 de noviembre de 1993 el Congreso de Estados Unidos ratificaba el TLC. Dos días después, se perfilaban en Seattle nuevas líneas de actuación para la APEC (foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, en el que México también acaba de ingresar). Es decir, que en el mundo de la globalización preconizada por la Ronda Uruguay, se fortalecen las uniones regionales que, como también sucede con la UE, acotan el multilateralismo. Esta separación en bloques comerciales geográficamente diferenciados impondrá una serie de restricciones y preferencias para quienes estén fuera o dentro de los grupos de asociados. En el caso concreto de México, el comercio español corre el peligro de verse perjudicado.

La Comisión Europea, junto con una prestigiosa consultora internacional, ha llegado a la conclusión de que entre un 35 y un 40 por cien de las exportaciones comunitarias, sobre la base de una encuesta en la que no se ha incluido la influencia de los factores arancelarios, no se consideran afectadas. Tampoco se verán perjudicadas exportaciones para las que sí se ha examinado el impacto arancelario, que representan un 50 por cien. Las mayores tarifas arancelarias quedarían contrarrestadas por las que se han llamado "efectos mitigadores". Entre estos efectos correctores se citan la alta tecnología, el diseño, el incremento del PIB mexicano inducido por el TLC y un serie de servicios que facilitan la comercialización de las mercancías. En consecuencia, sólo un 10 por cien de mercancías originarias de la UE son susceptibles de sufrir una reducción. Entre los sectores más afectados se encuentran los equipos de telefonía, computación, productos farmacéuticos, textiles, confección, calzados, bebidas alcohólicas y diversos tipos de maquinaria.

El resultado del análisis del Boletín de la Secretaría de Estado de Comercio es en principio más desfavorable para las exportaciones españolas que para las de la UE. Poniendo a salvo una serie de cautelas y sobre la base de una comparación estática derivada del desarme arancelario ante Canadá y Estados Unidos, los autores formulan varias conclusiones. A corto plazo el 32,4 por cien de las exportaciones españolas se verán afectadas; a medio plazo el porcentaje asciende al 46,6 por cien. Al término del período transitorio de reducción arancelaria entre los firmantes del TLC, los efectos adversos sobrepasarán el 75 por cien de la exportación española. Tan sólo en torno a una cuarta parte no se vería afectada.

Por supuesto, estas primeras conclusiones son matizadas en una consideración dinámica en la que, por el lado positivo, debe contabilizarse el crecimiento adicional estimado del PIB mexicano por los elementos favorables que aporta el TLC. Sin embargo, es más difícil calibrar las consecuencias de otros factores como el traslado de los centros de decisión, el replanteamiento de las estrategias de abastecimiento y la relocalización de industrias. Lo que sí es verosímil prever es una alteración en los hábitos de los consumidores hacia una progresiva “americanización”, junto a una transformación radical de los procesos de fabricación. La influencia de Estados Unidos, con un 50 por cien en la composición de las inversiones directas extranjeras, con todos los componentes institucionales favorables —igualdad de trato para el nacional— para extenderse, será incuestionable. La mayor implantación en México de empresas de EE UU no ofrece dudas.

Los países comunitarios, así como Japón, han tenido un protagonismo muy modesto como inversores directos en México. Sólo Gran Bretaña y ocasionalmente Francia en 1991, con motivo de la participación de France Telecom en la privatización de la compañía estatal de teléfonos mexicana, han demostrado un relativo interés. España, pese a las actividades culturales y utilizar una misma lengua, ha sido un inversor ausente. La única gran ocasión tuvo lugar con la oferta de Telefónica de España que, sin embargo, fue preterida ante la efectuada por el consorcio con participación francesa.

Existen actualmente varios proyectos de inversión y de constitución de empresas mixtas hispano-mexicanas. En el capítulo de servicios financieros, las filiales de bancos españoles operativas en Estados Unidos podrán instalar sucursales en México. Esta sería una excelente ocasión para iniciar una implantación más firme de intereses españoles. Los bancos españoles tienen importantes participaciones en empresas constructoras también españolas, y un esfuerzo conjunto y bien instrumentado resultaría muy oportuno vistas las fuertes carencias en las infraestructuras mexicanas. La nueva normativa de contratos y adquisiciones públicas concede una clara preferencia a los países miembros del TLC, así que el mejor modo de no perder posiciones sería la creación de sociedades mixtas cuya constitución se vería facilitada con una presencia más agresiva en México del sector financiero español. El mercado mexicano va a resultar más difícil por la discriminación en favor de unos socios norteamericanos, pero las garantías del TLC también aumentan su atractivo.

En este ambiguo panorama, en el que se percibe un crecimiento global de la riqueza interna y de los intercambios comerciales internacionales, las oportunidades para España van a ser inicialmente menores. El único modo de mejorarlas es a través de una estrategia más activa en la que se combine la dirección de la política económica con el esfuerzo de los exportadores e inversores españoles. El modelo de los créditos concedidos a la exportación, mediante el cual el Estado español establecía líneas de financiación que se llenaban con ventas de productos e instalaciones, está agotado. Habrá que

prestar la máxima atención a la financiación multilateral y sobre todo a cómo utilizarla en proyectos españoles. Para ello, la colaboración entre empresarios y administración resulta inseparable para su éxito. Pero si se camina algo más allá, entonces sólo una mayor presencia española, mediante inversiones directas, garantizará el no verse definitivamente apartado del México del TLC.

La política comercial de Estados Unidos

La ratificación del TLC por el Congreso de EE UU y la inquebrantable determinación de la administración demócrata, son una prueba decisiva del esfuerzo político del presidente Clinton por integrar la administración y el mundo de los negocios en un atractivo proyecto de Estado. Clinton inició su política exterior recurriendo a la provocación y al enfrentamiento a través de diversos contenciosos bilaterales. El más sonado en Europa fue el de las subvenciones a la construcción aeronáutica. La prensa internacional se escandalizó ante los rebrotes proteccionistas, interpretándolos como el abandono de los principios multilaterales a cambio de un trato político con las empresas estadounidenses. Sin embargo, la administración ha demostrado tener otros proyectos mucho más ambiciosos. Se hicieron señales a los ecologistas y a los sindicatos, a quienes se les prometió plantear las reivindicaciones medioambientales y las desigualdades en las condiciones laborales como armas de protección comercial. Clinton proclamó, además, la prioridad de la productividad. No se trataba de mirar hacia dentro, sino de presentar el espíritu del internacionalismo desde otra perspectiva.

Se elegía una política comercial activa como una de las banderas de ese cambio de rumbo. Durante años, Estados Unidos había impulsado un régimen de intercambios internacionales enmarcado por el multilateralismo. Las reglas del GATT garantizaban un tratamiento no discriminatorio mediante la cláusula de la nación más favorecida. Cualquier concesión a un país miembro del GATT se extendía automáticamente a los restantes. Además, Estados Unidos mantuvo un mercado abierto mientras permitía que Japón y sus aliados europeos “remoloneasen” en tanto en cuanto reconstruían y mejoraban sus estructuras productivas. Estos principios funcionaron con normalidad defendidos por los norteamericanos que, por otra parte, se beneficiaban de su superioridad financiera, tecnológica y organizativa acrecentando el comercio de unas mercancías y servicios que sólo ellos estaban en condiciones de producir.

El sistema funcionó correctamente hasta que el predominio de Estados Unidos comenzó a debilitarse. El sistema multilateral perdía atractivo, a la vez que surgían los fantasmas del bilateralismo que, incluso, podían convertirse en medidas de retorsión desde las nuevas uniones económicas. Ante el riesgo de una fortaleza europea o de una involución de los países del Extremo Oriente orientados hacia el

librecambio, se hace hueco la fórmula del “multilateralismo gestionado”. Washington se repliega desde su posición de mercado abierto incondicional y plantea la exigencia de contrapartidas frente a las ventajas de otros productores en el mercado de Estados Unidos. Se hace hincapié en que la administración y los empresarios trabajen juntos para recuperar los años perdidos por Estados Unidos en inversiones en infraestructura, formación profesional y nuevas tecnologías. La administración, durante el período de reconstrucción, prestará una mayor atención a las empresas necesitadas. Pero estos apoyos sólo pueden ser temporales. La prioridad está en el ajuste a las circunstancias actuales de mayor competitividad. Todos juntos se obligan a la búsqueda de otras oportunidades. La exportación, que está siendo el sector más dinámico de la economía, se convierte en un capítulo crítico. Sólo los éxitos en los mercados internacionales darán el marchamo a la competitividad recuperada de las empresas norteamericanas. “Washington —escribe Jeffrey E. Garten— se encuentra bajo la presión conjunta de sostener las empresas en el interior y de ayudarles a abrirse camino en los mercados internacionales (o por lo menos, a no desfallecer). Conseguir el justo equilibrio de esa política será difícil, pero también será crucial”.

La reciente literatura económica estadounidense ha tratado de identificar los problemas que marcarán el diseño de las estrategias comerciales. En efecto, los mercados de destino de las mercancías y servicios *made in USA* han sufrido modificaciones sustanciales. También ha habido una conmoción política que no puede ser dejada de lado. Los países que componen la Unión Europea han perdido su papel de baluarte y de ejemplo, de eficiencia democrática y económica frente al comunismo totalitario e intervencionista; tampoco las oportunidades comerciales ofrecidas por el mercado comunitario son las que fueron para Estados Unidos. El volumen de intercambios entre los países europeos crece a una rapidez muy superior al de las transacciones entre los dos lados del Atlántico. Finalmente, el futuro de Europa ha perdido el brillo que Maastricht supo brindarle. Detrás del resplandor han reaparecido las miserias de la realidad cotidiana.

La Comunidad no ha servido para que las empresas europeas se conviertan en grandes consorcios intercontinentales; permanecen prisioneras de la cultura del monopolio y de los mercados reservados. El Estado del bienestar ha traído la tranquilidad política, pero sus excesos han actuado como una adormidera para sindicatos y trabajadores. Las empresas norteamericanas podrían aprovechar todas estas debilidades. Sin embargo, los expertos advierten sobre los riesgos de tropezarse con la resistencia europea a ceder sus mercados.

Estados Unidos ha sido sensible ante el temor que despierta una diversificación de los intercambios para un conjunto de países cuyo comercio intracomunitario representa el 60 por cien de todas sus transacciones internacionales. El comercio exterior es una parte esencial de todo el tejido político y social europeo, y hoy por hoy el gran aliado de Washington son los países agrupados en Bruselas.

Frente a la debilidad de Europa, el problema de Japón es precisamente su propia fortaleza. Japón no es sólo el competidor más temible en la economía mundial, sino que además su economía es cada vez menos dependiente de los mercados internacionales. El grado de dependencia de sus exportaciones se ha reducido, pasando de representar el 13,5 por cien del PIB a menos del 10 por cien antes de su crisis reciente. Por otro lado, su comercio con los países asiáticos ha superado al que realiza con Estados Unidos, mientras que en ese área de países el crecimiento económico y el comercio exterior avanza a un ritmo superior al de cualquier otra región del mundo.

El éxito de Clinton con la aprobación del TLC es el umbral de una nueva era en la que el multilateralismo del GATT va a coexistir con nuevas áreas regionales. En el interior de todas ellas se va a plantear si se opta por el desarrollo de la producción y del comercio mediante la abolición de códigos e instituciones proteccionistas, o mediante la reducción de la intervención del Estado. La Ronda Uruguay es un buen estímulo. Pero son las fuerzas sociales y políticas interiores las únicas capaces de decidir y aplicar estos grandes ajustes. El área de países que consiga desencadenar un mayor dinamismo conquistará un lugar preeminente en la economía mundial. El TLC es el embrión eficaz de esa organización más eficiente y en definitiva más democrática. El reto para los países de América es fascinante, mientras el aviso para los de Europa es dramático. Asia y Japón observan, pero se mueven a la vez con una rapidez todavía inalcanzable.

Notas

¹ *Política Exterior*, num. 35, pags. 127-139.

² Véase, L.L. Lamas Carril y María Merino de Sáez, "Efectos del TLC sobre las exportaciones españolas a México", *Boletín ICE*, num 2.393.