

obtener capital foráneo ha dejado de ser una opción.¹ Lo que se requería era inversión externa, directa y de cartera, y una vez más la fuente tenía que ser de manera predominante Estados Unidos.

Una objeción de los oponentes mexicanos al TLC era que se trataba de un acuerdo más de inversiones que de comercio. Esta crítica pretendía, supongo, evocar una imagen de dominación extranjera. El argumento sonaba hueco; miraba más hacia atrás que hacia adelante. El comercio y la inversión son parte del mismo proceso de producir globalmente para los mercados internos y de todo el mundo. Una cosa va con la otra. Si los ahorros de otros se pueden usar para estimular el desarrollo interno, ¿por que se ha de rechazar? El mismo Estados Unidos es el país que emplea más ahorros foráneos de todo el mundo.

México llegó al TLC luego de transitar por diversas fases. El viejo modelo de desarrollo desde dentro había marcado sus límites de manera ostensible. Si quería ofrecer más oportunidades a su población, México tenía que mirar hacia afuera también. La confianza excesiva en las exportaciones petroleras resultó costosa cuando se desplomaron los precios del crudo.

La diversificación de productos era un imperativo que podía lograrse sólo si a las exportaciones no se les hacía cargar con costos elevados al importar insumos. Entre los economistas es una perogrullada que los impuestos a la importación mediante medidas arancelarias y no arancelarias equivalen a gravar las exportaciones. Como ya no se podía obtener pidiendo prestado a los bancos comerciales, el capital foráneo tenía que provenir de los ahorros privados enviados voluntariamente a México sin la intermediación bancaria.

La lógica económica de cada paso en esta secuencia es impecable, aunque ello no significa que las acciones tomadas fuesen inevitables. Los intereses creados para mantener el modelo de protección eran muy poderosos y persisten los temores de dominio extranjero a partir de la inversión externa. Quizá el factor más poderoso que inhibía la apertura económica consistió en las décadas de indoctrinación de universitarios y hombres de negocios en favor de un modelo económico cerrado. Pocas personas están dispuestas a abandonar lo que toda una vida se les ha enseñado. Por ello no es de sorprender que los principales forjadores de las políticas para orientar la economía mexicana hacia el exterior sean muy jóvenes.

Incluso después de que México abrió su economía de manera unilateral, había renuencia para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Las mismas inhibiciones económicas, políticas y psicológicas que había para cambiar el mo-

delo económico interno se levantaban frente a la suscripción de un entendimiento formal con Estados Unidos.

México necesitaba garantías ante el proteccionismo de Estados Unidos cuando optara por un desarrollo basado en las exportaciones. El primero sería sin duda más atractivo para la inversión extranjera si se cumplían dos condiciones: *i*) la certidumbre de que lo producido en México tendría acceso al gran mercado norteamericano y no sólo al mexicano, y *ii*) que la restructuración económica no se modificaría de manera sustancial en los sucesivos cambios de gobierno. Había una tercera razón fundamental para establecer un acuerdo formal de libre comercio: cierta forma de reciprocidad de Estados Unidos frente a la apertura unilateral a las importaciones emprendida por México.

Tal vez el aspecto de mayor valentía de la iniciativa mexicana para establecer el libre comercio fue la voluntad decidida de desafiar la sabiduría nacional convencional de que había que mantenerse a buena distancia de Estados Unidos. Esto ha sido difícil de aceptar entre muchos intelectuales y políticos mexicanos, priístas, panistas y cardenistas por igual.

Estados Unidos también tuvo que superar sus prejuicios de índole económica, política y psicológica para ingresar al libre comercio. No es preciso referir el violento debate que antecedió a la aprobación en el Congreso de la legislación que puso en vigor el acuerdo. Muchos oponentes al TLC en México temían que el poder estadounidense abrumara a la economía mexicana, considerablemente más pequeña. Los opositores de Estados Unidos levantaron el mismo fantasma pero al revés: que los bajos salarios de los trabajadores mexicanos devastarían la posición competitiva de su país. En México se temían los efectos de las inversiones estadounidenses; en Estados Unidos temían lo mismo, pero —de nueva cuenta— al revés: que una cantidad demasiado elevada de inversiones saldrían rumbo a México.

Sin embargo, en última instancia Estados Unidos tuvo que confrontar sus propios prejuicios y estereotipos. El debate puso en la mesa algunos de los peores aspectos de la obsesión de ese país con su propia superioridad. En el núcleo de la oposición al TLC estaba el sentimiento de que no se debía firmar un acuerdo con un socio que no lo merecía, que no había alcanzado el nivel de democracia estadounidense, que no prestaba suficiente atención a la protección del ambiente y no concedía a los derechos humanos una prioridad equivalente a la que se le otorgaba en Estados Unidos.

Sin embargo, a fin de cuentas ambas naciones se vieron obligadas a aceptar la realidad de su vecindad, hoy y para siempre. Además de su comercio recíproco, tenían profundas relaciones de parentesco y un destino geográfico común. Nosotros, los ciudadanos de los dos países, hemos dado el primer paso. Es preciso dejar atrás los vituperios que caracterizaron gran parte del debate. Ése es, a mi juicio, el principal desafío a que ambas naciones se enfrentan.

1. Un artículo de Craig Torres en el *Wall Street Journal* del 16 de marzo de 1993 informó de un préstamo bancario sindicado de 1 100 millones de dólares negociados para Pemex y lo llamó "la primera gran infusión de crédito bancario que recibe México en años".



Los negociadores tienen ahora cierto conocimiento de la manera de pensar de sus contrapartes; eso no lo hubieran podido aprender en un salón de clases. La institucionalización del TLC se debe cimentar en ese conocimiento. Requiere de hábitos de consulta bien enraizados en las estructuras de los dos países, los cuales deben aprender a consultarse por adelantado las acciones económicas que puedan afectar al otro [...] No hay excusa para que el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos tome medidas ante la inmigración de México sin haberlas consultado antes con las autoridades mexicanas. Las consultas no significan sacrificar soberanía [...] A fin de cuentas, el TLC funcionará si se desarrolla el respeto mutuo. Y—ciertamente— ésta no es una tarea imposible

¿Qué sigue?

El TLC puede convertirse en un simple arreglo de preferencias o se puede profundizar y tornarse en una relación de socios institucionalizada en el pensamiento de ambos países.² El acuerdo no se consolidará por sí solo. Requiere del esfuerzo de los dos gobiernos y de sus comunidades privadas.

La institucionalización se presentará sólo cuando los mexicanos se consideren tanto mexicanos como norteamericanos. Habrá ocurrido cuando los estadounidenses acepten a México no como un país de segunda clase que absorberá los empleos y las inversiones de Estados Unidos, sino como un socio cuya prosperidad enriquece la suya.

En seguida se describen algunas cuestiones técnicas y de infraestructura que es preciso atender.

- Hacer de América del Norte una sola área de producción y

2. No es mi deseo excluir a Canadá, pero este ensayo se limita a las relaciones entre México y Estados Unidos.

comercialización requiere de mejores carreteras, puertos, aeropuertos y sistemas de información. Esta integración física tal vez sea más importante que la reducción de barreras arancelarias, pues la imposibilidad de hacer llegar los bienes al mercado constituye la barrera comercial por excelencia.

- Cruzar de un país a otro es un fastidio. Las causas son múltiples: malos caminos, puentes inadecuados, procedimientos aduanales lentos, inspección por drogas y enfermedades agrícolas y lentitudes generadas por la preocupación de la inmigración clandestina de México a Estados Unidos. El uso óptimo de los procedimientos de inventario justo a tiempo —uno de los requisitos para la coproducción en los dos países— es imposible con los actuales demoras fronterizas.

- Si algunos componentes de los productos finales se han de producir en ambos países para después ensamblarse en uno de ellos, se requieren estándares comunes o compatibles. Lograr esas normas exige la cooperación no sólo entre gobiernos, sino entre los sectores privados. Esas relaciones de cooperación apenas existen, pero si ha de formarse un mercado libre se deben desarrollar.

- Cuando el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos bloqueó el cruce fronterizo Ciudad Juárez-El Paso, actuó de manera unilateral. Cuando el procurador de Estados Unidos propuso extender ese arreglo a lo largo de toda la frontera, no se consultó a las autoridades mexicanas. La institucionalización de la cooperación de América del Norte requiere de consultas rutinarias por adelantado cuando la acción de un país afecta intereses importantes del otro.
- Cada nación emite miles de reglamentos al año. Éstos afectan la infraestructura, los productos, el ambiente, las normas de salud, los procedimientos jurídicos y mucho más. A la luz de que esas reglamentaciones tienen el potencial de reducir los beneficios anticipados del libre comercio, se debe encontrar alguna manera de que los ciudadanos y los gobiernos de cada nación estén compenetrados de los procesos de reglamentación del otro país.
- Si el precedente del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos se traspaasa al TLC, los asuntos comerciales más disputados en el futuro se relacionarán no con los aranceles, sino con *antidumping* y cuotas compensatorias. El capítulo 19 del TLC incluye un procedimiento para revisar el uso de cada país de estas acciones a petición de la otra parte, pero no llega al problema subyacente del proteccionismo. La lógica del libre comercio es que los bienes mexicanos deben recibir el mismo trato que los de Estados Unidos vendidos en el mercado de este último y viceversa, pero éste no es el caso mientras cada país conserve su propia definición de *dumping*. Es éste un asunto complejo que requiere atención.
- El elemento esencial del procedimiento del capítulo 19 es que debe haber un proceso adecuado, transparente, en la determinación de que existen *dumping* o subsidios y en la imposición de cuotas compensatorias. El sistema jurídico mexicano ha tenido poca experiencia en estas áreas, por lo que su institucionalización es imperativa.

El texto del TLC aborda aspectos técnicos. Éstos incluyen muchos de los mencionados: procedimientos aduaneros, resolución de controversias, determinación de normas sanitarias y salvaguardas ambientales. Otros puntos técnicos se deben abordar con una base de cooperación, como los que definen las reglas de origen y establecen estándares de productos.

México tiene una estructura rudimentaria para abordar lo que en Estados Unidos se conoce como medidas antimonopólicas, por lo que es esencial definir una política de competencia. Esto adquiere mayor relevancia si dicha política ha de remplazar algún día las leyes y los procedimientos nacionales para abordar los alegatos relacionados con las prácticas de *dumping*.

Así pues, es apretada la agenda para cubrir los asuntos que no se abordaron en el texto del TLC. Cada negociación técnica será ardua y controvertida, igual que la negociación del texto del

tratado no fue precisamente color de rosa. Después de todo, los negociadores son responsables de proteger los intereses nacionales.

Un área controvertida adicional es cómo abordar la expansión del TLC. Se deben definir los términos y las condiciones de ingreso de nuevos países. ¿El ingreso será al propio TLC o cada miembro de éste negociará sus propios acuerdos bilaterales de libre comercio? México ya firmó uno con Chile y más recientemente con Costa Rica, y está negociando con Colombia y Venezuela para cerrar acuerdos fuera del TLC. Con estos acuerdos México busca preferencias comerciales no disponibles para los otros dos miembros del TLC. Las nuevas reglas de origen están por encima de las existentes y mientras más acuerdos bilaterales se firmen, tanto más complejas se tornan las estructuras comerciales. ¿Qué pasaría si Estados Unidos siguiera el ejemplo de México y firmara acuerdos bilaterales fuera del TLC? Se requiere determinar si el TLC debe negociar como una unidad o cada país tendrá libertad de actuar por su cuenta.

Con todo, el éxito o el fracaso del TLC depende a fin de cuentas menos de resolver esos aspectos técnicos que del espíritu de cooperación que el Tratado genere. La evocación del nacionalismo en los dos países tendió en el pasado a denigrar al otro. La plataforma electoral de los políticos mexicanos tuvo cierta carga antiestadounidense, un tanto vaga pero inquietante para Estados Unidos, cuyos políticos han dado por sentado que pueden criticar las prácticas mexicanas. Este patrón de conducta llegó a su máxima expresión en el debate para ratificar el TLC. Con esa actitud no se logra más que generar hostilidades. Las manifestaciones de nacionalismo no cesarán, pero los líderes de ambos países las deben descartar.

Las negociaciones del TLC, por más arduas que hayan sido (o quizá precisamente por eso) provocaron un acercamiento sin precedente entre los funcionarios y sectores privados de las dos naciones. Los negociadores tienen ahora cierto conocimiento de la manera de pensar de sus contrapartes; eso no lo hubieran podido aprender en un salón de clases.

La institucionalización del TLC se debe cimentar en ese conocimiento. Requiere de hábitos de consulta bien enraizados en las estructuras de los dos países, los cuales deben aprender a consultarse por adelantado tanto las acciones económicas que puedan afectar al otro, como las propuestas de cambios en las reglamentaciones. Los dos bancos centrales se deben mantener mutuamente informados sobre sus respectivas políticas monetarias. No hay excusa para que el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos tome medidas ante la inmigración de México sin haberlas consultado antes con las autoridades mexicanas. Las consultas no significan sacrificar soberanía. Son una expresión del respeto mutuo ante intereses comunes. A fin de cuentas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte funcionará si se desarrolla el respeto mutuo. Y – ciertamente– ésta no es una tarea imposible. 