

México en el TLCAN, España en la Unión Europea: balance de la integración

••••• JAVIER OYARZUN DE LAIGLESIA*

INTRODUCCIÓN

De forma tardía España y México han optado por integrarse en sistemas preferenciales regionales. Tras varios años de negociaciones, en enero de 1986 la economía española se integró a la Unión Europea (UE). México, en una negociación más rápida, se incorporó en enero de 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aunque los dos países han elegido la opción regional, ambos eran ya miembros del GATT (más tarde Organización Mundial de Comercio, OMC) y, en ese sentido, ya habían aceptado cierta regulación internacional de su comercio exterior y la opción librecambista que representa la OMC. Es decir, la inserción regional se ha producido desde una previa inserción mundial, con las ventajas que proporciona y las condiciones que impone. Sin embargo, optaron por un sistema de integración regional que exige un mayor compromiso pero que, también, genera mayores expectativas. En ambos casos, la incorporación se ha realizado en sistemas de integración ya existentes —con lo que se reduce la capacidad de influir en la configuración del sistema regional— y también los nuevos socios han sido países más desarrollados y los principales clientes y proveedores de su comercio exterior.

Junto a las semejanzas señaladas, hay importantes diferencias en la integración regional de los dos países, respecto al sistema al que se han incorporado, a los países que lo conforman y a la interdependencia económica con estos últimos.

En cuanto al sistema, las diferencias son notables. El TLCAN es un área de libre comercio, donde la principal cesión de soberanía estriba en la eliminación de los obstáculos al comercio intrazonal (aranceles, cuotas, normas técnicas). Aunque con importantes consecuencias para la economía mexicana, el TLCAN es un sistema de integración de alcance muy limitado:

su principal objetivo es establecer el librecambio en el área; también contiene normas sobre la inversión (principio de trato nacional), la protección de los derechos de propiedad intelectual y la protección del trabajador y del ambiente —estas últimas contenidas en sendos acuerdos colaterales—. El grado de integración de la Unión Europea es muy superior. En el ámbito económico se trata de una unión económica y monetaria (de 11 países, por el momento), dotada de un sistema institucional muy perfeccionado y con considerables competencias. En la secuencia del proceso de integración económica, propuesta por Balassa,¹ la Unión Europea está próxima a la fase final (integración económica total), pues ya ha superado tres etapas: unión aduanera (en 1968), mercado único (en 1992) y unión económica y monetaria (en 1999). La cesión de soberanía que implica la pertenencia a la Unión es notable: política comercial (unión aduanera), liberalización en todo el espacio del mercado de bienes, servicios y factores —trabajo y capital— (mercado único), política monetaria (unión monetaria), armonización de la política fiscal (unión económica), políticas sectoriales comunes (agraria, pesquera, de transporte) y otros ámbitos de la política económica (política de competencia). El sistema de integración europeo incorpora, además, un sistema de transferencia de rentas desde los países más ricos a los más pobres (sistema de cohesión) del que España se beneficia notablemente.

En cuanto al entorno económico, también hay diferencias importantes. El TLCAN está constituido por tres países, dos de

1. B. Balassa, *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uteha de Economía, México, 1964.

* Profesor titular del Departamento de Economía Internacional y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense de Madrid <oyarzun@info.es>.

ellos (Canadá y Estados Unidos) muy desarrollados, con un nivel de renta entre los más altos del mundo, y el tercero, México, un país en desarrollo. En cuanto a las posibilidades de ampliación, hay el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de América, que abarcaría al conjunto del continente. Por el momento, esta iniciativa se encuentra en fase de negociación. La diferencia entre el nivel de ingreso per cápita de México y de Estados Unidos es de unos 70 puntos porcentuales (medido en paridad de poder adquisitivo). La Unión Europea está constituida por 15 países y tiene previsto ampliarse a cerca de 30 en un período de aproximadamente diez años. Si bien en su configuración actual España se encuentra entre los países menos desarrollados (sólo Grecia y Portugal tienen una renta per cápita inferior), la ampliación la situará en una posición intermedia (todos los países candidatos tienen una renta muy inferior a la de España). En 1998, la diferencia entre el nivel de renta de España y la media europea fue de 20 puntos porcentuales (medida en paridad de poder adquisitivo).

Respecto a la interdependencia económica, la situación es diferente, sobre todo de grado. Tanto México como España dependen del mercado regional para la mayor parte de sus exportaciones e importaciones. Sin embargo, en el caso de México la dependencia se centra en Estados Unidos al que destina 85% (en 1998) de su exportación y de donde procede 74% (en 1998) de su importación. El origen de la inversión extranjera directa es básicamente estadounidense (las dos terceras partes, aproximadamente). En el caso de España, aunque está diversificado el origen y el destino de los flujos comerciales también es preponderante la Unión Europea, si bien en menor medida que en el mexicano respecto a Estados Unidos (71% en la exportación y 66% en la importación, en 1996). En cuanto a las inversiones, España ha sido también un receptor neto de inversión directa (sobre todo europea, aunque también de Estados Unidos), pero desde 1998 ha dejado de serlo y su inversión directa en el exterior (sobre todo en América Latina) ha adquirido proporciones importantes.

Hay así varias semejanzas en la integración de España y México en su respectivo entorno regional; las diferencias obedecen al proyecto regional al que han ingresado y a la distancia y dependencia económicas con los países que integran ese entorno. En suma, se observa una mayor asimetría en la integración de México en el TLCAN que en la de España en la Unión Europea.

LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO Y ESPAÑA: CULMINACIÓN DE UN PROCESO DE ESTABILIZACIÓN Y APERTURA

A pesar de sus diferencias en grado de desarrollo, México y España han compartido características en la evolución de su política económica en la posguerra. La apuesta final, en ambos casos, por un sistema centrado en los mecanismos de mercado ha culminado con la incorporación a un bloque regional, en el que la economía de mercado estaba más consolidada.

El proceso de industrialización de la economía mexicana se inicia en los años treinta. Dado el alto nivel de proteccionismo

imperante en esa década en todo el mundo, la industrialización de México se apoyó en una política comercial fuertemente proteccionista, orientada a atender, por medio de la sustitución de importaciones, al mercado nacional. El proteccionismo comercial prosiguió desde los años cincuenta hasta los setenta. En este período la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se inscribió en un marco internacional más librecambista, auspiciado por el GATT; en este lapso la ISI se respaldó teóricamente en la doctrina de la CEPAL, construida alrededor de la tesis Singer-Prebisch, que propugnaba la necesidad de los países en desarrollo (PED), de industrializarse dado el deterioro secular de la relación real de intercambio entre los productos primarios (exportados por los PED) y los manufacturados (importados por los PED).

A mediados de los setenta tuvo lugar en México un debate sobre la conveniencia de abandonar el modelo de ISI. Sin embargo, la correlación de fuerzas entre los partidarios de proseguir con ese modelo y los que pugnaban por iniciar el proceso de liberalización se saldó con la victoria de los primeros. En el desenlace tuvo que ver, sin duda, el descubrimiento de yacimientos de petróleo y su rápida explotación y exportación. Los nuevos recursos provenientes de la exportación de crudo permitieron mantener el modelo proteccionista.

La crisis de 1982 y el empobrecimiento que trajo consigo reabrieron el debate; esta vez, los grupos favorables a la liberalización ganaron la partida.² En 1985, el nivel de protección comercial de México era elevadísimo: el arancel promedio se situaba en 25%, y 92% de las importaciones requería de licencias.³ El cambio de política quedó refrendado en 1987 con el Pacto de Solidaridad Económica (un acuerdo entre el gobierno y los principales agentes sociales y económicos), el cual facilitó un rápido proceso de liberalización. Sus objetivos fueron macro y microeconómicos:⁴ entre los primeros, reducir la inflación (en torno a 100% en los dos años anteriores) y el déficit público (por encima de 13% del PIB en 1986 y 1987); entre los segundos, aumentar la competitividad de la economía y diversificar e incrementar las exportaciones. Los instrumentos empleados fueron los propios de un plan de estabilización. La inflación disminuiría por varias vías: política monetaria más restrictiva, mayor liberalización de las importaciones, contención salarial—pacto que inicialmente subía las retribuciones y, después, las indizaba con la inflación esperada— y reducción del déficit público (mediante la contención del gasto y el aumento del precio de los servicios públicos). La mayor competitividad se lograría, por un lado, por medio de un tipo de cambio con el dólar con depreciación programada en función del diferencial de inflación con la economía de Estados Unidos y, por otro, por medio de la rápida

2. A. Tornell y G. Esquivel, "The Political Economy of Mexico's Entry to NAFTA", *NBER*, Working Papers Series, núm. 5322, 1995.

3. L. Waverman, "Modelling North American Free Trade", *The World Economy*, vol. 15, núm. 1, enero de 1992.

4. M.J. Blaine, "Dejá Vu All Over Again: Explaining Mexico's 1994 Financial Crisis", *The World Economy*, vol. 21, núm. 1, enero de 1998.

liberalización y el incremento de la competencia que ello traería consigo: en 1989, el arancel promedio se ubicó en 12.5% y las licencias de importación sólo afectaban 22% de las partidas arancelarias (en los años siguientes, hasta la firma del TLCAN, estas cifras caerían aún más). Es importante destacar que la política comercial de importación era muy poco neutral (variación del arancel entre 0 y 100 por ciento) y el proceso de liberalización, al fijar el tipo arancelario máximo en 20%, la hizo más neutral.⁵

En el marco de un intenso proceso de liberalización, diversos autores han visto en la demanda de crear un área de libre cambio, planteada por México a Estados Unidos en 1990, una voluntad firme de consolidar la liberalización y de evitar frenazos o incluso reversiones.

La evolución de la política comercial española (y la económica, en muchos aspectos) guarda bastantes similitudes con la de México. Como este país, España ha tenido una fuerte tradición proteccionista. En el siglo pasado, tras un breve paréntesis liberal (1868-1875), se inicia una escalada proteccionista que se prolongará hasta 1960. En 1930, un informe de la Sociedad de Naciones sitúa a España como el país más proteccionista del mundo. Tras la guerra civil, la política de autarquía impuesta por la dictadura profundiza esa tendencia. A finales de los años cincuenta, ante la quiebra manifiesta del modelo autárquico, el régimen de Franco inicia un viraje considerable en su política económica: adopta el Plan de Estabilización (1959) y, muy relacionado con éste, decide participar en los organismos internacionales de cooperación (FMI, Banco Mundial, OCDE, GATT). El Plan de Estabilización supone un punto de inflexión muy marcado en la política económica española. A partir de ahí, con algunos frenazos, el proceso de liberalización avanzará de forma continua hasta su culminación en 1986 con la entrada en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea). En el recorrido no hay que pasar por alto los llamados Pactos de la Moncloa (1977), un nuevo plan de estabilización destinado a reducir los fuertes desequilibrios que registraba la economía española en un momento de transición política y ante el peligro de una involución (que se manifestaría el 23 de febrero de 1981).

Es decir, en ambos casos se ha producido un cambio brusco en el modelo económico, al pasarse de políticas fuertemente proteccionistas a políticas de liberalización acompañadas del ingreso a organismos internacionales de cooperación (México se incorpora al GATT en 1987, España en 1964). El segundo punto de inflexión en el proceso coincide con la incorporación de ambos países a un sistema regional de integración económica.

Las similitudes de la política económica no terminan ahí. En el terreno de la política monetaria, ambos países han apostado, casi al mismo tiempo, por un anclaje nominal del tipo de cambio de sus monedas con la moneda fuerte del entorno regional en el que se integraban o iban a hacerlo. Desde 1986 el Banco de España decide, unilateralmente, fijar un tipo de cambio no-

nominal con el marco alemán: desde 1989, cuando España se integra al Sistema Monetario Europeo, el anclaje se hace formal. En el caso de México, desde el Pacto de Solidaridad se establece un sistema de *crawling peg* para el tipo de cambio con el dólar estadounidense (tipo de cambio fijo con depreciación programada conforme al diferencial de inflación para evitar una excesiva apreciación del tipo de cambio real).

Con el anclaje nominal con una moneda más estable se pretendía disciplinar la política monetaria y facilitar la política antiinflacionaria. Sin embargo, el rigor de las políticas macroeconómicas y la liberalización interna fueron insuficientes: el paralelismo de la evolución cambiaria del peso y la peseta es sorprendente. Ambas monedas han ido registrando una paulatina apreciación del tipo de cambio real (al ser su tasa de inflación mayor que la de las monedas ancla y ser insuficiente —México— o inexistente —España— la depreciación nominal registrada) que ha desembocado en fuertes devaluaciones, provocadas por masivas salidas de capital. De 1992 a 1995 la peseta sufrió cuatro devaluaciones. En México, el peso registró en diciembre de 1994 una devaluación nominal cercana a 100% (algo menos de 50% la real), que aconsejó (como más tarde en Brasil) dejar la moneda en flotación. Esta evolución paralela de las dos monedas refleja una cierta simetría en su situación macroeconómica frente a la de las economías con las se habían integrado o iban a integrarse, esto es, monedas débiles, fruto de políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) más laxas y de economías con mercados más rígidos y menos competitivos.

Características económicas de los dos bloques⁶

México y España han optado por integrarse a áreas más desarrolladas que sus propias economías. En términos del PIB per cápita, las economías norteamericanas (Canadá y Estados Unidos) tienen un grado de desarrollo superior al de la Unión Europea en su conjunto, incluso que las economías más desarrolladas de ésta; en paridad de poder adquisitivo, el PIB per cápita de Estados Unidos es 49% superior a la media europea y cerca de 40% mayor que la de los países más ricos de la Unión (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos), que, a su vez, es similar a la de Japón.

En el terreno del sector externo, varios indicadores permitirán tener una perspectiva de las principales características de cada bloque.

El grado de apertura (media aritmética de la exportación más la importación de mercancías, excluyendo el comercio intrazonal, dividida por el PIB) de los dos bloques no es muy distinto: 8% (Estados Unidos y Canadá), 10% (Unión Europea de los 12). El indicador de América del Norte es ligeramente creciente en los últimos años, mientras que el de la Unión Europea ha disminuido desde la cima de 12% en 1985, para después volver

5. S. Rajapatirana, L.M. de la Mora y R. Yatawara, "Political Economy of Trade Reforms, 1965-94: Latin American Style", *The World Economy*, vol. 20, núm. 3, mayo de 1997.

6. P. Hoeller, N. Girouard y A. Colecchia, *The European Union's Trade Policies and their Economic Effects*, OCDE, Working Paper núm. 194, 1998.

a crecer, aunque de modo muy leve. Si al comercio de mercancías se añade el de servicios (extrazonal) la apertura aumenta 2.5%, lo que revela la escasa importancia que todavía tiene el comercio internacional de servicios (25% del comercio de mercancías) frente a su mayoritaria y creciente participación en las economías nacionales (más de 60% del PIB en los países desarrollados).

En cuanto al grado de exposición de los dos bloques a la competencia extranjera (excluido el comercio intrazonal), las diferencias son algo mayores aunque, como en el indicador anterior, van reduciéndose. La Unión Europea está más expuesta que Estados Unidos (y éste más expuesto que Japón) y la exposición de ambos bloques ha aumentado de forma casi continua en los últimos decenios. Por el lado de la exportación, la cuota del mercado mundial de manufacturas (excluido el comercio intrazonal) de la Unión Europea es ligeramente superior a la de América del Norte y aunque ambas han declinado desde los años sesenta, la de la Unión se ha reducido más (la de Japón, por el contrario, ha crecido de forma continua).

El aumento del comercio intraindustrial es otra característica común en casi todas las economías. Este fenómeno ha sido particularmente significativo en el comercio dentro de la Unión, pero también en el comercio externo a ésta. La misma tendencia se observa en el comercio de América del Norte; sin embargo, la participación del comercio intraindustrial en el comercio total de bienes sigue siendo bastante menor en América del Norte que en la Unión Europea (excluido el comercio dentro del área: 56% frente a 66% en 1993-1995).

El análisis de la evolución de las ventajas comparativas reveladas (VCR) muestra el tipo de especialización al que tiende uno y otro bloques. En este sentido, América del Norte está ganando la partida a la Unión Europea en la especialización en productos intensivos en tecnología: la VCR de la Unión en estos productos está por debajo de la media de la OCDE, mientras que la de América del Norte se encuentra muy por encima. Otras tendencias de la especialización de la Unión son poco esperanzadoras: la VCR tiende a aumentar en bienes intensivos en trabajo no calificado y de salarios bajos (lo contrario que en América del Norte y Japón). Esto es, los cambios estructurales son mucho más acelerados en Japón y América del Norte que en la Unión Europea.

Respecto a la inversión extranjera directa (IED) el proceso de integración en la Unión Europea se acompañó de un fuerte crecimiento de los flujos de aquélla (hacia dentro y hacia fuera); sin embargo, hasta mediados de los años ochenta, esos flujos fueron considerablemente inferiores a los registrados, en ambos sentidos, por América del Norte. A principios de los noventa, la Unión Europea superó a América del Norte en el nivel de ambos flujos, si bien contando los que se dieron dentro del área. Al excluir éstos, la posición de la Unión Europea como receptora de flujos de IED y como inversionista en el exterior es muy inferior a la de América del Norte. Las empresas europeas invierten dos veces más en la Unión Europea que fuera de ella. En cuanto al destino sectorial de los flujos, es muy similar en ambos bloques (centrado en el sector servicios: financieros, bancarios, seguros, telecomunicaciones).

Respecto a la penetración de las importaciones (extrazonales) en el mercado interno, su notable aumento en la Unión Europea pone de relieve que el desvío de comercio provocado por la integración ha sido reducida. La adopción, por parte del bloque europeo, de una política comercial cooperativa con el resto del mundo en el marco del GATT (y después en la OMC), en las manufacturas, explica el proceso de liberalización frente a terceros países. De éste ha quedado excluido el sector agrario, donde la tasa de penetración (cociente del valor de las importaciones entre el de la demanda interna) disminuyó de 1970 a 1995 (importaciones fuera de la Unión) de 7 a 5.2 por ciento, mientras dicha tasa aumentaba en el caso de las importaciones agrarias desde países de la Unión (de 6 a 14 por ciento). En cuanto al conjunto de los productos manufacturados, el aumento de la tasa de penetración en el bloque europeo en esos mismos años ha sido de 100% (de 7 a 14 por ciento), una tasa superior a la de las importaciones intrarregionales: 88% (de 10.5 a 19.8 por ciento). El aumento de este indicador ha sido desigual por sectores; los que han registrado el incremento mayor han sido el textil, el del cuero y calzado (de 6 a 26 por ciento), así como los productos elaborados con metales y maquinaria (de 6.5 a 18.5 por ciento).

En América del Norte se ha dado una evolución similar, con un tasa de crecimiento de la penetración algo superior a la de la Unión Europea, hasta alcanzar un valor similar al de esta última al final del período. En el sector agrario, también se ha reducido la tasa de penetración, de manera algo menos intensa que en la Unión Europea.

En resumen, México y España se han integrado a bloques económicos muy desarrollados, con muchas similitudes en su sector externo. La Unión Europea sigue estando algo más abierta al exterior, pero la brecha va cerrándose; la diferencia más notable se refiere a las tendencias observadas en la especialización: América del Norte parece estar tomando una considerable delantera respecto a la Unión Europea en la especialización en bienes acordes con su ventaja comparativa (tecnología, trabajo calificado). En este sentido, la asimetría entre la integración de España y la de México se hace aún mayor. No sólo la diferencia entre el grado de desarrollo de España y la Unión Europea es mucho menor que el existente entre México y sus vecinos de América del Norte; además, México se integra en un bloque más dinámico en términos de ajuste estructural (y de crecimiento económico también), lo que alarga aún más la distancia.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La obra de Viner supone un punto de inflexión en la teoría de la integración comercial.⁷ Aunque su análisis se centra en el caso de las uniones aduaneras, varios de sus resultados son extensibles a las áreas de libre comercio. La teoría de Viner establece que la creación de una unión aduanera (UA) produce dos tipos de efectos en el comercio internacional. El primero,

7. J. Viner, *The Customs Unions Issues*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.

que considera positivo, consiste en generar comercio intrarregional en productos que antes no se comerciaban (creación de comercio). El segundo, que considera negativo, consiste en sustituir importaciones que procedían de países que han quedado fuera de la UA por aquellas procedentes de países de la UA. El primer efecto es positivo porque supone una reasignación eficiente de la producción, lo que aumenta la productividad y el bienestar en la UA sin alterar estas variables en el resto del mundo. El segundo es negativo: al sustituir un proveedor eficiente situado fuera de la UA por otro —menos eficiente— situado dentro, se produce una mala reasignación de la producción, reduciendo el bienestar en el país que desvía el comercio y en el resto del mundo (en el anterior proveedor eficiente). La causa de la creación y de la desviación se encuentra en la discriminación que la UA genera en favor de los países que la constituyen. A partir de estas ideas, la conclusión de Viner es clara: una UA será positiva si la creación de comercio supera a la desviación.

Diversos autores modificaron los supuestos de Viner —muy restrictivos— y obtuvieron algunos resultados que matizan los de ese autor. Los cambios afectan las condiciones de oferta y demanda del país de la UA que crea o desvía el comercio. En este país, la oferta se obtiene con costos crecientes (curva con pendiente positiva) y la demanda tiene una elasticidad negativa (curva con pendiente negativa). Con estos cambios, Lipsey⁸ amplía las ventajas de la creación de comercio y reduce las desventajas de la desviación. Ello se debe a que a estos dos efectos se añade un tercero: la “expansión de comercio” promovida por una mayor demanda y una menor oferta ante la reducción del precio. Así, la creación de comercio no supone una mera sustitución de la producción nacional por una cantidad equivalente, sino superior, de importaciones de otro país de la UA. Con ello, aumenta el excedente del consumidor. En cuanto a la desviación, el efecto sobre el bienestar ya no será —como con los supuestos de Viner— necesariamente negativo para el país que desvía el comercio. El resultado neto dependerá de diversas condiciones, que influyen en la magnitud de la “ampliación del comercio” (efecto positivo) y de la reducción de renta generada por la desviación y medida por la recaudación arancelaria que se pierde (efecto negativo). Otra conclusión de este grupo de autores, que se enmarca en la teoría del “segundo óptimo” por ellos desarrollada, se refiere al grado de preferencia óptimo en un área de integración. Según Lipsey, es más probable que una reducción de los aranceles mejore más el bienestar que la eliminación de los mismos. Esto es así porque al existir un solo subóptimo (y ser imposible determinar qué reducción arancelaria, en la UA, permite alcanzarlo) la probabilidad de acercarse a él es mayor con una variación pequeña del arancel que con una grande. Esta conclusión será recordada más tarde por Bhagwati y demostrada nuevamente por Frankel.⁹

8. R. Lipsey, “La teoría de las uniones aduaneras: un estudio general”, en J. Bhagwati, *Comercio internacional. Textos escogidos*, Tecnos, Madrid, 1975.

9. J. Bhagwati, “Regionalism versus Multilateralism”, *The World Economy*, vol. 15, núm. 5, noviembre de 1992; J. A. Frankel, E. Stein

Del análisis de Viner y de los autores postvinerianos se han extraído varias conclusiones sobre las condiciones que deben reunir los países que se integran para que la UA produzca efectos positivos. Lógicamente, estas condiciones exigen que se maximice la creación de comercio y que se minimice la desviación. Aquéllas se darán en los países que se integran cuando: a) más altos sean los aranceles iniciales (mayor probabilidad de creación); b) mayor sea el comercio mutuo previo a la UA (menor probabilidad de desviación); c) más eficientes sean sus economías (menor probabilidad de desviación); d) más sustitutivas —y menos complementarias— sean sus economías (mayor probabilidad de creación y menor de desviación); e) mayores sean las elasticidades de oferta y demanda (mayor probabilidad de expansión del comercio), y f) menor sea el arancel común frente a terceros países (menor probabilidad de desviación).

En los años posteriores, las aportaciones teóricas han incidido, por un lado, en la profundización del análisis “estático” de raíz vineriana y, por otro, en el desarrollo del análisis “dinámico” de los efectos de la integración comercial. De la primera vía hay que destacar —entre otras— las aportaciones de Kemp y Wan, Krugman, Panagariya y Frankel.¹⁰ El análisis de Kemp y Wan señala que toda UA puede ser positiva en tanto no desvíe comercio. Se tratará, por tanto, de fijar una protección exterior común (particularmente, el arancel) que no altere los flujos de importación procedentes de países excluidos de la Unión y que, en consecuencia, no afecte al bienestar de estos últimos. Si la UA cumple con esta exigencia será necesariamente positiva pues será creadora de comercio. Bhagwati y Panagariya, sin embargo, critican esta argumentación tildándola de “posibilista” y poco realista.¹¹ De hecho, señalan que los requisitos del artículo XXIV del GATT no excluyen la posibilidad de desviación de comercio.

Otros autores se refieren a bloques “naturales” para referirse a los países cuyo comercio recíproco es importante (en términos relativos) y cuya integración comercial proporcionaría, por lo tanto, grandes beneficios al generar más creación que desviación de comercio. Cuanto mayor sea el comercio con los miembros de la UA antes de que ésta se cree (y menor el comercio con terceros países) menor será la probabilidad de desviación de comercio porque eso significa que esos países son los

y S. Wei, “Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?”, *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, mayo de 1996.

10. M. C. Kemp y H. Wan, “An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions”, *Journal of International Economics*, núm. 6, 1976; P. Krugman, “Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?”, *The World Economy*, vol. 14, núm. 3, septiembre de 1991, y “Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes”, en J. De Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, 1993; A. Panagariya, “The Free Trade Area of the Americas: Good for Latin America?”, *The World Economic*, vol. 19, núm. 5, septiembre de 1996; J. A. Frankel, E. Stein y S. Wei, *op. cit.*

11. J. Bhagwati y A. Panagariya, “The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends”, *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, mayo de 1996.

más competitivos en los bienes que comercian. Si ya se está importando de ellos no habrá desviación de comercio en esos bienes (podrá haber expansión). Para los que no se comercian, nada garantiza que esos países sean los más competitivos; sin embargo, en esos bienes no puede haber desviación sino sólo creación de comercio. Dando un paso más en el razonamiento, para determinar la causa de la importancia relativa del comercio entre los "socios naturales" de un área de integración se suele llegar a la proximidad geográfica. Los países cercanos tienen menores costos de transporte y a veces similares niveles de desarrollo. La primera característica haría más competitivos los productos de los países cercanos; la segunda haría más sustitutivas sus economías. Algunos autores han criticado este planteamiento con los siguientes argumentos: a] los países fronterizos muchas veces comercian poco entre sí por razones políticas (la India y Pakistán y Marruecos y Argelia); b] la importancia del comercio entre países vecinos se debe a las preferencias comerciales que se otorgan; c] en términos de la distorsión que genera en los precios relativos la formación de un área regional, la comparación relevante es entre el gasto en bienes nacionales e importados de terceros países —excluidos de la UA— y no tanto entre el volumen de importaciones de terceros países y de la UA, y d] cuanto mayor es la importancia del comercio recíproco previo, mayores pérdidas genera la integración comercial.

El primer argumento hace referencia a una excepción más que a una regla. El segundo comprueba una realidad, aunque no invalida el hecho de que esa situación evitará la desviación de comercio. El tercer argumento, debido a Lipsey,¹² se sitúa en el marco de la teoría del segundo óptimo. Sin embargo, en ese mismo contexto —como señala Lipsey— también tiene importancia el volumen de comercio entre los países que forman la UA. El cuarto, muy interesante desde un punto de vista teórico, merece un comentario detenido porque es directamente aplicable a la integración de México en el TLCAN. Según Panagariya, si el volumen de comercio es importante, también lo ha de ser la recaudación arancelaria que de ahí deriva.¹³ En consecuencia, la eliminación de aranceles generará una importante disminución de la recaudación arancelaria. Si bien esto es cierto, el análisis estático tradicional establece que la pérdida de la recaudación arancelaria estará más que compensada por el aumento del excedente del consumidor. La causa de que este último no aumente en el modelo de Panagariya reside en que: a] considera que la curva de oferta de exportaciones del país vecino es creciente; b] el país importa el bien no sólo del país vecino sino de otros países que quedan fuera del área integrada, y c] la oferta de estos últimos tiene una elasticidad infinita. Como consecuencia de estos tres supuestos, al eliminar el arancel con el país vecino la oferta de este último (al no ser suficientemente elástica) no es capaz de abastecer toda la demanda, por lo que es preciso seguir importando de terceros países. Por ello, el país vecino podrá aumentar su precio hasta hacerlo coincidir con el precio (con arancel) de los otros exportadores. En consecuencia, el

resultado será equivalente a una transferencia de la recaudación arancelaria al país vecino. El modelo de Panagariya flaquea por dos costados.

En primer lugar, el doble supuesto de oferta con costos crecientes para el país vecino y con costos constantes para el resto del mundo no parece muy realista cuando el vecino es Estados Unidos (Panagariya aplica el modelo a México y Estados Unidos en el marco del TLCAN). Si la oferta estadounidense fuera totalmente elástica (o casi) como aquel autor supone que es la oferta del resto del mundo, la liberalización completa de las importaciones procedentes de ese mercado no provocaría ninguna desviación de comercio en el sentido de Viner: si el precio ofrecido por Estados Unidos es competitivo con el del resto del mundo (70% de la importación mexicana procede de ese país), generaría expansión de las importaciones procedentes de esa economía y aumento del bienestar en México. Ciertamente, se eliminarían las importaciones del resto del mundo en aquellos bienes en los que Estados Unidos era competitivo, pero no se trataría de una desviación de comercio pues el precio de oferta de ese país era igual al del resto del mundo. Si se altera el supuesto de Panagariya en otro sentido, atribuyendo costos crecientes a la economía estadounidense y al resto del mundo, entonces el arancel tendría componentes de arancel óptimo al mejorar la relación real de intercambio de México. En tal caso, la formación del área de libre comercio con su vecino del norte (o con cualquier país) reduce el bienestar (la pérdida del arancel es mayor que el aumento del excedente del consumidor). Pero esta situación no puede aplicarse a México, al ser en términos económicos un país pequeño en escala mundial (la variación de su demanda de importaciones no influye en el precio internacional).

En segundo lugar, aceptando los supuestos de Panagariya, el resultado final que ofrece ese autor (reducción del bienestar en México) sólo se producirá si México mantiene inalterado el arancel frente a terceros. Pero en un área de libre comercio, la economía mexicana mantiene su autonomía en la política comercial frente a terceros y puede, en consecuencia, reducir o eliminar dicho arancel. En tal caso Estados Unidos se vería forzado a reducir su precio y el bienestar aumentaría en México (el incremento del excedente del consumidor es mayor que la pérdida de recaudación arancelaria). En suma, los supuestos de Panagariya tienen componentes *ad hoc* y parecen sesgados en la obtención de un resultado determinado.

Krugman,¹⁴ en un primer trabajo sobre integración, abre una nueva línea de investigación al examinar el efecto en el bienestar mundial del número de bloques comerciales constituidos. En su planteamiento considera un nuevo elemento a la hora de fijar el arancel exterior común: su optimización para mejorar la relación real de intercambio. Krugman presenta un modelo sin costos de transporte, con países idénticos que pueden integrarse en bloques comerciales. A diferencia del tratamiento habitual

12. R. Lipsey, *op. cit.*

13. A. Panagariya, *op. cit.*

14. P. Krugman, "Is Bilateralism Bad?", en E. Helpman y A. Razin (eds.), *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge, 1991.

de las UA, introduce un arancel óptimo en cada bloque y analiza el efecto en el bienestar mundial de cada número de bloques constituido. Su resultado ha sido muy polémico: el bienestar mundial se minimiza con tres bloques. La polémica ha surgido porque ése es el número de bloques hacia el que parece tender la economía mundial (UE, América y Asia del este). Ese resultado se debe a que cuanto mayores son los bloques (y menos hay, por tanto), mayor es el arancel óptimo y más se reduce el comercio interbloques. El valor del arancel óptimo se correlaciona positivamente con el tamaño del bloque por el poder de mercado. En un segundo trabajo sobre integración, Krugman revisa su modelo anterior.¹⁵ Admite que los supuestos en que se basaba eran irreales; por ello, era errónea la conclusión de que el arancel aumentaba con el tamaño del bloque. Ese resultado derivaba del supuesto de que la política comercial de los países (y de los bloques) era no cooperativa y buscaba siempre, por tanto, imponer un arancel óptimo. Sin embargo, Krugman reconoce que si bien en el período anterior a la segunda guerra mundial podía encontrarse una correlación entre el tamaño del mercado y el grado de protección (cita el caso de Estados Unidos), en la era del GATT/OMC, los países (y la Unión Europea, en el sector industrial) han adoptado una política comercial cooperativa que invalida el supuesto que él había adoptado. A pesar de ello, suponiendo que los bloques comerciales no aumenten su arancel externo, el resultado de su modelo anterior se mantiene: el bienestar mundial se reduce a la par que el número de bloques y se minimiza con dos bloques. La causa ya no se encuentra en el alza del arancel (que se mantiene constante), sino en que cuanto menor es el número de bloques mayor es la probabilidad de que la desviación de comercio supere a la creación de éste. Tras obtener este resultado, Krugman lo matiza al señalar que: a) si se tienen en cuenta los costos de transporte, la conclusión obtenida (y el modelo) se puede venir abajo: los bloques “naturales” no desviarían comercio si, antes de crearse éstos, el comercio con países situados fuera de ellos fuera mínimo debido a los costos de transporte, y b) un número reducido de bloques facilita la negociación y propicia una actitud cooperativa entre los mismos. En sus conclusiones finales (y en otros trabajos), Krugman se declara partidario del proceso regionalista, más sobre una base política que puramente económica: el regionalismo propicia una mayor cooperación que el multilateralismo. El trabajo de Krugman ha sido criticado por algunos autores, arduos defensores del multilateralismo. Srinivasan lo considera “teoría sin relevancia”, fundando su crítica en una doble vertiente.¹⁶ Por un lado, el modelo no aborda la cuestión esencial: la evaluación del costo del regionalismo —en comparación con el multilateralismo— hasta llegar al librecomercio total (un solo bloque o liberalización total en todos los países); por otro, el resultado de Krugman (correlación entre número de bloques y bienestar mundial) descansa

en el supuesto de perfecta simetría de los bloques y países. Alterando este supuesto —poco realista—, la correlación desaparece. En relación con la crítica de los multilateralistas cabría señalar lo siguiente: a) Krugman no fundamenta su apoyo al regionalismo con base en su modelo; por el contrario, éste arroja un resultado negativo para la evolución regional considerada como probable; b) la aportación de Krugman es relevante pues introduce nuevos elementos en el análisis (política comercial no cooperativa, costos de transporte, efecto del tamaño de los bloques sobre la negociación y la cooperación), que son significativos en el comercio internacional; c) los modelos neoclásicos (como el de Panagariya) también adoptan supuestos muy discutibles, si no alejados de la realidad, y d) la conclusión de Krugman, aunque obvia, debe tenerse en cuenta: aún no es posible ofrecer una respuesta clara al debate multilateralismo-regionalismo y hay que seguir investigando.

Frankel *et al.* retoman la línea investigadora iniciada por Krugman; señalan, sin embargo, que los resultados del modelo de ese autor dependen del supuesto de ausencia de costos de transporte.¹⁷ Si éstos son prohibitivos en escala intercontinental, entonces la formación de bloques continentales maximiza el bienestar mundial (porque al no existir comercio intercontinental, en cada bloque continental sólo se creará comercio). Además de introducir los costos de transporte en su modelo, Frankel convierte en variable el grado de preferencia dentro del bloque (que puede ir de 0 a 100 por ciento), lo que le permite evaluar los efectos de la regionalización dependiendo del valor de ambos parámetros (costos de transporte y grado de preferencia interno). El principal resultado, para un modelo con tres bloques continentales integrados cada uno por 16 países, es el siguiente: el bienestar en cada bloque (y en un mundo de tres bloques) se maximiza siguiendo una correlación entre los costos de transporte intercontinentales y el grado de preferencia dentro del bloque. Esto es, para un bajo (alto) costo de transporte interbloques, un bajo (alto) grado de preferencia intrabloque maximiza el bienestar. Sin embargo, si bien un bajo grado de preferencia intrabloques aumenta el bienestar para cualquier nivel de costo de transporte interbloques, un alto grado de preferencia lo reduce si los costos de transporte no son elevados. En consecuencia, el modelo sugiere que la probabilidad de que un número reducido de bloques mejore el bienestar aumenta con un grado de preferencia bajo dentro de los mismos. Este resultado confirma lo apuntado por Lipsey años atrás.

A diferencia de los efectos estáticos, que se han desarrollado con un aparato teórico formalizado, los efectos dinámicos de la integración comercial carecen de este aparato y se enuncian con base en principios económicos observados de forma empírica. Los más mencionados son: a) economías de escala; b) incremento de la competencia (reducción de la ineficiencia), y c) aumento de la inversión (estimulada por el mayor tamaño del mercado).

Junto a estos efectos dinámicos tradicionales, hay otros factores que en el proceso de regionalización pueden actuar para

15. P. Krugman, “Regionalism versus...”, *op. cit.*

16. T.N. Srinivasan, comentarios al artículo de P. Krugman, “Regionalism versus multilateralism: analytical notes”, en J. de Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, 1993.

17. J.A. Frankel, E. Stein y S. Wei, *op. cit.*

maximizar su efecto en el bienestar mundial. Partiendo de la base que el principal efecto negativo de la integración comercial se deriva de la desviación de comercio, se pueden establecer las condiciones para que, en un entorno dinámico, ésta se minimice. Esto se logrará en la medida en que las áreas de integración que se constituyan: a) se liberalicen progresivamente frente a terceros, y b) estén abiertas a la incorporación de nuevos miembros.

La primera condición se dará si se mantiene una política comercial cooperativa, enmarcada en la OMC. A la adopción de un regionalismo abierto contribuirá el éxito del propio proceso integrador. Si los efectos estáticos y dinámicos positivos impulsan un incremento de la productividad y del crecimiento económico, la mayor competitividad de las áreas de integración propiciará una apertura al exterior de las mismas: los mayores volúmenes de producción requerirán la búsqueda de nuevos mercados, los cuales se abrirán en la medida en que puedan acceder, a su vez, a las áreas regionales. Los propios efectos dinámicos se reforzarán si el proceso de integración no se limita al comercio y avanza (como en la Unión) hacia la liberalización de los factores y la integración monetaria. El avance en la integración económica requerirá leyes sobre libre competencia en toda el área, que garanticen una competencia leal entre los países miembro lo que determinará nuevos impulsos al crecimiento. En la medida en que esto suceda, las áreas estarán más dispuestas a aceptar el juego de las ventajas comparativas y a adoptar una actitud cooperativa con el exterior que propicie la apertura.

La segunda condición —ampliación de las áreas de integración— está muy relacionada con la primera. Si las áreas de integración tienen éxito, atraerán a nuevos países, deseosos de formar parte de un mercado amplio, en crecimiento y preferencial. Esta evolución (que se observa en la Unión Europea) generará bloques cada vez mayores, con mercados crecientes y competitivos, propensos a negociar en el plano multilateral con base en la reciprocidad de concesiones.

EFFECTOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA MÉXICO Y ESPAÑA

La teoría de la integración esbozada en el apartado anterior pone de relieve la multitud de elementos que intervienen a la hora de calcular los efectos de la integración. Ello se torna más difícil cuando se trata de valorar el efecto en dos países que ingresan a bloques comerciales con distintas características legales, con socios económicamente diferentes y en condiciones de acceso muy distintas. La teoría se elaboró para uniones aduaneras, los efectos estáticos son difícilmente mensurables y los efectos dinámicos lo son más aún. Hay elementos políticos muy importantes en la integración; ésta puede convertirse en un proceso en el que se van transfiriendo competencias, lo que tiene efectos adicionales; el marco multilateral tiene un peso considerable en todo el proceso. Por todo ello, el objetivo de este ensayo es modesto: se trata de evaluar los efectos que cabe esperar (teniendo en cuenta todas estas dificultades) de uno y otro proceso.

Efectos del TLCAN para México

En el caso de México, la literatura sobre los efectos de la integración ha sido muy abundante desde que se puso en marcha el TLCAN. Naturalmente es imposible, seis años después de su inicio, hacer una evaluación fiable de los efectos porque el tiempo transcurrido es muy corto y los efectos percibidos no se deben sólo al TLCAN. Por ello, cabe atenerse, sobre todo, a un análisis teórico de los resultados esperados. De esta manera, las consecuencias del TLCAN para México deben estudiarse desde varios puntos de vista. En primer lugar, desde una perspectiva general, observando los efectos en las variables macroeconómicas (tasa de crecimiento, inflación, tipos de interés, nivel salarial, entradas de capital, rendimiento del capital). En segundo, estudiando los efectos de carácter sectorial y en tercero desde el enfoque estático de la teoría de la integración comercial (creación y desviación de comercio).

La integración de México en el TLCAN tiene efectos de alcance muy distinto para los países que forman el bloque. Estados Unidos es la primera potencia económica mundial y su PIB es, aproximadamente, 25 veces superior al de México. Canadá, con un PIB muy superior al de México, pero con una población mucho menor, comerciaba muy poco con éste antes del Tratado (0.4% de su exportación y 1% de su importación, en 1987). Casi todos los analistas del TLCAN señalan que la participación de Canadá en el bloque comercial ha obedecido más a objetivos estratégicos que a los beneficios que, a corto plazo, espera obtener. En concreto, se considera que dicha nación quiso evitar que se le marginara de un proceso de ampliación del TLCAN (y perder la capacidad de influir en el mismo), así como que se le discriminara en el acceso al mercado mexicano.¹⁸ Teniendo en cuenta que el interés del presente análisis se centra en los efectos del Tratado en México, no se abundará en los resultados que se esperan de la integración para Estados Unidos y Canadá. En cualquier caso, hay que destacar que los principales efectos se deben centrar en México debido a: a) la enorme asimetría entre las economías mexicana y estadounidense, y b) la escasa importancia del comercio entre México y Canadá. El aumento del intercambio entre Estados Unidos y México afectará mucho más a la economía de este último que a la del primero: para éste, el comercio con México (aunque el tercero en importancia para los dos flujos) representaba, en 1990, 7.2% de su exportación y 6% de su importación; para México, por el contrario, el comercio con su vecino del norte representaba ese mismo año 79% de su exportación y 66% de su importación. Es decir, en términos relativos Estados Unidos es, económicamente, mucho más importante para México que a la inversa. En cuanto a Canadá, aunque el comercio mutuo pueda crecer de manera significativa, se parte de niveles muy bajos y el efecto para ambos países será de menor importancia.

18. R. Wonnacot, "Canada's Interests and the NAFTA", en R.S. Belous y J. Lemco (eds.), *NAFTA as a Model of Development. The Benefits and Costs of Merging High-and-Low-Wage Areas*, State University of New York Press, 1995, p. 141.

La integración comercial entre los tres países se suele abordar a partir de un modelo de equilibrio de corte neoclásico. En ocasiones, al modelo de competencia perfecta se le introducen variantes para algunos sectores, considerados de competencia imperfecta. En éstos se aplica el supuesto de competencia monopolística.¹⁹ De acuerdo con el modelo neoclásico más tradicional (Heckscher-Ohlin-Samuelson), la liberalización comercial entre dos países con diferentes dotaciones factoriales debe arrojar los siguientes resultados: a) cada país deberá aumentar la exportación de los bienes que emplean en mayor proporción el factor o los factores más abundantes (y, por tanto, más baratos) en el país; b) lo contrario sucederá con las importaciones: cada país aumentará las de los bienes que emplean en su producción los factores más escasos (y más caros) en el país, y c) como consecuencia de los flujos comerciales generados y de las demandas factoriales que originan se producirá una convergencia en los precios de los factores en los dos países.

Los dos primeros efectos surgen del juego de las ventajas comparativas. Cada país tendrá ventaja en los bienes que produce a un costo relativamente menor y éstos serán los que empleen de forma más intensiva los factores más baratos en el país (los que abundan más). La reasignación de recursos a que dan lugar las nuevas corrientes comerciales generadas afectará las retribuciones de los factores que se emplean en su producción: en cada país aumentará (disminuirá) la demanda de los factores empleados en la producción de los bienes que van a ser exportados (importados); en consecuencia, en cada país mejorará la renta de los factores abundantes (baratos) y disminuirá la renta de los factores escasos (caros). Aplicado el modelo al caso de la economía mexicana, la conclusión es clara: México es un país en desarrollo donde hay abundancia de trabajo (sobre todo no calificado) y escasez de capital, tecnología y trabajo calificado. Lo contrario ocurre en Estados Unidos. Por tanto, México tiene ventaja comparativa en los bienes que utilizan, en su producción, mucha mano de obra no calificada y su principal socio tiene ventaja en los bienes que emplean mucho capital, tecnología o trabajo calificado. En México, el factor beneficiado por la liberalización sería el trabajo sin calificar y en el vecino del norte los factores beneficiados serían el capital y el trabajo calificado. El modelo Heckscher-Ohlin parte del supuesto de competencia perfecta en todos los sectores productivos y de la ausencia de movilidad internacional de los factores (trabajo, capital, tecnología). La alternativa teórica a una situación en la que hay competencia imperfecta en algunos sectores suele ser introducir modelos de competencia monopolística para los mismos y, si hay movilidad factorial (sobre todo del capital), analizar los efectos derivados de los flujos de inversión sobre la dotación y las demandas de factores.

Este marco general de análisis permite explicar algunas de las posiciones mantenidas por los agentes sociales y económicos ante el proyecto del TLCAN. Así, en Estados Unidos la prin-

cipal oposición al Tratado provino de los sindicatos y de las empresas que emplean mano de obra poco calificada. La razón es obvia: los bienes que producen se obtienen a un costo menor en México (porque el trabajo es más barato) y por ello peligran las ventas y los puestos de trabajo en dichos sectores de aquel país. Este primer argumento se ve reforzado por un segundo: si se tiene en cuenta la movilidad de los factores (del capital, en particular) el peligro para esos mismos sectores aumenta. Atraídos por el menor costo laboral de México, las empresas de Estados Unidos deslocalizarían su producción en México para, desde allí, exportar al mercado americano, ausentes ya (por el TLCAN) los obstáculos que encarecían esta estrategia. Una argumentación paralela se observa con relación al ambiente. La deslocalización puede venir motivada por los menores costos ambientales que deben asumir las empresas en México. Dichos temores tienen fundamento pero se derivan de un análisis muy parcial de los efectos de un acuerdo de liberalización. Todo proceso de este tipo genera pérdidas y ganancias; hay que compararlas. Las ganancias proceden, fundamentalmente, de una mejora en la asignación de recursos: cada país aumenta la producción en los sectores en que dispone de ventaja comparativa. En el caso de Estados Unidos, ello significa nuevos incentivos para invertir en bienes de equipo, tecnología, educación. Ciertamente, a corto plazo, hay perdedores; sin embargo, se puede neutralizar estas pérdidas por medio del presupuesto. Más aún en un país como Estados Unidos, casi sin desempleo y en un entorno de fuerte y prolongado crecimiento económico. En cualquier caso, los problemas que plantean los bajos costos laborales y ambientales de México llevaron al gobierno estadounidense a introducir esta cuestión en el Tratado, particularmente en los acuerdos colaterales.

En el caso de México, la oposición al Tratado venía de los mismos sectores que antes habían cuestionado la liberalización y la apertura de la economía: los sectores tradicionalmente protegidos de la competencia exterior. Sin embargo, el rápido proceso de liberalización registrado por México entre 1985 y 1994 había limitado la oposición. El programa de reformas previsto en el Pacto preveía cinco años para su aplicación y se cumplió en un año y medio.²⁰ El TLCAN programó un período de desarme arancelario suficientemente largo (15 años) para permitir un ajuste gradual a la mayor competencia que se avecinaba.

La conclusión más generalizada en la literatura²¹ sobre el TLCAN es que va a favorecer un aumento del bienestar en los tres países, sobre todo en México. En éste tal incremento se sitúa entre 5 y 8 por ciento (menor que 1% en Estados Unidos y Canadá). Una segunda conclusión es el aumento, en los tres países, de los salarios. De nuevo el más elevado corresponde a México (entre 1 y 16 por ciento). En los otros países el aumento corresponde a la retribución salarial media, es decir, contando el trabajo calificado (cuyo salario sube) y el no calificado (que baja). En los tres países se incrementa la retribución del capital. Este resultado, que podría parecer contradictorio —en el caso de Méxi-

19. D. Brown, A. Deardorff y R. Stern, "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assesment", *The World Economy*, vol. 15, núm. 1, enero de 1992.

20. S. Rajapatirana, L.M. de la Mora y R. Yatawara, *op. cit.*

21. L. Waverman, *op. cit.*

co— con el modelo neoclásico expuesto se explica por la inclusión de los movimientos de capital, en particular de la inversión directa. El aumento del capital derivado de la inversión en México de empresas de Canadá y sobre todo de Estados Unidos reequilibrará la dotación factorial de México y generará un mayor crecimiento; por esa vía habrá mayores ganancias para trabajadores y empresas. En algunos estudios, el papel de los movimientos factoriales resulta central a la hora de valorar los efectos del TLCAN en México. A este respecto, hay que destacar que la inclusión en el Tratado del principio de trato nacional para las inversiones regionales proporciona a estas últimas mayores facilidades y garantías de las que gozaba, y representa un incentivo adicional para la afluencia de inversión de Estados Unidos y Canadá hacia México. Se considera que el flujo de capital físico arrastrará una demanda creciente de capital humano (trabajo calificado), el cual, a su vez, podría provenir de las dos economías del norte. En todo caso, el factor cuya retribución aumentaría en mayor medida sería el trabajo calificado. Esta conclusión es muy importante pues implica que el Tratado genera un incentivo adicional para invertir en educación, lo que permitirá acelerar la convergencia real de México con sus vecinos del norte. Otro aspecto crucial de la entrada de capital deriva de la transferencia de tecnología que llevará aparejada. En conjunto, estos tres efectos dinámicos (a medio plazo), acumulación de capital físico, aumento del capital humano y transferencia de tecnología, constituyen los más positivos que cabe esperar del TLCAN. Son los que permitirán incrementar la productividad de la economía de México y, en consecuencia, su nivel de bienestar. El cuarto resultado se refiere al efecto en el comercio. De nuevo la mayor alza la registra México (entre 10 y 18 por ciento). Dependiendo de los escenarios adoptados, el aumento de las exportaciones es mayor o menor que el de las importaciones.²² Según varios estudios, el TLCAN generará un mayor déficit en cuenta corriente en México, financiado con entradas de capital, sobre todo de Estados Unidos pero también de países no pertenecientes al área (de Europa y Asia), atraídos por el más fácil acceso al mercado de América del Norte.

Una segunda línea de análisis es el efecto sectorial que cabe esperar del TLCAN. A este respecto, las divergencias entre estudiosos son notables: en general, los sectores cuyas exportaciones se verán más impulsadas por el Tratado son: agricultura (algunos subsectores), semimanufacturas e industria pesada (algunos subsectores). En particular, los productos industriales que más elevarán sus ventas externas son: textil y vestido, cristalería, metales no férreos, productos metálicos y maquinaria eléctrica. En algunas industrias de México se estima que la producción y el empleo pueden disminuir: química, productos derivados del petróleo, productos del caucho, hierro y acero.²³ En el sector agrícola, algunos autores²⁴ consideran que el TLCAN

tendrá un efecto global positivo (mejora de 5%); otros esperan que se reducirá la renta del sector.²⁵ Las diferentes opiniones se derivan del carácter dual de la agricultura mexicana; por un lado un sector moderno y competitivo (frutas, hortalizas, agricultura tropical) y, por otro, un sector tradicional, muy protegido, centrado en la producción de maíz, con escasas posibilidades de competir con la producción estadounidense. Por ello, los resultados esperados difieren por factores productivos y productos. Según los cálculos más positivos, el rendimiento del capital agrícola aumentaría 8% y la renta de la tierra caería de forma generalizada. Los salarios de los trabajadores del campo también disminuirían (14%), a pesar de que ya son mucho menores que en los restantes sectores de la economía. Parece claro que la sobredimensión del empleo agrícola en México debe ir reduciéndose paulatinamente, conforme se moderniza la estructura productiva del país. En la actualidad, la agricultura emplea 27% de la población activa y genera 7% del PIB. Esta asimetría, propia de todas las economías en desarrollo, debe ir reduciéndose mediante un traslado de empleo a la industria y los servicios. Este proceso se vería facilitado por el auge esperado en determinadas ramas industriales y de servicios (en la actualidad, este sector sólo absorbe 50% del empleo) y por un mayor gasto en programas educativos en el medio rural. En todo caso, la reducción del empleo agrícola podría nutrir nuevos flujos migratorios hacia Estados Unidos. Esta perspectiva choca con el escenario previsto por muchos estudiosos del TLCAN: el mayor crecimiento económico en México permitiría frenar la emigración. Un autor considera que en 10 o 15 años, la que se efectúa de modo ilegal podría reducirse hasta un 50 por ciento.²⁶

Por productos, las diferencias de resultados son llamativas: por un lado, se espera un descenso en la producción de buena parte de la agricultura cerealera (maíz, sorgo, trigo); por otra, un aumento en la de azúcar, algodón, sésamo, café, tabaco, frutas y hortalizas, madera, pescado.²⁷

El análisis estático tradicional sobre la creación y desviación de comercio arroja resultados dispares. Por un lado, se considera que México no generará un volumen significativo de desviación de comercio dado que su principal proveedor (antes del TLCAN) era, precisamente, Estados Unidos. Desde esta posición, el efecto sería, fundamentalmente, de creación y expansión de comercio. Esta visión optimista no la comparten otros autores. Ya se ha comentado el planteamiento de Panagariya; sin embargo, en su argumentación se observa la presencia de un conjunto de supuestos poco realistas. La curva de oferta de los productores estadounidenses que ya exportaban a México debe ser lo suficientemente elástica para acaparar el mercado u obligar a los proveedores

25. L. Klein y D. Salvatore, "Welfare Effects of the North American Free Trade Agreement", *Journal of Policy Modeling*, vol. 17, núm. 2, 1995.

26. J. Bustamante, "Mexico's Interests and the NAFTA", en R.S. Belous y J. Lemco (eds.), *NAFTA as a model of Development. The Benefits and Costs of Merging High-and-Low-Wage Areas*, State University of New York Press, 1995.

27. J. Romero, *op. cit.*

22. D. Brown, A. Deardoff y R. Stern, *op. cit.*

23. *Ibid.*

24. J. Romero, "Mexican Agriculture: Distribution and Efficiency Effects of Eliminating Price Distorsions", *The World Economy*, vol. 21, núm. 5, julio de 1998.

de otros países a reducir sus precios para no perder competitividad en el mercado mexicano. En este caso mejoraría la relación real de intercambio de México y habría un efecto positivo adicional en la economía de este país. A favor de la existencia de desviación de comercio en México juega la notable preferencia que, para Estados Unidos y Canadá, originará el desarme arancelario (y de otras barreras): el arancel promedio de México era aún bastante alto en 1993 (por encima de 12%) y su desaparición proporciona una ventaja considerable a las empresas norteamericanas (sobre todo en algunos productos). En un estudio de 1998,²⁸ en el que se efectúa un cálculo de la creación y desviación de comercio en los tres países del TLCAN para una selección de los principales productos comercializados, se obtienen los siguientes resultados: a) se calcula en 2 000 millones de dólares el aumento del comercio generado por la liberalización; b) Estados Unidos registra el mayor aumento de comercio y México el menor (en buena medida por sus bajas elasticidades demanda-precio y demanda-renta); c) el aumento de las importaciones estadounidenses procedentes de México se debe en 85% a creación de comercio (15% a desviación); lo contrario sucede con las importaciones de Canadá originarias de México (2% de creación, 98% de desviación), y d) en las importaciones de México procedentes de Estados Unidos, la creación supera con amplitud a la desviación (65 y 35 por ciento, respectivamente); en las procedentes de Canadá sucede lo contrario (96% de desviación). En síntesis, la principal desviación de comercio se origina en el intercambio entre México y Canadá (en los dos sentidos) y las exportaciones de México aumentan bastante menos que sus importaciones. Este último resultado coincide, como se indicó, con el de otros estudiosos que consideran que el TLCAN generará un importante déficit comercial de México con Estados Unidos.

En cuanto al efecto en las importaciones de Estados Unidos procedentes de México conviene decir algo más. La protección exterior de la economía de aquel país era mucho menor (un arancel promedio en torno a 4%) y por ello la desviación de comercio debería ser menor. En cualquier caso, en algunos productos, esa protección es mucho mayor y el grado de preferencia del que se beneficiarán los productores de México será importante. Muchos estudiosos de América Latina prevén una importante sustitución de importaciones originarias del subcontinente por aquellas procedentes de México. Sin embargo, el más reciente estudio sobre la desviación de comercio en Estados Unidos no corrobora estas expectativas.²⁹ Por el contrario, considera que el importante aumento de las exportaciones de México a ese país de 1994 a 1999 no se debe, en lo esencial, al TLCAN (y a la preferencia que proporciona), sino a la ganancia de competitividad debida a la fuerte devaluación de 1994 y a la posterior depreciación del peso desde que entró en flotación. Krueger señala que

el crecimiento de las exportaciones de México no se ha centrado exclusivamente en el mercado estadounidense sino que ha sido general, ganando cuota en el mercado mundial. En todo caso, si bien es cierto que la fuerte depreciación del peso ha debido ser el factor determinante del crecimiento general de la exportación de México, no cabe duda que la preferencia lograda en el mercado estadounidense (más aún cuando la liberalización sea efectiva, dentro de unos años) debe generar desviación de comercio respecto a los competidores más inmediatos de los bienes mexicanos (productores latinoamericanos).

Una vez expuestos los principales resultados esperados de la integración comercial, en lo que sigue se pasa revista a la evolución de la economía de México, en particular en el comercio y las inversiones. El auge del comercio desde 1994 avalaría los planteamientos favorables al TLCAN, aunque parece claro que el principal factor determinante de ese auge atañe a la evolución del tipo de cambio, máxime cuando a partir de la devaluación de 1994 el saldo comercial ha cambiado de signo (de déficit a superávit). De cualquier modo, se ha registrado un auge espectacular de las exportaciones, sobre todo a Estados Unidos y Canadá pero también hacia otros destinos. Esos dos países han aumentado su cuota en las exportaciones y las importaciones de México, lo que concuerda con los efectos de concentración comercial esperados de un proceso de integración. Desde la perspectiva de las economías del norte, se observa lo siguiente: en Estados Unidos ha aumentado la cuota de México tanto en la importación como en la exportación (ahora ambas se sitúan por encima de 10%); en Canadá aquella se ha incrementado en la importación (ahora de 2.5%), pero se mantiene muy baja, sin variación, en la exportación (0.4%). En cuanto a la entrada de capital en México con posterioridad a la firma del Tratado, los resultados son igualmente positivos. Tras crecer de manera muy significativa la IED de Estados Unidos en México en 1994, se mantuvo a ese nivel al año siguiente, para seguir creciendo con vigor en 1996 y 1997. Ciertamente, desde 1994 la IED estadounidense en América Latina aumentó 50%, pero en México el incremento fue mayor. En la actualidad este país es el segundo receptor de esa IED (tras Brasil) y el primero en el sector de manufacturas. Además, en términos per cápita, México es el primer receptor de la IED de Estados Unidos.³⁰ Además, el aumento de la IED originaria de otros países ha sido muy notable y México se ha convertido, después de 1994, en el segundo receptor de ese tipo de recursos entre las economías emergentes, detrás de China.³¹ Este último dato es de particular importancia pues reduce los temores que originó la inclusión en el Tratado de unas normas de origen regional particularmente severas en algunos sectores industriales (textil y automóviles, sobre todo), las cuales constituyen uno de los inconvenientes de las condiciones pactadas en el TLCAN.

28. D. Karemera y K. Ojah, "An Industrial Analysis of Trade Creation and Diversion Effects of NAFTA", *Journal of Economic Integration*, vol. 13, núm. 3, 1998.

29. A.O. Krueger, *Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA*, NBER Working Paper núm. 7429, Cambridge, diciembre de 1999.

30. J. Schott y G.C. Hufbauer, "Whither the Free Trade Area of the Americas?", *The World Economy*, vol. 22, núm. 6, agosto de 1999.

31. F. de Mateo, "México y la búsqueda de espacios: hacia un TLC con la Unión Europea", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, México, junio de 1999.

Tras este somero análisis de los efectos del TLCAN para México, convendría concretar los aspectos negativos que, sin duda, ha de tener ese Tratado. En primer lugar, todo proceso de liberalización genera pérdidas en algún sector. En el caso de México, los sectores que han estado más protegidos en el pasado se verán cada vez más expuestos a la competencia y algunas empresas y trabajadores sufrirán las consecuencias del ajuste. Es el caso, en particular, del sector agrícola tradicional. En segundo lugar, la opción integradora elegida por México puede afectar negativamente a algunos países de América Latina (por desviación de comercio e inversiones de Estados Unidos), lo que entraña problemas de índole político. En tercer lugar, algunos aspectos del Tratado (normas de origen muy estrictas en algunos sectores —textil y automóvil, sobre todo— y acuerdos colaterales sobre trabajo y ambiente) introducen interrogantes sobre los beneficios esperados de la integración. Sin embargo, las normas de origen rígidas pueden impulsar actividades industriales en provisión de bienes intermedios. Asimismo, las cláusulas sobre los derechos y la protección social del trabajo y sobre la preservación del ambiente, aunque pueden ser obstáculos a corto plazo, México debe asumirlas desde una perspectiva positiva: primero, porque hasta la fecha no ha habido apelaciones significativas a dichos acuerdos para frenar, en Estados Unidos o Canadá, las importaciones de México; segundo, porque el proceso de desarrollo económico instaurará en este país condiciones, en estos ámbitos, cada vez más próximas a las de los países con los que se ha integrado. En cuarto lugar, el TLCAN (al contrario que la Unión Europea) no incorpora ningún sistema de compensación mediante la transferencia de renta desde los países más desarrollados hacia el menos desarrollado. El Tratado tampoco prevé ninguna profundización en la integración (liberalización de la emigración, unión económica y monetaria, etcétera). En quinto lugar, la desviación de comercio que va a generar la integración regional: la subida de aranceles que se ha producido en 1995 para hacer frente a la crisis propicia una mayor desviación de comercio al aumentar de manera significativa el margen de preferencia de las importaciones regionales.

Efectos de la Unión Europea para España

La integración de España en la Unión Europea (UE) ha tenido efectos claramente positivos en la economía española. Siguiendo a Martín, esta valoración puede confirmarse por medio de cinco indicadores de convergencia en bienestar y desarrollo económicos.

1) La variación de la renta per cápita de España respecto a la media de la UE. En 1985 (el año anterior al ingreso de España en la Unión), aquella era 70% de la media europea; en 1998 la diferencia se acortó diez puntos porcentuales. Ciertamente, la convergencia resulta lenta si se compara con la que ha registrado Irlanda. Sin embargo, ha sido suficientemente significativa y todo parece indicar que va a proseguir en los próximos años.

2) La tasa de desempleo. En 1985, en España ésta se situaba en 21% de la población activa (10% en la UE); en 1999 descen-

dió a 16% (y la de la Unión a 9.5%). Es verdad que en España dicha tasa aumentó en los primeros años de pertenencia a la UE, alcanzando un máximo de 24% en 1994 y que en la actualidad sigue siendo la más alta del bloque europeo.

3) El capital humano. De 1985 a 1996 España redujo su diferencia con la media de la UE en seis puntos. Aún sigue siendo importante la diferencia (34 puntos) y este es, junto al desempleo, uno de los retos más importantes que ha de afrontar España en los próximos años.

4) El acervo de capital tecnológico. Se ha producido una convergencia de 13 puntos, bastante superior a la lograda en capital humano (seis puntos); pese a ello, el desfase con la UE sigue siendo muy considerable.

5) El porcentaje de gastos en protección social sobre el PIB. En este campo la diferencia, de 1985 a 1996, se ha acortado en ocho puntos (de 74 a 82 por ciento de la media de la UE). En síntesis, desde su ingreso a la UE, España ha registrado un proceso de convergencia hacia el nivel de bienestar y desarrollo de los países con los que se ha integrado. La convergencia ha tenido lugar, con diferente intensidad, en todos los indicadores considerados, aunque las diferencias siguen siendo aún importantes.

En el terreno macroeconómico la convergencia ha sido notable. Desde luego, han influido mucho en ello los requisitos de convergencia impuestos en el Tratado de Maastricht para la adopción de la moneda única. En cualquier caso, en ese campo se ha producido una convergencia casi plena en las variables macroeconómicas más relevantes; una convergencia hacia una situación de mucha mayor estabilidad y equilibrio. La inflación diferencial se ha reducido en más de cuatro puntos, el déficit fiscal ha caído por debajo de 3% del PIB, los tipos de interés se han reducido drásticamente e igualado a los de la Unión Monetaria y la deuda pública ha disminuido.

Desde su ingreso a la UE el sector externo (comercio e inversiones) de la economía española ha registrado variaciones considerables en términos cuantitativos y cualitativos. Cuantitativamente, se ha producido una importante apertura de la economía española: la tasa de apertura (exportaciones más importaciones de bienes y servicios sobre el PIB) aumentó de 38% en 1986 a 50% en 1996. La distribución geográfica del comercio exterior se ha concentrado en la UE: en las exportaciones ésta aumentó su participación de 63 a 71 por ciento y en las importaciones de 54 a 66 por ciento, en el mismo lapso. En los primeros años de la integración (hasta 1989) se produjo un fuerte deterioro en el saldo comercial con la UE; más tarde, la tasa de cobertura fue aumentando hasta recuperar valores cercanos a los iniciales. Este fenómeno refleja, en la primera fase, la profunda desprotección (y la equivocada política cambiaria) frente a la competencia europea que supuso la integración y, en la segunda, la capacidad de reacción para ganar competitividad y nuevos mercados que tuvo la economía española.³² La evolución de la inversión directa en España desde su ingreso en la UE ha

32. J.M. Hernando M., "El comercio exterior español: balance de una década en la Unión Europea", *Información Comercial Española*, núm. 766, octubre-noviembre de 1997, pp. 147-161.

respondido, en los primeros cinco años, a las expectativas: un aumento considerable, sobre todo de IED, procedente de los países de la UE. Desde los noventa, dicha inversión se ha reducido en tanto ha aumentado la que España realiza en el exterior debido al mayor grado de desarrollo de su economía y a la necesidad de reforzar la presencia de la empresa española en el exterior.

Los cambios cualitativos operados en la estructura del comercio exterior también son importantes. En términos generales se observa un acercamiento a la estructura comercial (en la exportación y la importación) de los países más desarrollados de la UE. En las exportaciones, en particular, ha aumentado la participación de los sectores con fuerte demanda internacional e intensivos en tecnología, si bien también se ha incrementado, en mucho menor medida, la de los sectores de demanda débil y tecnología baja.

Respecto al efecto creación-desviación de comercio se ha generado esta última en algunos productos agrícolas (debido a la Política Agrícola Común), y fuerte creación y expansión de comercio en los productos industriales. Casi todos los analistas coinciden en señalar que la creación de la UE ha tenido débiles efectos de desviación de comercio (al proseguir la liberalización del área en el marco multilateral) y que la creación de comercio ha tenido costos de ajuste moderados. Esto último debido al predominio de la especialización intraindustrial, menos costosa, sobre la intersectorial.

CONSIDERACIONES FINALES

La decisión de México y España de formar parte de un bloque regional es claramente positiva. España pertenece a la Unión Europea desde hace 15 años y los efectos de la integración han sido muy favorables. En ello han influido, en parte, las cuantiosas transferencias de fondos que ha recibido España, así como la ausencia de diferencias económicas abrumadoras entre España y la UE. En el caso de México, las diferencias con las economías de Estados Unidos y Canadá son mucho mayores y ello puede generar ciertas dudas y preocupación sobre los efectos a mediano plazo. La experiencia del TLCAN es pionera en la historia y, por ello, son evidentes los riesgos asumidos por México al integrarse con países mucho más desarrollados. La integración mexicana presenta algunos inconvenientes (ausencia de mecanismos de transferencia o compensación, probable desviación de comercio, normas de origen muy estrictas en algunos sectores, fuertes ajustes en otros sectores), aunque las ventajas que ofrece también son importantes (entrada de capital físico y humano, tecnología, aumento de la exportación, mayores incentivos al desarrollo).

Independientemente de los efectos positivos tradicionales de un proceso de integración (estáticos y dinámicos) que de por sí justificarían la entrada en un bloque regional, hay dos consideraciones que, en el caso de México y España, otorgan a la opción regional elegida ventajas adicionales: a) en un mundo crecientemente globalizado, la política comercial proteccionista,



España pertenece a la

Unión Europea desde

hace 15 años y los

efectos de la

integración han sido

muy favorables

mantenida en un pasado reciente por México y España, ha perdido su razón de ser. Esa estrategia se acompañó de políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria) poco rigurosas (fuertes déficit e inflación) que configuraron, en ambos países, un escenario económico inestable y cerrado frente a la situación económica imperante en los países más desarrollados de su entorno. La recurrente devaluación del peso y la peseta frente a las monedas de los países vecinos más desarrollados era uno de los síntomas más visibles de la debilidad de ambas economías. En ese contexto, los inconvenientes de mantener esas políticas eran cada vez más evidentes. España, primero, y México, después, fueron modificándolas al aplicar con mayor rigor las políticas macro e introducir la disciplina de mercado —en el interior y frente al exterior— al sistema económico, y b) ante la conveniencia de adoptar políticas de estabilización y liberalización, el ingreso en un bloque regional donde estas políticas están más desarrolladas y consolidadas implica un grado de compromiso tan profundo con ellas que hace difícil dar marcha atrás. Desde luego, se trata de una terapia de choque, aunque España ha demostrado en su historia reciente su capacidad para reaccionar ante la liberalización (con el Plan de Estabilización y con la integración a la UE). Tras una etapa corta de ajuste (siempre hay costos al abordar un cambio), ese país ha sido capaz de adaptarse a las nuevas reglas del juego y ha conseguido aproximarse a los niveles de bienestar y desarrollo de las economías con las que se ha integrado. En el caso de México, las ventajas de la integración en el TLCAN son menos evidentes que en el caso español. Sin embargo, ésta era la opción aperturista más clara que tenía a su alcance. El camino emprendido consolida las reformas económicas adoptadas desde mediados de los ochenta y abre importantes perspectivas de modernización y desarrollo. Aunque no hay mecanismos automáticos de transferencia, la existencia del Tratado debe favorecer una actitud más solidaria de Estados Unidos y Canadá que tienda a preservar el proyecto. 