

NUMERO: 45

FECHA: Enero-Febrero 1992

TITULO DE LA REVISTA: El Estado Reformado

INDICE ANALITICO: Tratado de Libre Comercio

AUTOR: Godofredo Vidal [*]

TITULO: Los Ciclos Políticos y el TLC

ABSTRACT:

A simple vista, es normal que los gobiernos de los tres países muestren incomodidad con la eventual postergación de la firma del Tratado. Pero su insatisfacción es menos sobre los contenidos económicos del TLC que sobre sus propias consideraciones políticas internas. En efecto, existe en el gobierno de México y en el de Canadá el temor real de que el Sr. Bush no alcance la reelección en 1992, y que la negociación económica trilateral deba ser continuada con un gobierno demócrata. [1] Una prórroga pondría al proceso legislativo de los EU demasiado cerca de las casi seguras elecciones generales en Canadá para 1992 o 1993 y por supuesto, del proceso preelectoral mexicano.

TEXTO:

Un gran revuelo ha surgido acerca de la fecha de la presentación del texto del Tratado de Libre Comercio norteamericano ante el Congreso de los Estados Unidos. El Congreso, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, deberán ratificar o rechazar in toto el texto del Tratado, de acuerdo a la modalidad de "vía rápida" establecida el 23 de mayo de este año por los diputados, que autoriza al Ejecutivo a realizar negociaciones comerciales internacionales sin que el Congreso intervenga directamente hasta su conclusión. Para aprobar o rechazar el texto del TLC, el Congreso dispone de 60 días legislativos a partir de la presentación del documento, que equivalen a un plazo real de entre 5 a 10 meses; ello significa que si las Administraciones de México, Estados Unidos y Canadá desean ver concluido el Tratado en 1992, el proceso legislativo ocurrirá en plena campaña electoral en los Estados Unidos.

Junto a este factor en el ciclo político, existe otro de no menos importancia. Las negociaciones dentro del GATT han sido reanudadas recientemente y muestran algunos avances importantes. Esta situación exigirá la mayor atención a la representación comercial de los Estados Unidos, que difícilmente será conciliable con las negociaciones que se realizan en el TLC.

Esta intersección de situaciones hace a todas luces incómoda la intención de apresurar la conclusión del Tratado en 1992. Aún así, ni los gobiernos de México ni de EU han dado hasta ahora muestras de querer desligar el proceso negociativo del ciclo político de este país (y el de Canadá decididamente ha apoyado la conclusión rápida de las negociaciones). Ante esta situación, surge naturalmente la pregunta de ¿qué está en juego?. O en otras palabras: ¿el que se firme en 1992 o en 1993 altera significativamente los términos de la integración económica que busca el TLC?

A simple vista, es normal que los gobiernos de los tres países muestren incomodidad con la eventual postergación de la firma del Tratado. Pero su insatisfacción es menos sobre los contenidos económicos del TLC que sobre sus propias consideraciones políticas internas. En efecto, existe en el gobierno de México y en el de Canadá el temor real de que el Sr. Bush no alcance la reelección en 1992, y que la negociación económica trilateral deba ser continuada con un gobierno demócrata. [1] Una prórroga pondría al proceso legislativo de los EU demasiado cerca de las casi seguras elecciones generales en Canadá para 1992 o 1993 y por supuesto, del proceso preelectoral mexicano. En Canadá, el partido Conservador del Primer Ministro Mulroney tendrá enormes dificultades para hacer vendible el Tratado Trilateral, y para evitar que las crecientes críticas a los impactos sociales y económicos del Tratado que firmó en 1988 con los EU se conviertan en el eje de la lucha electoral. En México, las percepciones en ascenso de que el TLC no sólo acarreará beneficios, sino también costos (sociales, económicos y políticos) pudieran afectar grandemente el temperamento de la opinión pública y sobre todo de la clase gobernante.

Si desde su génesis, el TLC fue concebido como un proceso muy acelerado, tendríamos que concluir, si los argumentos ofrecidos arriba tienen validez, que al menos dos tipos de consideraciones espurias pueden destacarse en los negociadores mexicanos. La primera es la evaluación de la fuerza política interna del presidente Bush. Ciertamente al comienzo de las negociaciones (primer trimestre de 1990) la posibilidad de que Bush no se reeligiera era aparentemente menos (y mucho menor durante la guerra contra Irak), también es cierto que esta imagen era sólo aparente. Ignoraba no sólo que la administración republicana ha generado tremendos problemas sociales y económicos en los EU, y ponía poca atención a las causas de este hecho; esta visión incompleta condujo a buscar una negociación que privilegió al ejecutivo norteamericano y casi ignoró al poder legislativo. Esto nos lleva a lo que considero el otro gran problema en el actual enfoque negociador. Al parecer los negociadores mexicanos olvidaron que en los Estados Unidos funciona una división de poderes bastante efectiva, que se remonta hasta el origen de esa república. Incluso uno podría decir que el gobierno mexicano quiso negociar con el de los EU como si éste fuera presidencialista y autoritario como el mexicano. El hecho es que el TLC fue originalmente concebido para obedecer a las agendas presidenciales más que las agendas políticas trinacionales.

Pero los argumentos electorales son sólo la superficie de lo que está en debate. Los argumentos de peso contra la precipitación se pueden reducir, en mi opinión, a dos. El primero es que existen preocupaciones tanto de política como de análisis, sobre el significado del TLC en las negociaciones internacionales. Ciertamente las respectivas decisiones mexicana y canadiense para incluirse en una zona de libre comercio norteamericana se fundaron en el temor de verse excluidos de las principales corrientes del comercio mundial, dada la tendencia hacia la formación de bloques geoeconómicos. Este argumento es sensato, aunque adolece de un defecto. El TLC bien pudiera ser no un mecanismo complementario al GATT, sino un paso en la dirección errónea. Representantes del gobierno y las empresas japonesas han manifestado sus preocupaciones [2] de que el TLC sea un instrumento de exclusión de sus intereses en el

Hemisferio Occidental, y sea un instrumento proteccionista de la política exterior del Presidente Bush.

Algunos académicos como Jagdish Bhagwati, [3] y Seymour Weintraub [4] han manifestado sus preocupaciones en una vena similar, rechazando la idea trillada de que la política comercial del ejecutivo norteamericano se apegue a los principios liberales del comercio. Bajo estas advertencias, lo razonable sería concluir las negociaciones para el TLC sólo hasta después de que concluyan las actuales en el seno del GATT, sobre todo considerando la buena oportunidad de una conclusión exitosa. [5]

El segundo tipo de argumentos es el que simplifica la posición del Congreso, y en particular, del Partido Demócrata de los Estados Unidos, como proteccionista, a diferencia de la del Ejecutivo, que sería liberal. Creo que esta dicotomía es buena como política de relaciones públicas, pero errada como análisis. Mi argumentación sostiene que se trata de una simplificación excesiva. No se puede concluir que el Partido Demócrata sea particularmente más proteccionista que el Republicano, y en términos generales, que el Congreso lo sea más que el Ejecutivo. En todo caso, esta dicotomía sólo puede reflejar un primer nivel aparente de una confrontación mucho más importante para el futuro de la zona de libre comercio norteamericana, y es el futuro tecnológico e industrial de los Estados Unidos.

La mayor objeción del Congreso, de mayoría demócrata, hacia la política comercial internacional, y hacia el TLC en particular, tal como ha sido articulada por la administración Bush, y ratificada por los gobiernos de México y Canadá, no gira sobre bases y argumentos proteccionistas, sino sobre la omisión de los costos eventuales que el TLC acarreará. Su posición aparente se funda en la necesidad de un enfoque de minimización de estos costos y en la necesidad de la creación de mecanismos efectivos de prevención. Esta posición es realista y racional a todas luces. Crítica a la iniciativa comercial no en base a sus objetivos explícitos, sino a sus contenidos implícitos. En efecto, es una regla de oro en la elaboración de políticas públicas racionales el contemplar no sólo las ventajas de las decisiones, sino sus costos, y sobre todo, su distribución. La necesidad de crear mecanismos para minimizar las externalidades sociales negativas es un principio del buen gobierno. [6]

No creo que nadie realmente piense que la intervención del Congreso durante el proceso de negociaciones trilaterales haya sido perjudicial. Al contrario, al sacar a relucir los grandes problemas ambientales y laborales que involucra el TLC han logrado que por lo menos los mexicanos tengamos una visión más cercana a la realidad. Nadie puede ya cerrar los ojos ante el grave deterioro social y ambiental que prevalece en la frontera norte de México, ni los enormes costos del proceso de maquilización. [7] Una integración económica de gran escala como la que se contempla con el TLC no podría justificarse sin un reconocimiento explícito de los costos sociales del TLC. Como ha argumentado recientemente Michael Piore, un TLC que ignore deliberada o accidentalmente el problema de los costos sociales, sería el mejor aliciente para un resurgimiento de las fuerzas proteccionistas en los EU. [8]

El proteccionismo es, sin duda, una falsa salida a los problemas comerciales de cualquier país. El problema real es encontrar caminos para mejorar la productividad y la competitividad nacional. En los EU el proteccionismo es ciertamente una fuerza actuante; sin embargo, no es prevaleciente. El proteccionismo es una medida defensiva y desesperada, y básicamente una falsa vía. Pero políticamente adquiere sentido si ofrece una plataforma de oposición a políticas que han deteriorado la fuerza económica norteamericana vertiginosamente. [9] Parece que este es el caso en la actual disputa en los EU, o por lo menos, una lectura tan plausible como cualquier otra. Detrás de esta disputa reside el meollo del problema consistente en la lucha por las estrategias tecnológicas e industriales para los EU en el siglo XXI. [10] Pero si en el Congreso es fácil ubicar exponentes del proteccionismo para las industrias declinantes, en el Ejecutivo se expresan intereses también proteccionistas. En suma, no existe evidencia suficiente para mantener la idea de que el TLC negociado con la actual administración ofrezca menos problemas comerciales y políticos que si se negocia con un gobierno demócrata. [11]

De hecho, la posición de la administración norteamericana para el TLC parece actualmente hacer prevalecer criterios geopolíticos (sobre todo los asociados a la hegemonía política sobre las reservas petroleras mundiales) por encima de los intereses en restaurar una base económica sustentable y capaz de impulsar a los EU hacia el próximo siglo en condiciones de competitividad económica. [12]

Pero la prisa no sólo sería un interés de la administración del Sr. Bush, sino también del gobierno mexicano. Al menos debemos recordar, a favor de la tesis de que el gobierno mexicano tiene prisa, que en sólo 5 meses se tienen los borradores del Tratado, y que ciertamente esto no ha dejado satisfechos a un gran número de empresarios, ni a los principales partidos políticos de oposición. [13]

El Voto Negativo del Congreso[H-]

Los Votos del "Fast Track"[H-]

Por supuesto existe un argumento que justifica la urgencia del gobierno de México por tener el TLC, además de las consideraciones estrictamente políticas que enunciamos al principio de este ensayo. Se supone que la ratificación del Tratado hará que la inversión de capitales norteamericanos fluya regularmente hacia la economía mexicana. Sin embargo, no queda claro como un TLC al vapor sería mejor que un TLC no precipitado por el ciclo político de los EU. De hecho, así como se argumenta que el TLC favorecerá el flujo de capitales, y sobre todo, Su canalización hacia actividades productivas, se puede sostener que un TLC estructurado sobre las bases de los bajos salarios de los obreros mexicanos, la insuficiencia institucional para contener y corregir el daño ambiental de la industrialización anárquica y un sistema político presidencialista y autoritario que ya vivió sus mejores días, representa un riesgo muy grande. Creo que un empresario o un estadista visionarios considerarían estos argumentos.

CITAS:

[*] Profesor del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Se ha argumentado que si la inflación se mantiene entre 3 y 4%, y el crecimiento económico por encima del 2%, los 9 meses previos a la elección, el Sr. Bush podría reelegirse sin alcanzar la reelección, Newsweek, (Ed. Internacional), nov. 4, 1991. Se podría argumentar que si el sr. Bush se reelige, no debemos tener prisa, y que si no lo hace, pues tampoco ya que el TLC se negociará con otra administración.

[2] Por ejemplo, "MITI: Efectos negativos en el comercio mundial por el TLC ", El Financiero, 31 de mayo de 1991.

[3] Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991, (cap. 5 "Regionalism").

[4] S. Weintraub, *Regionalism and the GATT: The North American Initiative*, SAIS Review, v.11,n.1, Spring 1991

[5] Ver por ejemplo, Excélsior, 25 de octubre de 1991, y El Financiero, 21 de noviembre de 1991

[6] Ver por ejemplo David Weimer C. Weimer & Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall, N!J! 1989, y el imprescindible libro de Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change*, Yale University Press, 1990.

[7] Joseph Landou, "Deadly Migration: Hazardous Industries flee to the Third World", *Technology Review*, july, 1991.

[8] Michael Piore, "Los estándares sociales en México y las estrategias empresariales de Estados Unidos en un mercado integrado de América del Norte", en G. Vega (Coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, COLMEX-UTM, 1991.

[9] Lawrence R. Mishel, "The Late Great Debate on Deindustrialization", *Challenge*, jan-feb. 1989, ofrece un examen crítico sobre las mediciones gubernamentales que ofrecen un panorama de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera, señalando que el aparente crecimiento se funda en costos sociales masivos y desempleo endémico.

[10] David C. Mowery & Nathan Rosembreg, "New Developments in U.S. Technology Policy: Implications for Competitiveness and International Trade Policy", *California Management Journal*, v. 32, n.1, Fall, 1989; M. Dertouzos (ed.) *Made in America: Regaining the Productivity Edge*, The MIT Press, 1989; Robert Reich, "The Quiet path to technological Preeminence", *Scientific American*, oct. 1989.

[11] El TLC entre EU y Canadá negociado por las administraciones republicana de Bush y conservadora de Mulroney no ha logrado evitar fuertes presiones proteccionistas de la administración de los EU sobre Canadá, como lo indican las tensiones para elevar el

contenido de las reglas de origen de los autos canadienses exportados hacia los EU: "WSJ: Funcionarios de Canadá y EU sabotean el espíritu del libre comercio, Excélsior, 13 de julio de 1991.

[12] Por supuesto, el argumento clásico es el de Paul Kennedy, *Auge y caída de las Grandes Potencias*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1988.

[13] Rodolfo Cruz Miramontes, representante del sector industrial ante la Coordinadora de Organismos Empresariales, planteaba recientemente que los negociadores del gobierno mexicano para el TLC no han justificado satisfactoriamente su urgencia: "las explicaciones sólo se han fincado en razones prácticas del sistema legislativo norteamericano, pero nunca se ha explicado por qué le conviene a México hacerlo así", *El Financiero* 17, oct., 1991. Por el Partido Acción Nacional, véase el Coloquio México-Canadá organizado en el mes de octubre de 1990; por el Partido de la Revolución Democrática, véase Cuauhtémoc Cárdenas, "TLC: una propuesta alternativa" *Nexos*, 162, junio de 1991.