

**EL DEBATE MEXICANO SOBRE ACUERDOS
DE LIBRE COMERCIO, GLOBALIZACION
ECONOMICA Y OPCIONES DE DESARROLLO
REALMENTE EXISTENTES**

por **CARLOS RICO F.**

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL DEBATE DURANTE LA ULTIMA DECADA
- III. TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y MODELO DE DESARROLLO
 - 1. **Las vertientes del planteamiento liberal y el ALC**
 - 2. **Promoción de exportaciones sin apertura y énfasis en el mercado interno = los tonos de una utopía**
- IV. GLOBALIZACION Y «PROTECCIONISMO REGIONALIZADO» EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL DE NUESTROS DIAS
- V. APERTURA COMERCIAL E INTEGRACION ECONOMICA REAL
- VI. CONSIDERACIONES FINALES

I. INTRODUCCION

A lo largo de los últimos tres años ha tenido lugar en México un amplio debate sobre las ventajas y desventajas de firmar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos y Canadá. En rigor, esta discusión podría considerarse como la más reciente expresión de otra, bastante más vieja, centrada en la posibilidad de que en el futuro no muy lejano podamos presenciar la constitución de lo que diversos observadores han identificado en distintos momentos como un «bloque económico» o aún como un «Mercado Común de América del Norte». En este caso, sin embargo, se han presentado algunas novedades interesantes. En primer lugar, desde luego, el debate ha tenido un centro de atención mucho más preciso, definido con claridad por la decisión de la administración de Carlos Salinas de Gortari de proponer e impulsar el ALC.

Otro cambio importante refleja la amplitud e intensidad de las participaciones en la discusión. A lo largo de los ochenta, el «debate mexicano» sobre esta temática era en buena medida un subproducto de aquellos intercambios recurrentes sobre la misma que se daban en el campo de la relación mexicano-norteamericana. En estos, por otra parte, participaban fundamentalmente círculos académicos de ambos países. Dentro de México, el tema no levantaba un gran interés más allá de tales círculos, que tendían a debatirlo a un nivel de generalidad y abstracción considerable. El guión normal de estas reuniones, por último, tenía a los norteamericanos proponiendo alguna vertiente de la idea y a los mexicanos rechazándola. Frente a todo esto, la amplitud tanto de actores como de posiciones planteadas en esta ocasión así como la precisión del tema involucrado y la concreción de los intereses en juego le han dado a esta nueva ronda de intercambios de opinión entre mexicanos un carácter indudablemente novedoso.

Pero tal vez aquella característica de la discusión que más ha llamado la atención de propios y extraños ha sido el tono marcadamente «pragmático» que ha tendido a dominarla. A pesar de que cuestiones como el impacto del ALC en

la soberanía estatal mexicana o la posibilidad de que el mismo introduzca cambios inevitables en la política exterior del país han sido elementos importantes de la discusión, la «reacción nacionalista» ante la idea misma ha sido mucho menos intensa de lo que buena parte de los observadores de la relación bilateral parecían esperar.

Muchas son las razones que sería necesario incorporar en una explicación plausible de todo esto. Los cambios en la percepción de Estados Unidos que han tenido lugar a lo largo de los años en amplios sectores de la opinión pública mexicana; el desprestigio público de los modelos de desarrollo asociados con los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo; la disposición en capas significativas de la población, después de ocho años de dificultades económicas, a «probar cualquier cosa», dándole a la propuesta al menos el beneficio de la duda; la capacidad de la administración Salinas de presentar como realmente novedosa una estrategia que en buena medida no es sino la continuación del programa de reestructuración económica empezado en el sexenio anterior; todo esto contribuiría seguramente a explicar una situación escasamente prevista por los observadores de ambos lados de la frontera.

Sin pretender evaluar el peso relativo de estos distintos factores para la definición del tono pragmático del debate, en estas notas centro la atención en la sensación de fatalismo que permea el tono de buena parte de la discusión: a México —en la frase de un académico al que difícilmente podría atribuírsele una actitud favorable a los planteamientos de la estrategia económica seguida por el gobierno mexicano (1)— «no le queda de otra». Las razones por las que he decidido enfocar esta cuestión son bastante sencillas. A pesar de que parece haber sido claramente rebasada por los hechos, esta interrogante sigue teniendo, en mi opinión, una importancia central para entender el debate mexicano sobre el Acuerdo. De hecho, la perspectiva desde la que los distintos participantes en el mismo construyen sus argumentos frecuentemente parece derivar en no poca medida de la respuesta que, implícita o explícitamente, dan a esta pregunta ciertamente elemental. Pero el interés no se limita a esto. Resulta hoy también claro que el tipo de demandas presentadas por las distintas organizaciones sociales y políticas del país en el contexto de la negociación del Acuerdo han variado considerablemente a partir de las distintas respuestas que pueden dársele. La discusión explícita de los argumentos presentados en un sentido o en otro puede por tanto aclarar los supuestos con los que han tendido a definirse tales propuestas.

Al encarar los participantes en el debate la cuestión de si el país cuenta realmente con alternativas viables se mezclan frecuentemente temáticas empírica y analíticamente distintas. Por ello, uno de los objetivos centrales de estas notas es

(1) Ugo PEPITONE; intervención en la primera mesa de trabajo, «El TLC: Globalización y Opciones de Desarrollo», del Seminario sobre «El Tratado de Libre Comercio y la Agenda Social», organizado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México del 12 al 14 de junio de 1991.

contribuir a aclarar los términos algunos de estos «debates cruzados». En ellas, por otra parte, se busca, además de explicitar los orígenes de los más significativos desacuerdos existentes a este respecto, identificar también los espacios de consenso que en mi opinión existen en la discusión. Con este objeto, las secciones en que estas notas están divididas abordan tres de las dicotomías argumentales alrededor de los cuales se bordan normalmente las opiniones sobre la existencia o no de opciones distintas a la negociación y eventual firma del Acuerdo con Canadá y Estados Unidos: (1) ALC y modelo de desarrollo, (2) globalización y/o proteccionismo regionalizado en el contexto internacional y, por último, (3) liberalización comercial e integración económica. Con el objeto de poner la discusión en contexto, sin embargo, parece inevitable resumir antes los principales antecedentes de las discusiones sobre integración económica de facto en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos llevadas a cabo en la última década, en las que algunos de los temas debatidos hoy fueron ya explorados.

II. EL DEBATE DURANTE LA ULTIMA DECADA

El problema de la vinculación económica «silenciosa» (y de sus eventuales implicaciones políticas) entre México y Estados Unidos ha constituido un tema recurrente de la relación bilateral al menos desde fines de los setenta. El énfasis en la existencia de una integración «silenciosa» o «inercial» de las economías de los dos países, resultado más de las fuerzas del mercado y de la acción de diversos actores no-gubernamentales que de las decisiones de cualquiera de los dos gobiernos parte de esos años. Distintas dimensiones y facetas específicas del amplio conjunto de cuestiones involucradas han tendido a dominar el debate en cada uno de sus distintos momentos.

Hace una década, por ejemplo, la discusión se centró alrededor de la tendencia al empleo del concepto de «interdependencia» que frecuentemente acompañaba a diversas propuestas dirigidas a la creación de un «mercado común de la energía» introducidas entonces a la discusión pública por diversos actores e intereses no-gubernamentales norteamericanos. Para 1980, así, la noción de un Mercado Común de América del Norte fue ya introducida en el contexto de la contienda electoral norteamericana por candidatos y precandidatos tan diversos como el ex-gobernador Demócrata de California, Jerry Brown y el eventual vencedor y también ex-gobernador del mismo Estado, Ronald Reagan.

La reacción inicial mexicana ante estas ideas fue de claro rechazo. La misma razón que llevaba a los norteamericanos a incrementar su interés en ese momento (la redescubierta riqueza mexicana en materia de hidrocarburos) había también levantado la confianza nacional en la viabilidad de un programa de desarrollo independiente. La firmeza de esta reacción contribuyó a que los promotores originales de la idea considerasen que, independientemente de de los

méritos de la propuesta, su discusión resultaba políticamente inviable en ese momento.

A raíz de la crisis financiera de 1982 el tono del discurso predominante en Estados Unidos hacia México tendió a cambiar, incorporando una clara preferencia por parte de diversos sectores norteamericanos por, lejos de considerar un futuro común de ambos países como algo ya fuese deseable o al menos inevitable, aislarse lo más posible de lo que empezaron a identificar como «el problema mexicano». Paradójicamente durante el mismo período la administración de Miguel de la Madrid dio un contenido concreto a la opción en favor de un modelo de desarrollo que incorporase un mayor énfasis en la promoción de exportaciones de lo que había sido el caso durante la posguerra. Este nuevo énfasis exportador implicaba en la práctica una crecientemente intensa interacción económica con los vecinos del norte. Esto era así como resultado de la participación claramente mayoritaria que la economía norteamericana seguía teniendo en prácticamente todos los renglones de la actividad económica internacional mexicana, a pesar de los esfuerzos diversificadores llevados a cabo al menos desde los primeros años de los setenta.

La administración del presidente de la Madrid nunca propuso la integración de la economía de México con su contraparte norteamericana como el objetivo de sus acciones. La creciente vinculación con la economía norteamericana constituía, sin embargo, la consecuencia prácticamente ineludible de las opciones de política adoptadas durante su sexenio. Fue éste, de hecho, uno de los más significativos datos que el debate mexicano debió asumir al final de los ochenta.

Cuando, a inicios de 1990, el *Wall Street Journal* hizo públicos los primeros escauceos del proceso de consultas que llevó finalmente al inicio, en junio de 1991, de las negociaciones para la creación de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá, Estados Unidos y México, hubiese parecido realista esperar una reacción negativa de sectores significativos de la opinión pública mexicana. Aún los más articulados promotores intelectuales de la idea habían señalado a lo largo de los años y meses anteriores que no creían que el clima político del país estuviese listo para una iniciativa como esa. El agua, sin embargo, resultó estar considerablemente más tibia de lo que los observadores políticos de ambos lados de la frontera parecían esperar. La reacción pública, tanto ante la noticia como muy poco tiempo después a lo largo de la «consulta pública» que sobre el tema organizó el Senado mexicano, sorprendió a propios y extraños por el claro pragmatismo con el que la mayor parte de los participantes se acercaba al problema.

La expresión de posiciones disidentes subió un poco de tono durante los meses que siguieron a la decisión gubernamental mexicana, prácticamente un año antes del inicio de las negociaciones, de proponer formalmente la redacción del Acuerdo. Desde entonces la discusión ha regresado intermitentemente a la misma pregunta sencilla y crucial: ¿hasta dónde existen, desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo económico abiertas para el país, opciones alternativas a la negociación y firma del ALC?

III. TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y MODELO DE DESARROLLO

La relación de los modelos de desarrollo abiertos para el país con las formas institucionales concretas que los mismos pueden asumir constituye el punto de partida del debate. Tanto críticos como defensores del Acuerdo subrayan la estrecha vinculación existente entre la decisión concreta de buscar la creación de un área de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, por una parte, y la estrategia de desarrollo seguida en México durante los últimos años, por la otra. El resultado es que en el contexto de la discusión con frecuencia se traten «estrategia de desarrollo neoliberal» y Acuerdo de Libre Comercio como sinónimos, rechazándolos o defendiéndolos «en paquete». Ante esto, el esfuerzo de comparación de perspectivas presentado en estas notas parte del supuesto de que la relación entre ambos no es siempre tan lineal y sencilla como algunas veces parece asumirse en el debate público.

Los argumentos que los participantes en tal debate expresan alrededor de este punto pueden resumirse en los cuatro discursos básicos en que se dividen los defensores, por una parte, y los críticos de la estrategia de desarrollo, por la otra. A su descripción se dedican las siguientes páginas de este ensayo. Quienes ponen el acento en la defensa de la estrategia de desarrollo, más que en el propio Acuerdo, comparten claramente la idea de que la «opción» por un esquema de libre comercio no es tanto inevitable cuanto que deseable. Existe, sin embargo, un grado significativo de desacuerdo por lo que respecta a la «necesidad» o «inevitabilidad» del ALC. Desde la perspectiva de un primer grupo, cuya visión se centra de manera estrecha en las dimensiones más directamente comerciales del proceso la opción por el ALC no debe verse de manera negativa, como la expresión de una falta de alternativas reales para México sino, positivamente, como resultado de la decisión de buscar activamente la consolidación de las ventajas que tiene el proceso de apertura comercial que culmina en aquel. Así, por ejemplo, para quienes a lo largo de estas notas identificaremos como «liberales multilateralistas», la consolidación de las ventajas de la apertura podría seguir también otras rutas geográficas.

Una segunda vertiente del pensamiento favorable a la estrategia de desarrollo seguida, los «liberales integracionistas», tiende frente a esto a dar un peso mayor a las dimensiones no estrictamente comerciales de la relación económica mexicano-norteamericana. Esto lleva frecuentemente a sus principales articuladores a asumir una parte significativa de los intercambios de bienes y servicios en el espacio bilateral como expresión de un proceso más amplio de «integración económica real» en América del Norte. Tienden, en consecuencia a ser más escépticos sobre las posibilidades de prescindir del Acuerdo en el contexto de la estrategia de restructuración económica seguida en México durante los últimos años. Este escepticismo se incrementa, por otra parte, como resultado de una lectura también escéptica de los espacios que brinda hoy la evolución del sistema económico internacional.

Entre los críticos de la estrategia de desarrollo existen también dos vertientes distintas de argumentación por lo que se refiere a la relación de ésta con el

ALC. Por un lado estarían quienes promueven lo que en estas notas llamamos una estrategia de «proteccionismo exportador». Estos distinguen, implícita o explícitamente, entre el conjunto de la estrategia de desarrollo seguida por el gobierno mexicano, por una parte, y el Acuerdo, por la otra. Invierten de hecho la relación entre deseabilidad e inevitabilidad planteada por parte del pensamiento liberal. Existen, señalan, muchas razones que hacen poco atractivos tanto muchos de los contenidos concretos de aquélla como una «opción por el norte» como la que representa el Acuerdo. Sin embargo, el estrechamiento de los márgenes de maniobra del Estado mexicano transforma *no a la estrategia en su conjunto pero sí a la «opción al norte»* en una conclusión prácticamente inescapable de las direcciones que ha tomado el desarrollo económico mexicano desde hace ya bastantes años. *Por último*, estarían aquellos «críticos a ultranza» que niegan tanto la necesidad como la conveniencia del conjunto de la estrategia «neoliberal» y de la «opción al norte», argumentando que el país cuenta con modelos de desarrollo y espacios de vinculación internacional alternativos que puede y debe explorar.

1. Las vertientes del planteamiento liberal y el ALC

La argumentación liberal parte normalmente de un pequeño conjunto de supuestos básicos: dado que las barreras a la actividad económica tienen un efecto negativo sobre el país que las impone, creando pérdidas netas en el monto, forma y composición de la producción nacional, su eliminación genera necesariamente beneficios en el plano económico. Entre éstos se mencionan no solo el incremento en el Producto Nacional o la creación de empleos como resultado del uso más eficiente de recursos y factores de la producción sino aún una mejoría en la distribución del ingreso nacional. El proteccionismo, enfatizan los defensores de esta visión, genera rentas y beneficia a unos cuantos a costa del bienestar del conjunto de la sociedad. En apoyo de estas opiniones se presentan generalmente no sólo la elegancia lógica y la sencillez y limpieza teórica de sus modelos de análisis, sino los resultados obtenidos en diversos ejercicios de modelaje econométrico llevados a cabo en diversos centros de investigación económica del país.

Quienes llevan esta línea de argumentación hasta sus últimas consecuencias subrayan que aún la apertura unilateral del mercado de un país determinado crea efectos positivos para el mismo. Aceptan también sin embargo, al menos en la mayor parte de los casos, que en determinadas circunstancias pueden existir valores u objetivos extraeconómicos que hagan comprensible y aún «legítimo» el sacrificio económico que involucra la imposición de límites al libre comercio. Es necesario sin embargo, argumentan, definir con claridad y tener presentes tales costos, impidiendo que la relevancia de las consideraciones extraeconómicas en que se sustentan pueda intentar disfrazarlos de beneficios. El acento de su discurso se pone, con precisión e insistencia, en el plano de lo económico. Aquí, como se señalaba líneas arriba, sus posiciones se divi-

den en términos que no dejan de ser relevantes para el debate ALC/estrategia de desarrollo.

Por un lado se encuentran quienes subrayan las dimensiones comerciales del fenómeno analizado y, particularmente, por lo que hace al objeto concreto del debate que nos ocupa, del proceso formal de liberalización mexicano-norteamericana iniciado hace unos cuantos años y que se espera culmine en el Acuerdo. Por el otro, aquellos liberales económicos que también destacan los aspectos de integración y complementación económica que el mismo encierra. Ambos comparten la noción de que los beneficios económicos de la eliminación de barreras al libre comercio se presentan independientemente de los mecanismos institucionales a través de los cuales ésta pueda concretarse y cuestionan la existencia de una opción real ante la estrategia de desarrollo seguida por el actual gobierno mexicano. Ambas líneas del pensamiento liberal normalmente también apoyan la opción del ALC, por considerar que contribuye al objetivo de la ampliación de los espacios de libertad comercial. Difieren, sin embargo, por lo que se refiere a la relevancia real y a la inevitabilidad o no del Acuerdo. Los «multilateralistas» no necesariamente lo consideran como «la única opción» para la política de apertura. En su opinión, ésta no solo debería sino que podría continuar, independientemente del éxito o fracaso del ALC. En algunos casos, de hecho, representantes de este pensamiento han planteado con claridad su preferencia por un esquema de corte multilateral por oposición al marco estrechamente trilateral del Acuerdo. El mantenimiento y, en la medida de lo posible, la ampliación de un orden comercial multilateral abierto es, de hecho, uno de los supuestos básicos de propuestas como ésta.

Los «liberales integracionistas», por su parte, tienden a ser más escépticos de las posibilidades de prescindir del marco institucional del Acuerdo. Basan este escepticismo en tres tipos de consideraciones: (1) el alto porcentaje de los intercambios comerciales mexicanos que se concentra en el norte del hemisferio americano, (2) la conveniencia de contar con un «seguro de acceso» que permita proteger al menos esa porción de los intercambios del país ante la contingencia de que la liberalización comercial global pueda ser substituida en el futuro cercano por la consolidación de bloques relativamente cerrados unos a los otros, y (3) las características específicas de los intercambios económicos en esta misma área «geoeconómica» durante las últimas décadas, que el proceso de apertura ha contribuido a acelerar y que parecen llevar en dirección de una integración económica real entre sus economías.

Si bien muchos de ellos siguen convencidos de que el clima político del país no es aún lo suficientemente receptivo para aceptar una discusión abierta y explícita de las implicaciones que surgen de todo esto más allá de la dimensión estrictamente comercial y aún económica, la existencia de tales implicaciones no necesariamente escapa a los «liberales integracionistas». No pocos entre ellos encuentran, de hecho, en estas tres consideraciones puntos de contacto significativos con quienes, no aceptando ni la bondad ni la necesidad del conjunto de la estrategia económica neoliberal, asumen las dificultades que hoy enfrenta cual-

quier alternativa de vinculación económica internacional prioritaria que no sea la «opción al norte». Antes de explorar estos puntos de contacto es necesario, sin embargo, explicitar los supuestos básicos de los dos discursos críticos revisados en estas notas.

2. Promoción de exportaciones sin aperura y énfasis en el mercado interno: los tonos de una utopía

Para los críticos del modelo de desarrollo seguido en México no resulta necesariamente claro que tal esquema de política económica constituya, siempre y en todo lugar, la mejor fórmula para alcanzar el crecimiento económico. La evidencia a la que recurren no parte necesariamente de modelos econométricos como los frecuentemente empleados por los defensores de una política liberal en el plano comercial. Se basa, por el contrario, en la lectura que hacen de la historia económica mexicana y mundial reciente y particularmente en las experiencias exitosas —al menos por lo que se refiere al crecimiento del producto nacional— de economías como la japonesa o las de los llamados «cuatro tigres» del sudeste asiático. El proteccionismo, subrayan, puede cumplir y de hecho ha cumplido un papel significativo en la creación de la base productiva tanto de México como de prácticamente todos esos nuevos competidores en la escena económica internacional. Las políticas económicas concretas seguidas por éstos últimos, lejos de responder a la visión liberal dominante hoy en muchos círculos de nuestro país, han incorporado e incorporan aún un componente considerable de intervención estatal y de protección a los productores nacionales.

En todo caso, subrayan quienes argumentan siguiendo estas líneas, si debemos juzgar a partir del contenido concreto de las políticas económicas internacionales que llevan a cabo no solo países como éstos, sino el conjunto de los polos dinámicos de la economía mundial, resulta claro que prácticamente ninguno de ellos parece compartir la creencia en las bondades de la apertura unilateral de sus economías. Esto es particularmente importante en la definición de los términos reales del debate dado que, independientemente de la certeza o no de los fundamentos teóricos de comportamientos proteccionista como éstos, o aún de su eficiencia y/o deseabilidad, su sola existencia en el mundo real califica algunos de los supuestos fundamentales del argumento «liberal a ultranza». En efecto, aún para los más comprometidos defensores de éste, si bien sigue siendo cierto que todos los países que participen de un ejercicio de eliminación de barreras comerciales se benefician del mismo, cuando éste se da en un plano limitado, en el que no todos los participantes en el comercio abren sus economías, la distribución de pérdidas y ganancias tanto entre los participantes como entre éstos y quienes se niegan a participar no es necesariamente transparente.

Las claras diferencias de perspectiva que la lectura crítica tiene con el planteamiento liberal no deben, sin embargo, ocultar el punto esencial de acuerdo que algunas de sus vertientes comparten con él en la práctica por lo que se refiere

a estrategias de desarrollo (2). Es alrededor de este mismo punto que se plantean también las divergencias más significativas existentes dentro del campo de los críticos de la política de apertura indiscriminada y de lo que consideran «liberalismo a ultranza». Aquellos que remiten con insistencia su argumento al ejemplo asiático parecen estar claramente dispuestos a aceptar en la práctica la conveniencia de modelos de «desarrollo hacia afuera» que prioricen la vinculación con la economía internacional. Lo que cuestionan realmente es, a fin de cuentas, la necesidad y/o la conveniencia de abrir la propia economía como requisito indispensable para la penetración de los mercados internacionales. Emular aquellas dimensiones positivas que los modelos asiáticos puedan tener se traduce frecuentemente, desde esta perspectiva, en penetrar los mercados de otras naciones limitando en la medida posible su entrada al nuestro. Es este el contenido concreto de la propuesta de modelos de desarrollo que se hace desde esta perspectiva de «proteccionismo exportador».

La pregunta que vuelve a repetirse es qué tan viable sería el «exportar sin abrir», no en Asia durante el pasado reciente, sino en México y en las condiciones económicas internacionales de la última década del siglo. La consideración de esta cuestión divide el campo de los «proteccionistas exportadores» para los que las mismas tres consideraciones con las que se concluyó la presentación de los planteamientos del «liberalismo integracionista» aparecen como claramente relevantes en este contexto.

Las diferencias más significativas en el campo «crítico», sin embargo, se plantean con quienes señalan con claridad su rechazo tanto al Acuerdo como a la estrategia de «desarrollo hacia afuera» de la que claramente forma parte. Resulta sin embargo no sólo interesante sino indicativo el que opciones como la de una estrategia de desarrollo que tuviese como su eje central el mercado interno (el ejemplo tal vez más claro de la existencia de una propuesta alternativa real, que diese sentido concreto a las demandas de este discurso argumental) frecuentemente se formulan y presentan con un grado de imprecisión considerable. La afirmación, simple y sencilla, de la existencia de otras alternativas de política económica no basadas ni en la orientación al mercado internacional ni en el papel fundamental del libre mercado, no ha sido hasta ahora explicitada ni argumentada con claridad.

Estos límites de la «crítica a ultranza», por otra parte, reflejan, al menos en parte, las dificultades que enfrenta el desarrollo de propuestas y proyectos económicos realmente alternativos al «neoliberalismo internacionalista» a lo largo y ancho del continente americano. El descrédito en el que han caído no sólo las opciones de planeación centralizada sino aún las propuestas de «desarrollo autosustentado» populares hasta hace muy poco en diversos círculos del mundo en desarrollo contribuye también a reforzar estas tendencias. Los críticos de la estrategia

(2) De hecho es este punto de acuerdo el que permite que también los partidarios de la apertura se refieran frecuentemente a los mismos ejemplos, destacando, desde luego otras de sus dimensiones.

de desarrollo «hacia afuera» se encuentran, aún en las páginas de los diarios, la cada vez más explícita preocupación de los liderazgos políticos de estos países ya no tanto por las formas injustas de su vinculación con los polos dinámicos de la economía internacional, sino por su creciente desvinculación de los mismos.

Al identificar el lugar que el ALC puede tener en el contexto de las estrategias de desarrollo «hacia afuera» con que nos deja la falta de un proyecto económico alternativo real se precisan tanto las diferencias básicas como los puntos de contacto que existen no sólo entre las distintas vertientes del pensamiento «proteccionista exportador» sino entre éstas y las propuestas liberales, en particular las del «liberalismo integracionista». Si la penetración de los mercados internacionales es en la práctica un objetivo —ya propuesto o ya aceptado— por todas ellas como crucial, sus desacuerdos remiten, en primera instancia a sus diferentes evaluaciones de los espacios de acción concretos que permiten en la práctica los desarrollos observados en la realidad económica internacional contemporánea. El grado en el que éstos limitan las opciones reales con los que hoy se cuenta para llevar a cabo tal modelo de desarrollo «hacia afuera» constituye así también una dimensión significativa del debate.

IV. GLOBALIZACION Y «PROTECCIONISMO REGIONALIZADO» EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL DE NUESTROS DIAS

Entrar en la discusión de las formas institucionales concretas que las estrategias de «desarrollo hacia afuera» pueden asumir *en el contexto planteado por las actuales condiciones económicas internacionales* translada la discusión del plano de los modelos, al de los comportamientos reales de los principales participantes en el mercado mundial. El contexto de profundas transformaciones que experimenta hoy el sistema global constituye, por tanto, una primera e inevitable referencia. Estas transformaciones implican, no sólo la superación de las realidades tanto político-estratégicas como económicas que caracterizaron el período de la posguerra sino, al mismo tiempo, la entrada del sistema internacional en un nuevo proceso de creación de reglas de juego, formales o reales.

Algunas cosas son ya bastante claras por lo que hace a las conclusiones a que parece estar llevando la culminación del proceso de transición iniciado desde principios de los setenta, tanto por lo que respecta al plano de las relaciones interestatales como al de las no-gubernamentales. Limitándonos al campo de las relaciones entre las principales potencias industriales y entre éstas y lo que hoy más que nunca parece merecer el calificativo de periferia del sistema, por ejemplo, diversos observadores han anotado ya estas conclusiones: (1) la distancia que separa a las áreas sudesarrolladas del planeta de los polos dinámicos del mismo, lejos de tender a cerrarse, se ha ensanchado; (2) a esta tendencia se ha escapado un pequeño grupo de países «de industrialización reciente», orientados todos ellos por estrategias de desarrollo «hacia afuera», que se han convertido en competidores reales y significativos en el plano de los intercambios económicos

internacionales; (3) el «mercado internacional» ha tendido a concentrarse en tres polos a los que se han tendido a incorporar estos «recién llegados»: uno «asiático», articulado fundamentalmente en la práctica alrededor de Japón, otro «europeo», en el que Alemania ocupa la posición central y, por último, otro «norteamericano», hegemonizado por Estados Unidos; (4) los intercambios económicos mundiales, no solo al nivel del comercio de bienes sino también por lo que respecta a la inversión, directa e indirecta, y los flujos de servicios y tecnología han tendido crecientemente a darse al interior de estos polos y entre ellos; (5) resulta también claro, al menos por lo que hace a los desarrollos que tienen lugar al interior de y entre estos polos dinámicos, el considerable avance experimentado en los últimos años hacia la consolidación de lo que la literatura llama un mercado y una fábrica «globales»; y, por último, (6) no parece hoy existir un solo centro de poder con la capacidad de cumplir un papel de verdadero hegemón para el conjunto del sistema.

Si bien existe un grado considerable de consenso entre los observadores por lo que respecta a estos desarrollos, las formas previsibles de evolución del sistema internacional a partir de ellos en el futuro, mediato e inmediato, dejan aún un espacio considerable al debate. Es difícil identificar al conjunto de nuevas realidades descrito como un «nuevo orden» porque aún existen hoy claras posibilidades alternativas de evolución, por lo que respecta a las más significativas de sus implicaciones, que no han acabado de precisarse. La fortaleza relativa de cada uno de los polos dinámicos a los que se ha hecho referencia y de sus respectivos hegemones es, por ejemplo, tema de debate. La experiencia de 1991 dejó en claras al menos dos cosas relevantes para la discusión. En primer lugar, aunque ciertamente no es lo mismo confrontar a Bagdad que a Moscú, lo militar sigue siendo relevante ante la existencia de potenciales reales de conflicto en diversos puntos del planeta que pueden poner en peligro la estabilidad del contexto básico de los intercambios económicos internacionales. En segundo término, la distancia que separa a Estados Unidos de los otros centros de poder capitalista en esta esfera es aún muy considerable.

La clara superioridad militar, sin embargo, no lo es todo. Un factor significativo del actual contexto internacional es la falta de coincidencia entre las dimensiones político-estratégicas del poder, por una parte, y las económicas, por la otra, tema éste central ante la prioridad que dan a éstas últimas los cambios operados en la relación entre las superpotencias. Estados Unidos enfrenta en este plano dificultades considerables, expresadas en los déficits «gemelos», fiscal y de la balanza de pagos y en la pérdida relativa de liderazgo tecnológico y competitividad. Esto, a su vez, afecta la posición relativa del polo norteamericano ante los otros centros dinámicos de la economía internacional. Las formas específicas que el capitalismo asume en Europa, Japón y Estados Unidos ponen a este último país en una posición crecientemente desventajosa. Hasta que las autoridades norteamericanas no encuentren la cuadratura al círculo y resuelvan estos problemas, por tanto, el liderazgo central de ese país será imposible en el plano de la ordenación de las transacciones económicas internacionales.

Es sobre todo a lo largo de estas dimensiones económicas que se expresa la inexistencia de un solo hegemon global. Al menos dos posibilidades se abren en consecuencia por lo que respecta a las relaciones entre los distintos aspirantes a este status. Por una parte, la perspectiva de un creciente conflicto entre ellos, favorecido por la inexistencia práctica de un «enemigo común» ante ellos como el que hasta hace poco podían representar la Unión Soviética y el resto del los miembros del hoy difunto Pacto de Varsovia. Esto significaría en la práctica la posibilidad de que el sistema internacional pasase de la guerra fría a una nueva confrontación, por lo pronto comercial y económica, entre las principales potencias capitalistas. El redescubrimiento de la «amenaza japonesa» tanto en Europa como en Estados Unidos sería un indicador relevante en este sentido.

La segunda posibilidad de evolución de las relaciones entre las principales potencias capitalistas hace a su vez referencia a las propuestas que diversos grupos, públicos y privados, de todas ellas han hecho desde mediados de los setenta en el sentido de concretar la definición de una hegemonía compartida. No es esta una meta sencilla, sobre todo si se piensa más allá del campo de las relaciones económicas internacionales, en tanto que supone hacer fungibles entre sí «elementos de poder nacional» de muy diversa naturaleza. Los desarrollos ya mencionados de creciente vinculación e importancia mutua de las relaciones entre sí y de una fábrica y mercado globales, sin embargo, han ya creado poderosos intereses que empujarían en este sentido y que frecuentemente se descuidan desde una perspectiva que subraye únicamente lo interestatal. Las vinculaciones entre los principales agentes privados de estos procesos de creciente globalización internacional, independientemente de su nacionalidad, no hay que olvidarlo, han seguido incrementándose.

No ha sido, así, aún resuelta la forma en que las principales potencias económicas de nuestros días resolverán en la práctica este dilema. El resultado de la pugna en que se encuentran ya enfrascados (tanto al interior de cada uno de los polos dinámicos como, en al menos uno de los casos y por la vía de complejas alianzas transnacionales, en el plano de sus mutuas interacciones) quienes favorecen una u otra alternativa, es aún hoy indeterminado. En mi opinión, la realidad internacional se moverá seguramente, al menos en los años que restan de este siglo, entre una y otra de las posibilidades polares que he resumido. Quienes tienen la responsabilidad de la conducción económica de los países de la América Latina, sin embargo, seguramente no podrán evitar el tomar previsiones ante la posibilidad de que la cara del futuro se acerque más a los opciones menos atractivas para una política interesada en incrementar la vinculación de cada uno de ellos con la economía internacional.

La inexistencia de una sola potencia capaz de cumplir el papel de verdadero hegemon a lo largo y ancho de los amplios espacios geográficos y áreas temáticas en que se concreta hoy la esquivada noción de sistema mundial tiene así una importancia central en la definición de los parámetros reales que el contexto internacional plantea para las estrategias de «desarrollo hacia afuera» discutidas en la sección anterior de estas notas. El tema más frecuentemente incorporado en

esta discusión se centra en la mencionada hipótesis de que el proceso de globalización económica internacional que ha constituido un elemento fundamental de la evolución económica internacional de las últimas décadas enfrente obstáculos crecientes en el futuro inmediato. Particularmente significativa al respecto resulta la posibilidad de que al mismo se oponga otro, de signo fundamentalmente opuesto, dirigido a la creación de espacios regionales articulados alrededor de los polos económicos dinámicos realmente existentes, que puedan tender a establecer recíprocamente obstáculos crecientes a sus intercambios. Globalización o proteccionismo regionalizado parecen así ser los términos concretos en que se traduce para países como México la situación creada por la ausencia de un solo centro ordenador de las reglas del juego económico internacional.

La posibilidad de que, al menos en parte como respuesta a la capacidad competitiva de los exportadores asiáticos, tanto en Europa como en América del Norte se constituyan «bloques económicos» ha sido señalada repetidamente por los más diversos observadores. Estos, se dice, intentarían reducir, por la vía de un incremento en la productividad y la capacidad de competencia mediante una asignación más eficiente de recursos y factores de la producción (definida ahora a un nivel regional o subcontinental), o aún de medidas proteccionistas, la desventaja en que los ponen, en el plano comercial, factores como el «proteccionismo cultural» de la población japonesa. Esta posibilidad parecería mucho más posible en caso de fracasar, desde la óptica norteamericana, las pláticas sobre «impedimentos estructurales al comercio» que llevan hoy a cabo Estados Unidos y Japón en las que la potencia asiática ha mostrado con claridad su nueva actitud de afirmación y firmeza.

El impacto de este clima europeo y norteamericano en los productores asiáticos tampoco debe subestimarse. Entre los desafíos centrales que la dirigencia política japonesa enfrenta hoy en el plano internacional, por ejemplo, está la clara insistencia de algunos de sus vecinos asiáticos más cercanos por responder a lo que perciben como una tendencia clara y creciente al bilateralismo y el regionalismo por parte de los otros polos económicos dinámicos promoviendo la creación de un bloque asiático. El surgimiento ya no sólo de los «cuatro tigres» sino de un número creciente de economías del Sudeste Asiático tanto en su calidad de competidores en los mercados internacionales y particularmente el norteamericano como en la de espacios de concreción creciente de experiencias de complementación industrial y producción compartida es sin duda una consideración significativa a este respecto para los formuladores de política de toda la región.

Al identificar las reacciones más adecuadas ante estos desafíos, el liderazgo político japonés enfrenta también presiones encontradas tanto por parte de sus socios económicos más inmediatos como de sus socios comerciales más importantes y aún de diversos sectores de su propia sociedad. Las opciones básicas se resumen precisamente en, de una parte, un acento en el globalismo económico o, de la otra, un énfasis en políticas centradas en la conformación de un tercer bloque en el espacio económico del Pacífico asiático. Cuál de éstas opciones tienda

a predominar estará relacionado con los desarrollos que tengan lugar en los otros polos dinámicos de la actividad económica internacional.

Un elemento cuya consideración resulta por otra parte inevitable en una lectura realista del peso relativo de todos estos factores es el hecho de que en la identificación de las opciones más atractivas entrarán inevitablemente consideraciones extra-económicas. Estas forman de hecho parte central del discurso de un número significativo de participantes también en los debates que tienen lugar tanto en Europa como en Estados Unidos.

Desde la perspectiva, por ejemplo, de diversos intereses norteamericanos, el problema del papel japonés en Asia tiene dimensiones que rebasan ampliamente el ámbito de lo económico y que se refieren al plano político-estratégico y particularmente al temor de que sea Japón quien ocupe los vacíos de poder creados en Asia por la naciente distribución internacional del poder a escala más amplia.

El proyecto de la Unión Europea es también, ciertamente, mucho más que económico. Constituye una respuesta deliberada ante las tendencias que en el pasado reciente parecían llevar a una marginación europea en todos los órdenes. Dado que en este polo estas dimensiones extraeconómicas del debate involucran no sólo los intereses del hegemón regional representado por Alemania sino los de un conjunto más amplio de participantes estatales se han hecho ahí mucho más transparentes los costos también políticos que esta decisión trae aparejada para ellos. En Europa son hoy pocos los que cuestionan que intentar la consolidación de un polo europeo dinámico en el contexto del siglo XXI implica inevitablemente aceptar una serie de límites crecientes a la soberanía económica de los distintos Estados nacionales. Estos, por otra parte, se ha hecho crecientemente evidentes en la medida en que el proceso integracionista ha avanzado, más allá del intercambio comercial, a las dimensiones monetaria y financiera.

El proceso de negociación de estas «pérdidas de soberanía económica» es complejo y en algunos casos empuja también en dirección del mismo proteccionismo de alcance regional al que ya parecían llevar algunas de las tendencias presentes en las relaciones entre los polos dinámicos de la economía internacional. La consideración de factores no económicos es así inevitable en un proceso cuya vocación es en última instancia política, orientada a la definición de una personalidad propia en el contexto del fin de las hegemonías universalistas. El recurso a medidas de protección parecería en estas condiciones, aún desde los postulados del modelo liberal resumido en las primeras páginas de estas notas, no solamente esperable sino plenamente justificado.

Las implicaciones que todo esto tiene para la definición de los espacios internacionales con que cuentan hoy las estrategias de «desarrollo hacia afuera» consideradas hoy como inevitables por buena parte de los participantes en el debate mexicano descrito en estas notas no son muy optimistas. Aún cuando no terminen por concretarse plenamente las tendencias a la constitución de bloques regionales a partir de los cuales se consolide un futuro de «proteccionismo regionalizado», es difícil evadir la conclusión de que las demandas por un comer-

cio «justo» convivirán en la práctica con la ideología de un comercio «libre». Como lo sugieren las numerosas propuestas dirigidas a la «graduación» de los «recién llegados», por otra parte, estas demandas se seguirán planteando no sólo por lo que respecta a las relaciones entre potencias capitalistas sino también, y tal vez de manera creciente, ante sus intercambios comerciales con las «potencias económicas emergentes». En relación a éstas, las concesiones no recíprocas en términos de acceso al mercado tenderán crecientemente a ser cosa del pasado.

Hemos, así, entrado de lleno en el juego exportador en un momento complejo en el que la ampliación de la liberalización y globalización económica internacional pasará por momentos de ajuste y forcejeo como los que han de hecho ya anunciado con claridad las últimas etapas de la Ronda Uruguay. Los problemas que esto plantea para la estrategia de «desarrollo hacia afuera» se refieren, en primera instancia a las posibilidades realmente existentes de que se abran o, al menos, se mantengan relativamente abiertos los mercados de los polos asiático y europeo y, en segundo lugar, al estrechamiento de los espacios de penetración de mercados con que podría contar una estrategia de «proteccionismo exportador» orientada globalmente.

En este contexto internacional es, por una parte, clara la necesidad de participar activamente en las negociaciones comerciales multilaterales con el fin de contribuir a obstaculizar aquellos desarrollos potencialmente más dañinos. Sin embargo, la firma de un ALC con Estados Unidos y Canadá puede ser también vista como una medida prudente en tanto que es en este espacio geoeconómico en el que parecería no sólo más realista sino más urgente centrar el esfuerzo por desarrollar seguros de acceso al «mercado internacional». Esto, por otra parte, refleja no sólo la concentración de nuestros intercambios en estos mercados sino, sobre todo, la creciente importancia de los mismos para el Producto Nacional. La aceptación de esta lógica, sin embargo, no representa sino el inicio del problema. El hecho de que aún nuestros principales socios comerciales tengan sus propias dificultades en el plano de su balanza comercial que los llevan, por lo pronto también en ese plano, a buscar mercados y no proveedores, por ejemplo, anuncia algunas de las dificultades concretas que cabe esperar en su negociación. El argumento a favor de la conveniencia del ALC, sin embargo, como se sugirió ya párrafos arriba, va más allá de la dimensión estricta y estrechamente comercial.

V. APERTURA COMERCIAL E INTEGRACION ECONOMICA REAL

En la óptica de quienes subrayan la relación del ALC y la apertura comercial, por una parte, con el proceso de vinculación creciente entre los aparatos productivos de ambos países, por la otra, el Acuerdo no es sino un paso más, importante pero indudablemente no el primero, de un proceso de data mucho más larga. Este proceso, señalan, ha llevado a una creciente integración real de las dos economías o, para ser más precisos, de la economía mexicana en la nortea-

americana. Por ello, la única pregunta que daría un sentido real al interrogante de si alguna clase de Acuerdo puede ser evitado tendría que explorar un tema más amplio y complejo: ¿puede ser revertida esa integración inercial, silenciosa o como quiera llamársele que genera algunas de las importantes fuerzas que llevan en dirección del ALC? En esta perspectiva el Acuerdo representaría si no el inicio, sí uno de los primeros movimientos en dirección de la formalización de un régimen ya existente, aunque no definido conscientemente ni explicitado con claridad, de integración económica real que por necesidad tendería a rebasar la dimensión estrechamente comercial.

Detrás de la necesidad de un «acuerdo norteamericano» estaría así el avance ya alcanzado, *en esta región*, por este proceso de integración económica real que se concreta en esquemas de «producción compartida» como los que expresa con claridad el comercio de autopartes en ambos sentidos de las fronteras norte y sur de Estados Unidos. Este ejemplo, asociado con la producción del auto no «global» (como lo querría alguna de la más reciente e influyente literatura sobre las formas contemporáneas de la inversión extranjera) pero sí «de América del Norte», enfatizaría la intensidad adquirida por el proceso de integración económica real. No es, sin embargo, el único indicador relevante. El creciente porcentaje del intercambio comercial mexicano-norteamericano que representa el comercio intrafirma o entre partes relacionadas, agrega también un buen número de datos al análisis.

En el centro del debate sobre la conveniencia o no de promover activamente la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos está la pregunta de hasta dónde tal acuerdo tendería simplemente a formalizar una situación existente ya en la práctica. De nueva cuenta, los principales argumentos debatidos en relación a este punto tienen que ver tanto con el problema más amplio de la integración entre ambas economías como con el tema de la liberalización comercial *strictu sensu*. Por lo que respecta al primer nivel, se ha señalado frecuentemente que el proceso de integración inercial de la economía mexicana en la norteamericana ha avanzado ya de manera considerable. Frecuentemente, sin embargo, se usan indicadores de concentración de mercados que no necesariamente reflejan un proceso de integración económica. El ejemplo del auge en la industria maquiladora, utilizado frecuentemente también para argumentar en favor de un grado avanzado de consolidación del proceso de integración silenciosa, tampoco resulta un indicador válido de integración de la economía nacional en la norteamericana. Ello es así debido a que el grado mismo de integración de la industria maquiladora con la economía mexicana sigue siendo prácticamente tan limitado como lo fue desde el origen del programa: en promedio, los insumos nacionales no rebasan aún el 3% del total de la producción maquiladora.

Una lectura más precisa del tipo de indicadores que nos podrían mostrar un grado significativo de avance en el proceso integracionista, sí muestra un proceso considerable de avance aunque claramente más matizado que el que surge de una lectura derivada simplemente de la dirección geográfica de nuestros principales flujos comerciales. Dos serían los datos más significativos a incorporar en

este sentido. En primer término, el hecho de que el sector externo tiende a representar un porcentaje creciente de la actividad económica mexicana. En segundo lugar el que entre los sectores más dinámicos de ese sector externo están claramente aquellos en los que efectivamente puede hablarse de la existencia de un solo proceso de producción ubicado a ambos lados de la frontera. El sector externo tiende claramente a convertirse en el motor central de la actividad económica mexicana y, dentro de él, son las actividades más clara y explícitamente asociadas con un proceso de integración de la economía mexicana en la norteamericana las que constituyen el polo de mayor dinamismo. Es en este sentido que se afirma que la integración silenciosa o inercial de la economía mexicana en la norteamericana ha tenido un avance significativo aún antes del inicio de cualquier proceso de negociación dirigido a la constitución de un área de libre comercio.

En este plano más específico de la apertura comercial y el libre comercio se argumenta también que después de la reducción de barreras arancelarias a las importaciones mexicanas se está también, en la práctica bastante cerca del objetivo del libre comercio. Si esto es así, la principal razón para «formalizar bilateralmente» una política hasta hoy fundada en decisiones y políticas de carácter fundamentalmente nacional estaría relacionada con la necesidad de garantizar el mantenimiento de este tipo de políticas en el futuro. La negociación de un acuerdo de libre comercio constituiría, así, una especie de «seguro» que garantizase los principales intereses económicos en juego. Desde el punto de vista de los intereses exportadores mexicanos, por ejemplo, se constituiría en un obstáculo adicional a las inevitables presiones proteccionistas que genera la restructuración industrial. Una garantía funcionalmente equivalente sería lo que el mismo acuerdo representaría para los flujos de capital privado norteamericano a nuestro país. No sólo la discrecionalidad de la política sino las posibilidades de cambios significativos en la orientación hoy predominante serían constreñidos a ambos lados de la frontera.

Esto, que desde un determinado punto de vista constituye el principal atractivo de un acuerdo de libre comercio es también un punto central de la crítica de quienes se oponen a tal acuerdo de libre comercio al que ven no sólo como un paso en la dirección del Mercado Común o como un elemento profundamente dinamizador de este proceso sino como una especie de camisa de fuerza que limitaría las opciones futuras de la política pública independientemente de que fuerzas políticas pudiesen llegar al poder en nuestro país. Desde esta óptica no sólo la apertura económica sino la propia «integración silenciosa» son, lejos de inevitables, procesos asociados con la presente administración y claramente revertibles.

En mi opinión el centro del problema se resume en un interrogante: ¿cuál es el papel que las decisiones de política tienen o pueden tener en el contexto de la integración silenciosa e inercial de la economía mexicana en la norteamericana? La respuesta que se dé a esta pregunta abre o cierra opciones de debate real. Si se piensa que tal integración es fundamentalmente el resultado de políticas

públicas cuya orientación podría cambiar en el futuro, postular a la «desintegración» de la economía norteamericana como el objetivo básico de la política puede ser visto como algo no sólo preferible sino realizable. Si, por el contrario, se considera que el papel del Estado es necesariamente limitado en este contexto, el problema no es tanto si habrá o no integración sino cuáles serán las formas que esta asuma. Es solo en esta perspectiva que los objetivos reales de la política pública pueden centrarse (de hecho, limitarse) a sacar el mayor provecho posible de un proceso inevitable, no sujeto en última instancia a la decisión del poder público. Formalizar y negociar el proceso se convierte así en una decisión difícilmente evitable.

El proceso de integración silenciosa reflejó en el pasado el peso central de las fuerzas del mercado y las acciones acumuladas de los actores no-gubernamentales (y su racionalidad micro) en la definición del tejido real de las relaciones mexicano-norteamericanas. No pretendo con esto menospreciar el peso central de la política pública en la consolidación de una orientación fundamentalmente interna de nuestra actividad económica nacional. En este punto del argumento me limito estrictamente al problema de la dirección geográfica de las vinculaciones comerciales externas de la economía mexicana. En algún sentido, por ejemplo, desde principios de los sesenta la política (esto es, la intencionalidad de la acción pública) se dirigió hacia el sur, participando en la creación de los principales foros e instrumentos de la integración latinoamericana. La dirección que las fuerzas del mercado tomaron, sin embargo, no fue la misma como lo refleja el hecho de que el comercio con el resto de América Latina representa hoy un porcentaje menor de nuestras transacciones con el exterior que hace 20 años. Otro tanto puede decirse de los esfuerzos por «diversificar la dependencia» llevados a cabo durante los gobiernos de Luis Echeverría y José Lopez Portillo.

El mercado tendió a predominar por sobre la política durante los años del «desarrollo hacia adentro», al menos por lo que respecta a la dirección de nuestras vinculaciones económicas internacionales. De esto se desprende una consecuencia argumental al mismo tiempo elemental y profundamente importante para el actual debate sobre la formalización del libre comercio entre México y Estados Unidos: dejadas a su libre juego, las fuerzas del mercado nos conducirán hacia el norte. El proceso de la integración silenciosa es ciertamente revertible, pero el costo debe quedar bien claro: un papel orientador del Estado sobre la vida económica considerablemente mayor que el de nuestras experiencias históricas anteriores. La supervivencia de un valor indudablemente compartido por un número significativo de mexicanos (el mantenimiento de márgenes considerables de autonomía de nuestra política económica) tiene también un costo en materia de eficiencia. Esto, sin embargo es así sólo en el caso extremo de que el objetivo de la política pública fuese el revertir el proceso de «integración silenciosa». Distintas serían las implicaciones si el objetivo se definiese en términos más modestos, centrados en la orientación y canalización del proceso.

En el pasado reciente la política pública ha apuntado precisamente en ese sentido. Política y mercado ya no se contraponen sino que se refuerzan mutuamente. El desarrollo de la exportación de autopartes —uno de los sectores no solamente más dinámicos sino más claramente asociados con el proceso de integración real entre ambas economías— representa uno de los ejemplos más claros en este sentido.

El Acuerdo puede, así, ser formalmente un acuerdo de comercio pero es también claramente relevante para la promoción de inversiones, en particular de aquellas asociadas con estos procesos de «producción compartida». Es ésta una de las razones por las que además de un acuerdo de comercio lo es también de inversión y aún, si bien en un sentido más limitado, de complementación industrial de facto. Esta «complementación» permitirá a los principales agentes privados del proceso, aprovechando las disponibilidades relativas de recursos y factores de la producción a escala continental competir no sólo por los mercados de los otros polos dinámicos sino aún de sus propios países. En la práctica, por tanto, no debe sorprender que los productores norteamericanos favorables al Acuerdo no estén interesados sólo en el mercado o en los recursos naturales, particularmente energéticos, mexicanos sino también en el acceso a una mano de obra cuya relación salario/productividad les resulta ciertamente atractiva. Este es particularmente el caso de aquéllos entre ellos dispuestos a avanzar por el camino de la segmentación de su proceso productivo y la formación de fábricas tal vez no propiamente globales pero sí norteamericanas, frecuentemente desagregadas en términos de su ubicación geográfica.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este ensayo he intentado resumir los principales argumentos presentados en el debate mexicano sobre acuerdos de libre comercio, globalización económica y opciones de desarrollo realmente existentes limitando la presentación a la discusión de sus rasgos más generales. En la práctica, desde luego, las diferencias existentes entre los «tipos ideales» de discurso comentados no son tan blancas o negras. Es el grado (y muchas veces el ritmo) de la apertura y el peso relativo que debe darse a los mercados interno y externo lo que se encuentra a discusión.

Al llegar a este punto del argumento la pregunta real que cabe hacerse no es, de nueva cuenta, si la reversión del proceso de integración real de la economía mexicana en la norteamericana sería viable o no, sino más bien cuáles serían los costos, por lo pronto económicos, de intentar hacerlo. Si se acepta esta línea de argumentación, el siguiente paso es prácticamente inevitable: para que el negociar el proceso tenga sentido es necesario suponer no sólo que «la integración» puede asumir contenidos específicos distintos sino que cada uno de ellos puede a su vez tener implicaciones profundamente distintas no sólo para el país sino para los distintos grupos sociales que lo integran. Esta integración tiene in-

dudablemente efectos sociales, por ejemplo, profundamente injustos: al mismo tiempo que quien tiene los recursos puede beneficiarse como consumidor de los efectos de la apertura por el lado de las importaciones, los trabajadores asociados con un proceso en el que la competitividad económica está íntimamente asociado con una relación salario productividad que condena a buena parte de la mano de obra a ingresos equivalentes en un día de trabajo a lo que ganarían en una hora del mismo «del otro lado». Esta forma de integración no es la única posible. Un libre flujo de bienes y factores de la producción que incorporase a la mano de obra, por ejemplo, tendría indudablemente implicaciones sociales profundamente distintas de las que surgen de las formas concretas en las que el proceso se encarna actualmente.

En todo caso, aún si el proceso de integración real es considerado como inevitable, éste no implica que el mismo no esté también destinado a ser no sólo complejo sino profundamente conflictivo. Algunas de las dificultades que es posible prever en este sentido derivan de implicaciones políticas globales del mismo. Otras, de las formas alternativas que el mismo puede asumir. Son tres las fuentes principales de dificultades que en el plano político pueden preverse en el futuro. En tanto a ambos lados de la frontera subsistan grupos que consideren a la creciente integración como algo evitable y revertible buena parte de la discusión tenderá a centrarse en las implicaciones del proceso para los proyectos propiamente nacionales de ambas partes. Temáticas como los márgenes de autonomía nacional permisible en este contexto tanto en el plano interno como en el de la política exterior (tema del memorandum adjunto) serán cruciales a este respecto. A medida que diversos grupos acepten la integración como algo que tal vez no le guste pero que resulta inevitable en la práctica el conflicto tenderá a centrarse en las formas específicas que asuma el proceso.

El impacto que el proceso tendrá en última instancia en el plano político seguirá siendo indudablemente un elemento central del debate en este contexto.

Por último, y a un nivel más particular, debe esperarse el mantenimiento de la oposición de aquellos intereses que, sin importar las formas específicas que asuma el proceso, corren a ambos lados de la frontera, el riesgo hasta de desaparecer como resultado de la profunda reestructuración reflejada e intensificada por él.