

MÉXICO ANTE EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL: LA GLOBALIZACIÓN Y LOS ATAQUES TERRORISTAS DE SEPTIEMBRE 11

Gustavo VEGA CÁNOVAS*

SUMARIO: I. Principios fundamentales de la política exterior de México. II. Cambios principales en las políticas económica e internacional de México en las décadas de los ochenta y noventa y sus efectos. III. Septiembre 11 y la necesidad de fronteras abiertas, pero seguras.

El fin de la Guerra Fría y en particular, el proceso de globalización económica y los procesos que ha traído aparejado, como la revolución en las comunicaciones, la explosión informativa y sus nuevas tecnologías, son fenómenos que han transformado radicalmente el mundo. Desde la década de los años ochenta, la mayoría de las economías del mundo, con muy pocas excepciones, decidieron iniciar procesos de apertura de sus economías y depender cada vez más de los flujos de inversión y de la promoción de exportaciones como factores esenciales en el proceso de crecimiento. Hasta antes de septiembre 11 de 2001 todo parecía indicar que el proceso de globalización impondría su predominio, y que en pocos años veríamos un proceso irreversible de integración económica, la cual conduciría a una mayor interdependencia entre todas las economías de todas las regiones del mundo.

Todo esto cambió en septiembre 11. Los ataques terroristas a las torres gemelas y el Pentágono provocaron lo que tal vez los terroristas nunca imaginaron alcanzar, a saber: poner en entredicho una de las premisas básicas en las que se funda el fenómeno de la globalización, consistente en que la apertura de los mercados y las fronteras aunque es una fuente de riqueza y dinamismo económico, cultural y social, también puede ser una fuente de vulnerabilidad e indefensión.

* Investigador del Colegio de México.

En este artículo se analiza cómo ha enfrentado nuestro país al fenómeno de la globalización y los desafíos que le imponen a nuestra política exterior los ataques terroristas de septiembre 11.

En la primera parte del artículo se ofrece una breve caracterización de la política exterior de México desde la Segunda Guerra Mundial y se destacan los dramáticos cambios que se hicieron a esa política en la década de los años ochenta del siglo pasado para responder a los requisitos del proceso de globalización y fenómenos resultantes, como la crisis de la deuda externa. En particular, se enfatizan los cambios radicales a nuestra práctica tradicional, que significaron la apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la segunda parte se analizan los principales logros y limitaciones que han tenido la apertura económica y el TLCAN para la economía mexicana. Se enfatiza en particular cómo la apertura y en específico el TLCAN, han generado un proceso acelerado de integración de México con los Estados Unidos, que ninguno de sus proponentes imaginaba era posible alcanzar en tan poco tiempo, y cómo dicho proceso permitió a la economía mexicana recobrase en poco tiempo de la crisis financiera de 1995 e iniciar un proceso de crecimiento que no habíamos tenido en la década anterior. También se muestra cómo dicho crecimiento no ha sido suficiente para atacar problemas estructurales de la economía mexicana.

En el tercer apartado, se discute el significado de los ataques terroristas para el futuro de las relaciones económicas entre los dos países. La tesis central que se plantea es que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han modificado sustancialmente los términos en que se venía manejando la relación económica y política entre los dos países y han impuesto la agenda de seguridad de los Estados Unidos como el factor central que determinará los avances futuros o retrocesos del proceso de integración económica y social en la región.

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

No es exagerado afirmar que desde su fundación como nación independiente nuestro país se ha encontrado obsesionado con la idea de alcanzar una nación plenamente soberana, es decir, una nación con la capacidad de autodeterminarse y contar con el control pleno sobre su suelo y aguas territoriales.

Podemos comprender lo anterior si recordamos que la historia de la dominación extranjera en México es muy extensa: tres siglos de colonialismo español que no concluyeron sino después de trece años de lucha (1810-1823); la ocupación del país por las tropas francesas que apoyaban al emperador Maximiliano, a mediados del siglo XIX, y tres invasiones estadounidenses (1846, 1914 y 1916), la primera de las cuales dejó por resultado que este país se apropiara de la mitad del territorio mexicano. Asimismo, no hay que olvidar la larga dictadura de Porfirio Díaz, que dejó un legado de polarización social y dependencia enorme de nuestro país del capital extranjero.

De tal forma, la Revolución mexicana de 1910 dio cuerpo a una reacción xenofóbica ante tal historia de dominación e hizo de la búsqueda de la autodeterminación parte integral de la *psiquis* nacional. Las constantes en la política exterior mexicana, que se expresan en términos tales como el de la autodeterminación, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la resolución pacífica de las disputas, la adopción de la Doctrina Estrada, dan muestra del inagotable deseo de México de que se reconozca formalmente su igualdad como participante del sistema internacional, con una plena jurisdicción legal sobre su suelo y aguas territoriales. La máxima expresión de este anhelo, sin duda, se expresó con la nacionalización de la industria petrolera.

Fue en tal contexto que a final de la Segunda Guerra Mundial se consolidó en México un régimen cuyos principales compromisos, después de la estabilidad política, fueron el crecimiento industrial acelerado, a través de la sustitución de importaciones (ISI), y el fortalecimiento de la soberanía nacional (es decir, el desarrollo autónomo).

Los dos últimos compromisos, de hecho, se reforzaron mutuamente. El desarrollo autónomo y soberano se lograría a través de la industrialización con base en la sustitución de importaciones en la medida en que esta estrategia prometía aislar a la economía interna de muchas de las fluctuaciones a las cuales eran especialmente vulnerables los países en vías de desarrollo. México, en consecuencia, con la breve excepción en 1942, de un acuerdo bilateral, bajo el Programa de Acuerdos Comerciales Recíprocos de Estados Unidos, se abstendría de entablar cualquier tipo de convenio diplomático con Estados Unidos y se mantendría a distancia de las reuniones internacionales que condujeron al nacimiento del sistema de comercio y financiero internacionales, en la época de la posguerra. México tampoco se unió al GATT y decidió apoyar la idea avanzada por la CE-

PAL de que las industrias incipientes se desarrollaban mejor cuando están detrás de muros protectores.

La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) logró algunos importantes éxitos iniciales. El desarrollo desde dentro, en efecto, fomentó la creación de una estructura industrial en México, y la economía creció a una tasa promedio del 6.8% entre 1940 y 1970.¹

Sin embargo, debido a la protección a la que se le sujetó, la industria mexicana se volvió poco competitiva y tuvo una vida relativamente corta, dado que dependió casi por completo del limitado mercado interno mexicano. Así, para principios de los años setenta, o incluso antes, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado.²

No obstante, se le mantuvo vigente durante los años setenta y los primeros dos años de los ochenta, en virtud de que los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976) y de José López Portillo (1977-1982) lograron obtener divisas para adquirir las importaciones que requería el proceso de industrialización a partir de fuentes que no fueron las exportaciones de productos manufacturados, sino principalmente mediante los ingresos derivados de las exportaciones petroleras y un mayor endeudamiento externo. Pero, el derrumbe de estas dos fuentes fue lo que obligó al gobierno mexicano a modificar el modelo de desarrollo, en 1983.³

II. CAMBIOS PRINCIPALES EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICA E INTERNACIONAL DE MÉXICO EN LAS DÉCADAS DE LOS OCHENTA Y NOVENTA Y SUS EFECTOS

1. *Causas y cambios principales*

A principios de los años ochenta del siglo pasado, la profunda depresión a nivel mundial que se generó a raíz de la caída dramática de los

1 Villarreal, René, *El desequilibrio externo en la industrialización del México: 1929-1975*, México, 1976; Bueno, Gerardo, "La política de comercio y desarrollo de México en el contexto de las relaciones económicas norteamericanas", en Banco Nacional de Comercio Exterior y El Colegio de México, *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, México, Ensayos conmemorativos, 1987, vol. II.

2 *Idem*, véase también a Ojeda, Mario, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986.

3 Mares, David, "La política comercial: racionalización, liberalización y vulnerabilidad", *Foro Internacional*, 95, vol. XXIV (3), enero-marzo de 1984.

precios del petróleo y la crisis de la deuda de los países del tercer mundo, incluido México, llevo a que las reglas del juego en las relaciones económicas internacionales cambiaran dramáticamente. La escena económica internacional se empezó a caracterizar por la tendencia a conformar bloques comerciales internacionales y un agudo incremento en la competencia entre todos los países por atraer inversión extranjera directa (IED). A fin de ilustrar lo anterior, cabe recordar el resurgimiento de los procesos de integración en América Latina que se dieron en la década de los ochenta, la consolidación del mercado único en Europa Occidental y el inicio de un proceso similar en la región de América del Norte con la firma y entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y el Canadá.

En México, ante estos eventos se empezó a plantear un debate acerca de los riesgos de que nuestro país se quedara económicamente marginado, el cual se agudizó con el final de la Guerra Fría y los eventos que desató, como fueron la disolución del bloque soviético y la aún mayor creciente competencia por mercados y capitales que empezaron a generar los países de Europa oriental.

Al fin y al cabo, México respondió a estas nuevas tendencias en la economía internacional, adoptando una estrategia agresiva de apertura y liberalización de la economía, un estrecho acercamiento y cooperación con los Estados Unidos y una diplomacia activa de negociaciones comerciales en el ámbito multilateral, ante foros regionales y distintos países de América Latina, Asia y Europa. Sin embargo, el tránsito de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de las exportaciones no fue un proceso planeado, sino un proceso de adaptación motivado por presiones tanto internas como externas.

En efecto, la primera ronda de medidas unilaterales de apertura y liberalización económicas (1983-1985) se vincularon con las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y su insistencia de que la crisis de la deuda se resolviera a través de un programa macroeconómico comprensivo del cual formaba parte importante la apertura de la economía.

Sin embargo, la escasa recuperación del crecimiento económico y la segunda caída drástica de los precios del petróleo que llevaron a que México perdiera el 7% del PIB en 1985-1986, llevarían a la conclusión de que se requería una reestructuración agresiva de los mercados claves de la economía y a la necesidad de emprender un nuevo curso.

Este nuevo curso se iniciaría con una política unilateral más agresiva de liberalización comercial y de apertura a la inversión extranjera, seguiría con el ingreso de México al GATT y tres negociaciones de acuerdos bilaterales parciales con Estados Unidos, las cuales culminarían finalmente con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El TLCAN inauguraría un periodo de diplomacia activa en el ámbito bilateral con Estados Unidos, el multilateral ante el GATT y otros foros económicos internacionales, y finalmente ante foros regionales y con distintos países de América Latina.

La decisión de negociar el TLCAN, como ha sido documentado, tuvo su origen a principios del año de 1990, tras un viaje fallido del presidente de México a Europa en busca de apoyo financiero. El gobierno de México precipitaría la época de diplomacia activa bilateral con Estados Unidos solicitando la apertura de las negociaciones para alcanzar un área de libre comercio con Estados Unidos y el Canadá.⁴

En las negociaciones, los objetivos principales de México se expresaron en dos vertientes: la primera, limitar la agenda de las negociaciones a temas comerciales y financieros, y la segunda, establecer un itinerario de liberalización y desgravación que permitiera a los sectores industriales, agrícola y financiero, llevar a cabo los ajustes estructurales necesarios para incrementar su competitividad.⁵

Si bien México no tuvo éxito en alcanzar sus objetivos en su primera vertiente, ya que a final de cuentas la aprobación del TLCAN se sujetó a la firma de dos acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral, y cuestiones tales como el libre movimiento de la mano de obra ni siquiera se contemplaron en la negociación, es innegable que México fue relativamente más exitoso en establecer el itinerario de liberalización y en definir la naturaleza de los mecanismos de resolución de disputas que se establecieron en el TLCAN. A final de cuentas, el acuerdo incluiría un amplio espectro de sectores, como el manufacturero, el agrícola, los servicios, las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual, protecciones a los inversionistas extranjeros y otros temas que van más allá de lo que se negociaría paralelamente en la Ronda Uruguay.⁶

4 Véase Garciadiego, Javier, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

5 *Idem*.

6 Véase también Castillo, Gustavo del y Vega Cánovas, Gustavo, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Carleton University, 1995.

La naturaleza comprensiva del TLCAN como un modelo de liberalización comercial y financiera abriría el camino a una diplomacia crecientemente activa de negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales.

En pocos años, México se volvería miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), y firmaría una serie de acuerdos de liberalización comercial con Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Israel, Nicaragua, El Salvador, la Unión Europea (EU) y Venezuela y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en Inglés), la cual incluye a Finlandia, Noruega y Suiza.

Como se puede notar, una de las características principales de la estrategia mexicana de liberalización comercial es que ha combinado elementos de unilateralidad, bilateralidad y multilateralidad. En un inicio estos elementos se implantaron en forma secuencial y alternada, y más recientemente se han impuesto en forma simultánea.

La motivación principal de esta diplomacia comercial mezclada y de múltiples niveles fue el obtener resultados rápidos a fin de estabilizar la economía, restaurar los flujos de capital externo para financiar el crecimiento económico, obtener acceso a los mercados internacionales para nuestros productos y asegurar el mantenimiento (mediante compromisos internacionales) del programa de liberalización iniciado por el gobierno del presidente De la Madrid bajo circunstancias de aguda emergencia económica.

Así, la credibilidad de la primera ronda de apertura unilateral de la economía a principios de los ochenta fue posteriormente anclada en tres medidas subsecuentes; la primera, el ingreso de México al GATT; la segunda la negociación y entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la tercera la negociación de una serie de acuerdos bilaterales comerciales tipo TLCAN a través de los años noventa.

2. Efectos de las nuevas políticas económica e internacional

No cabe duda que la nueva estrategia de crecimiento establecida por México a mediados de los años ochenta, ha sido exitosa en cumplir los objetivos inmediatos de establecer un fuerte sector industrial exportador, atraer mayores flujos de IED y asegurar un acceso seguro y creciente al mercado estadounidense y canadiense.

De ser una de las economías en desarrollo más protegidas a principio de los años ochenta, México transitó a ser una de las más abiertas a principios de este siglo. Durante los últimos quince años, la política comercial de México ha sido uno de los principales instrumentos del crecimiento económico. Actualmente, la actividad exportadora da cuenta de la mitad del crecimiento del PIB en México, y es casi un tercio del total del PIB. En 1998, el PIB de México sobrepasó los 400 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones totales alcanzaron los 114 mil millones dólares. México se ha convertido en la octava nación exportadora a nivel mundial y la primera de América Latina, y sus exportaciones sobrepasaron los 145 mil millones de dólares para fines de 2000, y un comercio total de alrededor de 270 mil millones dólares en 1999, más de la mitad de su PIB.⁷ La mayor parte de estas exportaciones fueron productos manufacturados, los cuales representaron el 85% del total de las exportaciones mexicanas.

CUADRO 1

COMERCIO TOTAL DE MÉXICO (Miles de millones de dólares)

Año	Importaciones		Exportaciones		Comercio total	
	Valor	Crecimiento anual %	Valor	Crecimiento anual %	Valor	Crecimiento anual %
1991	50.3	—	41.2	—	91.5	—
1992	64.0	27.0%	46.2	12.1%	110.2	20.5%
1993	65.4	2.2%	51.8	12.2%	117.2	6.4%
1994	79.3	21.2%	60.8	17.3%	140.1	19.5%
1995	72.5	-8.5%	79.5	30.8%	152.0	8.5%
1996	89.5	23.4%	96.0	20.7%	185.5	22.0%
1997	109.8	22.7%	110.0	14.8%	219.8	18.5%
1998	125.2	14.0%	118.0	16.5%	243.2	10.6%
1999	88.9	na	86.3	na	270.3	13.8%

Fuente: Banco de México y Secofi.

7 En 1998, las exportaciones de América Latina alcanzaron los dos ciento setenta y cuatro mil millones de dólares, las exportaciones de México representaron el 32% de esas exportaciones. Organización Mundial de Comercio *Comercio Mundial en Cifras, 1999*, Ginebra, OMC, 1999.

Los esfuerzos por atraer IED han sido igualmente exitosos. La inversión extranjera directa en México antes de la aplicación del TLCAN era de alrededor de cuatro mil millones de dólares. A partir de 1994, México ha atraído cerca de once mil millones en promedio al año, con casi el 60% proveniente de Canadá y Estados Unidos. Entre 1994 y 1998, la inversión extranjera directa alcanzó los 57 mil millones de pesos. México se convirtió también en el segundo país en desarrollo receptor de inversión extranjera directa, después de China, lo que da una comparación muy grande con los 23 mil millones de dólares de inversión extranjera directa que llegaron a México durante toda la década de 1980.

CUADRO 2

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO, 1994-1999P.
(Miles de millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Flujo anual de IED</i>	<i>IED acumulada</i>
1994	14.9	14.9
1995	9.4	24.3
1996	9.6	33.9
1997	12.8	46.7
1998	10.2	57.9
1999/p	5.5	63.4

Fuente: Secofi. Incluye ganancias reinvertidas y transferencias internas de compañías.

Las nuevas inversiones de IED se han dado en sociedades de producción y empresas colectivas, las que han impulsado el crecimiento de las industrias líder a lo largo de América del Norte. Entre 1994 y 2000, Canadá y Estados Unidos tenían el 62% de la inversión extranjera de México, el 4% y el 58% respectivamente. Otras fuentes de inversión extranjera directa han sido el Reino Unido, Holanda, Japón, Alemania e India, entre otros. Una gran mayor parte del capital extranjero fue invertido en manufacturas (59%), seguido por el comercio al menudeo, servicios financieros, transporte y comunicaciones.

El comercio entre México y Estados Unidos creció también sustancialmente, en más del doble desde 1994: de 85 mil millones de dólares de Estados Unidos en 1993 a 188 mil millones de dólares en 1998. México incluso desplazó a Japón como el segundo mercado de exportaciones y segundo socio comercial más grande de Estados Unidos. Ochenta centavos de cada dólar que México gastaba en el exterior era en productos de Estados Unidos. La participación de los productos mexicanos en el mercado de Estados Unidos se incrementó de menos del 7% en 1993 a casi un 11% en 1998.

Con el TLCAN, el comercio entre México y Canadá también se ha incrementado, a pesar de la distancia geográfica y de la ausencia histórica de interacción económica, debido posiblemente a que la reducción de aranceles estimuló este fenómeno. Antes de la ratificación del TLCAN, los bienes que Canadá exportaba a México tenían que pagar un arancel promedio del 12.1%, mientras que en 1998 ese arancel fue de cerca del 3%. Más aún, el acuerdo permitió a los dos países incrementar su propia conciencia acerca de las oportunidades de comercio e inversión en sus respectivos mercados. En 1998, cinco años después de la aprobación del TLCAN, el comercio entre México y Canadá era del orden de 7 mil millones de dólares, mucho más que los cuatro mil millones de 1993.

Aunque esta cifra es pequeña comparada con el comercio entre México y Estados Unidos, el comercio México-Canadá muestra un alto grado de dinamismo y una gran potencial de crecimiento futuro.⁸ México se ha convertido en el socio principal de Canadá en América Latina y el tercer proveedor de productos a nivel mundial. De la misma forma, Canadá es el cuarto socio comercial de México después de Estados Unidos, Japón, y la Unión Europea.⁹

8 Las estadísticas oficiales tienden a subestimar el tamaño del comercio de Canadá dentro del TLCAN. Por ejemplo, las autopartes canadienses que son incorporadas a insumos automotrices en Estados Unidos, los que a su vez se exportan a México y son ensamblados en un vehículo. Estos insumos son considerados como producto de Estados Unidos, sin que importe su componente canadiense.

9 Las principales exportaciones de México a Canadá son automóviles, vehículos y autopartes, asientos para automóviles, alambre aislante, conductores y cables eléctricos aislantes, máquinas procesadoras de información, televisores, y aparatos eléctricos para líneas telefónicas. Las principales exportaciones de Canadá a México son motores para automóviles y autopartes, aparatos eléctricos para líneas telefónicas, textiles, carbón, sulfuro y maquinarias para hule y plástico. Las exportaciones agrícolas canadienses incluyen semillas de canola, trigo, *mesling*, leche y crema (Secofi, 1998d).

CUADRO 3

COMERCIO ENTRE PAÍSES SOCIOS DEL TLCAN 1993-2000

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Importaciones E. U. de Canadá	111.2	128.4	144.4	155.9	168.2	170.0	198.7	229.2
Importaciones E. U. de México	40.0	49.5	62.1	74.3	86.0	94.5	109.7	135.9
Importaciones canadienses de E. U.	88.3	100.5	109.8	115.4	132.5	135.2	144.9	154.4
Importaciones canadienses de México	2.9	3.3	3.9	4.4	5.0	5.1	6.4	8.1
Importaciones mexicanas de E. U.	45.3	54.8	53.8	67.5	82.0	93.5	105.2	127.6
Importaciones mexicanas de Canadá	1.2	1.6	1.4	1.7	2.0	2.2	2.9	4.0
<i>TOTAL</i>	288.9	338.1	375.4	419.2	475.7	500.5	567.8	659.2

Fuente: U.S. Department of Commerce, estadísticas de Canadá y del Banco de México. La fuente preferida son los datos sobre importaciones.

En suma, el establecimiento de un sector exportador altamente dinámico y competitivo ha probado ser un instrumento clave para propiciar la recuperación del crecimiento de la economía mexicana, sobre todo después de la crisis financiera de 1995. En claro contraste a la crisis de los años ochenta cuando la producción industrial tomó más de nueve años para recuperar sus niveles anteriores a la crisis, con la crisis de 1995 sólo tomó dos años para que la producción industrial recuperara sus niveles de crecimiento anteriores a 1994, y a partir de 1996 el crecimiento de la economía ha sido superior en promedio al 5%, sin precedente en los últimos quince años.

Sin embargo, pese a todos estos logros es innegable que a pesar de la consolidación de un sector exportador altamente dinámico y competitivo y la entrada de enormes flujos de IED, la potencial inestabilidad macroe-

conómica y un pobre crecimiento económico continúan manteniéndose como serios problemas.

En efecto, el crecimiento económico en el periodo desde que se inició la apertura ha sido errático y relativamente pobre en comparación con el desempeño que tuvo la economía en el periodo en que imperó el proceso de sustitución de importaciones. En promedio, el crecimiento real del GNP fue 0.1% en el periodo 1985-1990, 1.5% entre 1990-1995 y 5.85 entre 1995-1998. A través de todo el periodo en que se ha implantado el proceso de liberalización, es decir, 1985-2000, el PNB creció en promedio 1.6%, una tasa mucho más baja que en las décadas previas. Por ejemplo, entre 1951 y 1981 el crecimiento del PNB fue en promedio 6.4%.

Paralelamente, la dependencia del crecimiento económico, tanto del mercado estadounidense como de los flujos de capitales internacionales, se ha incrementado. En 1997, 87.5% de las exportaciones mexicanas se dirigían a Estados Unidos, más de 10 puntos por encima del 73.9% del año de 1990. Mientras que en 1990 las exportaciones a la UE representaban el 10.2% de las exportaciones totales mexicanas; para 1997 habían declinado a 3.9%. En el mismo periodo, la participación de los países asiáticos como destino de las exportaciones mexicanas declinó de 6.7% a 2%. Sólo las exportaciones mexicanas a América Latina y el Caribe mantuvieron una participación entre el 6% y el 6.5% del total en el periodo 1990-1997.

La vulnerabilidad que enfrenta la economía mexicana a esta dependencia del mercado estadounidense empezó a sentirse en los últimos meses a raíz de la desaceleración que ha experimentado la economía del vecino país, y nos podemos imaginar lo que podría significar si entrase en una franca recesión. Igualmente vulnerable se encuentra nuestra economía a las decisiones de corto plazo de los inversionistas extranjeros.

En otras palabras, el acceso de nuestro comercio a Estados Unidos se ha vuelto un asunto de crítica importancia para nuestro país, y habrá que asegurar que dicho acceso se mantenga como hasta la fecha, o inclusive mejore una vez que Estados Unidos se recupere plenamente si es que aspiramos a recobrar a la senda del crecimiento económico. Pero ¿es el TLCAN suficiente seguridad de que dicho acceso se mantendrá para el futuro? En nuestra opinión, no es posible contar con esta seguridad a la luz de los eventos de septiembre 11, e intentaremos demostrarlo en la siguiente sección.

III. SEPTIEMBRE 11 Y LA NECESIDAD DE FRONTERAS ABIERTAS, PERO SEGURAS

La historia demuestra que ciertos eventos críticos pueden generar una nueva percepción del mundo y una nueva serie de políticas inéditas. En 1941, el ataque de Japón a Pearl Harbor hizo que el pueblo norteamericano abandonara la entronizada política de aislacionismo que habían mantenido los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial y apoyara una nueva política de participación activa en los asuntos mundiales bajo el liderazgo del presidente Franklin D. Roosevelt.

En 2002 el significado de los trágicos eventos de septiembre 11 sigue debatiéndose todavía en los Estados Unidos, pero mientras tanto el presidente George W. Bush ha convocado a todos los países del mundo a emprender una guerra global contra el terrorismo sustentada en una nueva doctrina de seguridad, la cual justifica los ataques preventivos. Igualmente, propuso y logró persuadir al Congreso de crear un nuevo Departamento de Seguridad Interna, el cual contará con amplios poderes.

¿Qué impacto tendrán estas iniciativas sobre el curso de los asuntos mundiales y sobre la dinámica de la globalización? Habrá que esperar un tiempo para tener una respuesta, pero lo que sí queda claro es que en Estados Unidos se ha impuesto la convicción de que la misma apertura que ha promovido la globalización e integración económicas ha demostrado también ser una gran fuente de vulnerabilidad. Los Estados Unidos por tanto han empezado a adoptar una gama de nuevas políticas para que sus fronteras y su territorio sean más seguros.

Para Canadá y México, las nuevas políticas de seguridad han tenido nefastas e inmediatas consecuencias. En septiembre 11, las autoridades estadounidenses establecieron medidas de seguridad al norte y sur de sus fronteras. El Departamento de Aduanas Estadounidense adoptó el nivel 1 de alerta (Nivel 1: inspección extremada y constante). El tránsito de automóviles se demoró por varias horas y el tráfico comercial se dilató hasta por quince horas por varios días posterior a los ataques. El sistema de “Justo a Tiempo” utilizado por fabricantes de automóviles en particular y los exportadores de mercancías canadienses y mexicanas entraron en crisis. De acuerdo con algunas estimaciones, los paros repentinos en la producción por escasez de partes le costó a los fabricantes de autos aproximadamente 25,000.00 dólares el minuto.¹⁰

A partir del ataque, el Servicio de Aduanas estadounidense ha aumentado su personal a lo largo de la frontera e introducido propuestas le-

10 Wendy Dobson, *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, Toronto, C. D Howe Institute Commentary, núm. 162, abril de 2002.

gislativas para triplicar el número de agentes. El Servicio de Naturalización e Inmigración anunció planes para establecer en 2003 un sistema de entrada y salida de puertos y aeropuertos, y para el 2004, en los cincuenta más grandes puntos de entrada por tierra. Este sistema requerirá a todo visitante, incluyendo aquellos de México y Canadá, que registren sus nombres cada vez que entren o salgan del país.¹¹

A medida que se tomaron estas providencias, las opciones de México se vieron reducidas a escoger entre dar un paso más hacia la integración y la alianza con Estados Unidos o arriesgarse a ser un testigo de la reconstrucción de la frontera bilateral y posponer indefinidamente los planes de profundizar la relación con Estados Unidos. Antes de septiembre 11, el asunto principal en la agenda bilateral era la denominada gran iniciativa de búsqueda de una mayor integración económica y social entre los dos países, la cual incluía una propuesta para permitir la entrada de trabajadores mexicanos migratorios a Estados Unidos y de legalizar a los trabajadores que ya viven en ese país; pero después de esta fecha el rango de posibilidades se modificó. Una mayor integración se convirtió en un problema de seguridad: si México quería mantener la apertura tendría que poner más atención a la seguridad.

En el largo plazo, el impacto de un aumento constante en los costos para cruzar la frontera pueden tener diversos efectos perversos, como: *a)* imponer sobre los productos mexicanos que se dirigen a Estados Unidos un costo equivalente a la reimposición de un arancel; *b)* inducir en los consumidores estadounidenses el cambio de sus preferencias de productos mexicanos hacia productos locales más baratos o hacia otros proveedores extranjeros; *c)* la depreciación del tipo de cambio mexicano a medida que la demanda por pesos disminuya, y *d)* deteriorar el nivel de vida de los mexicanos en la medida en que las importaciones encarecieran.

En suma, un encarecimiento de los costos para transportar personas, bienes y servicios erosionaría la capacidad productiva de México y podría provocar la revisión de los planes de inversión de inversionistas de Japón o la Unión Europea, quienes ante esta situación preferirían invertir directamente en los Estados Unidos y no en México, ya que ¿por qué iban a preferir invertir en México si las demoras en la frontera serán un factor permanente para acceder al mercado estadounidense? La desviación de di-

11 *Idem.*

chas inversiones obviamente también deterioraría el crecimiento de la productividad mexicana.

Cabe reconocer que México no está solo en este dilema. El aumento de medidas de seguridad en la frontera estadounidense aumentan los costos de transacción alrededor del mundo. Algunos calculan que el aumento global en estos costos es de uno a dos puntos porcentuales. Si dichos costos se vuelven permanentes, algo tendrá que hacerse para compensar estos aumentos como por ejemplo negociar ante la OMC o en el Área de Libre Comercio de las Américas una reducción transfronteriza en tarifas industriales con un costo equivalente o mayor al efecto negativo.

La respuesta de México, después de un periodo de incertidumbre y demoras, fue negociar con los Estados Unidos un convenio denominado “Alianza para la Frontera México-Estados Unidos”, el cual se dio a conocer durante la Cumbre de Financiamiento al Desarrollo de la ONU, celebrada en Monterrey el 21 de marzo del presente año (Departamento de Estado de Estados Unidos 2002a). Este acuerdo es similar al que se había firmado entre Canadá y Estados Unidos, conocido como Programa de Fronteras Inteligentes.

La Alianza para la Frontera busca lograr tres objetivos: resguardar la infraestructura, proteger los flujos de personas y asegurar el flujo de bienes. El resguardo de la infraestructura se propone

...llevar a cabo una investigación conjunta de... (la)... frontera para identificar cuellos de botella que impiden el tránsito de personas y bienes..., desarrollar planes de inversión de infraestructuras integrales... y generar recursos que permitan establecer una infraestructura crítica y tomar medidas para protegerla de ataques terroristas (Departamento de Estado 2001b).

La protección del flujo de personas, a su vez, se propone:

...desarrollar y aplicar sistemas tecnológicos en puertos de entrada para acelerar el flujo de viajeros de buena voluntad; cooperar en la identificación de individuos que representen una amenaza a...(ambas) sociedades antes de que lleguen a América del Norte y coordinar esfuerzos para impedir el contrabando de ciudadanos de países del tercer mundo y establecer un Sistema Conjunto de Intercambio de Información Avanzada de Pasajeros (Departamento de Estado, 2001b)

Finalmente, el asegurar los flujos de bienes se concentrará en

...establecer programas de tecnología compartida para generar nuevos sistemas de inspección no obstructivos en cruces fronterizos de líneas ferroviarias, o en puertos con gran volumen de mercancía; desarrollar y ejecutar sistemas tecnológicos que aumenten la seguridad en todos los puntos de la cadena de producción y entrega que une a productores y consumidores y desarrollar alianzas con el sector privado para aumentar la seguridad de los embarques comerciales (Departamento de Estado, 2001b).

En otras palabras, todas estas medidas van dirigidas a “mudar la frontera lejos de la frontera” mediante la aceleración del pasaje rápido en los puntos fronterizos a viajeros previamente investigados; la conformación de equipos de supervisión fronteriza organizados por los dos países con metas comunes y acciones integradas; la adopción de medidas a través de Internet para simplificar las operaciones fronterizas de empresas medianas y pequeñas, y la generación de inversiones en infraestructura para mejorar el acceso al cruce fronterizo a través, por ejemplo, de nuevas carreteras o libramientos que eviten el tener que cruzar por congestionadas calles del centro, junto con un manejo hábil de bienes y personas en los cruces.

Todas éstas son medidas sensibles para asegurar una frontera abierta a bienes y servicios. Sin embargo, en el caso posible, que podría denominarse el peor escenario, de que hubiera otro ataque a Estados Unidos perpetrado por terroristas que hubieran cruzado la frontera desde México, podrían resultar tanto o más distorsionantes las nuevas barreras de seguridad del comercio y flujos de inversión, tal como lo fueron las cuotas y tarifas que se eliminaron con las negociaciones del TLCAN.

Los ataques de septiembre 11, por lo tanto, plantean un gran desafío a los socios del TLCAN. El posible impacto de largo plazo de un incremento constante de medidas de seguridad en las fronteras, serían mayores costos de operación, los cuales tendrían los efectos equivalentes a un arancel adicional al comercio en América del Norte. A menos que los países del TLCAN afronten esta nueva realidad, el creciente proceso de integración económica logrado entre 1989 y 2002 simplemente podría detenerse y dar marcha atrás. En virtud de lo anterior, será necesario que México considere seriamente una nueva alianza con Estados Unidos que a la vez que acelere la integración económica satisfaga sus preocupaciones de seguridad. Esta alianza deberá basarse en una nueva política de manejo de las fronteras, una nueva política migratoria, la cual se base en el flujo libre de los ciudadanos de los tres países y el control al acceso de inmigrantes identificados como potenciales terroristas, y una nueva alian-

za militar que asegure que no puedan planearse o ejecutarse ataques desde el territorio de los tres países.