

Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de Cristina Puga

Ileana Cid Capetillo*

ESTE LIBRO va a tener numerosas lecturas, dependiendo de la búsqueda y de las preocupaciones que tengan en mente los diversos públicos que están obligados no a leerlo, sino a estudiarlo con detenimiento y a realizar las reflexiones oportunas para asimilar las conclusiones que nos ofrece la autora y para aventurar muchas otras.

Por principio, supongo que los lectores más interesados serán integrantes de los sectores empresarial, político o público y académico. Me parece que todos ellos encontrarán aquí un análisis serio, bien fundamentado y documentado sobre las siguientes líneas.

La transición que se materializa en la última década del siglo XX, tanto en México como en el mundo, con características y acontecimientos impactantes en ambos contextos que han sido y seguirán siendo objeto de estudios particulares e integradores, pero que están tan estrechamente entrelazados que la comprensión de uno implica siempre la referencia al otro. En el ámbito de las relaciones internacionales, este hecho se concreta en el tránsito de la posguerra fría a la globalización, y en el ámbito nacional, en el paso de una estructura socioeconómica que durante casi cuatro décadas se sustentó en un proyecto de crecimiento hacia adentro, proteccionista y estatista, que atraviesa una crisis insuperable y que es sustituido, con toda la inestabilidad, conflicto y violencia que carac-

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría en Relaciones Internacionales por la misma institución. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

terizan a las situaciones de transición hacia un modelo dirigido a la proyección al exterior, a la participación activa en los procesos económicos internacionales, a la promoción de las exportaciones y a la captación de inversión.

Para explicar el cúmulo caótico de hechos, acontecimientos, personalidad de los actores involucrados, naturaleza de estructuras institucionales que enmarcan todo ello, tiempos y resultados exitosos o no, Cristina Puga toma como centro del análisis la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y descubre que este es el pivote histórico que detona los cambios esenciales que se producen en la estructura sociopolítica y económica del México de finales del siglo XX y que explican las características de la nueva relación entre sociedad y gobierno con que nuestro país entra al siglo XXI.

Podría pensarse que ya hay demasiados análisis sobre el TLCAN que se han presentado en conferencias, artículos o libros, y que ya no habría mucho más que decir pero, además de considerar como razón principal para refutar esa idea, el recordatorio de que una parte considerable de nuestras relaciones económicas y políticas actuales y por venir están enmarcadas por el TLCAN y que ello obliga a conocer su origen y naturaleza para entender su devenir, la originalidad de este estudio con respecto a la mayor parte de los existentes es señalada por la misma autora en las tres razones que le dan sentido a su búsqueda:

- 1) ... este trabajo aporta el análisis de la participación empresarial mexicana como una forma de coordinación económica que colaboró a la institucionalización de nuevas reglas para regular el mercado y para formalizar el modelo exportador de la economía mexicana...
- 2) La propuesta de la importancia de las asociaciones empresariales en el proceso negociador contradice igualmente la interpretación contenida en otros trabajos que, al analizar la negociación, atribuyen sus resultados exclusivamente a la intervención de los representantes de cada gobierno y al regateo establecido entre ellos, negando intervención efectiva a los empresarios organizados.
- 3) La metodología aplicada "... permite establecer algunas generalizaciones sobre nuevas modalidades y tendencias en la estructura de representación de los empresarios mexicanos y en su comportamiento político".

Lo que se hace evidente en este estudio es que en una dinámica relación dialéctica de causa-efecto con, por o al mismo tiempo en que se realizan las negociaciones del TLCAN, en México todo cambia: la naturaleza y carácter del Estado, el papel conductor del gobierno y de sus diferentes niveles en el Ejecutivo (el asunto más importante del sexenio de Salinas es manejado exclusivamente por la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial) y el Legislativo (comisiones del Congreso que contribuyeron en las labores de promoción y convencimiento); el entramado institucional jurídico (cambios constitucionales y reglamentarios) y burocrático; transformaciones que necesariamente deben impulsarse en el sistema educativo y, por tanto, en la cultura nacional.

Toda esa ruptura histórica tiene su equivalente en los cambios que se producen en el sector empresarial, que también ve removidos los cimientos sobre los que, cómodamente, descansó su actividad económica con un mercado protegido, así como con importantes subsidios a los insumos e infraestructura que requerían y una organización cupular propia que cumplía con el papel de representar a sus agremiados según se requiriera.

En la relación entre empresarios y gobierno han estado presentes tanto la cooperación como el conflicto, y a lo largo del periodo que aquí se estudia, parece producirse una toma de conciencia de que la organización gremial brinda las mejores condiciones para participar en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de políticas. De aquí surge la importancia de conocer y analizar las asociaciones empresariales en su desarrollo histórico, su articulación por rama económica y el protagonismo de quienes se han destacado como líderes.

Durante las negociaciones del TLCAN—debe subrayarse—, los principales actores no fueron sólo los representantes de gobierno; de hecho, entre otros actores sociales, destacó la participación de los empresarios organizados tanto de México como de Estados Unidos y Canadá. Pero, aunque la investigación obliga a la autora a referirse al papel de las asociaciones empresariales de los otros socios nacionales, el centro de su atención es el papel de la Comisión de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) que, en “el cuarto de junto”, contribuyó con información, análisis y recomendaciones en el debate de temas que requerían precisión técnica y estadística.

Es de notar que la aportación de los empresarios se realizó en el marco de un proceso de aprendizaje, pues la experiencia negociadora era tan novedosa para ellos, como para los otros actores. La recopilación y sistematización de la información por ramas y productos que se requería, la elaboración de carpetas, la consulta con productores y comercializadores de cada región del país, el cabildeo, el convencimiento y todo lo demás que se necesitaba requirió de una importante inversión de tiempo, esfuerzos y recursos que hicieron los empresarios a través de la COECE.

En sí misma, toda esta experiencia conforma un modelo de negociación comercial internacional que incluso ha sido aplicado en la negociación de otros tratados de libre comercio que México ha realizado con otros países. Pero las particularidades de la experiencia del TLCAN son irrepetibles: por una parte, debe considerarse el momento histórico por el que atravesaban los gobiernos de George Bush, Brian Mulroney y Carlos Salinas de Gortari, el cual imprimía razones propias al interés que cada uno ponía en la apuesta en medio de una negociación muy peculiar por la presencia de “una serie de rasgos que le dieron un carácter atípico en la práctica de las relaciones internacionales”, entre los que vale la pena destacar que:

1) “... se trató de una negociación francamente asimétrica”, lo que obligó a “concesiones significativas por parte del lado mexicano cuyas consecuencias empiezan apenas a manifestarse”;

2) “... el tratado rompía aparentemente con una tradición mexicana de rechazo histórico a cualquier tipo de alianza con los Estados Unidos”;

3) “... el papel de Canadá tuvo que ser de mediador o aún de conciliador entre las otras dos partes, aunque en ocasiones se sintiera perjudicado por las concesiones mexicanas”;

4) “La decisión de dejar la negociación en manos de los responsables de las áreas de comercio y/o industria otorgó a aquella una fuerte carga técnica y profesional, al mismo tiempo que permitió que otras cuestiones bilaterales se resolvieran simultáneamente por la vía diplomática”, y

5) “... la amplia participación social que el tratado generó y que obligó a una negociación en varios niveles en el ámbito internacional como en el que concierne a cada país”.

La alternancia en el gobierno de Estados Unidos y la llegada de William Clinton a la presidencia obligó a la inclusión de los acuerdos paralelos y abrió una etapa de incertidumbre sobre la aprobación del TLCAN. Finalmente, a la entrada en vigor del mismo, el ambiente político en los tres países presentaba novedades, además del ya señalado en Estados Unidos: en Canadá, Jean Chrétien sustituyó a Brian Mulroney como primer ministro, y aunque a Salinas de Gortari le quedaban 11 meses de gobierno, desde el 1º de enero de 1994 se desató una crisis política que ensombreció lo que creyó era su obra sexenal más importante.

La administración de Ernesto Zedillo empieza con el “error de diciembre” y su propia crisis tiene un carácter más económico. Entre los

avatares y la aplicación de medidas para superar los principales problemas monetarios y financieros que nuevamente estimularon la concentración de la riqueza, se abre camino la reforma política que posibilita el cambio de partido en el gobierno, lo que no significa el cambio de modelo. El flamante presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), anuncia (por si alguien lo dudaba) que su gobierno era “para los empresarios, de los empresarios y con los empresarios”, pero no como antes, con una clase política que los representaba, sino ocupando ellos mismos puestos en el Congreso, en las presidencias municipales, en el gobierno de los estados y en la misma presidencia de la República; todo ello gracias a “la práctica política que (iniciaron) en su cámara de industria o en su centro patronal”.

El balance de 10 años del TLCAN es muy complicado y Cristina Puga lo realiza nuevamente con un análisis muy cuidadoso de la estructura histórico-social mexicana; gracias a ello, encontramos una explicación de los acontecimientos que se han sucedido en la vida nacional en ese periodo. No deja de señalar los marcados contrastes y las tensiones presentes, pues ello le permite enmarcar la evolución de los empresarios y sus asociaciones, así como la forma como se da la nueva relación con el gobierno.

En lo que respecta a este último punto, hay que destacar cómo de una postura de rechazo a la intervención del Estado se transita a una nueva, que le reclama la definición de una política de fomento industrial y de promoción del sector exportador: ¡como si en los últimos 20 años no se hubiera hecho otra cosa!; así, no nos queda sino preguntarnos: ¿que los promueva más, si toda la política ha estado dirigida a ello? ¿Cuándo le va a tocar su turno al abasto interno? ¿Cuándo se va a atender el campo? ¿Cuándo al consumidor? ¿No querían que el Estado se retirara?

Sin embargo, sí debe llamarnos la atención la manera en que un sector social se organiza de manera eficiente para la defensa de sus propios intereses. Además, destaca la capacidad de adaptación a las nuevas condiciones nacionales e internacionales y el proceso de aprendizaje en el involucramiento en una negociación internacional paradigmática, como lo fue la del TLCAN, que ha permitido la reestructuración de las asociaciones empresariales, con una “nueva tendencia a la horizontalización”, una mayor eficiencia (que, por ejemplo, demostró la COECE en las negociaciones con la Unión Europea), profesionalización, uso de las tecnologías más avanzadas para facilitar

la comunicación, la consulta y el cabildeo, etc. Incluso se empieza a notar un relevo generacional que favorecerá un renovado impulso.

La autora destaca, así, “cinco formas diferentes de incorporación de las asociaciones al nuevo momento nacional y mundial que, en más de un sentido, son consecuencias del TLCAN: la Ley de Cámaras, el Consejo Mexicano de Comercio Exterior, el CESPEDES, las asociaciones emergentes y la formación de redes”.⁵ Dos sectores se han mostrado especialmente activos y emprendedores: el ligado a las finanzas y el de comercio exterior.

En el proceso de coordinación económica que exige el *governance* dentro de las condiciones de globalización, la experiencia mexicana que se desarrolló en el marco de las negociaciones y el modelo surgido del TLCAN, se hacen evidentes sus propios límites

... que están, de un lado, en la conformación de un proyecto económico exclusivo y polarizador que afecta desigualmente a empresarios, sectores productivos y regiones económicas. Del otro, en la tendencia a considerar a los empresarios y al Estado como los únicos actores posibles en el diseño de la política económica, lo cual excluye de entrada al sector de los trabajadores (...) y deja fuera a amplios sectores sociales que resienten o padecen los resultados de las decisiones en las que nada tuvieron que ver (...) Una adecuada política de concertación económica está obligada a tomar en cuenta a otros grupos de la sociedad para no convertirse en un proyecto exclusivamente guiado por las necesidades egoístas del gran capital.

El libro de Cristina Puga cierra con tres anexos en los que se presenta un cuadro comparativo entre los acontecimientos específicos de la negociación y los cambios institucionales que se promueven en México; una relación del desarrollo de la negociación formal, señalando reuniones, avances y contexto, y finalmente, la relación de las entrevistas sostenidas con líderes empresariales. Es muy recomendable, a lo largo de la lectura, recurrir a estos cuadros para tener más claridad en la comprensión del cúmulo de información que se maneja en el texto.

Por último, es necesario reiterar la invitación a reflexionar sobre el complejo acontecer internacional, norteamericano y nacional, con este libro como guía.

Puga, Cristina,
*Los empresarios organizados
y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa,
México, 2004, 288 pp.