



Gustavo Vega Cánovas  
y Francisco Alba  
compiladores

MÉXICO  
ESTADOS  
UNIDOS  
CANADÁ

1995-1996

EL COLEGIO DE MÉXICO







**MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ**  
**1995-1996**

**COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Gustavo Vega Cánovas  
y Francisco Alba  
compiladores

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1995-1996



EL COLEGIO DE MÉXICO

327.72071

M611

México, Estados Unidos, Canadá, 1995-1996 / Gustavo Vega Cánovas, Francisco Alba, compiladores. —México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1997.

392p.; 21cm.—(Colección México-Estados Unidos-Canadá)

ISBN 968-12-0815-3

1. México-Relaciones exteriores-Canadá. 2. Canadá-Relaciones exteriores-México. 3. Canadá-Relaciones exteriores-Estados Unidos. 4. Estados Unidos-Relaciones exteriores-Canadá. 5. Estados Unidos-Política y gobierno. 6 Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. 7. México-Política económica. 8. Mercado Común del Cono Sur. I. Vega Cánovas, Gustavo, comp. II. Alba, Francisco, comp.

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:*

*<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

**Portada de Mónica Diez-Martínez**

**Primera edición, 1997**

**D. R. ©El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México D. F.**

**ISBN 968-12-0815-3**

**Impreso en México**



# ÍNDICE

Introducción	
<i>Gustavo Vega Cánovas, Francisco Alba y Lorena Murillo S.</i>	11

## PRIMERA PARTE

### I. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

México y Canadá: coincidencias históricas	
<i>Josefina Zoraida Vázquez</i>	39
Por qué el TLCAN puede, debería y habrá de marcar una diferencia en los próximos cincuenta años de relaciones diplomáticas entre Canadá y México	
<i>Michael Hart</i>	49
Metas comunes de México y Canadá en la cuenca del Pacífico: perspectiva mexicana	
<i>Omar Martínez Legorreta</i>	83

### II. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

El manejo de una interdependencia compleja: los efectos transfronterizos de las estructuras políticas internas de Canadá y Estados Unidos	
<i>R. Kent Weaver</i>	97

### III. LA POLÍTICA INTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Clinton, el 103° Congreso y el control partidarista unificado: ¿qué hemos aprendido?	
<i>David R. Mayhew</i>	129

IV. EL TLCAN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior  
de México  
*José Juan de Olloqui* 175

Jurisdicción nacional, agotamiento de los recursos locales y  
protección de inversiones extranjeras: los riesgos  
del TLCAN  
*Bernardo Sepúlveda Amor* 193

V. EL TLCAN Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

Políticas de integración regional: los casos del TLCAN y  
del Mercosur  
*José Trinidad García Cervantes* 219

SEGUNDA PARTE

MESA REDONDA

APERTURA ECONÓMICA, TLCAN Y ECONOMÍA MEXICANA:  
PERSPECTIVAS SECTORIALES SOBRE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y  
MIGRACIÓN INTERNACIONAL

I. PRESENTACIÓN: MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SUS CONDICIONANTES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES  
*Francisco Alba* 265

II. PONENCIAS

Ajuste de las industrias tradicionales mexicanas ante la apertura  
de la economía nacional al comercio  
*Enrique Dussel Peters, Michael Piore*  
*y Clemente Ruiz Durán* 281

El desempeño de los conglomerados industriales  
en México: ¿*downgrading* en la perspectiva evolutiva?  
*Kurt Unger* 299

El agro mexicano ante los procesos de apertura <i>Antonio Yúnez-Naude</i>	311
El sector servicios en la apertura económica y el TLCAN <i>Fernando de Mateo</i>	327
III. COMENTARIOS A LOS TRABAJOS PRESENTADOS	
<i>Sidney Weintraub</i>	353
<i>Carlos Alba Vega</i>	357
IV. RELATORÍA DE LA DISCUSIÓN	
<i>Francisco Alba</i>	369
V. ANEXO	
Lista de participantes	391



## INTRODUCCIÓN

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

FRANCISCO ALBA

LORENA MURILLO S.

*El Colegio de México*

El presente volumen de la serie México-Estados Unidos-Canadá, que abarca los años de 1995 y 1996, consta de ocho artículos que analizan diversos aspectos de las relaciones entre México, Canadá y Estados Unidos, en los ámbitos bilateral y trilateral, así como un estudio sobre el gobierno del presidente Clinton y el 103° Congreso, dos estudios relativos al impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la política exterior de México y un análisis comparativo de las similitudes y diferencias que presentan el TLCAN y el Mercosur, como mecanismos de integración regional, y el potencial de ambos para servir, de manera independiente o conjunta, al objetivo de extender el libre comercio a todo lo largo del continente americano.

Asimismo, como segunda parte de este volumen, se presenta la reseña de la mesa redonda intitulada “Apertura económica, TLCAN y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional”, que fue organizada conjuntamente por El Colegio de México y la Carnegie Endowment for International Peace, bajo la coordinación del maestro Francisco Alba, del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, y se celebró el 3 de junio de 1996 en la sala Alfonso Reyes de El Colegio de México.

## PRIMERA PARTE

*I. Las relaciones bilaterales entre México y Canadá*

La primera sección de este volumen incluye tres artículos que fueron presentados durante el simposio conmemorativo de los cincuenta años de relaciones diplomáticas entre los dos países, celebrado los días 5 y 6 de diciembre de 1994 en las instalaciones de El Colegio de México, y en el cual participaron diversas personalidades de los mundos diplomático y académico. Los artículos fueron preparados por dos destacados investigadores de El Colegio de México: Josefina Zoraida Vázquez y Omar Martínez Legorreta, del Centro de Estudios Históricos y del Centro de Estudios de Asia y África, respectivamente, y por Michael Hart, distinguido historiador y autor canadiense, quien es actualmente profesor de la Universidad de Carleton en Ottawa, Canadá. El propósito de la reunión fue llevar a cabo una revisión histórica de las relaciones diplomáticas entre ambos países, de sus logros, avances y fracasos, así como de su posible evolución.

En el primer trabajo de esta sección, intitulado “México y Canadá: coincidencias históricas”, Josefina Zoraida Vázquez rescata y expone con claridad algunos elementos que comparten ambos países en sus orígenes como naciones independientes, elementos que si bien podrían considerarse “menores”, dado que la evolución posterior de México y Canadá ha conducido a realidades socioeconómicas y culturales muy diferentes, no dejan de constituir hechos importantes cuyo estudio podría servir para consolidar más las relaciones entre ambas naciones.

Como señala la autora, además de los antecedentes que comparten los tres países de Norteamérica en tanto sociedades que fueron fundadas como “fragmentos” de la cultura europea, las principales coincidencias históricas de México y Canadá derivan del hecho de compartir una amplia frontera con Estados Unidos, país cuyas tendencias expansionistas fueron causa de tensiones y amenazas que contribuyeron a afirmar la identidad y a despertar sentimientos nacionales en los pueblos canadiense y mexicano.

Si desde un principio Canadá, al igual que la Nueva España, fue considerado casi como un apéndice de la nueva república y un área estratégica para la seguridad estadounidense, el expansionismo de Estados Unidos se vio posteriormente agudizado como resultado de su independencia y de la revolución industrial, que le ofrecieron nuevos argumentos para justificar la

ambición de “extender el área de la libertad” y apoderarse de los ricos recursos que poseían los territorios vecinos. Inspirada por la idea que expresara John Quincy Adams de que toda Norteamérica era el “dominio natural” de Estados Unidos y por el concepto del “Destino Manifiesto”, así bautizado por Sullivan en 1845, la república estadounidense tenía la convicción de que las posesiones españolas al sur y las británicas al norte debían pasar a sus manos, para cumplir el mandato bíblico de “fructificad y multiplicaos y henchid la tierra y sojuzgadla y señoread”.

Luego de exponer las luchas, convergencias y diferencias que vivieron México y Canadá para preservar su soberanía frente a Estados Unidos, con las pérdidas territoriales que aún hoy alimentan el rencor de algunos mexicanos, la autora destaca otra experiencia común en la historia de ambas naciones: la de la esclavitud, que desapareció de manera casi simultánea tanto en Canadá como en México e hizo de estos países asilo de esclavos que huían de Estados Unidos y, con ello, se convirtieron en motivo de tensiones diplomáticas durante varias décadas.

De esta manera, al destacar que la firma del tratado trilateral abre nuevas e importantes oportunidades para que México y Canadá estrechen y fortalezcan sus lazos comerciales, pero que ambas naciones comparten también capítulos cruciales de su historia, Josefina Zoraida Vázquez propone otras vías de acercamiento e identificación entre ellas.

Otro trabajo que se propone desentrañar las principales semejanzas y coincidencias históricas entre México y Canadá lo constituye el segundo artículo incluido en esta sección, del profesor Michael Hart. Al igual que Josefina Zoraida Vázquez, el autor canadiense ubica la analogía en nuestra frontera común con Estados Unidos, hecho que ha beneficiado a nuestros países por su proximidad al mercado más grande del mundo, como también los ha conducido a esforzarse por preservar su identidad y un conjunto de valores diferentes de los de la gran potencia. Según Hart, la similitud de Canadá y México en tanto países que han aprendido a vivir en armonía pero también con una identidad propia frente a Estados Unidos, aunado al papel distintivo que han desempeñado en la sociedad internacional como potencias de “nivel medio”, podría haberse reflejado en una búsqueda y logro común de metas por parte de nuestros dos países. Sin embargo, este potencial de actuación y avances conjuntos nunca se materializó y no fue sino hasta fecha muy reciente cuando, con la firma del TLCAN, se inició una nueva era en las relaciones entre ambos.

En su extenso trabajo, Hart documenta con minucioso detalle cómo

y por qué los primeros cincuenta años de relaciones diplomáticas entre México y Canadá rindieron pocos frutos, en contraste con el nuevo dinamismo que la negociación y firma del TLCAN ha dado a las relaciones bilaterales, el cual ofrece grandes posibilidades para desarrollar nuevas áreas de actuación y cooperación conjunta, en una diversidad de sectores que son de gran importancia para el futuro económico de ambos países.

Un claro ejemplo de ello nos lo brinda el tercer trabajo de esta sección, preparado por el profesor Omar Martínez Legorreta, quien presenta un conciso y certero panorama de los objetivos y oportunidades que México y Canadá pueden y deben alcanzar –idealmente, de manera conjunta– en su calidad de miembros de la región del Asia-Pacífico, la cual se ha significado por el vertiginoso desarrollo de muchas de las economías que la integran.

El autor hace una breve reseña del surgimiento y desarrollo de la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), así como del ingreso de México en 1991 a estos foros, que en un principio se vio obstaculizado por la oposición de los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), pero que a la larga se logró gracias al apoyo de Canadá y a las nuevas políticas de apertura que adoptó el país durante el sexenio de Salinas y que cristalizaron en la firma del TLCAN. Más adelante, Martínez Legorreta sugiere algunos rubros en los que México y Canadá podrían actuar de manera conjunta, no sólo para colaborar a la efectiva consolidación de la cooperación económica en la región Asia-Pacífico –bajo el principio de apertura y no exclusividad que ambos países suscriben–, sino para el pleno aprovechamiento de las muchas oportunidades que ofrece la región.

El autor señala que, pese al reconocimiento de la importancia de sus relaciones bilaterales con varios de los protagonistas del Asia-Pacífico –principalmente Japón y, desde luego, Estados Unidos y Canadá– México aún no ha comprendido cabalmente el proceso de crecimiento económico del Pacífico y la importancia que éste reviste para el propio desarrollo nacional, por lo que el sector privado mexicano –el principal actor de la inserción del país en el Asia-Pacífico– aún no ha elaborado una estrategia concreta ni ha tomado acciones decididas en ese sentido. Si bien, opina el autor, el gobierno mexicano puede adoptar diversas políticas para facilitar y fortalecer los intercambios comerciales, la figura principal de éstas es el empresario, quien enfrenta la disyuntiva de



incorporarse de lleno al mercado asiático y del Pacífico o quedar excluido de éste, el más pujante del mundo.

Así, dado que Canadá y México son socios en los dos esquemas regionales de los que depende su futuro, a saber, el TLCAN y la APEC, ambos deben conjuntar esfuerzos para conocerse mejor y para alcanzar mayor comprensión de la mecánica interna de la economía y el mercado de la región del Asia-Pacífico.

Para el logro de tal propósito también resulta fundamental el sector académico. En esta área existen múltiples opciones de colaboración entre las instituciones académicas de México y Canadá, las cuales podrían desarrollar proyectos de enorme interés para el estudio de lo que el autor llama "la nueva frontera de México", que incluirían, entre otros, el intercambio de estudiantes, programas conjuntos y preparación de recursos humanos.

Por otra parte, en lo tocante al futuro de la región del Asia-Pacífico y a la plena realización de la idea de la cooperación económica y los principios de la APEC y de la PECC, Martínez Legorreta señala la influencia que sobre ella pueden tener la evolución y soluciones alcanzadas en el marco de los arreglos subregionales, particularmente el TLCAN, el Acuerdo de Relaciones Económicas más Estrechadas de Australia y Nueva Zelanda, así como el acuerdo de cooperación económica corporificado en la ASEAN.

Actualmente los países asiáticos observan, silenciosos y atentos, la evolución del TLCAN, sin que por ello dejen de aprovechar al máximo la apertura comercial de México y toda oportunidad que les permita un mayor acceso al mercado de Estados Unidos, aun cuando, a cambio de esto, su respuesta sea la de un proteccionismo feroz que contradiga el espíritu y las declaraciones que se han hecho en el foro del Pacífico. Por otra parte, también la operatividad y resultados del TLCAN están siendo observados, con el fin de evaluar si la APEC podría adoptar el mecanismo de resolución de disputas con que se dotó al Tratado para resolver las controversias en la región del Asia-Pacífico, que se multiplican conforme avanza el proceso de cooperación económica.

En opinión del autor, otro aspecto en el que México y Canadá podrían concertar acciones para ganar mayor peso es el relativo al tratamiento de problemas que no son estrictamente de índole comercial, sino más bien política, pero que afectarían el comercio en el Pacífico, a saber, los temas relativos a la seguridad. Asimismo, concluye Martínez Legorreta, dado que el TLCAN y la APEC constituyen ejemplos de cooperación e integración

regionales, el avance positivo de estos mecanismos resulta sumamente importante, por lo que sería necesario que los representantes de Canadá y México actuaran de manera concertada en los foros multilaterales del Asia-Pacífico para avanzar hacia la meta del regionalismo abierto que se propuso como principal característica del desarrollo de la región.

## *II. Las relaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos*

Para ahondar en el tema de las relaciones bilaterales de las dos naciones norteamericanas, Kent Weaver, politólogo estadounidense de la Brookings Institution, en Washington, nos ofrece un análisis de la influencia que ejercen las estructuras políticas generales de Canadá y de Estados Unidos sobre los procesos de gobierno y la dinámica de la relación bilateral, en muy diversas áreas.

En particular, el trabajo de Weaver se enfoca en la forma en que dicha relación se ve afectada por las diferencias presentes en tres estructuras, a saber, la estructura fragmentada y permeable que predomina en el proceso de elaboración de políticas de Estados Unidos, frente a la estructura cerrada y dominada por el Ejecutivo que prevalece en Canadá; la estructura federal estadounidense, que se opone a la de Canadá y, tercero, las diferencias en las estructuras de la burocracia pública de cada país.

Luego de un extenso y detallado análisis de las instituciones políticas de ambos países y de los efectos resultantes de sus diferencias, Weaver concluye que, en efecto, muchos de los rasgos que caracterizan la relación y las fricciones que surgen entre los dos países se derivan más de sus respectivas instituciones políticas que de las instituciones bilaterales diseñadas para el manejo de la relación y observa que los efectos transfronterizos producidos por las instituciones políticas tienden, en ocasiones, a exacerbar los conflictos, mientras que otros ayudan a mitigarlos.

## *III. La política interior de Estados Unidos*

En esta sección se presenta un extenso trabajo del profesor David Mayhew, de la Universidad de Yale, sobre los logros del 103° Congreso estadounidense en términos de su producción legislativa. La interrogante de la que parte este trabajo es: ¿en qué medida un congreso que ac-

túa durante un periodo en el que tanto éste como el Ejecutivo se hallan bajo el control de un mismo partido es más efectivo y exitoso en cuanto a promulgar leyes importantes, superando el llamado *government gridlock*?<sup>1</sup>

El artículo aquí incluido actualiza para los años de 1991-1994 un estudio que anteriormente realizó el profesor Mayhew sobre los congresos estadounidenses del periodo 1946-1990, el cual se propuso identificar las diferencias que, en cuanto a producción legislativa, presentan congresos que están bajo el control de un solo partido frente a congresos divididos, en los que el Ejecutivo y el Legislativo están dominados por partidos opuestos.

Tras exponer esmerada y cuidadosamente la metodología sobre la que se basa para definir e identificar lo que él denomina “legislación importante”, Mayhew analiza la producción legislativa del 103° Congreso, comparándola con la de congresos anteriores, luego de lo cual concluye que los logros en términos de producción legislativa importante no fueron significativos, pues ni se acercaron a los de los congresos del “Nuevo Trato” (1933-1934) o de la “Gran Sociedad” de 1965-1966 (también bajo control del Partido Demócrata), ni pudieron tampoco equiparar la producción del Congreso dividido de 1981-1982 (el de la “revolución reaganiana”). A partir del análisis del 103° Congreso, Mayhew corrobora lo que ya había hallado en su estudio anterior, a saber, que la variable de control del Congreso por un solo partido no ayuda a entender mejor la productividad legislativa del mismo, en comparación con otras variables, tales como el hecho de que la legislación importante normalmente sea promulgada durante la primera mitad de cualquier periodo, es decir, durante el denominado periodo de “luna de miel” entre el presidente y el Congreso; o los *national moods* que prevalecen en el ámbito nacional en determinado momento, o bien los *cross-cutting opinion cleavages*, que tienden a neutralizar el control que un partido ejerce sobre el Congreso. Así, con base en estas y otras variables, Mayhew analiza el magro desempeño del 103° Congreso durante su primera y segunda medias sesiones, y nos ofrece una rica explicación, fundamentada en una amplia y sólida perspectiva histórica y comparada.

<sup>1</sup> Este término se refiere a la dificultad que enfrenta un gobierno en relación con la producción legislativa, debido a que las iniciativas de ley que presenta, sea el Congreso o el Ejecutivo, son bloqueadas por uno u otro de los poderes.

#### IV. El TLCAN y la política exterior de México

En esta cuarta sección, José Juan de Olloqui, a partir de su experiencia como antiguo embajador de México en Estados Unidos, analiza los efectos que el TLCAN ha tenido y tendrá sobre las relaciones de México con el mundo, desde una perspectiva objetiva y despojada de los tintes alarmistas con que ciertos medios de comunicación abordaron la firma del Tratado.

En primer lugar, De Olloqui destaca que el TLCAN no hizo sino dar una estructura institucional a lo que ya existía *de facto*, particularmente en ciertas regiones y sectores, además que sirvió para que se reconocieran las diferencias entre los niveles de desarrollo de las tres naciones y se estableciera un mecanismo adecuado para la discusión y resolución de disputas. Por otra parte, en lo relativo a los lazos económicos y comerciales de México con Estados Unidos, éstos son tan estrechos que con o sin TLCAN una parte sustancial de ellos seguiría centrada en Estados Unidos.

Es claro que existe una enorme asimetría entre México y sus socios del norte, la cual restringe de muchas maneras su capacidad de acción en diversas facetas del quehacer político, económico y comercial del país, tanto en el plano nacional como en el internacional. Por ello De Olloqui insiste en que para que México pueda ejercer efectivamente todas sus opciones de política, debe cortar su dependencia respecto del mercado único que representa Estados Unidos, para lo cual propone una alternativa de política exterior que denomina de “no dependencia”, que si bien no apunta hacia una autarquía, sí subraya la búsqueda del interés nacional por encima de cualquier otra consideración. El logro de la no dependencia consistiría en que México fuera autónomo en su toma de decisiones basadas en el interés nacional y que, simultáneamente, maximizara los beneficios derivados de su cercanía geográfica con Estados Unidos y diversificara sus relaciones económicas con el resto del mundo, usufructuando su multigeopoliticidad. Para la solución de este aparente dilema, el autor señala que México tendría que esforzarse por optimizar su comercio, antes que maximizarlo.

Sin embargo, existen también otros aspectos que requieren atención a fin de fortalecer nuestro mercado interno y desarrollar mayor autosuficiencia, uno de los cuales es el esfuerzo que deben hacer las empresas mexicanas para penetrar con éxito el mercado norteamericano, regido por

las nuevas reglas. Esto plantea, a su vez, la oportunidad de que México restructure su economía y elabore su propio modelo de desarrollo –un “modelo mexicano”–, abandonando la tendencia reciente a copiar modelos ajenos.

Pero, si bien en tal sentido México sí debe volver de nuevo la mirada hacia adentro, el autor afirma que ello no significa que, como resultado del TLCAN, el país corra el riesgo de cambiar radicalmente su modo de ser o bien de perder su esencia. En opinión del autor las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá no se agotan con el Tratado, como tampoco éste ha modificado sustancialmente nuestras relaciones con otros países, salvo en el sentido de que el acercamiento de México a la región de Norteamérica y al este de sus costas conducirá necesariamente al fortalecimiento de su relación con las regiones del sur y del oeste. México podría llegar a ser un importantísimo puente entre Norteamérica y América Latina, si lograra el objetivo de integrarse a ella, a la vez que consolidara y puntualizara su relación con los socios del norte.

En lo tocante a la relación entre México y Canadá, De Olloqui coincide con lo ya apuntado por Vázquez, Hart y Martínez Legorreta, y afirma que la política de México hacia América del Norte no puede concebirse sin la inclusión y, en muchos casos, alianza con los canadienses, y que con o sin Tratado, Canadá resulta esencial para lograr un equilibrio en nuestra relación con Estados Unidos.

Por otra parte, De Olloqui destaca que la privilegiada posición geopolítica de la que goza México lo hace un cruce de caminos y esto, aunado a la gran riqueza que representa la variedad de habitantes, razas y culturas que lo integran, lo define como una potencia emergente cuyo ingreso al TLCAN ha despertado gran interés en las otras regiones del mundo y ha motivado que se abran posibilidades –parcial o plenamente materializadas a la fecha– de establecer diversos tipos de acuerdos con ellas. Prueba de ello son los tratados de libre comercio que México ha firmado con algunos países de América Latina –lo que se ha dado en cierta medida como una estrategia expresa por parte de México para buscar elementos de contrapeso a su relación con Norteamérica– y las conversaciones que nuestro país sostiene a la fecha con la Unión Europea para la posible firma de un acuerdo de libre comercio. De igual manera, en lo que se refiere al Pacífico, De Olloqui señala que México fue el primer país latinoamericano que ingresó a la APEC, como resultado del interés que despertó nuestro país en Asia a raíz de la firma del TLCAN, por las oportunidades que ofrecían el potencial mexicano y su ubicación geográfica. Sin em-

bargo, aunque se sembraron las bases para una futura relación más sólida, nos faltó presentar un proyecto propositivo y atractivo.

En opinión del autor, un gran error que México debe corregir es no haber intentado una diversificación seria de nuestras relaciones, ni políticas ni económicas, así como la ausencia de una política global o de una planeación adecuada y del seguimiento necesario. De Olloqui afirma que en el pasado, pese a la existencia de fallas y debilidades, había realmente una política exterior que, aunada a una larga historia de apoyo a causas justas entre las naciones, le valió al país un prestigio internacional y un poder de denuncia. Actualmente, por el contrario, tal aspecto ha sido descuidado y tampoco se ha adoptado una *Real Politik*. Si bien, como lo señala el autor, México no debe retomar posturas radicales que ni su estructura comercial ni su ubicación geográfica le permiten, es preciso que se busquen alternativas. Así, finaliza De Olloqui, si bien es cierto que el TLCAN no debe verse como una amenaza, sino por el contrario, como un factor de desarrollo, éste tampoco debe constituir el eje de nuestro proyecto como nación.

El segundo artículo que se incluye en esta sección, escrito por otro antiguo embajador y excanciller de México, Bernardo Sepúlveda Amor, inicia con un breve repaso de los antecedentes históricos que dieron origen, en el decenio de los setenta, al fenómeno político denominado “Diálogo Norte-Sur” cuyo objetivo primordial era instaurar un nuevo régimen en el que prevaleciera la justicia económica internacional. Un antecedente de esto fue el proceso de descolonización, ocurrido en las décadas de los cincuenta y sesenta, con el consecuente surgimiento de un conjunto de naciones asediadas por agudas carencias sociales, políticas y económicas, mismas que gestaron la aparición de una demanda concertada para negociar con los países industrializados una relación económica más equitativa.

Del conjunto de países en vías de desarrollo que aspiraban a implantar un nuevo orden económico internacional, algunos de ellos encontraron en sus recursos naturales, y particularmente en el petróleo, un medio para ejercer un poder real. Las capacidades de acción y presión política y económica de los países productores de petróleo dieron lugar a que el mundo en desarrollo organizara una acción colectiva, cuyos efectos marcaron la relación entre los estados durante los años setenta, así como el funcionamiento de la mayoría de los organismos internacionales.

La búsqueda del establecimiento de un nuevo orden económico

internacional propició, por otra parte, importantes manifestaciones jurídicas, entre las que destaca, como señala el autor, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de 1975, un instrumento que en su momento representó lo que entonces se juzgaba esencial para conformar un nuevo orden económico internacional, así como para recomponer las relaciones entre los miembros de la comunidad mundial, y que fue un complemento a otros recursos políticos y jurídicos o a acuerdos sociales internacionales. El concepto central de la Carta es el de la soberanía, al cual le sigue el relativo a las facultades del estado en la regulación de la inversión extranjera, estableciéndose que todo país tiene el derecho de “reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes y reglamentos y prioridades nacionales”.

En contraste con las diversas disposiciones contenidas en la Carta relativas al derecho soberano de todo país para reglamentar y supervisar la operación de la inversión extranjera, Sepúlveda señala a continuación los privilegios otorgados a la misma en el TLCAN, particularmente en su capítulo XI. Con la firma del TLCAN, México, país originador de la iniciativa y el más vigoroso impulsor de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, ratificó su decisión de abandonar las tesis sustentadas en dicho documento para volverse hacia el liberalismo económico, con la apertura total de su comercio exterior y una postura más que favorable a la inversión extranjera.

En opinión del autor, en su afán por atraer recursos internacionales y con la firma del tratado trilateral, el gobierno mexicano dio una nueva orientación a la tradición política y jurídica del país, con la cual se debilitaron el espíritu del artículo 27 constitucional y los principios enunciados en la Cláusula Calvo, relativos al agotamiento de los recursos locales como instancia necesaria y previa a cualquier otro procedimiento que intente un extranjero en contra del estado anfitrión. Esto, afirma Sepúlveda, introdujo en el orden jurídico mexicano un elemento novedoso cuyas consecuencias son aún impredecibles. En efecto, el Tratado otorga una serie de derechos a los inversionistas extranjeros para formular acciones legales en contra del país anfitrión, con lo cual se concede al individuo extranjero la capacidad de entablar un litigio en contra de un estado, cuestión inédita en las tradiciones jurídicas y en el sistema político mexicano.

Por otra parte, dado el estatuto privilegiado que otorga el TLCAN a los inversionistas canadienses y estadounidenses en México, otros estados

exportadores de capital que tienen una presencia económica importante en nuestro país han solicitado al gobierno mexicano un régimen equivalente al que establece el tratado en favor de los primeros. Ello ha llevado a la firma o negociación de una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales, dos de los cuales son los suscritos por México con España y Suiza. Como señala Sepúlveda, si bien estos acuerdos presentan algunas diferencias respecto del TLCAN, lo más importante es que éstos, al igual que el Tratado, contienen disposiciones para someter a arbitraje internacional las controversias que se susciten entre México y un inversionista extranjero (en este caso español o suizo) y otorgan un régimen preferencial a quien tiene la calidad de extranjero, en detrimento de los ciudadanos mexicanos.

Dadas las experiencias vividas, México siempre había estado renuente a aceptar una jurisdicción internacional como método para dirimir diferencias con terceros estados o como fórmula para resolver controversias con ciudadanos privados. La primacía de las leyes y de los tribunales nacionales –afirma Sepúlveda– es una expresión necesaria de la soberanía y la jurisprudencia que reafirma el imperativo de agotar los recursos locales antes de pretender invocar otros medios internacionales y es, también, una regla consagrada en el cuerpo de normas reconocidas como costumbre internacional.

Con la suscripción del TLCAN y de los acuerdos bilaterales para la promoción y protección de la inversión extranjera, afirma Sepúlveda, se ha impuesto una camisa de fuerza a la jurisdicción nacional y, aun cuando todavía no se ha presentado el caso, existe el riesgo de que en un momento dado el estado mexicano tenga que poner a prueba su capacidad para encauzar las controversias que se presenten hacia su ámbito natural y primario de resolución, es decir, el orden jurídico mexicano.

Parecería que la firma de acuerdos de protección a las inversiones extranjeras tiene el propósito de atraer capital foráneo; sin embargo, la experiencia ha demostrado que esto no sólo no constituye un atractivo suficiente para tal fin, sino que, además, puede resultar políticamente contraproducente. Son otros los factores que hacen que los inversionistas extranjeros decidan instalarse en un país determinado –independientemente de los acuerdos que se suscriban para garantizar su protección contra riesgos intangibles–, entre los cuales se encuentran la estabilidad política, la existencia de un estado de derecho, las regulaciones laborales, el régimen fiscal, la infraestructura de comunicaciones y transportes o la rentabilidad que pueda producir la inversión.



De esta manera, un objetivo del gobierno mexicano debe ser reivindicar el orden jurídico, para lo cual, sugiere Sepúlveda, un recurso eficiente sería introducir una reserva en el TLCAN y una declaración interpretativa en los dos tratados bilaterales ya suscritos, en las que se estipulara que las controversias que se susciten al aplicarse el capítulo XI del TLCAN o disposiciones equivalentes en los dos tratados bilaterales deberán ser resueltas acudiendo en primera instancia a los tribunales y procedimientos nacionales, y sólo después de fracasar esta instancia, acudir al arbitraje internacional.

Tal provisión se justifica dada la posible incompatibilidad entre el capítulo XI del TLCAN y lo establecido en el artículo 27 constitucional, relativo a la obligatoriedad para los extranjeros que adquieren el dominio de bienes en México de convenir “en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos en lo que hace a esos bienes”. Es aquí, señala el autor, donde puede surgir un conflicto jurídico entre el capítulo XI del Tratado y el texto constitucional, mismo que habría de preverse y evitarse.

#### *V. El TLCAN y el futuro de la integración hemisférica*

En esta última sección se presenta el artículo “Políticas de integración regional: los casos del TLCAN y el Mercosur”, de José Trinidad García Cervantes, el cual se propone, mediante el examen de las singularidades de estos dos mecanismos, determinar las consecuencias que su instrumentación podría acarrear a las dos partes, tanto en el plano político como en el económico.

Como primer punto de su análisis, García Cervantes expone brevemente los enfoques teóricos que han querido explicar y apoyar la racionalidad de la decisión política favorable a la integración regional, así como los beneficios que, teóricamente, produce la misma, si bien, como lo apunta el autor, los resultados obtenidos en la práctica han sido menos alentadores que los que prometen las afirmaciones teóricas.

En América Latina ha existido desde la década de los cincuenta una tradición de cooperación económica, pero ésta no generó los resultados esperados. Tal ha sido el caso de las primeras experiencias integracionistas latinoamericanas –el Mercado Común Centroamericano, la ALALC y el Pacto Andino, entre otras–, las cuales no buscaban sino una cooperación

limitada y una liberación comercial escalonada en el nivel regional, que protegieran y dieran trato preferencial a los productores internos para competir en los mercados que formaban parte de dichos mecanismos, pero sin enfrentar al resto de los productores mundiales.

La crisis del esquema de industrialización por sustitución de importaciones que adoptaron los países latinoamericanos se inició desde finales de la década de los setenta, pero el replanteamiento del modelo económico no se hizo imperativo sino hasta que, a principios de los ochenta, las condiciones favorables que habían prevalecido tanto en el entorno económico internacional como en la capacidad crediticia de la región en los mercados mundiales sufrieron un cambio drástico.

Este momento de transformación estructural y la situación económica, política y social que a raíz de ella impera actualmente en los países latinoamericanos constituyen el segundo tema de análisis del trabajo de García Cervantes. Su propósito es comprender, por medio de este breve examen, los factores que motivaron la decisión de seguir el camino integracionista y las posibilidades de éxito del mismo, así como identificar a los principales actores sociales que participan en el proceso, sus intereses y divergencias, prestando una especial atención al desempeño económico y a los procesos de ajuste y apertura al sector externo.

En este apartado el autor presenta un panorama de las iniciativas que en diversos rubros económicos pusieron en marcha los países latinoamericanos desde los años ochenta –con mayor o menor grado de éxito–, a fin de insertarse de manera más eficiente en el contexto internacional prevaleciente a partir del fin de la guerra fría.

Así, tanto la integración en 1991 del bloque Mercosur, como la iniciativa de México por asociarse con Canadá y Estados Unidos en el TLCAN obedecen al empeño de estos cinco países latinoamericanos por encontrar nuevas fórmulas y, sobre todo, evitar quedarse al margen del sistema internacional. A la fecha la mayoría de las naciones latinoamericanas –particularmente México y los socios del Mercosur– ha iniciado programas de cambio sustancial en sus modelos de desarrollo económico, planteando una mayor exposición a la competencia externa con el fin de insertar a los productores nacionales más dinámicos en el comercio internacional. Y en este contexto, como lo destaca el autor, el TLCAN y el Mercosur tienen un gran potencial de complementariedad, que puede garantizar el acceso a ciertos productos y también ofrece la posibilidad de generar flujos benéficos entre las partes.

También, en otro sentido, ambos mecanismos presentan otras características comunes, a saber, la asimetría existente entre sus miembros –en donde Estados Unidos, Brasil y Argentina ocupan una posición de dominio– y la asimetría entre los propios mecanismos.

Dadas las peculiaridades de tales asimetrías, México se encuentra en una situación que le permitiría actuar como intermediario entre el TLCAN y el Mercosur, debido a la complementariedad económica y política de los modelos de desarrollo que persiguen tanto México como los miembros del Mercosur. De hecho, ya en el pasado nuestro país ha signado diversos acuerdos de cooperación con esas naciones –la ALAC/ALADI, el Acuerdo de Cartagena y el Grupo de Río, entre otros– y en años recientes se han tomado diversas acciones de carácter diplomático para sacar algunos antiguos esquemas del estancamiento en el que cayeron durante la “década perdida”.

Como tercer punto de su trabajo, el autor aborda un análisis detallado de las características formales y operativas del Mercosur, con el fin de determinar cuáles son sus prioridades, objetivos y estrategias, y establecer si éste es o no compatible con las medidas integracionistas. De esta manera el autor pretende extrapolar la capacidad de negociación del mecanismo frente a los foros multilaterales, como el GATT, la Unión Europea y la ALADI, entre otros.

Luego de una exposición detallada de las peculiaridades formales del Mercosur, García Cervantes analiza las relaciones que éste ha establecido con terceros países y con organismos multilaterales –la ALADI, la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá–, así como las limitaciones que en tal sentido se han presentado.

La relación de México y el Mercosur, particularmente en lo que se refiere a la percepción que los socios del Mercosur tienen de nuestro país y de su política exterior, constituye el cuarto punto de análisis de este trabajo, cuyo propósito es identificar cuáles podrían ser los puntos débiles o de tensión en el momento de una negociación entre México y el Mercosur.

En el siguiente apartado, García Cervantes plantea tres posibles escenarios de lo que podría ser una negociación entre México –como socio del TLCAN– y el Mercosur, en la que los temas centrales serían la reducción tarifaria y la cooperación en los planos económico y político. Estos escenarios comprenden desde el más positivo, en un clima de negociación amigable y cooperativo, con ganancias evidentes para México y el

apoyo por parte de éste para que el Mercosur ingrese al TLCAN, hasta uno totalmente negativo, en el cual se incrementan los niveles de protección y prevalece la desconfianza mutua hasta terminar con el fracaso de las negociaciones.

Finalmente, en sus conclusiones el autor subraya la diferencia fundamental entre el esfuerzo de México y el del Mercosur, a saber, que el primero pretende crear una zona de libre comercio por medio del TLCAN, mientras que el segundo se concibe inicialmente como una unión aduanera, que llegaría a lograr mayor integración económica y monetaria, de manera similar a la Unión Europea.

En cuanto a los resultados obtenidos hasta la fecha, México, en opinión del autor, puso en marcha un programa de ajuste estructural muy dinámico en el que la apertura económica externa ha sido fundamental. Por el contrario, en el caso del Mercosur los resultados han sido más ambiguos debido a que no se ha logrado una política común entre los socios.

Así, sostiene el autor, una asociación entre México y el Mercosur ayudaría a consolidar la tendencia hacia la integración hemisférica, pues ambas partes ganarían al garantizar un acceso más libre a los mercados ampliados. De igual forma, México podría actuar como interlocutor para apoyar el ingreso al TLCAN de alguna de las partes del Mercosur o de éste como un todo, o bien para que los miembros del Tratado y del Mercosur lograran pactar un acuerdo mutuamente benéfico, que condujera al estrechamiento de los flujos comerciales, financieros y políticos entre las dos Américas.

## SEGUNDA PARTE

### **Mesa redonda**

#### **Apertura económica, TLCAN y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional**

En la segunda parte de este volumen se presentan los textos correspondientes a la mesa redonda “Apertura económica, Tratado de Libre Comercio y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional”, que se llevó a cabo el 3 de junio de 1996 con el objetivo de analizar el desarrollo de los grandes sectores

económicos en México durante los últimos años –concretamente, a partir de la apertura de la economía mexicana en los años ochenta– y su posible influencia en los ámbitos laboral y migratorio. La reunión tuvo lugar en las instalaciones de El Colegio de México y fue coorganizada por dicha institución y Carnegie Endowment for International Peace. Por parte de El Colegio de México intervinieron el Centro de Estudios Internacionales, en particular el Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá, y el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Por parte de la segunda, el Proyecto Estados Unidos-México del Programa de Política sobre Migración Internacional.

El motivo principal de la organización de esta actividad fue el creciente interés que el tema de la migración ha generado en los últimos años entre la opinión pública en general y, particularmente, entre los estudiosos y funcionarios de México y Estados Unidos. De hecho, la importancia adquirida por el fenómeno migratorio, al menos de 1994 en adelante, lo hace aparecer en la agenda bilateral a la par de asuntos tradicionalmente tan importantes como los comerciales y financieros.<sup>2</sup> Ahora bien, es precisamente a raíz de la celebración de dicho acuerdo que la migración adquiere mayor relevancia en la opinión pública estadounidense por la expectativa creada en el sentido de que el TLCAN provocaría una reducción –erróneamente pensada como más o menos inmediata– de los flujos migratorios procedentes de México.

Dado que en algunos análisis se considera a las causas estructurales como el motor de los flujos migratorios y en otros se sostiene que las coyunturas sociales, económicas o políticas definen los cambios del patrón migratorio, esta reunión fue organizada con la idea de que existe alguna vinculación entre los determinantes coyunturales y los estructurales y ante la necesidad de disponer de escenarios previsibles sobre el futuro del fenómeno migratorio. Después de todo, las trayectorias seculares se conforman a partir de sucesos coyunturales y los cambios de dichas trayectorias se modelan, generalmente, como implicaciones de cambios de la política migratoria, del comportamiento de la actividad económica o de rupturas en los procesos de desarrollo. Desde esta perspectiva existe una gran brecha entre la disponibilidad de escenarios migratorios para el caso mexicano-estadunidense y el requerimiento que existe de los mismos.

Esta mesa redonda también se llevó a cabo con la finalidad de explorar

<sup>2</sup> El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

un campo no suficientemente cubierto en la literatura sobre desarrollo y migración en México. Se pretendía introducir una perspectiva sectorial en la reflexión sobre las implicaciones migratorias de los cambios de orientación en la política de desarrollo. Tal perspectiva sectorial se dividió en cuatro sectores, de manera que a partir de la división sectorial convencional –agricultura, industria y servicios–, se subdividió el sector industrial en industrias tradicionales, por una parte, y modernas o grandes corporaciones, por otra. Esta subdivisión obedece al interés por analizar la capacidad de respuesta sectorial –en términos de dinámica productiva y de generación de empleos– de la economía mexicana ante las nuevas condiciones de competitividad que enfrentan diversos segmentos de la planta productiva mexicana.

El formato de la mesa redonda ofrecía aspectos novedosos. Se contó con la participación de cuatro ponentes expertos en otros tantos sectores de la economía mexicana. Dos comentaristas, conocedores de diversos aspectos de las implicaciones del proceso de apertura y reestructuración de la economía mexicana, trataron de identificar los puntos coincidentes y las divergencias de dichas presentaciones. Tuvo lugar después la discusión general con la participación de estudiosos del mercado laboral y la migración. Finalmente, los ponentes respondieron a los cuestionamientos tanto de los comentaristas como del resto de los asistentes. Organizada de esa manera, esta mesa redonda se propuso poner en contacto a la comunidad de especialistas e investigadores sobre los procesos de reestructuración en sectores fundamentales de la economía mexicana con la comunidad de estudiosos y responsables de la toma de decisiones en los ámbitos migratorio y laboral. Se contó con la presencia de altos funcionarios gubernamentales y líderes de las comunidades de investigación y de organizaciones civiles de ambos países, con responsabilidades e intereses en las relaciones migratorias y laborales de carácter binacional.

Al inicio de la mesa redonda, autoridades de las instituciones coorganizadoras hicieron uso de la palabra. Gustavo Cabrera, director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, y Demetrios Papademetriou, director del Programa sobre Migración Internacional de Carnegie Endowment for International Peace, recalcaron la importancia del tema y aludieron a los aportes institucionales y disciplinarios respectivos al conocimiento y manejo del fenómeno migratorio. Andrés Lira, presidente de El Colegio de México, dio la bienvenida a los participantes.

En la presentación de la mesa redonda, Francisco Alba expresó algunas de las razones por las cuales, en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos, la migración ha adquirido importancia creciente. Sostiene que entre los principales motivos se encuentran: el surgimiento de un clima de decepción o frustración frente a las expectativas respecto de los efectos del TLCAN sobre la migración mexicana, la toma de conciencia de que probablemente se esté ante cambios importantes de la política estadounidense frente a los indocumentados y la crisis mexicana de 1994, que irrumpe cuando se creía que el país había entrado en una etapa de franca recuperación económica. Otros factores –sucesos coyunturales– pueden ser los incidentes violentos en la frontera o cerca de ella cuyas víctimas han sido mexicanos migrantes, la reacción ante la poca comprensión sobre las contribuciones de los trabajadores migrantes tanto en el país de origen como de destino, así como las campañas electorales de 1996 en Estados Unidos.

Alba también ofrece un marco conceptual al tema de la mesa redonda, al hacer una revisión sumaria de los principales enfoques analíticos sobre los factores determinantes de la migración internacional. La revisión da cuenta de la prevalencia del “enfoque sistémico” en el estudio de la migración internacional, ya que favorece un acercamiento al fenómeno migratorio como un proceso dinámico de interacciones –económicas, sociales, políticas y demográficas– entre los países de destino y los de origen de los migrantes. La revisión retoma también una distinción –que parece ganar adeptos– entre teorías y modelos que describen o explican el inicio de la migración internacional y teorías o modelos que hacen inteligible la persistencia de esos flujos transnacionales de población. En el primer grupo quedan incluidos los modelos o teorías de carácter económico e institucional. En el segundo se ubican, ante todo, las teorías de carácter antropológico, social y cultural.

Francisco Alba abunda también acerca de lo que desde su perspectiva son las características relevantes del fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. Divide para ello el fenómeno migratorio en dos grandes periodos: el primero iría de 1942 a principios de la década de los ochenta, y el segundo abarcaría desde esa fecha hasta la actualidad. Considera que, en términos generales, el potencial nacional de retención de población ha sido mayor en el primer periodo que en el segundo, y que la modalidad migratoria temporal, regional y rural –característica del primer periodo– se ha ido sustituyendo por una modali-

dad migratoria permanente, nacional y urbana. Para Alba, el análisis del fenómeno migratorio no puede desligarse del proceso económico de México, es decir, propone estudiar conjuntamente el desarrollo y la migración.

Se presentan a continuación las cuatro ponencias alrededor de las cuales giró la discusión de la mesa redonda. Enrique Dussel Peters, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, en la ponencia "Adjustment in Mexican Industries to the Opening of the Economy to Trade" (traducida y resumida para su publicación como "Ajuste de las industrias tradicionales mexicanas ante la apertura de la economía nacional al comercio") centran su atención en el sector de las industrias tradicionales, particularmente en la de textiles. De los hallazgos del estudio se desprende que si bien hay un consenso generalizado entre consumidores nacionales y extranjeros en torno a las deficiencias de la industria mexicana del vestido en términos de la calidad de los productos y de la puntualidad de la entrega de los lotes solicitados por los distribuidores finales, también es cierto que un número considerable de productores mexicanos han podido superar tales deficiencias y competir en el mercado internacional, inicialmente bajo el tutelaje de compradores extranjeros y más tarde bajo una gama variada de acuerdos y asociaciones. Sin embargo, en términos generales, las industrias tradicionales están siendo desplazadas por nuevos sistemas productivos.

Los autores sostienen que, en este contexto, sorprende la inexistencia de una expresa política gubernamental hacia la industria, ya que, dada la tendencia neoliberal de descartar la intervención gubernamental como posibilidad de estimulación económica, no se establece ningún programa que contemple una estrategia general de desarrollo ni se evalúa en forma sistemática la experiencia histórica. Por ello recomiendan que el actual proceso de ajuste económico vaya a la par de una estrategia de *bootstrapping*. Según los autores, se debe estimular un proceso autosostenido de aprendizaje. El principal componente de la estrategia propuesta sería un amplio debate acerca de la calidad y los estándares de producción requeridos en la industria nacional. Proponen que el debate sea propiciado por el gobierno.

Para los autores del estudio, el desplazamiento de las industrias tradicionales por nuevos sistemas productivos y nuevos productores encierra varios inconvenientes para México y Estados Unidos. Los nuevos procesos generan nuevas oportunidades de empleo, son menos favorables a la movilidad social y más dependientes de la administración y tecnología extranjeras para



el acceso a los mercados internacional y nacional. Estos cambios, sostienen los autores, están dislocando los mercados laborales en México, propiciando el desempleo estructural y contribuyendo a la generación de nuevas corrientes migratorias entre México y Estados Unidos.

El trabajo de Kurt Unger, "El desempeño de los conglomerados industriales en México: *downgrading* en la perspectiva evolutiva?", ilustra acerca de las consecuencias del ajuste y la liberación comercial de la última década sobre la industria mexicana que se han traducido en una especialización muy incompleta y dependiente de las importaciones, de tal forma que las características actuales de la economía mexicana son el desequilibrio en la balanza comercial y la desarticulación intra e intersectorial. Unger advierte que esta desarticulación limitará el desarrollo industrial futuro.

Según Unger, la especialización a que ha conducido la política instrumentada revela el desconocimiento y la falta de anticipación respecto de los aspectos negativos que acompañan a estos procesos. Tales aspectos pueden sintetizarse de la siguiente manera: *i)* la dirección incierta que puede tomar la *transición* entre un modelo cerrado y otro de apertura; *ii)* los *desequilibrios* fundamentales que la acompañarán, principalmente en el sector externo y en el mercado laboral; *iii)* el *sacrificio* de capacidades tecnológicas y organizativas nacionales, incluidas las de redes o conjuntos industriales interrelacionados, que se ven desplazadas por las compras externas de los insumos y los productos de mayor contenido tecnológico.

La principal conclusión de Unger es que no puede dejarse la dinámica industrial competitiva al arreglo espontáneo o de corto plazo de los mercados, que generalmente actúan sin vislumbrar los efectos de más largo alcance. Por el contrario, es necesario anticipar medidas de política industrial y tecnológica que tomen en cuenta la naturaleza evolutiva de las industrias y la situación por la que cada una atraviesa. La conclusión implícita de este análisis es el concatenamiento de condiciones que dificultarán una reactivación económica generalizada y, por lo tanto, la recuperación de una capacidad generadora de empleos conmensurable a las demandas derivadas de la oferta laboral.

Antonio Yúnez-Naude, en su ponencia "El agro mexicano ante los procesos de apertura", parte de la premisa de que la reducción de las presiones a la emigración internacional requiere de la creación de empleos remunerativos en México. A manera de hipótesis, sostiene que el paso a una

economía más abierta exige un sector rural mexicano dinámico que incluya a los productores familiares. Asimismo, Yúnez considera que la apertura y la liberación no son condiciones suficientes para el desarrollo de los mercados y, en consecuencia, para lograr un crecimiento económico que ofrezca opciones de trabajo a la población rural mexicana.

Del desarrollo de este trabajo se deriva que la agricultura empresarial se halla en un agudo proceso de transición provocado por las reformas económicas y, sobre todo, porque ha resultado afectada tanto por la actual crisis como por las medidas gubernamentales instrumentadas con la finalidad de combatirla. El autor puntualiza que los más perjudicados han sido los productores de alimentos básicos, en especial de granos y oleaginosas. Según Yúnez, el sector campesino se ha visto menos afectado por las reformas económicas que los empresarios agrícolas; sin embargo, la contracción del mercado laboral en México ha provocado que los campesinos sin tradición migratoria internacional utilicen más intensivamente sus recursos y que los que ya tenían dicha tradición recurran con mayor frecuencia al mercado laboral de Estados Unidos.

El autor señala que, aun reconociendo que la crisis económica limita la acción del gobierno, éste debe hacer mayores esfuerzos para sentar las bases de un desarrollo agropecuario sostenido y sustentable. Considera que es falsa la idea de que la eliminación de la intervención estatal propicia automáticamente el funcionamiento óptimo del mercado. Por ello propone que en el proceso de reforma económica por el que México atraviesa se establezca una política de transición, es decir, que el retiro de los controles estatales vaya acompañado de la creación o fomento de inversiones en obras de infraestructura, lo cual implica la creación de obras para la comunicación y el mejoramiento de los niveles de educación de la población rural.

En el sector agropecuario, dice Yúnez, una política de desarrollo basada en los principios del liberalismo económico también debe tomar en cuenta la heterogeneidad prevaleciente en dicho sector e incluir diagnósticos microrregionales. Para lograr mayor productividad en el interior de las regiones se requiere que sus agentes tengan acceso a la información en forma específica para utilizarla. Finalmente, el autor pone en tela de juicio la eficacia de los procesos vigentes de apertura y liberación para resolver los problemas de productividad y pobreza en el México rural y, en consecuencia, para reducir los flujos migratorios de esa población a Estados Unidos.

Por su parte Fernando de Mateo, en su ponencia "El sector servicios en la apertura económica y el Tratado de Libre Comercio", destacó la importancia del sector servicios en la economía mexicana. Expuso sucintamente el planteamiento de la teoría de las tres etapas en el sentido de que el proceso de industrialización de los países inicia con la producción primaria, posteriormente la manufactura constituye el motor de crecimiento económico y finalmente los servicios ocupan dicho lugar. Sin embargo, De Mateo sostuvo que el proceso de industrialización no necesariamente ha seguido tal secuencia. Criticó, además, el argumento de que la manufactura es más eficiente y productiva que el sector servicios y señaló que en México la participación de este sector en el PIB ha sido considerable desde hace un siglo –en 1895 los servicios representaban 52% del PIB– y actualmente constituye dos terceras partes del PIB y tres quintas del empleo total.

El autor hace un breve análisis de la economía mexicana desde los años treinta en adelante, destacando en particular los periodos de crisis y las alternativas seguidas para combatirla. De Mateo postula que los modelos de sustitución de importaciones en bienes y servicios tienen mayores posibilidades de funcionar en un ambiente internacional de tecnologías relativamente estáticas (como fue México hasta la década de los setenta), que en un ambiente de cambios tecnológicos vertiginosos, como en el proceso actual de globalización. En tales circunstancias, sostiene, no sólo es necesario mantener la liberación comercial, sino profundizarla. Con respecto al caso de la crisis de 1994, para De Mateo la apertura comercial iniciada una década antes permitió que la recuperación fuera más rápida de lo que habría sido si no se le hubiera dado ese nuevo rumbo a la economía.

El planteamiento de De Mateo es que en el proceso actual de globalización deben aprovecharse las cadenas productivas entre bienes y servicios en virtud del potencial que representan para la generación de empleo. Dicho potencial difiere entre los servicios al productor y los servicios al consumidor, según el uso –intensivo o no– de la mano de obra. Sin embargo, dados los crecientes encadenamientos intersectoriales, adquieren una gran relevancia los servicios al productor –servicios que utiliza el productor de bienes o de otros servicios en su proceso productivo–, incluso por encima de los servicios al consumidor.

A manera de conclusión, De Mateo sostiene que para que el empleo crezca en México es fundamental liberar aún más el sector de los servi-

cios (y el de las mercancías), en lugar de retornar a prácticas proteccionistas. Los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas determinan que un aislamiento económico del país restringiría los beneficios para la producción y el empleo que la inserción en la economía global facilita. Al respecto, se constata que el proceso de externalización de los servicios, al hacer más eficientes tanto las manufacturas como los servicios, estimula las exportaciones y desincentiva las importaciones de ambos, con lo que promueve un mayor empleo. Por lo tanto, si las exportaciones han de continuar siendo la base para el crecimiento del país, la disponibilidad de nuevos servicios y de servicios mejorados en la economía mexicana debe facilitarse aún más.

Los comentarios de Sidney Weintraub y Carlos Alba permiten destacar los elementos más relevantes de las ponencias y, con su crítica puntual y conocimiento tanto de la economía mexicana como de los ámbitos laboral y migratorio, apuntan también los elementos de controversia sobre la temática de la mesa redonda.

Weintraub hace señalamientos muy puntuales de cada una de las ponencias, así como de los elementos de convergencia de las mismas. En términos generales plantea que observa dos posturas entre los ponentes: una visión pesimista respecto de los sectores agrícola e industrial y otra muy optimista frente al sector servicios. La crítica fundamental es que no se puede apostar a ninguna de esas dos posturas, porque en México ningún modelo económico está dado. En cambio, invitó a que la audiencia analizara los diversos sectores simultáneamente, considerando que el progreso económico, para que sea tal, no se puede dar en un solo sector, sino en el conjunto de ellos.

La propuesta de Weintraub se orienta a considerar el potencial que ofrece el TLCAN para la reactivación económica. En su opinión, el comercio con preferencias estimulará las actividades industriales. Para él, sin desconocer la importancia de las políticas de promoción, lo fundamental son las de negociación, para obtener acuerdos que faciliten, garanticen y mejoren el acceso a los mercados. Ciertamente, el proceso de readaptación económica tomará tiempo, por lo que Weintraub llama la atención sobre la importancia central que adquieren, en el diseño de la política económica y social, las consideraciones de los aspectos sociales y económicos de la transición.

Carlos Alba, por su parte, destaca que el atractivo de los trabajos presentados radica en la diversidad de los marcos teóricos y metodologías

utilizados. Considera, además, que las posturas de las ponencias son complementarias frente a la compleja temática abordada. Al reaccionar frente a los principales planteamientos de los autores, señala que el actual proceso de globalización es irreversible y que, por lo que respecta a México, el viraje en el modelo de desarrollo está modificando profundamente las formas de producción, distribución y consumo, así como las identidades colectivas y el propio sistema político. En lo que concierne al mercado de trabajo y, por lo tanto, a la migración internacional, las nuevas reglas tienden a llevar a países con características como las de México a buscar formas de aumentar sus ventajas comparativas mediante la reducción de los niveles salariales y la flexibilización de las reglamentaciones del mercado laboral.

El proceso de apertura está produciendo además un reordenamiento espacial de las actividades productivas en forma tal que son la frontera norte y algunas zonas del litoral las que tienen mayores oportunidades de integrarse con provecho al exterior, mientras que algunas zonas densamente pobladas del altiplano y del sur tienen propensión a distanciarse en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales, salarios y movilidad económica y social. Este mismo proceso está afectando diferencialmente a las empresas, según su tamaño, y si bien no todas han invertido en cambios tecnológicos, tal vez la mayoría ha emprendido importantes transformaciones en la organización del trabajo, con la consecuencia de ajustes masivos de personal. Carlos Alba considera, por lo tanto, que corresponde al estado diseñar políticas que atiendan problemas tales como el empleo, la infraestructura, la educación, el crédito y el desarrollo científico y tecnológico.

En la discusión general tomaron la palabra quince de los estudiosos de los ámbitos laboral y migratorio que asistieron a la mesa redonda. Según sus diferentes perspectivas, enfatizaron aspectos diversos de las ponencias presentadas. Los elementos que resultaron de mayor interés fueron: los marcos de referencia de las ponencias y los supuestos implícitos en torno a la relación apertura económica-migración; la metodología seguida para el estudio de dicha relación y la necesidad de análisis interdisciplinarios; el estudio tanto de la oferta como de la demanda de la mano de obra en el mercado internacional –México y Estados Unidos– de fuerza de trabajo; el papel de la educación en términos de la generación de recursos humanos capacitados como condición para lograr el crecimiento económico; el perfil demográfico de la población mexicana y su importancia en el proceso de apertura económica en los albores del

siglo XXI; las repercusiones de las reformas económicas en el ámbito laboral; el diseño e instrumentación de la política migratoria y el papel del estado mexicano frente a la generación de empleo y a la estimulación de la economía en general.

De las ponencias, los comentarios y la discusión que les siguió pareciera desprenderse un llamado a descartar cambios bruscos en la política estadounidense *de facto*, dada la importancia de permitir una ordenada movilidad de la fuerza de trabajo para ambas sociedades y para la constitución de una próspera economía regional. Los asistentes a la mesa redonda coincidieron en que uno de los retos a los que se enfrentan los dos países es encontrar la flexibilidad necesaria en los ámbitos político y social para dar acomodo a las presiones migratorias.

Las conclusiones de la mesa redonda se resumen brevemente en los siguientes puntos: los factores de demanda son importantes en la dinámica de los flujos migratorios, pero también es importante el control de la economía mexicana si se considera deseable abatir esta dinámica. La apertura de la economía mexicana y el TLCAN tienen importantes efectos sobre la producción y el empleo, si bien es difícil y todavía prematuro hacer un balance de estos efectos y cuantificarlos; en cambio, los efectos que estos procesos tienen sobre la migración son indirectos, débiles y muy debatibles. Acelerar el crecimiento económico es algo absolutamente necesario, mas ello no es suficiente para garantizar la transformación económica y social requerida para hacer frente al reto que significa dar una respuesta adecuada a los problemas de la producción, el empleo y la migración internacionales.

Como el lector podrá suponer, la reunión de expertos en el estudio de los sectores de la economía mexicana y de estudiosos de los ámbitos laboral y migratorio propició un rico debate. Por obvias razones este debate no es exhaustivo, pero sí brinda una pauta sólida para la búsqueda ulterior de puntos de encuentro interdisciplinarios que permitan avanzar en el conocimiento de los factores subyacentes del fenómeno migratorio y en la elaboración de propuestas de política que permitan un manejo ordenado del mismo.

## **PRIMERA PARTE**





# I. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

## MÉXICO Y CANADÁ: COINCIDENCIAS HISTÓRICAS

JOSEFINA ZORAIDA VÁZQUEZ  
*El Colegio de México*

Una experiencia extraída de varias décadas de enseñar historia de Estados Unidos y de México me ha inclinado a contrastar las experiencias históricas de los dos países, sobre todo las de los orígenes de su dramático enfrentamiento. Desde un principio me interesé en explicar cómo el opulento y próspero reino de la Nueva España se había convertido en una débil república, mientras las trece colonias habían llegado a establecer un Estado dinámico y expansionista. La explicación me la proporcionó el análisis no sólo de sus diversos orígenes, sino también, y muy especialmente, el del contexto mundial en que se habían llevado a cabo sus independencias y su inserción en el orden internacional. En tal proceso, la legendaria riqueza minera había hecho vulnerable a la Nueva España.

Pues bien, conociendo la historia de esas dos naciones de Norteamérica, era natural que se despertara mi curiosidad por el desarrollo de las diversas colonias que más tarde constituirían Canadá. Mi conocimiento de la historia canadiense, aún muy precario, ha sido suficiente para sugerir ciertas curiosas e interesantes coincidencias. De todas formas, este trabajo no puede tener otro objetivo que despertar el interés del lector por adentrarse en un estudio más serio.

Los tres países de Norteamérica tienen en común el ser sociedades fundadas como “fragmentos” de cultura europea, tal y como hace tres décadas nos mostró el libro de Louis Hartz, *The Founding of New Societies*,<sup>1</sup> interesante intento de historia comparada. En los tres proce-

<sup>1</sup> Louis Hartz, *The Founding of New Societies. Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1994.

sos históricos de Estados Unidos, Canadá y México, la experiencia americana iba a modificar el empeño europeo por reproducir la sociedad de sus metrópolis y tanto su colonialización como su separación fueron diferentes.<sup>2</sup> Curiosamente, los procesos de independencia de Estados Unidos y de México tienen en común el haber sido una consecuencia de la bancarrota hacendaria producida por los gastos de la Guerra de Siete Años y de los intentos de modernización de las dos metrópolis, al chocar con los intereses de sus súbditos de ultramar, en el marco de la ideología ilustrada. Quebec, el Canadá francés, Nueva Escocia y las otras pequeñas colonias británicas pudieron haberse sumado a la rebelión de las trece colonias, pero en ese momento encontraron que las condiciones y tolerancia que les garantizaba la Corona británica eran suficientes para cubrir sus necesidades inmediatas y no sólo permanecieron leales, sino que absorbieron gran parte de los *tories* (realistas) estadounidenses. Al igual que Quebec, Nueva España, que había ganado en 1763 la Luisiana, al oeste del Misisipi, y las Floridas españolas, también atrajo *tories*, pero en menor número.

En todo caso, tanto Nueva España como Quebec vieron entrar en sus tierras colonos protestantes. Los asimilados por Quebec se instalaron al norte de la colonia, intentando evadir las instituciones francesas prevalentes en los asentamientos francocanadienses. Esto haría necesario que en 1791 la Corona dividiera a Quebec en dos provincias, Alto y Bajo Canadá, y le concediera el Acta Constitucional que establecía las instituciones y leyes británicas en la parte occidental del Alto Canadá, donde se habían establecido los *tories*; en el resto se mantuvieron los derechos señoriales, las leyes francesas y los privilegios concedidos a la Iglesia Católica, garantizados en el Acta de Quebec de 1774.<sup>3</sup>

Iba a ser esta autonomía limitada, dentro del Imperio Británico, la que llamara la atención de los novohispanos Lucas Alamán y José Mariano Michelena, cuando en 1821 presentaran ante las cortes españolas el proyecto para dividir las colonias españolas de América en tres secciones: Nueva España, Nueva Granada y Perú, Buenos Aires y Chile, con sus propias cortes, pero con un delegado real en ejercicio del ejecutivo responsable ante el rey y las cortes españolas.<sup>4</sup> El proyecto aludía a la impocuosos.

<sup>2</sup> Véanse síntesis interpretativas de los tres procesos en Louis Hartz, "U. S. History in a New Perspective"; Richard M. Morse, "The Heritage of Latin America"; y Kenneth D. Mc Rae, "The Structure of Canadian History".

<sup>3</sup> J. M.S. Careles, *Canada: A Story of Challenge*, Toronto, Stoddart, 199, pp. 113-114.

<sup>4</sup> "Exposición presentada a las cortes por los diputados de ultramar en la sesión

Subrayaban que el “despótico” sistema en vigencia había generado un sentimiento creciente de separación y se mostraban deseosos de mantener una monarquía moderada con libertades y autonomía para las colonias, como única manera de impedir el alejamiento definitivo. En su escrito, citaban como modelo a Canadá:

[...] debe creerse que los americanos tendrán un interés por conservar esta clase de gobierno: no es una mera teoría: a la vista del congreso está el ejemplo del Canadá, que teniendo en su mano ligarse con Estados Unidos, no lo ha intentado porque ha juzgado mejor el gobierno que ahora tratamos, aunque no lo posee en tanta perfección como aquí se propone; los mismos Estados Unidos no se hubieran separado de la metrópoli si ésta no los hubiera atacado injustamente en los derechos que aquí se aseguran a las Américas.

Resulta interesante que fuera Canadá el ejemplo elegido en un último intento por mantener la unidad del Imperio, mas las cortes no llegaron a considerarlo, lo que hizo inevitable la independencia de Hispanoamérica y la serie de experimentos políticos que lo fragmentarían y debilitarían. Nueva España, al final, elegiría seguir un modelo radicalizado de la constitución de su vecino del norte<sup>5</sup> y trataría de imitar su política de colonización, con privilegios generosos.

Las principales coincidencias históricas entre México y Canadá derivan, seguramente, del hecho de que las dos naciones compartieran y compartan una amplia frontera con Estados Unidos. Dado el dinamismo de la república estadounidense, este hecho iba a ser causante de tensiones y amenazas, que contribuirían a afirmar la identidad y despertar sentimientos nacionales en los dos países. Al igual que los novohispanos, cuya ilustración y liberalismo era de cuño católico, los católicos francocanadienses veían en el liberalismo intolerante de los estadounidenses un peligro para su

---

del 25 de junio de 1821, sobre el estado actual de las provincias de que eran representantes y medios convenientes para su definitiva pacificación; redactada por encargo de los diputados don Lucas Alamán y don José Mariano Michelena, en Lucas Alamán, *Historia de México*, Fondo de cultura Económica, 1986, apéndice, vol. V, pp. 49-67.

<sup>5</sup> Véase Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano 1823-1847”, en Marcelo Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 15-50.

forma de vida, y también que los *tories* anglosajones, que ya habían sido sus víctimas, los veían con recelo.

En plena guerra de independencia, los *founding fathers* fijaron su mirada en Canadá. Samuel Adams explicaba a otro de los líderes bostonianos que: “Nueva Escocia y Canadá servirían para proteger las pesquerías. Dicha cesión eliminaría cualquier pretexto de Gran Bretaña tendiente a perturbar nuestra paz en el futuro”.<sup>6</sup> Desde un principio, Canadá y Cuba se consideraron casi como apéndices de la nueva república y áreas estratégicas para la seguridad estadounidense. El intento expansionista de Estados Unidos hacia el norte se renovaría con mayor vigor después de la guerra con Gran Bretaña (1812-1814), en especial porque los canadienses, a pesar del catolicismo de una parte de su población, parecían racialmente semejantes a los estadounidenses, lo que permitía confiar en que con el rápido crecimiento del país pudieran ser absorbidos fácilmente.<sup>7</sup>

El expansionismo hacia Canadá se consideraba natural: era cosa de dejar madurar el fruto. Así, después de consolidarse la anexión de Texas, el periodista John Sullivan escribió en el *New York Morning News* que Canadá no tardaría en avergonzarse de su “estado de esclavitud y se independizaría”.<sup>8</sup> La tendencia creció al surgir en Canadá un movimiento que veía en la anexión a Estados Unidos la solución a los problemas económicos,<sup>9</sup> pero el esquema fue rechazado por la opinión popular y se impuso el que favorecía la unión de las diferentes provincias de la América Británica, con una mayor autonomía, pero dentro de la *Commonwealth*.

Nueva España también estuvo en la mirilla estadounidense desde su independencia.<sup>10</sup> España se dio cuenta del expansionismo de la nueva nación y se empeñó en poblar las regiones septentrionales, especialmente las Floridas, la Luisiana española y Texas. Merk cita toda una lista de

<sup>6</sup> Samuel Adams al reverendo Samuel Cooper, 29 de abril de 1779. Harry A. Cushing, *The Writings of Samuel Adams*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1908, v. IV, pp. 149-150.

<sup>7</sup> Albert K. Weinberg, *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History*, Chicago, Quadrangle Books, 1963, pp. 355-364.

<sup>8</sup> Frederick Merk, *Manifest Destiny and Mission in American History: A Reinterpretation*, Nueva York, Alfred Knopf, 1963, p. 50.

<sup>9</sup> En 1849 algunos comerciantes de Montreal y algunos *tories* firmaron el Manifiesto de Anexión, proclamando que al ser eliminado el viejo sistema de comercio británico, Canadá quedaría arruinado. Careless, *op. cit.* pp. 208-209.

<sup>10</sup> Merk, *op. cit.*, pp. 6-7; José Fuentes Mares, *Génesis del expansionismo norteamericano*, México, El Colegio de México, 1984.

expresiones descaradas de periodistas, políticos y escritores que revelaban los propósitos de enajenar tierras al sur y al oeste.<sup>11</sup>

El expansionismo era resultado de la experiencia estadounidense. Una inmigración constante había permitido que los que ya habían experimentado la difícil tarea de asentarse “*in the wilderness*” vendieran sus tierras y marcharan siempre adelante, en busca de otras mejores. La independencia y la revolución industrial contribuyeron al expansionismo con nuevos elementos. La independencia y el establecimiento de un “gobierno perfecto” proveyeron una justificación para el expansionismo, la ambición de “extender el área de la libertad”, liberando a los desgraciados que yacían víctimas de gobiernos opresivos, sin darse cuenta de la ironía que se encerraba en el hecho de que, en realidad –como en el caso de Texas–, la extensión del área de la libertad implicaba extender la de la esclavitud. La demanda del algodón sureño iba a despertar la ambición de apoderarse de todas las tierras algodoneras de la América septentrional y determinaría el destino de Texas. Los comerciantes nortños descubrirían el camino de Santa Fe y el maravilloso puerto de San Francisco, espléndida base para el comercio con Asia. Aun los diferentes movimientos utópicos colaborarían al expansionismo y, así, los mormones se adentraron en Utah y los abolicionistas se extendieron por los nuevos territorios para evitar que se declararan esclavistas.

Pero el expansionismo tuvo siempre coordinadores en la Casa Blanca. Thomas Jefferson, John Quincy Adams, Andrew Jackson, John Tyler y James Pol fueron expansionistas decididos. Jefferson no dudó en adquirir la Luisiana y tampoco en pretender que Texas, hasta el Río Grande, formaba parte de la compra. Su proyecto estaba tan definido que cuando el Barón de Humboldt, de camino de la Nueva España a Europa, pasó por Washington, Jefferson y su ministro Gallatin lo agasajaron como merecían las primicias de información que traía y lograron que les permitiera hacer una copia del mapa del virreinato que los estudiantes del Colegio de Minería habían elaborado para su libro. No tardó Jefferson en enviar las expediciones de Lewis y Clark y Zabulon Pike por el norte novohispano, a la vez que las invasiones filibusteras, favorecidas por la falta de vigilancia en la frontera novohispana, no tardaron en iniciarse.

Las guerras europeas condenaron a España a quedar incomunicada de sus colonias, circunstancia que aprovechó Estados Unidos para comer-

<sup>11</sup> Merk, *op. cit.*, cap. II.

ciar o contrabandear con ellas. Esto se iba a incrementar al iniciarse la lucha independentista. Los insurgentes confiaron en que obtendrían ayuda del vecino del norte, puesto que estaba constituido por una confederación de excolonias, pero no consiguieron otra cosa que la propaganda republicanista y la venta de armas a precios exorbitantes, puesto que no querían antagonizar con España, de la que esperaban obtener cesiones territoriales. El ministro español, Luis de Onís, se dio cuenta del tamaño de la amenaza y convenció a su gobierno de que cediera las Floridas a cambio del trazo de una línea definida entre Estados Unidos y la Nueva España. En efecto, el Tratado Transcontinental de 1819 fijaba la línea de separación entre Luisiana y Texas y un límite norte en los 40º, lo que les daba base para negociar con Gran Bretaña la ocupación conjunta de esa tierra. Para ese momento, John Quincy Adams estaba seguro de que toda Norteamérica era el "dominio natural" de Estados Unidos y su obtención era sólo cosa de tiempo. Las posesiones españolas al sur y las británicas al norte pasarían a sus manos, cumpliendo el mandato bíblico de "fructificad y multiplicad y henchid la tierra y sojuzgadla y señoread". Es de advertir que Adams no estaba de acuerdo con que la anexión fuera forzada y menos por medio de una guerra.

Las alusiones expansionistas eran tan abiertas desde 1822 que el primer ministro mexicano en Washington, José Manuel de Zozaya, no tardó en darse cuenta tanto de la amenaza, como de la soberbia racial:

La soberbia de estos republicanos no les permite vernos como iguales, sino como inferiores; su envanecimiento se extiende, en mi juicio, a creer que su capital lo será de todas las Américas; aman entrañablemente a nuestro dinero, no a nosotros... Con el tiempo han de ser nuestros enemigos jurados<sup>12</sup>

La amenaza se materializó desde el principio de las relaciones y el ministro Joel R. Poinsett recibió instrucciones de comprar Texas y extender la frontera tan al sur como fuera posible. Poinsett no tardó en percatarse de que el tema era muy sensible para los mexicanos y no volvió a plantearlo a pesar de las repetidas órdenes de su gobierno para que apresurara la compra de la preciada provincia.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *La diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1910-1913, v.1, pp. 101-103.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Van Buren y J. R. Poinsett, 25 de agosto de 1829. Carlos Bosch García, *1. El mester político de Poinsett (noviembre de 1824 a diciembre de 1829)*, México, UNAM, 1983, pp. 424-431.

A pesar de la conciencia de la amenaza estadounidense, la admiración mexicana por el sistema político y el éxito de aquel país hicieron que los gobiernos decidieran permitir la entrada de colonos angloamericanos, con la convicción de que los privilegios especiales que les concedían los convertiría en leales ciudadanos mexicanos. Muchos de los colonos sintieron esa lealtad, pero desde el principio una mayoría desafió las condiciones de ser católicos y de no introducir esclavos, y después se inconformaron ante la idea de tener que pagar impuestos. Procedentes en su gran mayoría del sur esclavista, el antiesclavismo mexicano y el establecimiento de aduanas, al expirar el permiso de libre importación, provocaron problemas. Para 1835, Texas tenía diez habitantes anglosajones por cada mexicano y los llegados recientes eran especuladores, provocadores y anexionistas, dispuestos a todo, en buena parte de inmigración ilegal.

Desde 1830, entre muchos angloamericanos había la certeza de que la independencia o la compra de Texas por Estados Unidos estaba cercana y todas las concesiones otorgadas por el gobierno mexicano a los colonos en 1833 y 1834 no lograron satisfacer los intereses de especuladores, esclavistas y anexionistas, por lo que no se pudo impedir que en 1836 se estableciera la República Texana, pues la ayuda que los texanos recibieron de los ciudadanos de Estados Unidos, a pesar de sus declaraciones de neutralidad, convirtió un problema doméstico en problema internacional.

La depresión económica que afligió al vecino país hizo que las amenazas expansionistas aminoraran durante alrededor de cuatro años y México tuvo el respiro de que las reclamaciones estadounidenses se sometieran a arbitraje. Mas al comenzar la década de 1840, el movimiento expansionista se convirtió en verdadera fiebre. Texas se consideraba una fruta madura que no tardaría en caer y los objetivos eran ya Nuevo México y California. El expansionismo era popular y espontáneo, pero coordinado desde Washington. Los ánimos clamaban por la reanexión de Texas y la reocupación del Oregón, con el slogan de: “54’50 or fight!”.

California empezaba a recibir oleadas de “ilegales” estadounidenses. En el ambiente prevalecía un movimiento vago que sólo esperaba un nombre; en 1845 Sullivan lo bautizaría con la frase “*Manifest Destiny*”, que cautivó la imaginación estadounidense de su tiempo. Ésta expresaba ese complejo de ideas y sentimientos que justificaban las ambiciones expansionistas. Cada región de Estados Unidos tenía una razón para ambicionar territorio mexicano. Los expansionistas racistas querían partes deshabitadas, que abundaban; otros estaban aun dispuestos a absorber

territorios habitados y hasta llegaron a propugnar por la anexión de todo México.<sup>14</sup>

México volvió a ofrecer un pretexto al declarar que la anexión de Texas sería causa de guerra. La declaración quedó en simple retórica: el país estaba en bancarrota, sin ejército y sin aliados. España maquinaba instaurar una monarquía con el apoyo tácito de Francia y Gran Bretaña, de manera que la nación se encontraba cercada de males por todos lados. A pesar de que tanto Palmerston como el Conde de Aberdeen hacía tiempo que advertían que no tomarían partido en una posible guerra, de todas formas Gran Bretaña representaba la única esperanza, pues para principios de 1846 el problema del Oregón antagonizaba al gobierno británico con el de Estados Unidos. Los británicos incluso emprendieron obras militares en Canadá,<sup>15</sup> ante la negativa de Estados Unidos a aceptar un arbitraje sobre la posesión del territorio. Por tanto, los mexicanos confiaron que una guerra entre los dos países les haría el milagro de proveerles un aliado. Sin embargo, al final Polk aceptó la propuesta de la frontera en el paralelo 49º y México quedó solo frente al amenazante enemigo, tratando de evitar la guerra, único consejo que le ofreció la Foreign Office para no dar pretexto al vecino de apoderarse del ambicionado territorio.<sup>16</sup>

En marzo de 1846, sin embargo, el ejército estadounidense había recibido órdenes de situarse frente a Matamoros; es decir, en territorio mexicano o en el peor de los casos, “territorio en disputa”, y ya se había producido el incidente que conduciría a la guerra. La noticia hizo que, en mayo, Polk declarara formalmente la guerra a México. La asimetría entre los dos países era evidente. Si cuarenta años antes Estados Unidos y México coincidían en territorio y habitantes, para 1840, la población mexicana, que se había estancado, apenas llegaba a 7 millones, mientras que la de su vecino se había triplicado y rebasaba los 20 millones. El contraste económico era aún más impresionante, de suerte que el resultado era previsible. Polk deseaba sólo una guerra pequeña que hiciera necesario un tratado de paz para exigir las Californias y Nuevo México en compensación; la guerra se alargó, pero se obtuvo el botín, con ex-

<sup>14</sup> John O. Fuller, *The Movement for the Acquisition of All Mexico*, Nueva York, Da Capo Press, 1969.

<sup>15</sup> Frederick Merk, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, Nueva York, Alfred Knopf, 1966, pp. 101-102.

<sup>16</sup> William Manning, *Diplomatic Correspondence of the United States-Canadian Relations, 1784-1860*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1943, pp. 329-335.



cepción de Baja California. México, amenazado por el expansionismo como Canadá, no contaba con la protección de Gran Bretaña y se convertía en víctima. Los dos países sufrirían atentados expansionistas a lo largo del siglo XIX,<sup>17</sup> pero el interés por la anexión territorial no tardaría en ceder su lugar a un interés simplemente de predominio económico.

Un último caso que quisiera mencionar de experiencias comunes ante Estados Unidos fue el de la esclavitud. Tanto Canadá como México habían tenido esclavos, pero en los dos países, por razones diferentes, la esclavitud había casi desaparecido aun antes de que fuera abolida formalmente (para México en 1829 y Canadá en 1833), de manera que los dos países fueron un conveniente asilo para esclavos estadounidenses fugitivos, lo que provocaría problemas diplomáticos a lo largo de varias décadas. En México, en efecto, el primer problema grave con los colonos texanos surgió cuando el comandante mexicano en Anáhuac (Galveston) dio asilo a dos esclavos fugitivos de Luisiana y se negó a entregarlos a sus amos, exigiendo que se solicitara su extradición por vía diplomática, ya que las leyes los protegían.<sup>18</sup>

Seguramente estas coincidencias históricas del pasado canadiense y mexicano, y otras no mencionadas, se consideren menores, ya que sus experiencias generales han dado lugar a desarrollos socioeconómicos y culturales diferentes. Sin embargo, es posible que así como los diputados a cortes en 1821 encontraron el ejemplo político en la experiencia canadiense, el estudiarla nos muestre otros ejemplos útiles o bien sirva para que consolidemos más las relaciones que en 1994 cumplieron sus primeros cincuenta años.

<sup>17</sup> Donald F. Warner, *The Idea of Continental Union. Agitation for the Annexation of Canada to the United States, 1849-1893*, vol. 1, University of Kentucky Press, 1960; Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>18</sup> Lo curioso es que el comandante mexicano era el virginiano David Bradburn, quien había entrado en Nueva España con la expedición de Francisco Javier Mina, en 1817.



## POR QUÉ EL TLCAN PUEDE, DEBERÍA Y HABRÁ DE MARCAR UNA DIFERENCIA EN LOS PRÓXIMOS CINCUENTA AÑOS DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE CANADÁ Y MÉXICO

MICHAEL HART\*  
*Universidad de Carleton*  
*Canadá*

Antes que nada, quiero expresar el placer y honor que sentí al haber sido invitado a participar en el coloquio “Cincuenta Años de Relaciones Diplomáticas entre México y Canadá” que organizó El Colegio de México en ocasión de la celebración del aniversario de las relaciones entre nuestras dos naciones, como también me sentí muy afortunado por haber podido visitar este país en el momento en que iniciaba un nuevo gobierno, que habría de continuar la impresionante revolución económica que desde hace tiempo está teniendo lugar en México. No exagero al afirmar que la Cumbre de las Américas que se celebró en Miami en diciembre de 1994 habría sido inconcebible sin los cambios trascendentes que experimentó América Latina durante la década pasada, cambios que en ningún otro país han sido acometidos con mayor vigor, imaginación y determinación que aquí, en México.

Era de esperarse que en Miami los estadounidenses querrían acaparar toda la atención, adjudicarse el crédito por todos los éxitos y restar importancia a los obstáculos hacia un mayor progreso que ellos mismos han creado. No es fácil para la única superpotencia sobreviviente aceptar que tiene que aprender a trabajar *con* otros países y no sólo indicarles

\* El autor es asesor en estudios de política comercial para el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, así como profesor adjunto de asuntos internacionales en la Norman Paterson School of International Affairs de la Universidad de Carleton, en Ottawa. Las opiniones expresadas en este trabajo son únicamente del autor y no reflejan necesariamente las del gobierno de Canadá.

lo que deben hacer. El destino singular de Estados Unidos es proceder con apego y confianza en su destino manifiesto, y el nuestro, ser sus vecinos. Por muchos que sean los beneficios derivados de vivir en contigüidad con la nación más dinámica y productiva de la Tierra, esta situación también conlleva ciertos problemas que únicamente nosotros, sus vecinos, podemos apreciar. En Estados Unidos la diplomacia siempre ha implicado un ejercicio del poder, en ocasiones de manera justa y en otras no tanto. La historia de nuestros dos países atestigua la verdad de esta afirmación.

En los casos de Canadá y México el éxito de la diplomacia se ha debido a habilidades muy diferentes y más sutiles. Como jugadores de nivel medio en el escenario mundial, que viven junto y a veces a la sombra del coloso del siglo xx, nuestra diplomacia siempre ha estado en gran medida determinada por el hecho de que formamos parte de América, pero no de Estados Unidos de América. Hemos sabido aprovechar nuestra proximidad a la economía más grande del planeta, pero siempre con la resolución de mantener nuestra identidad y valores propios. Como resultado de ello, hemos depurado nuestras habilidades como formadores de ideas, intermediarios de coaliciones y constructores de puentes. A diferencia de los estadounidenses, hemos tenido que aprender a hablar con voz suave pero convincente, conscientes de que nuestras armas no eran las más poderosas.

Lo que resulta sorprendente en el caso de Canadá y México es que, pese a nuestro interés común de aprender a vivir de manera armónica pero independiente de Estados Unidos y pese a nuestras experiencias similares como potencias medias, es muy poco lo que hemos realizado juntos. Si bien en 1994 celebramos el *hecho* de que se cumplían cincuenta años de relaciones diplomáticas entre nuestros dos países, en realidad estos años no se caracterizan por el logro de grandes objetivos. Nuestras relaciones han sido cordiales y armónicas, pero no se puede decir que hayan sido muy productivas. Aun cuando las posibilidades siempre han estado presentes, hasta hace poco nunca se tradujeron en resultados concretos.

Deseo analizar en este trabajo algunas de las razones por las que, en mi opinión, las relaciones entre Canadá y México no respondieron hasta fecha reciente a las expectativas iniciales y porqué los últimos acontecimientos indican que los próximos cincuenta años serán mucho más productivos. La diferencia radica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Así, a continuación quisiera exponer los motivos por los cuales estimo que el TLCAN *puede, debería y habrá de* marcar la diferencia. Explicaré por qué considero que, luego de haber

iniciado un proyecto común, cristalizado en el Tratado, resta aún definir ciertas ideas y coaliciones que deben concretarse para que sea posible cosechar todos los frutos de una economía global abierta y basada en reglas. Pero, para empezar, explicaré brevemente los motivos por los que, en mi opinión, los pasados cincuenta años no respondieron a las expectativas generadas en 1944.

#### LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE CANADÁ Y MÉXICO

Cuando en 1944 Canadá y México intercambiaron por vez primera representantes diplomáticos, el mundo era un sitio desolado. Los quince años anteriores habían experimentado, primero, la miseria de una depresión muy profunda y, después, el horror de una prolongada y sangrienta guerra mundial. Y sin embargo esos años de penurias fueron cruciales para conformar el escenario que llevaría tanto al desarrollo de nuestros servicios diplomáticos como al deseo de establecer relaciones diplomáticas más formales. Las dos guerras mundiales y la depresión no sólo causaron dolor y estragos a millones de personas en el mundo, sino que también destruyeron el antiguo orden eurocéntrico de la política mundial. El centro de gravedad cruzó el Atlántico, desde Gran Bretaña y Francia hasta Estados Unidos, país que preparó el camino para el surgimiento de un orden multilateral en el cual, si bien este último ocupó un lugar preponderante, también otras voces encontraron un espacio para ser escuchadas. En dicha transición, Canadá y México se dieron a la tarea de definir su propio papel.

En 1929, cuando el mundo cayó por primera vez en una depresión, el joven servicio diplomático canadiense mantenía delegaciones o comisiones en Londres, Washington, Tokio, La Haya y Ginebra, al tiempo que sus representantes comerciales trabajaban en doce o más lugares en todo el mundo. Quince años más tarde, al finalizar la guerra, habíamos establecido cerca de 26 misiones permanentes en puntos tan diversos como Moscú, Berna, Roma, Lima, Río de Janeiro, Wellington, Camberra y, por supuesto, la ciudad de México. Además, ya habíamos definido nuestro papel como uno de los principales participantes en el diseño e instrumentación del orden multilateral emergente. En las reuniones celebradas en Londres, Washington, Nueva York, Chicago, Bretton Woods, Quebec, La Habana, Ginebra y San Francisco, los diplomáticos canadienses siempre estuvieron pre-

sentes, promoviendo afanosamente el nuevo credo multilateral, ya se tratara de comercio, transporte aéreo, acuerdos de intercambio, alimentos y agricultura, salud o seguridad.

Durante sus viajes y debates, los representantes canadienses forjaban nuevas relaciones e imaginaban nuevas y propicias oportunidades, y entre los diplomáticos con los que se encontraron estaban los mexicanos. Al igual que Canadá, México emprendió una temprana y decidida campaña para ayudar a los aliados durante la guerra y, como resultado de tales acciones, amplió sus horizontes más allá de sus costas. El muy competente canciller mexicano Ezequiel Padilla desempeñaba una labor similar a la de su contraparte canadiense, Lester Pearson, en los círculos diplomáticos de los años cuarenta, lo que hizo que México también experimentara un crecimiento en su proyección diplomática y descubriera oportunidades similares a las que perseguía Canadá. México también estaba creando nuevas relaciones, establecía nuevas misiones y concurría al nacimiento del nuevo orden multilateral.

Mientras que los canadienses consolidaban su papel como puente de unión entre Gran Bretaña y Estados Unidos, los mexicanos se veían a sí mismos como líderes de los que entonces se denominaban países subdesarrollados. En 1945, por ejemplo, México fue anfitrión de una reunión de la Unión Panamericana, cuya finalidad era discutir los problemas sociales y económicos que tendrían que resolver las naciones de la región, anticipándose así de muchas maneras a los debates sostenidos en la Conferencia sobre Comercio y Empleo de las Naciones Unidas, que tuvo lugar dos años más tarde en La Habana. No es de extrañar, por lo tanto, que en los primeros años de la guerra Canadá y México decidieran que ya no bastaba con que sus respectivos enviados en Washington intercambiaran información. Así, en 1942 el primer ministro de Canadá, Mackenzie King, y el presidente mexicano, Manuel Ávila Camacho, convinieron en que había llegado el momento de establecer misiones permanentes en Ottawa y en la ciudad de México, tarea que se inició de inmediato para concluir a mediados de 1944.<sup>1</sup> El primer embajador canadiense en México fue William Ferdinand Alphonse Turgeon, jurista

<sup>1</sup> Debe señalarse que el Departamento de Estado de Estados Unidos alentó los esfuerzos de Canadá en este sentido. Los funcionarios estadounidenses, preocupados por la corriente de ideas antidemocráticas que empezaba a recorrer América Latina, habían pedido a varios de sus aliados, entre ellos Canadá, que reforzaran su presencia en la región. La idea tocó suelo fértil en Ottawa, pues tal afán por expandir la presencia, coincidía con el creciente interés de Canadá en definir su papel como un actor independiente en el escenario mundial.

francocanadiense originario de Saskatchewan, y el primer embajador mexicano fue el doctor Franciso del Río Canedo.

En los años siguientes ambas partes trabajaron con ahínco para profundizar y fortalecer sus relaciones, mediante la negociación de acuerdos comerciales, el intercambio de visitas ministeriales, el establecimiento de un acuerdo de servicios aéreos, la labor conjunta ante las Naciones Unidas contra la guerra en Corea y mucho más. (A aquellos interesados en el tema les recomiendo el encantador retrato de la vida diplomática en México que dibuja en sus memorias el segundo embajador canadiense, Hugh Keenleyside, en donde describe la fuerza de los anhelos de nuestras dos naciones respecto al futuro de nuestra relación).<sup>2</sup>

Sin embargo, a principios de los años cincuenta se llegó a un punto muerto que al parecer ninguno de los dos países pudo superar. El impulso inicial se quedó estancado al surgir nuevas prioridades. Si bien los turistas canadienses viajaban en tropel a México, lo que mantenía muy ocupados a nuestros cónsules, los inversionistas y comerciantes sólo visitaban esporádicamente el país. De igual forma, los exportadores mexicanos no encontraron que Toronto y Montreal ofrecieran el suficiente interés para invertir en acuerdos cuyos dividendos no se obtendrían sino a largo plazo. Así, el primer acuerdo comercial expiró a principios de los años cincuenta sin que se hiciera nada al respecto. Por otra parte, luego de que fracasara el intento por crear la Organización Internacional de Comercio, México, como muchos de sus vecinos latinoamericanos, decidió no ingresar en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En lugar de ello, volvió la mirada hacia adentro y aplicó la estrategia de sustitución de importaciones recomendada por la Comisión Económica para América Latina y su primer secretario general, Raúl Prebisch.

Pese a esto se mantuvo la calidad del personal que laboraba en las embajadas establecidas en 1944. Canadá designó sucesivamente representantes muy competentes, muchos de ellos servidores civiles de probada capacidad en el campo diplomático o comercial, tales como Sydney Pierce, Charles Hébert, J. R. Baldwin, Jules Léger, Maurice Schwartzman, Saul Rae, Jim Langly, Russ McKinney, Claude Charland, Raymond Chrétien y, por supuesto, David Winfield. México, por su parte,

<sup>2</sup> Hugh L. Keenleyside, *On the Bridge of Time: Memoirs of Hugh L. Keenleyside*, Toronto, McClelland and Stewart, vol. 2, 1982.

designó enviados altamente capaces, desde el doctor Canedo en 1944 hasta la señora Sandra Fuentes, en la actualidad. Los ministros realizaron diversas visitas; los comités ministeriales se reunieron; los ballets y sinfonías hicieron giras artísticas y algunos acontecimientos ocurridos durante estos años animaron torbellinos periódicos de actividad, como el descubrimiento de vastas reservas petrolíferas en México, en los años setenta, y el interés del presidente Luis Echeverría y del primer ministro Pierre Trudeau por entablar un diálogo más fructífero entre el norte y el sur.

Y sin embargo la relación seguía siendo superficial. La experiencia compartida por nuestros dos países en cuanto al manejo de las relaciones con Estados Unidos no se explotaba, ni tampoco el comercio y la inversión revelaban esa veta que según muchos estaba ahí escondida. Como corolario de todo esto, cuando busqué en las bibliotecas del Departamento de Asuntos Exteriores y de la Universidad de Carleton un libro que hablara sobre las relaciones entre Canadá y México no encontré absolutamente nada.<sup>3</sup> Al parecer, ningún académico consideró el tema lo suficientemente interesante. Así, cabe preguntarse: ¿por qué?, ¿qué fue lo que nos llevó a esto?

#### EL ERRÁTICO COMPORTAMIENTO PASADO DE NUESTROS INTERESES MUTUOS

Varias razones explican la volubilidad que caracterizó a las relaciones entre México y Canadá, entre ellas la irremediable preocupación de este último por sus relaciones con Estados Unidos, sus tradiciones eurofílicas y la errónea idea de que los pastos eran más verdes del otro lado del Pacífico. Por su parte, a los mexicanos también les ha resultado difícil extraerse de la inquietud política y económica que les genera su relación con Estados Unidos y de sus lazos sentimentales e históricos con Europa. Así, cuando no existen las bases sólidas de un interés mutuo respecto de los temas de seguridad, económicos o ambos, las relaciones diplomáticas rara vez trascienden los ámbitos de la educación y lo banal. Como lo señaló Theodore Cohn, tanto Canadá como México tienen una visión bilateral de Norteamérica y ambos han

<sup>3</sup> La búsqueda en el catálogo de El Colegio de México resultó más fructífera. Encontré la compilación y edición hecha por Omar Martínez Legorreta de los trabajos presentados en una conferencia que tuvo lugar en 1983, bajo el título *Relations between Mexico and Canada*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1990. A su vez, estos trabajos hacen referencia a conferencias previas que tuvieron lugar en Oaxtepec, en 1967, y en Toronto, en 1969, en las que se revisó el estado de las relaciones entre México y Canadá. Sin embargo, al parecer estos trabajos no fueron publicados.



estado siempre preocupados con Estados Unidos, al grado de ignorarse mutuamente.<sup>4</sup>

La contigüidad geográfica de Canadá y Estados Unidos inevitablemente ha dado lugar a que los lazos de comercio, inversión, política, seguridad, cultura y otros sean muy estrechos con ese vibrante país. En sus primeros años de vida como nación, los canadienses pretendieron aprovechar la proximidad al mercado estadounidense, al buscar un acceso preferente a sus exportaciones de recursos, pero negando a Estados Unidos este mismo acceso a Canadá para cualquier producto que fuera diferente. La estrategia demostró ser singularmente infructuosa y dio por resultado que Canadá empezara a seguir los pasos de Estados Unidos en cuanto a elevar cada vez más los aranceles y otras barreras con el fin de impedir que entraran los productos de la otra nación. Esto llevó a que se desalentara una porción del comercio que se hubiera dado naturalmente por la proximidad y a que descendiera el nivel de vida que de otra forma los canadienses hubieran podido disfrutar. Tales políticas animaban a la inversión estadounidense a que aprovechara los beneficios que ofrecía un mercado pequeño y protegido, pero también impedían el desarrollo en Canadá de una economía más dirigida hacia el exterior y con intereses que trascendieran los mercados de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Sin embargo, cuando en 1935 los canadienses y los estadounidenses se dieron cuenta de su error e iniciaron una relación comercial más reglamentada y benéfica, basada en el mutuo otorgamiento del estatuto de nación más favorecida, Estados Unidos ya se había afincado como principal fuente de importaciones y de capital de inversión para Canadá, así como un importante mercado para sus exportaciones. A partir de ese momento, la importancia primordial de Estados Unidos en los asuntos económicos de Canadá aumentó de manera constante, a medida que los modernos medios de comunicación y transporte borraraban la barrera natural de la distancia, y el GATT y otros acuerdos hacían caer las barreras artificiales impuestas por los gobiernos.

La creciente intensidad de las relaciones cotidianas entre Canadá y Estados Unidos obligó a que los gobiernos del primero pusieran más atención a la forma en que éstas se desarrollaban, cosa que los estadounidenses nunca facilitaron. Hoy día, el comercio recíproco de más de 300 mil mi-

<sup>4</sup> Theodore Cohn, "Canadian and Mexican Trade Policies towards the United States", en John Curtis y David Haglund (comps.), *Canada and International Trade*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1985.

llones de dólares anuales, las inversiones bilaterales muchas veces superiores, el tránsito de viajeros que en ocasiones supera un millón de cruces fronterizos diarios, y la penetración mutua de los mercados –vía la televisión, el teléfono, las revistas y otros medios de comunicación y contacto–, han dado por resultado la relación recíproca más intensa del mundo. Para la mayoría de los canadienses la frontera es un hecho político, más que económico o cultural.

Pero la gestión de las relaciones entre los dos países no siempre ha sido sencilla. Nuestros vínculos son complejos no sólo por el hecho de que Estados Unidos es una gran potencia y Canadá no, sino también porque los canadienses, al igual que los estadounidenses, tienen ciertas singularidades de personalidad. Debido tanto a la idea del destino manifiesto y a la confianza en sí mismos, derivados de los inicios revolucionarios de la nación, como a su éxito económico, a los estadounidenses les resulta difícil aceptar que existe una parte del continente en donde no ondea su bandera, actitud de la cual la doctrina Monroe no es sino una expresión más. Es cierto que desde 1815 no ha vuelto a volar ni una sola bala entre la frontera de Canadá y Estados Unidos, pero sí se han disparado muchas palabras. A cada momento surgen docenas de los así llamados “motivos de irritación”, que empañan la relación y mantienen a los diplomáticos muy ocupados, y muchos de éstos se deben a que los canadienses no se ajustan a alguna ley, precepto o expectativa de Estados Unidos, ya sea en su país o en el vecino.

En lo que se refiere a muchos estadounidenses, la coexistencia pacífica ha sido facilitada por su optimista presunción de que, a fin de cuentas, lo único que diferencia a Canadá de Estados Unidos es el nombre. Canadá es el lugar de donde provienen los vientos fríos, donde el aire está más limpio, los bosques más verdes y los lagos menos atestados de gente. Es un sitio agradable para pasar las vacaciones, pero no es un país extranjero. Esto significa que para las élites que habitan en las grandes ciudades costeras del este y del oeste, las noticias sobre Idaho o Alaska despiertan tanto su interés como las relativas a Canadá. Después de todo, aunque los canadienses ocupen el segundo territorio más grande del mundo, la mayoría de ellos vive pegada a la frontera con Estados Unidos, dejando gran parte del país tan despoblado como lo están Idaho y Alaska. Es mayor el número de habitantes en California que el que existe en todo Canadá. Los tres principales centros urbanos de Canadá –Montreal, Toronto y Vancouver– son vistos como réplicas más limpias

y amables de Boston, Chicago y Seattle, y a las ciudades de Montreal y Toronto les fue concedido el honor de ser aceptadas en las ligas mayores de baseball.

A muchos canadienses estas ideas de los estadounidenses les causan tanto indignación como inquietud. La mayoría de los canadienses admiran la energía e ingenuidad de sus vecinos del sur, miran sus programas de televisión, escuchan su música, practican sus deportes, leen sus libros y revistas, y recorren su territorio, pero también les preocupa que esta omnipresencia estadounidense debilite su capacidad para ser ellos mismos, lo que en ocasiones se define únicamente como ser diferente de aquéllos. Algunos incluso proponen adoptar legislaciones más severas que tiendan a diferenciar claramente a Canadá de Estados Unidos. La ignorancia de los estadounidenses sobre Canadá irrita a este último, pero tampoco le agrada que ellos le presten demasiada atención. Como tan atinadamente observara la escritora canadiense, Margaret Atwood: "...si la enfermedad mental de Estados Unidos como nación es la megalomanía, la de Canadá es la esquizofrenia paranoica".<sup>5</sup>

Como resultado de esto, con el correr de los años los gobiernos canadienses han aprendido que para el buen manejo de la relación con su vecino deben tomarse en cuenta dos factores esenciales. El primero es que todo asunto económico o de otro tipo en el que participen canadienses y estadounidenses puede conducirse mejor si se hace sobre la base de reglas previamente acordadas. Es por ello que han negociado cientos de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales que pretenden ofrecer una base técnica o legal, más que política, para la resolución de los asuntos; actualmente más de doscientos acuerdos están vigentes y han tenido mucho éxito en reducir considerablemente la disparidad natural de poderes entre las dos naciones. En segundo lugar, con el fin de nivelar la presencia abrumadora de Estados Unidos, los canadienses han establecido relaciones de contrapeso del otro lado del Atlántico y el Pacífico, y han creado canales multilaterales para la gestión de sus relaciones con Estados Unidos.

A lo largo de los años de la posguerra, los canadienses desarrollaron una fuerte vocación multilateralista para el logro de sus objetivos en materia de política exterior. Esto permitió que Canadá pudiera darse el lujo de no tener que elegir entre el Reino Unido y Estados Unidos (los dos principales protagonistas en la historia de la política exterior cana-

<sup>5</sup> Margaret Atwood, *The Journal of Suzanna Moodie: Poems*, Toronto, Oxford, 1970.

diense y, en la década de los cuarenta, las dos influencias más fuertes en la definición del sistema de comercio y pagos de la posguerra, así como de los acuerdos sobre seguridad).<sup>6</sup> Los canadienses se unieron a casi todas las causas; prácticamente no existe un club multilateral al cual Canadá no pertenezca, a menudo como socio fundador, lo que incluye desde las Naciones Unidas y la OTAN, hasta el GATT y el FMI. Una excepción notable durante muchos años fue la OEA, de la que hablaré más adelante.

Si bien el blanco principal de tal búsqueda del multilateralismo era en gran parte Estados Unidos, los canadienses también encontraron en él un recurso eficiente para manejar sus relaciones con Europa y Asia. Sin embargo, el vivo interés de Canadá por Europa nunca ha llegado a despertar un sentimiento recíproco de parte de la mayoría de los países europeos. Los lazos de Canadá con Europa tienen sus raíces en los orígenes de la nación como una colonia, primero francesa y luego británica, vínculos que hoy día aún se expresan en la *francophonie* y en la *Commonwealth*. No obstante, gradualmente estos lazos se han convertido en poco más que símbolos políticos del pasado, a medida que Francia y Gran Bretaña han fusionado sus intereses económicos y de otros tipos con los de la Unión Europea y que el tema de la seguridad, relacionado con la guerra fría, ha perdido importancia. Sin las bases sólidas del comercio y otros objetivos comunes de negocios –actualmente el comercio con Gran Bretaña y Francia representa dos y uno por ciento, respectivamente, del comercio total de Canadá– y dada la escasa importancia de los aspectos de seguridad, los lazos políticos con Europa tienen poca esperanza de crecer. Los esfuerzos que realizó Canadá en la década de los setenta para negociar un “vínculo contractual” con la Comunidad Europea que permitiera reforzar los lazos económicos nunca dieron los resultados esperados. Así, tanto la influencia de Canadá sobre Europa como el interés de ésta por Canadá han ido decreciendo en forma gradual, lo cual ha servido indirectamente para reanimar las acciones tendientes a crear otros contrapesos a la primacía estadounidense.

La opción preferida durante las últimas dos décadas fue Asia, lo que resulta fácil de comprender si se toma en cuenta que Canadá tiene costas hacia el Atlántico y el Pacífico y que la migración proveniente de dicha

<sup>6</sup> Para una exposición más detallada del compromiso que desde los primeros tiempos adoptó Canadá respecto al multilateralismo, véase Michael Hart, *Also Present at the Creation: Dana Wilgress and the Founding of the GATT*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1995.

región aumentó con rapidez desde mediados de los años setenta. El acelerado crecimiento económico de la región del Asia-Pacífico durante los últimos quince años también abrió esas oportunidades comerciales que los canadienses estaban ansiosos de aprovechar. La angustia que despertó en Estados Unidos la competencia de Japón y los tigres asiáticos no encontró sino un débil eco en Canadá, debido en gran medida a que el comercio de este último con el Pacífico siempre ha sido más equilibrado y complementario que el que tiene Estados Unidos con esa región. Por ello, Asia-Pacífico es el área que ha despertado mayor interés entre los canadienses.

América Latina nunca ha figurado como un contrapeso estratégico al predominio estadounidense. La mayoría de los canadienses estimaba que los beneficios derivados de estrechar los lazos con Latinoamérica serían mínimos; consideraba que no había mucho que ganar de una relación más cercana con dictadores militares o con regímenes civiles represivos. Lejos de tener seguidores, esa política habría despertado críticas por parte de las bases eclesiásticas y pocos aplausos en los consejos directivos. Por otra parte, el tipo de políticas que sí hubiera sido aprobado por las bases eclesiásticas habría desencadenado la ira de Washington y de los grupos empresariales. Una participación demasiado activa de Canadá en la región habría llevado inevitablemente a un enfrentamiento con Estados Unidos, a un precio que los gobiernos canadienses no estaban dispuestos a pagar. Mejorar las relaciones con los países latinoamericanos, entre ellos México, a costa de hacer peligrar las buenas relaciones con Estados Unidos era un costo que no necesitaba siquiera discutirse. Así, desde el punto de vista del gobierno de Canadá, una política exterior más activa respecto a América Latina ofrecía demasiados problemas potenciales y muy pocos beneficios concretos e inmediatos.

Ahora bien, visto desde el otro lado, el interés de México por Canadá siempre ha sido solamente periférico. La imagen que México tenía de Canadá estaba tan bloqueada por Estados Unidos, como lo estaba la imagen que Canadá tenía de México. Al mirar hacia el norte, el interés primordial de México eran sus relaciones con Washington, por problemáticas que éstas fueran en ocasiones, lo que le dejaba poca energía o interés para mirar más allá de ese país, hacia lo que un canadiense denominó "los gringos del lejano norte".<sup>7</sup> Al igual que Canadá, la tradi-

<sup>7</sup> J. C. M. Ogelsby, *Gringos from the Far North: Essays in the History of Canadian-Latin American Relations 1866-1968*, Toronto, Macmillan ; Canadá 1976.

ción y los lazos históricos hacían que México buscara en Europa las fuerzas que nivelaran el peso de Estados Unidos, obteniendo con frecuencia los mismos resultados contrarios. Además, la prevalencia de la política de sustitución de importaciones hacía que cualquier empresa canadiense pensara dos veces antes de establecer vínculos con México y condicionaba a las compañías mexicanas a concentrarse básicamente en el mercado interno.

En suma, durante los primeros cincuenta años de relaciones formales entre Canadá y México, ni las razones económicas ni las de seguridad fueron suficientes para impulsar verdaderamente la relación. A manera de ejemplo, entre 1944 y 1988, Canadá y México negociaron alrededor de 34 acuerdos, de los cuales únicamente la mitad de ellos siguen en vigor; durante los últimos seis años hemos negociado alrededor de 21 acuerdos nuevos y todos ellos siguen vigentes. La relación empieza gradualmente a insinuar la forma de lo que puede llegar a ser, más que de lo que ha sido.

#### POR QUÉ EL TLCAN PUEDE MARCAR LA DIFERENCIA:

#### MÉXICO DESCUBRE LA LÓGICA DEL INTERNACIONALISMO BASADO EN REGLAS

Los motivos inmediatos de este cambio se encuentran aquí, en México. No fue Canadá quien tomó la iniciativa, sino México, en respuesta a las transformaciones que percibió en la economía mundial y sus implicaciones para el futuro del país. En 1989, durante una plática que daba sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), en la Universidad de Baylor, me preguntaron si yo consideraba que éste podría ser ampliado a México. Con convicción, pero erróneamente, respondí que no creía que México estuviera interesado o preparado para ello.<sup>8</sup> Y no era el único en pensar así, John Crosbie, entonces ministro de Canadá, expresó opiniones similares en una conferencia que tuvo lugar aquí, en México, sobre la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT.

Al año siguiente ambos tuvimos oportunidad de corregir nuestras erradas opiniones sobre lo que estaba ocurriendo en México. Luego de conversar con muchas personas aquí, escribí un libro en el que proponía que Canadá, Estados Unidos y México negociaran el TLCAN.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase Michael Hart, "A Canadian Perspective on the 1987 Canada-United States Free Trade Agreement", en Glen E. Lich y Joseph A. McKinney (comps.), *Region North America: Canada, United States and Mexico*, Waco, Baylor University, 1990.

<sup>9</sup> Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1990.

Por su parte, el señor Crosbie estuvo de acuerdo y trabajó muy duro –y con éxito– para lograr que los tres países emprendieran tal proyecto.

Los que hicieron todo esto posible fueron, por supuesto, los tremendos cambios que estaban ocurriendo en México, impulsado por la determinación de abandonar su pasado proteccionista y ocupar un sitio como miembro de la economía global. El TLCAN se convirtió en una herramienta fundamental para alcanzar dicha meta. En lo que se refiere a las relaciones diplomáticas entre Canadá y México, también el TLCAN explica mi optimismo respecto a los próximos cincuenta años de relaciones bilaterales. El Tratado ofrece a Canadá y a México un proyecto común y la posibilidad de establecer esa dinámica interacción económica que sentará las bases para que en el futuro nuestras relaciones diplomáticas sean mucho más fructíferas. De hecho, empezaremos a conocernos mutuamente. Hoy día se están escribiendo muchos libros sobre las relaciones entre México y Canadá, tareas que continuarán, como antes se escribía sobre las relaciones entre Canadá y Estados Unidos o entre México y España.

Para comprender por qué el TLCAN es la clave para el futuro de las relaciones entre nuestros dos países debemos entender la importancia del Tratado en términos amplios, estratégicos, y el impacto que podría tener en los patrones de comercio e inversión entre Canadá y México y, por ende, en los intereses de Canadá en México y viceversa. Sé que en los últimos cuatro o cinco años se ha escrito mucho sobre el TLCAN y tengo la certeza de que se escribirá aún más en los próximos cuatro o cinco años. Sin embargo, aunque corra el riesgo de aburrirlos, quisiera recordar algunas de las características del TLCAN que, en mi opinión, lo hacen importante como un instrumento para forjar relaciones diplomáticas más estrechas y fructíferas.

En Canadá la mayoría de los comentaristas destacan la relevancia del TLCAN con referencia a la relación entre Canadá y Estados Unidos, pero con frecuencia olvidan su importancia para la relación de Canadá con México. En el primer caso, el TLCAN significó un paso más en un camino que llevamos recorriendo juntos desde hace casi sesenta años. En el caso de México, significó un nuevo y revolucionario comienzo. Canadá y Estados Unidos comparten una larga historia de ampliación gradual de sus compromisos económico-legales, que se remontan al Acuerdo de Comercio Recíproco de 1935 y al GATT de 1947. En ambos países la negociación de estos acuerdos constituyó un esfuerzo deliberado para que la aplicación de tales compromisos influyera sobre las políticas internas, de tal suerte que elevaran el bienestar económico general, debilitaran la ca-

pacidad de ciertos intereses internos particulares para intervenir sobre la política con el fin de satisfacer sus muy exclusivos intereses, y ofrecieran una base mutuamente acordada para resolver los conflictos entre intereses opuestos en los dos países. Como resultado de esto, los regímenes legales de Canadá y Estados Unidos en materia de comercio y economía son ahora muy similares y ampliamente aceptados por sus respectivas poblaciones y, por tanto, aun cuando el TLCAN agrega ciertos elementos, no modifica en lo esencial la gama de los compromisos existentes.

En el caso de México, el TLCAN constituye algo mucho más trascendente y, de hecho, por efecto del contrato establecido con los otros dos países, hace obligatoria una revolución en su política económica. México se mantuvo al margen de la mayoría de las negociaciones del periodo de la posguerra y si bien de 1947 a 1948 participó en la conferencia sobre comercio y empleo de La Habana, se negó a unirse al GATT. En los años siguientes, evitó cautelosamente adquirir compromisos económicos internacionales, pues su propósito era aplicar una estrategia independiente de sustitución de importaciones. Durante la mayor parte del periodo de la posguerra, el comercio y la inversión extranjera desempeñaron un papel relativamente menor en la economía mexicana. El ingreso del país en el GATT, en 1986, representó el primer conjunto de modernos e importantes compromisos legales que México adquirió en materia de comercio.

Pero, aun si se hubiera unido al GATT desde el principio, sus compromisos no habrían sido ni de amplio alcance ni profundos. John Jackson, estudioso de los aspectos legales del GATT, ha calificado las reglas del Acuerdo General relativas a las naciones en vías de desarrollo (NVD) como "una aspiración".<sup>10</sup> Yo iría aún más lejos y diría que son poco más que "una inspiración". Desde un principio, las NVD insistieron en que se les diera un trato especial y diferenciado en los acuerdos económicos internacionales. Como resultado de ello, los países industrializados asumieron compromisos mientras las NVD ganaban derechos. En los años sesenta y setenta, a medida que las colonias ganaban su independencia, un número creciente de naciones se unió al GATT, pero pocas negociaron protocolos de acceso; la mayoría ingresó sobre la base del artículo XXVI; es decir, bajo el patrocinio de su antigua autoridad metropolitana, sin que se le exigiera cumplir con alguna nueva obligación. Jan Tumlir, quien fuera por años jefe de economistas del GATT, solía comentar con cierto sarcasmo

<sup>10</sup> John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1989, p. 275.



que durante la mayor parte de este periodo el GATT parecía estar dirigiendo una estación de reclutamiento, más que una operación de selección. Incluso llegó a decir que “la práctica dentro del Acuerdo General se ha vuelto tan clemente que casi no existe hoy un compromiso que no pueda ser diferido o substancialmente atenuado en favor de una nación en vías de desarrollo”.<sup>11</sup>

A lo largo de todo el GATT se les reconoció un estatuto especial y diferenciado. La aplicación laxa de los reglamentos, la realización de consultas por mera fórmula y una notificación indiferente, aunadas a la facilidad con que los países industrializados podían aplicar restricciones voluntarias a las exportaciones (RVE) y excepciones sectoriales, contribuyeron aún más a que las NVD consideraran que sus compromisos no tenían relación alguna con la formulación e instrumentación de políticas internas. En efecto, no había ninguna obligación en ese sentido y, por lo tanto, ninguna tradición en las NVD en cuanto a definir leyes económicas internas siguiendo los dictados de compromisos externos.

Una consecuencia involuntaria de esta situación fue el surgimiento de ciudadanos de segunda clase. La negativa de las NVD a aceptar las disciplinas, tal como existían, y su insistencia en tener un estatuto especial dio a los países industrializados la excusa para practicar una discriminación real, aun cuando esto fuera contrario a las reglas del GATT. El comercio internacional de textiles y de productos agrícolas de zonas templadas, y la proliferación de medidas para las áreas grises,<sup>12</sup> tales como las RVE y los acuerdos de comercialización ordenada (*orderly marketing arrangements*), ofrecen ejemplos lo suficientemente tristes de lo que ocurre cuando los compromisos internacionales son insuficientes para preservar un régimen de comercio abierto. Las NVD, al insistir en que tenían derechos pero ninguna obligación, perdieron la capacidad para defender dichos derechos.

México fue la primera NVD en reconocer que tal situación resultaba incongruente en el contexto mundial actual. La globalización de la producción y los mercados está cambiando radicalmente el entorno en el que las NVD deben producir y comercializar sus bienes y servicios, así como los parámetros dentro de los cuales los gobiernos pueden actuar para influir

<sup>11</sup> Jan Tumlir, “Can the International Economic Order Be Saved?”, *The World Economy*, núm. 1, octubre de 1977, p. 11.

<sup>12</sup> *Grey areas* es un término con el que se designa a aquellas regiones que no se encuentran bajo la esfera de influencia ni de los países comunistas ni de Estados Unidos [N. del T.]

en los patrones de producción y distribución nacionales e internacionales. En consecuencia, la mayoría de las NVD ha aceptado que debe adaptarse a las demandas y realidades de una economía que se globaliza con rapidez, (si es que quiere) no se diga ya aumentar, sino simplemente mantener su nivel de vida. Aun cuando muchas NVD admiten que tales cambios pueden amenazar las bases sociopolíticas de sus sociedades, también aceptan que éstos abren oportunidades sin precedentes para resolver sus añejos problemas socioeconómicos.<sup>13</sup>

De esta manera, el TLCAN transformará sustancialmente a la sociedad mexicana y creará las condiciones para que el comercio y la inversión entre nuestros dos países se desarrollen y profundicen, en beneficio mutuo. Sin embargo, en el camino surgirán inevitablemente algunos conflictos y nuestros diplomáticos deberán adoptar las medidas necesarias para evitar, minimizar y resolver las disputas. En resumen, la existencia de relaciones económicas intensas significa que la diplomacia florecerá.

POR QUÉ EL TLCAN *PUEDE* MARCAR LA DIFERENCIA:  
CANADÁ DESCUBRE SU VOCACIÓN COMO UNA NACIÓN DEL CONTINENTE  
AMERICANO

El tránsito de México hacia un internacionalismo basado en reglas resultó contagioso y hoy día otros países de América Latina ya han tomado el mismo rumbo. Casi todos abandonaron las políticas económicas intervencionistas y encerradas en sí mismas que promovían los regímenes populistas y militares del pasado, para adoptar las dirigidas hacia el exterior y basadas en las leyes del mercado, que persiguen los gobiernos democráticamente elegidos. Han dejado atrás el pesimismo latinoamericano prevaleciente respecto al comercio y a la competencia internacional y han optado por sistemas dirigidos por el mercado que, en efecto, van en contra de las políticas estatistas que se habían convertido en guardianes de la tradicional autonomía nacional económica. A lo largo de la región, los gobiernos han adoptado políticas diversas que incluyen políticas macroeconómicas sanas, permitiendo actuar a los mercados mediante la eliminación de los subsidios, las licencias discrecionales y

<sup>13</sup> Desarrollo estas ideas con más detalle en "NAFTA, Latin America and a New International Economic Order", en Louis Perret y Nicole Lacasse (comps.), *After NAFTA: Doing Business in the Americas*, Montreal, Wilson and Lafleur, 1994.

otras prácticas deformantes, la apertura de los mercados a la competencia externa y la aplicación de inversiones en la infraestructura social de la educación y la salud.

Al constatar esta transformación e intuir los beneficios que podrían derivarse de una mayor interacción con la región, el gobierno federal canadiense examinó el tipo de relaciones comerciales y políticas que mantenía con el continente americano. Como resultado de ello, se tomaron diversos pasos tendientes a dar mayor importancia a América Latina y el Caribe, entre los cuales destacan: su membresía total en la OEA y un papel más activo en organizaciones regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; la negociación o modernización de diversos acuerdos sobre la doble gravación, la protección de la inversión extranjera y acuerdos macro; así como un mayor contacto con la región, para lo cual diversos funcionarios canadienses visitaron México, Chile, Uruguay, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica y otros países, con el fin de participar en seminarios y conversaciones con representantes académicos, empresariales y gubernamentales en torno a los desarrollos recientes en el comercio mundial y la experiencia de Canadá en la negociación de acuerdos comerciales.

Aún más importante, sin embargo, es el hecho de que el TLCAN abría la posibilidad de establecer relaciones nuevas y más profundas. Para Canadá, el tratado representaba una consolidación mayor del ALCEU y afirmaba la continuación del compromiso con la liberación comercial tradicional y con la creación de un nuevo orden comercial. Más aún, subrayaba el cambio de dirección en la política comercial canadiense, yendo de una preocupación única respecto a las reglas e instituciones multilaterales, hacia una voluntad más pragmática de analizar un espectro más amplio de instrumentos que le permitirían tener mayor comercio y alcanzar otras metas económicas. En efecto, el TLCAN se veía no solamente como un instrumento comercial y económico, sino también como una importante herramienta de política exterior que podría convertirse en la base de un posible sistema de comercio de alcance continental, que serviría de sustento no sólo para establecer contactos económicos más intensos, sino también para la nueva y frágil tendencia democratizadora que recorre la región. En resumen, el TLCAN ofrecía a Canadá una estructura y un instrumento para participar más positivamente en la región.

POR QUÉ EL TLCAN *TENDRÍA QUE* MARCAR LA DIFERENCIA:  
CANADÁ Y MÉXICO DESCUBREN LA NUEVA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN  
GLOBAL

El TLCAN, como el primer acuerdo contractual de comercio en el cual un país en vías de desarrollo aceptó la totalidad de las obligaciones, significó un paso revolucionario en la definición de reglas y en la toma de conciencia por parte de las NVD sobre su grado de participación en ella. Asimismo, el TLCAN resultó ser el detonante para que Canadá descubriera su vocación como una nación del continente americano. Por otra parte, con la firma del TLCAN México y Canadá dieron muestra de una aguda percepción de que el mundo está cambiando y que el beneficio que un país pueda obtener de los rápidos cambios en la economía global estará directamente relacionado con su habilidad para convencer a los inversionistas de que está dispuesto a aplicar políticas nacionales e internacionales que premien el sentido empresarial y de innovación. Esto es algo que no hacían las políticas del pasado y que el TLCAN sí logra. Es así de simple.

Los últimos veinte años hemos presenciado una transformación radical de la naturaleza de la economía internacional. Hemos visto cómo se inicia el tránsito de un intercambio *entre* economías nacionales intervincladas hacia un intercambio *dentro* de una economía global. Durante las tres primeras décadas de la posguerra, el comercio y la inversión internacionales y otras transacciones transfronterizas se siguieron llevando a cabo básicamente entre empresas e individuos residentes en un país con empresas e individuos de otro país. Salvo por las materias primas, todos los bienes y servicios se consumían esencialmente en el país que los producía. También los bienes y, hasta cierto punto, los servicios se producían para exportación, pero la penetración exitosa de un mercado con frecuencia terminaba convirtiéndose en inversiones para la sustitución de importaciones y en el retorno al patrón predominante de producción para consumo local. Así, las transacciones internacionales consistían en su mayoría en ventas de bienes primarios, exportaciones del exceso de producción, establecimiento de filiales mediante inversiones extranjeras directas, transferencias de tecnología a través de las filiales y acuerdos de licencias, así como diversos servicios de apoyo, tales como transporte o aseguradoras.

En las últimas dos décadas este tipo de intercambio internacional ha dado paso gradualmente a uno mucho más integrado, en el que se realiza un mayor número de transacciones transfronterizas dentro de las firmas

o entre partes relacionadas. El grueso de los bienes que ahora se comercian internacionalmente son partes y componentes que se ensamblan como productos finales en sitios más cercanos al destino final de consumo. La producción se adapta cada vez más a un mercado mucho más amplio, el rango de bienes y servicios que se mueven internacionalmente se ha ampliado considerablemente y el capital y la tecnología ahora se desplazan entre naciones no sólo para promover la sustitución de importaciones, sino también la producción orientada a la exportación. El intercambio internacional ahora comprende una gama mucho más compleja y elaborada de transacciones económicas y tiende más a constar de transacciones entre partes relacionadas, más que inconexas. En resumen, la producción está siendo constantemente reorganizada, con base en criterios globales y la naturaleza de las transacciones económicas extranacionales refleja este cambio.

Las consecuencias de estos cambios son revolucionarias. No sólo están conduciendo a transformaciones radicales en los patrones del comercio y las inversiones internacionales, sino que también implican ajustes muy importantes dentro y entre las economías nacionales. Hemos llegado a un punto en la evolución de la economía mundial en el que gran parte de la actividad económica nacional está condicionada por transacciones e influencias extranacionales; es decir, que pocos bienes, servicios, capitales y tecnologías se siguen produciendo completamente dentro de una sola economía nacional. Al mismo tiempo, los reglamentos fronterizos vigentes en la mayoría de los países no representan ya sino pequeños estorbos a las transacciones extranacionales. Luego de haber logrado evadir las restricciones de tiempo, espacio y recursos, ahora las empresas están hallando medios para evitar también ser alcanzadas por las legislaciones nacionales o bien están descubriendo que tal reglamento nacional se contradice, en otra jurisdicción. El resultado es que las estructuras reglamentarias nacionales, que con tanta dificultad fueron construidas en el curso del siglo y medio pasados, hoy parecen actuar más como obstáculos al desarrollo económico que como aliadas o promotoras de él. Ahora suelen conducir más al conflicto que a la armonía.<sup>14</sup>

Por todo ello, la negociación del TLCAN ofreció una respuesta a una realidad de cambios acelerados, y esto hizo que se le considerara altamente deseable. El Tratado hace que las reglas que rigen el comercio y la inversión sean más congruentes con la realidad de la integración re-

<sup>14</sup> Véase más ampliamente el tema en Michael Hart, *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1994.

gional. Para ser sincero, creo que si el TLCAN no se hubiera negociado en los primeros años de esta década, habríamos tenido que inventarlo. Este mundo mucho más globalizado en el que vivimos exige que elaboremos instrumentos adecuados para manejar y canalizar los nuevos rangos de integración mundial y regional. Y el TLCAN proporciona dicho instrumento; constituye el vínculo institucional entre mexicanos y canadienses mediante el cual la expectativa de un periodo de actividad diplomática mucho más intensa entre nuestras dos naciones aparece tanto necesaria como, esperemos, mutuamente benéfica. También nos ofrece una herramienta por medio de la cual podremos influir sobre el desarrollo y dirección de la política estadounidense, lo que, aquí de nuevo, requerirá de una intensa actividad diplomática.

Los objetivos de Canadá y México no siempre serán iguales o siquiera complementarios, pero eso es secundario para el asunto al que yo me refiero. Lo importante es que estaremos trabajando juntos en temas de interés fundamental para los dos países y ya no ocupados en cuestiones poco más que periféricas respecto de las cuales no importa mucho si se está o no de acuerdo. Canadá y Estados Unidos comparten muchas ideas y actitudes, pero también discrepan profundamente sobre otros asuntos; ambas facetas contribuyen a la intensidad que tiene nuestra relación. En la medida en que los canadienses y los mexicanos tengan un trato más profundo entre ellos, las relaciones diplomáticas deberán hallar la manera de responder adecuadamente.

POR QUÉ EL TLCAN *HABRÁ DE* MARCAR LA DIFERENCIA:  
CANADÁ Y MÉXICO EMPRENDE UN PROYECTO COMÚN PARA REHACER  
EL SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO

En la competencia que tiene lugar en la economía globalizada por ganar inversiones que se destinen a plantas productivas generadoras de empleos, los gobiernos enfrentan las quejas de las empresas mundiales en el sentido de que muchos de los reglamentos constituyen obstáculos para la inversión. El dilema consiste en elegir entre un acto suicida al disminuir los niveles reglamentarios o bien el riesgo de perder nuevas inversiones. Por lo tanto, el reto es recuperar el control democrático del mercado, pero de tal suerte que se tome en consideración la realidad de una economía global integrada y no así un grupo interdependiente de economías nacio-

nales. Es aquí donde surge el tercer elemento valioso de la experiencia del TLCAN, que ofrece un atisbo de la política comercial del futuro, así como una base para que ésta llegue a cristalizarse. Este sólo aspecto podría ofrecer un desafío suficiente a Canadá y México, que mantendría muy ocupados a sus diplomáticos.

Lo que la globalización –y la regionalización– necesita es un conjunto de reglas que devuelva a los gobiernos la capacidad para supervisar democráticamente la operación del mercado mundial. Por supuesto, hay quienes argumentan que uno de los resultados laterales positivos de la globalización es que muchas de las reglamentaciones y políticas más severas que adoptaron los gobiernos en el pasado están empezando a ser de nuevo examinadas y se ha determinado que son insuficientes. No es difícil hallar ejemplos de excesos en las legislaciones, pero dudo que alguien se atreva a afirmar que las regulaciones gubernamentales son innecesarias o a negar que el hecho de que sean los gobiernos quienes definen las normas de competencia, la protección al consumidor y las prácticas laborales resulta en beneficios muy claros. Lo que podría cuestionarse es el grado de detalle y el alcance de la estructura regulatoria, pero no su existencia.

Por lo tanto, el reto que enfrentan los gobiernos es determinar el grado hasta el cual la globalización ha reducido su capacidad para influir sobre el comportamiento del mercado y elaborar una legislación que les permita recuperar su autoridad regulatoria, por medio de una acción cooperativa. Aún más, la existencia de reglas internacionales cooperativas y mutuamente acordadas podría ofrecer un efectivo antídoto contra la tiranía del unilateralismo que ejercen los poderosos. Como vecinos de la nación más pujante del mundo, estamos en mejor posición que otros para comprender la importancia de que existan reglas mutuamente acordadas que sirvan para frenar a las fuerzas proteccionistas a las que inevitablemente alimentan las políticas de los países grandes. Aunque los senadores Baucus y Dorgan insistan en que creen en el libre comercio, lo cierto es que votaron en contra de la Organización Mundial de Comercio (OMC) porque temen que ésta restrinja la capacidad del Congreso para determinar cómo debe operar el libre comercio. Desde Pat Buchanan, en la derecha, hasta Ralph Nader, en la izquierda, los estadounidenses tienen una postura ambivalente respecto de las ventajas de un régimen comercial abierto, mutuamente acordado y basado en reglas. Pero, irónicamente, a diario ellos y sus colegas nos ofrecen nuevas pruebas de cuán nece-

sario es que exista un internacionalismo dinámico y basado en reglas. No debemos nunca conformarnos con los logros del pasado, sino tratar de responder continuamente a los retos del futuro.

### *El ocaso del viejo régimen*

El régimen internacional de comercio y pagos de la posguerra ya no puede responder a los nuevos desafíos. Es el producto de circunstancias que ya no existen y requiere, como mínimo, un retoque general. En los años de la posguerra este régimen definió un conjunto de reglas para regir la forma en que los estados podían regular el comercio entre ellos. Éstas se basaron en el supuesto de que los conflictos comerciales involucran intereses nacionales, además de los privados. Sin embargo, el estado-nación ha dejado de ser el elemento central en la organización de la producción o en el intercambio de bienes, y también los beneficios económicos tradicionales del estado-nación han dejado de ser cruciales para las decisiones que toman las empresas sobre qué y dónde producir. El conocimiento es ahora el factor económico clave, a la vez que la producción se organiza cada vez más para satisfacer a los mercados locales, regionales y mundiales, es decir, a todos menos a los nacionales. No obstante, el estado-nación sigue siendo esencial para la organización del ejercicio del poder. Sigue siendo la base más aceptable para decidir quién hace las leyes, qué dicen las leyes y quién las administrará. De ahí el dilema que enfrentan todos los gobiernos nacionales: ¿cómo garantizar la preservación de su capacidad para ejercer el poder, a la vez que se otorgan a los ciudadanos los beneficios de una economía globalmente integrada? ¿Cómo pueden los gobiernos procurar el beneficio económico nacional en un mundo en el que el principal organizador de la actividad económica, es decir, la empresa, suele tener intereses globales, más que nacionales?

La nueva OMC y sus más de treinta acuerdos constitutivos representan un paso importante hacia la creación de un sistema comercial nuevo y más moderno. De igual forma, el TLCAN ofrece un modelo para la liberación comercial y la definición de reglas en la región. Juntos, estos dos mecanismos serán los principales vehículos que nosotros –mexicanos y canadienses– continuaremos utilizando para ampliar y profundizar el sistema comercial abierto y con reglas fijas. El número de metas que



deberán ser alcanzadas sugiere que no faltarán proyectos en los cuales canadienses y mexicanos podremos trabajar juntos.

### *Qué negociar: la agenda en formación*

Los acuerdos comerciales se han ocupado tradicionalmente de las políticas y programas que utilizan los gobiernos para influir sobre la calidad y cantidad de los bienes, servicios, inversiones y tecnologías que cruzan las fronteras. Y ésta sigue siendo básicamente su ocupación. Sin embargo, de manera lenta pero constante, los gobiernos están empezando a reconocer que en una economía globalizada en la que las fronteras son ya casi inexistentes, las decisiones sobre dónde invertir y con qué propósito son influidas por un espectro mucho más amplio de políticas y de medidas que en épocas pasadas. El objetivo primordial de los acuerdos de liberación comercial es reducir las barreras al flujo de transacciones internacionales y así contribuir al crecimiento y prosperidad económicos. Alcanzar tales objetivos acarrea repercusiones políticas y sociales, tanto como económicas, las cuales, a medida que la economía mundial se vuelva más abierta e integrada, serán más agudas e importantes. Como resultado de esto, los gobiernos están empezando a mirar hacia esta amplia gama de medidas y a negociar en torno a ellas, en un intento por reducir los conflictos generados por las diferencias en el enfoque de las políticas. El TLCAN fue uno de esos intentos. Puede considerársele como el precursor de un nuevo régimen que admite las repercusiones de una integración económica global más estrecha.

Hasta ahora el régimen comercial ha tratado los nuevos temas generados por la globalización como asuntos relacionados con el comercio. Es así que hemos visto la negociación de medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio (TRIM, *Trade Related Investment Measures*) y de medidas sobre protección intelectual relacionada con el comercio (TRIP, *Trade Related Intellectual Property Measures*). De manera similar, los grupos ambientalistas próximamente verán la negociación de medidas ecológicas relacionadas con el comercio y los sindicatos analizan la aplicación de normas laborales justas también relacionadas con él. Continuar de esta manera llevaría a equivocaciones. La economía global no necesita que negociemos añadidos al régimen comercial existente, sino que analicemos aquellos asuntos que en el pasado podían ser tratados

dentro de los límites de la economía nacional pero que ahora deben examinarse dentro de un ámbito supranacional o incluso mundial.

Sin embargo, antes de que exista la posibilidad de empezar a negociar será necesario realizar un número mucho mayor de trabajos analíticos a fin de recabar el capital intelectual básico con el cual fundamentar las asesorías brindadas en materia de políticas y las propuestas sobre negociaciones. Aun cuando ninguna lista de los temas que necesitan de mayor investigación y análisis podría ser exhaustiva, la agenda para los noventa tendría que incluir el examen de una serie de asuntos que son esenciales para el funcionamiento efectivo de la economía global:

*Políticas sobre competencia.* La reorganización de la producción industrial sobre líneas mundiales compuestas por firmas globales y redes integradas de empresas que prevalece en la economía mundial ha entrado en lucha y a la vez ha eludido la facultad de los legisladores nacionales para promover y proteger a la competencia. Ciertas legislaciones y las políticas para su aplicación se están volviendo fuentes de conflicto entre los gobiernos. Por ejemplo, los oligopolios mundiales están aplicando políticas *antidumping* para desalentar la competencia de precios; las fusiones y adquisiciones en diversas jurisdicciones eluden la acción de los reglamentos nacionales. Los analistas deben entonces estudiar, por ejemplo, el alcance de los acuerdos internacionales respecto a las normas básicas sobre competencia. ¿Qué tipo de cooperación es viable para garantizar que los reglamentos sean aplicados? ¿Qué tipo de políticas aplicadas en un área está erosionando el comportamiento competitivo en otra?

*Políticas sobre innovaciones.* Por ejemplo, políticas fiscales, sobre subsidios y sobre compras gubernamentales que adoptan los gobiernos para atraer industrias de alta especialización (*knowledge-intensive industries*). Debemos analizar cuál es el efecto que causan estas políticas sobre las decisiones en materia de inversiones. ¿Sería posible negociar reglas fundamentales sobre el papel que deben desempeñar los gobiernos para alentar la investigación básica y aplicada?

*Subsidios.* El papel que juegan los subsidios en la vida económica y el grado en que éstos desvían el comercio y las inversiones internacionales sigue siendo un área importante de investigación y análisis.

Durante más de treinta años los amplios acuerdos sobre subsidios han logrado eludir la acción de los gobiernos y si bien el nuevo código de la Ronda Uruguay representa un avance sensacional, la diversidad de opiniones sobre cuál es el papel que debe desempeñar el gobierno en la sociedad sigue siendo una fuente de conflicto y, por lo tanto, un tema que se apunta para más negociaciones. ¿Será posible negociar en el futuro acuerdos que hagan innecesaria la aplicación unilateral de remedios comerciales? ¿Están dispuestos los gobiernos a aplicar disciplinas más rigurosas a sus prácticas sobre subsidios?

*Políticas regulatorias.* A medida que las economías nacionales se integren más, también se multiplicarán las posibilidades de que surjan conflictos derivados de las diferencias en los esquemas regulatorios –como podrían ser, por ejemplo, las reglas de contenido local para promover la identidad cultural, los programas de apoyo a los ingresos de los campesinos o pescadores o de saneamiento ecológico en los molinos de pulpa y papel. Como resultado de esto, cada día será mayor el número de asuntos (antes considerados como estrictamente nacionales) que habrán de ser objeto de negociaciones internacionales. Es posible que estas negociaciones impliquen la adopción de compromisos tendientes a una mayor armonización de las políticas –lo cual en muchos casos constituye un tema políticamente contencioso–, así como a disciplinas que definan el grado tolerable de rivalidad política. ¿Cuáles son los esquemas regulatorios que probablemente serán los primeros en someterse a negociaciones internacionales? ¿Qué tipo de normas deberíamos buscar para tratar algunos de estos temas? ¿Cuáles son los campos políticos que se beneficiarían de la experiencia de acuerdos regionales restringidos? ¿Qué hemos aprendido de este tipo de negociaciones tras la experiencia de la Ronda Uruguay en la negociación de las normas sobre propiedad intelectual, inversión, servicios y productos?

*Estándares de productos.* Uno de los primeros temas sobre reglamentos nacionales que se convirtió en materia de negociaciones comerciales fue el de las barreras técnicas al comercio, lográndose algunos progresos en los aspectos de la transparencia y de la aplicación no discriminatoria en el GATT y en diversos acuerdos regionales. La agenda ahora se ha ampliado para incluir la sustancia del producto, así

como los estándares de procesos, lo que significa un reto mucho más difícil. ¿Hasta qué punto están dispuestos los gobiernos a aceptar las normas internacionales sobre salud y seguridad y a sujetar a sus propios estándares al escrutinio internacional y a los mecanismos de resolución de disputas internacionales? ¿Están dispuestos a vivir de acuerdo con las mejores prácticas internacionales? ¿Querrán aceptar estándares más elevados, si se justifica esto con pruebas objetivas?

*Política laboral y social.* Con la desagregación de la producción y su fácil reubicación en los países con mano de obra barata, los gobiernos reciben cada día más presiones para que resuelvan el problema de la disminución de oportunidades para los trabajadores de producción estándar en las economías altamente industrializadas. Hasta qué punto es posible que los problemas relativos al mercado de trabajo y a otros temas sociales se resuelvan por medio de acuerdos de aplicación obligatoria? ¿Es posible elaborar acuerdos amplios sobre las normas básicas? ¿Acaso, las presiones para que se protejan ciertos trabajos sustituirán a las antiguas presiones proteccionistas que procuraban proteger determinadas inversiones ?

*Temas sobre comercio y medio ambiente.* Los primeros años de los noventa ya han dejado ver que el empalme entre comercio y medio ambiente es uno de los nuevos temas que resultan más polémicos e intelectualmente desafiantes. Los negociadores comerciales, una de cuyas premisas operativas básicas es que el éxito de las negociaciones comerciales ayudan a promover el crecimiento económico, han sido ahora desafiados por un grupo de formuladores de políticas que actúan de acuerdo con un marco filosófico que cuestiona en su totalidad el concepto mismo del crecimiento económico. ¿Cómo pueden salvarse las diferencias entre éstas dos posturas extremas? ¿Los acuerdos comerciales son el vehículo apropiado para lograr los objetivos ambientales?

*Aplicación.* A fin de poder llegar a establecer acuerdos que incluyeran algunos de estos polémicos temas tal vez se requeriría de estructuras institucionales y mecanismos para la resolución de disputas más robustas que las que actualmente existen en la mayoría de los acuerdos comerciales internacionales. ¿Qué tan conveniente es que empecemos a buscar procedimientos más vigorosos para la resolución de disputas

por terceras partes? ¿Qué grado de obligatoriedad sobre los gobiernos deben tener las decisiones emitidas por los órganos para la resolución de disputas? ¿Es posible tomar como base para otros acuerdos regionales el modelo de la Corte Europea de Justicia para la resolución de disputas? ¿Hasta dónde deben las instituciones privadas tener acceso a los cuerpos internacionales de arbitraje? ¿Es conveniente que los gobiernos se retiren en los casos de resolución de disputas en que se trata de querellas entre partes privadas en distintas jurisdicciones?

*Dónde negociar: ¿podrá el régimen comercial cumplir la tarea?*

El régimen comercial puede no ser el instrumento ideal para resolver conflictos intergubernamentales e interempresariales sobre diversos asuntos no comerciales, pero ofrece un marco adecuado, como segunda opción. Lo que se requerirá es que se elaboren relaciones laborales adecuadas entre los funcionarios de comercio y los responsables de otras áreas. Para los negociadores comerciales, el trabajar con especialistas de otros campos no es nada nuevo. Hace cincuenta años, las negociaciones comerciales se referían, en gran medida, a los aranceles y cuotas; es decir, a políticas gubernamentales aplicadas en la frontera. Por lo tanto, los negociadores comerciales generalmente eran seleccionados entre aquellos que tenían cierta experiencia en el manejo de estos asuntos. Pero a medida que los límites de las negociaciones comerciales se han abierto, los negociadores han tenido que aprender a manejar una gama mucho más amplia de temas, para lo cual debieron aprender a “compartir” su información. En los últimos años han aprendido a trabajar con especialistas en políticas industriales, expertos en compras gubernamentales, abogados sobre asuntos de competencia, legisladores de la industria de servicios, inspectores sanitarios y de seguridad, y otros. Cada uno de estos campos tiene sus propias premisas, metas y puntos sensibles. Por ende, las relaciones no siempre han sido sencillas; ambas partes tuvieron que adaptarse, contraer compromisos y hacer todo lo necesario para servir al interés nacional, según la definición del gobierno en turno. La democracia no ha sido trastocada; los gobiernos aún tienen el control de la agenda. Sin embargo, deben admitir que una parte cada vez mayor de ésta requerirá de la cooperación y de la acción conjunta.

Idealmente, las reglas para una economía global deberían ser nego-

ciadas en forma multilateral y tendrían que ser universalmente aplicadas. Sin embargo, en la práctica tal vez sea necesario aproximarse a esa meta gradualmente y experimentar primero con acuerdos regionales y de otro tipo. Aun cuando no sea recomendable a largo plazo, esa clase de experimentación admite que una fuerte influencia regional es inherente a la economía global. Las economías de Europa oriental, América del Norte y Asia del este, las tres divisiones regionales más importantes del mundo, tienen características e historias singulares. Por lo tanto, tal vez sería más sencillo experimentar definiendo reglas relativas a algunos de estos nuevos temas dentro del marco de acuerdos regionales. No obstante, sería un error considerar dichos acuerdos regionales como algo más que simples medios para alcanzar un fin. De manera similar, sería un error concebir las negociaciones regionales destinadas a crear un tipo de comercio o de zona económica determinada. El objetivo debería ser el experimentar con las demandas derivadas de una integración más profunda, más que descubrir nuevas formas de separación. Tales acuerdos serían peldaños en la escalera hacia una integración mundial más efectiva.

### *Cómo negociar: creación de técnicas para la definición mundial de reglas*

El tránsito de acuerdos comerciales que se ocupan de la forma en que las sociedades regulan el comercio (el intercambio de bienes, servicios, capital y tecnología), hacia acuerdos que determinan la forma en que éstas se gobiernan a sí mismas (sus acuerdos sociales, la protección del medio ambiente, la reglamentación de la competencia y la protección de la propiedad privada) implicará algo más que la mera extensión del régimen comercial existente. No es posible ignorar las fuerzas históricas, culturales, sociales y políticas que han definido la forma en que las sociedades resuelven esos asuntos. Negociar normas internacionales sobre temas tan sensibles representa, así, un enorme desafío, al que acicatea la amenaza de que a falta de reglas multilaterales el vacío será llenado por la acción unilateral.

Primero debemos determinar hasta qué grado serían aplicables los principios y prácticas existentes. Las negociaciones comerciales generalmente han consistido de dos estrategias que se refuerzan. La primera gira en torno a un conjunto de fórmulas negativas. Todas las reglas que respetan las disposiciones relativas a aranceles, restricciones cuantitati-

vas, acciones sobre la balanza de pagos y remedios comerciales contienen preceptos autoeliminitorios; es decir, que los gobiernos convienen en no aplicar determinadas políticas y prácticas para, de esta manera, dejar que sea el mercado el que decida quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores. Estos preceptos negativos pueden dar lugar a un intercambio de concesiones, por ejemplo, cada gobierno puede negar algo en respuesta a la negativa por parte del otro gobierno a otorgar algo de valor semejante. De esta manera, los gobiernos pueden intercambiar un incremento políticamente peligroso en las importaciones competidoras, por un incremento políticamente redituable en las oportunidades de exportación, dentro de un orden de reglas fijas que garantice la estabilidad.

La segunda estrategia se basa en el compromiso con el trato de nación más favorecida y en la organización de las negociaciones en torno a la regla del proveedor principal. Esto significa que el regateo sobre el intercambio de concesiones se basa en el poder del mercado; las economías más grandes intercambian concesiones entre ellas, las cuales después se multilateralizan en beneficio de todos los participantes. Los países más pequeños, al no tener mucho que ofrecer en términos de mercados económicamente significativos, están marginados tanto respecto de las concesiones que pueden ofrecer como de las concesiones específicas que pueden tratar de lograr. No obstante, obtienen ganancias considerables de las concesiones pactadas entre las economías más grandes, y el efecto general de este proceso es la liberación. Seguir el camino marcado por los poderes más grandes cobra así sentido político y económico para las fuerzas más pequeñas y garantiza el compromiso con un régimen dominado por unos cuantos jugadores grandes.

Sin embargo, estas dos características fundamentales del sistema de relaciones comerciales de la posguerra no parecen apropiadas para elaborar reglas aplicables a la nueva gama de temas. La adopción de compromisos importantes en áreas tales como la protección ambiental, normas laborales justas o políticas de competencia exigirá de los gobiernos trascender el ámbito de los preceptos autoeliminitorios y adoptar compromisos positivos; es decir, apearse a los estándares internacionales. Pero la negociación de normas y estándares no resulta sencilla cuando se hace con base en el poder del mercado. En la mayoría de los casos, las normas que rigen son las dictadas por las principales potencias, las cuales insisten en que ellas no tienen por qué realizar ajustes mayores, sino que son las economías más pequeñas las que tendrán que hacer las concesiones

más importantes, pero sin contar con la compensación política necesaria de ganar un acceso adicional a los mercados de las potencias más grandes. Si bien el hecho de ampliar los alcances de un orden económico internacional basado en reglas pudiera generar beneficios importantes, lo más probable es que éstos se perciban como positivos en términos económicos, más que políticos.

Para complicar aún más las cosas, el número de países que participan activamente en la economía global ha aumentado enormemente. Se espera que alrededor de 125 naciones se hagan socias fundadoras de la OMC; un gran número de ellas son pequeños países con mucha fe en el éxito del funcionamiento de un orden comercial multilateral, pero con poco que ofrecer para que éste trabaje mejor o para superar el atolladero. De esta manera, al avanzar hacia la siguiente etapa de la elaboración mundial de reglas, las normas y procedimientos básicos del pasado tendrán que ser adaptados a un nuevo conjunto de temas y las estrategias de negociación tendrán que ser modernizadas de tal suerte que reflejen la voluntad de todos los participantes de comprometerse y concentrarse en la elaboración de reglas, más que en el intercambio de concesiones.

Los principios básicos del comercio pueden dividirse en dos grupos: los procedimentales y los sustantivos. El primer grupo incluye asuntos tales como el debido proceso, la toma colectiva de decisiones y la transparencia. No existen aquí muchas posibilidades de discusión, aun cuando es posible que la aplicación de estos principios requiera ciertos retoques. Por ejemplo, los ambientalistas se quejan del fracaso del GATT para vivir de acuerdo con sus propios preceptos. En el GATT la transparencia significa que las normas que rigen el comercio deberían ser conocidas por todos y que los tribunales nacionales tendrían que dar la misma oportunidad de ser escuchadas a todas las partes. Sin embargo, los miembros del GATT estuvieron renuentes en Ginebra a exponer sus propias deliberaciones a un mayor escrutinio público. Estas deliberaciones reflejan la herencia diplomática del GATT y no han logrado hasta ahora ponerse a la altura de su más moderna naturaleza cuasi-judicial. Si los nuevos procedimientos de la OMC procuran adquirir la legitimidad necesaria para tratar temas tan delicados como las normas laborales, tendrán que volverse más transparentes y deberá haber una mayor participación en la definición de reglas y en la resolución de disputas.

Asuntos aún más delicados se derivan de los dos principios esenciales que dan fundamento a las reglas, a saber, el de trato nacional y el de



nación más favorecida. Éstos son conceptos que se adaptan adecuadamente a las reglas relativas al intercambio de bienes y que han demostrado ser razonablemente aplicables a la inversión y a los servicios; sin embargo, es posible que no sean del todo adecuados para la definición de reglas básicas sobre temas no comerciales. En efecto, las reglas que rigen asuntos tales como las normas laborales, la protección del medio ambiente o las políticas sobre competencia necesitarán que se definan estándares de procesos; es decir, que se determinen reglas relativas no a los productos y a su consumo, sino a la manera en que se hacen los productos y las inversiones.

El trato nacional significa que, en el mercado interno, un gobierno no debe imponer a los productos extranjeros requisitos diferentes de los que aplica a los de origen nacional, pero *no* significa que dicho gobierno deba esperar que sus productos exportados reciban en todas partes el mismo trato que él les otorga en su país. Es difícil, no obstante, usar esta norma como la base para los estándares de procesos. Hacerlo así contribuiría a su degeneración. Un estándar de productos busca básicamente proteger al consumidor o a quien los emplea en el mercado del gobierno que emite los reglamentos, mientras que un estándar de procesos persigue básicamente proteger a la producción en el territorio del gobierno que emite los reglamentos. Insistir en que el proceso mediante el cual se fabrica un producto debe aprobar un examen de trato nacional es establecer la extraterritorialidad como regla fundamental del comercio internacional.

La solución más simple es, por supuesto, la armonización. Pero surge la pregunta: ¿armonizar respecto a los estándares de quién? La respuesta inevitable sería: respecto a los estándares establecidos en las economías más grandes y poderosas. Y si bien puede haber casos en los que esto resulte adecuado, habrá muchos otros en los que no. No es razonable insistir en que todos los países deben ajustarse a las preferencias sociales de los poderosos. Existen argumentos perfectamente válidos que podrían justificar el que ciertas sociedades elijan criterios sociales diferentes. Así, por ejemplo, las condiciones climáticas y geográficas de California podrían inclinar a sus ciudadanos a definir normas muy severas sobre contaminación del aire, mientras que los habitantes de Saskatchewan podrían con toda razón optar por estándares más bajos. Y tales divergencias en los criterios sociales seleccionados no tendrían por qué dar lugar necesariamente a acciones de tipo comercial. De manera similar, las reglas relativas al máximo de horas de trabajo que resultan adecuadas en una

gran metrópoli pueden ser del todo inapropiadas en un entorno rural. Estados Unidos, que dice aspirar a un vasto pero bien integrado mercado continental, al parecer no ha considerado necesario que sus cincuenta estados armonicen gran parte de la legislación social. La misma lógica parecería aplicable a una economía global aún más diversa.

Durante la elaboración del nuevo código de estándares de la OMC, los gobiernos han adquirido experiencia en cuanto a definir reglas basadas en ese concepto –más sensible y menos burdo– del reconocimiento mutuo; es decir, los gobiernos han reconocido que es posible alcanzar objetivos similares aunque los estándares y procedimientos utilizados sean diferentes. Más que pactar en torno a reglas detalladas, la negociación se limitó a lograr un consenso sobre los objetivos básicos, dejando que cada gobierno determine la mejor manera de alcanzarlos, de acuerdo con sus respectivas sociedades. Tal enfoque, con las adaptaciones necesarias, podría aplicarse a más campos de las políticas.

Por último, debe prestarse una especial atención a la elaboración de procedimientos apropiados para vigilar la aplicación de las normas. En opinión de algunos, los procedimientos existentes sobre *antidumping* e impuestos compensatorios ofrecen un modelo a seguir. Las reglas comerciales brindarían así una protección contra la acción unilateral por parte de los estados miembros, basada en los procedimientos nacionales para atender las quejas y los estándares, reglas y procedimientos establecidos internamente. Pero dados los altibajos que presenta la historia de los procedimientos *antidumping* y de impuestos compensatorios, éste no es un enfoque que pudiera recomendarse a la mayoría de los miembros de la comunidad global, y resultan particularmente desagradables a aquellas naciones que están en el extremo receptor de dichas acciones. Un enfoque más adecuado sería el de procedimientos multilaterales de supervisión, cumplimiento y aplicación, en un entorno institucional apropiado, cuyo principal objetivo sería hacer cumplir, más que sancionar.

Una manera práctica de proceder sería negociar reglas internacionales de competencia leal, que incluyeran normas laborales básicas, rangos mínimos de protección ambiental y otras disposiciones semejantes, dentro del marco y de acuerdo con los mecanismos de aplicación de convenios comerciales internacionales. La base de dichos estándares puede hallarse en las normas centrales elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otras organizaciones internacionales. El efecto de dicho código

sería, no el reducir la competencia entre economías de mano de obra cara y de mano de obra barata, sino garantizar que un grado de compromiso internacionalmente acordado rijan el comportamiento de las empresas en la economía global. El *quid pro quo* sería, que el establecimiento de tales estándares proscibiría la procuración unilateral de los mismos.

También se pueden explorar otros enfoques, pero lo que ya no es aceptable es seguir insistiendo en que el mundo no necesita reglas que rijan el mucho más complejo e intenso grado de integración que se ha ido dando en el curso de las últimas décadas. La realidad es que el mundo del comercio ha dado pasos muy importantes para adaptarse a una economía mundial integrada y desnacionalizada. Lo que falta es un conjunto apropiado de reglas que sirva para minimizar la ocurrencia de conflictos intergubernamentales e interempresariales. A falta de éste, las economías más poderosas establecerán sus propias reglas y las impondrán a los menos poderosos, dando lugar a una era de anarquía y desorden.

Los canadienses y los mexicanos están en un sitio privilegiado para contribuir a alcanzar un rango mucho más profundo en la definición mundial de reglas. Como dos potencias intermedias altamente dependientes del comercio y la inversión internacionales, nuestros intereses son claros. Las diferentes experiencias y perspectivas que tenemos, uno, como país industrializado y el otro, en vías de desarrollo, deberían enriquecer nuestros esfuerzos por comprender y avanzar en esta agenda en formación. Es posible que no siempre estemos de acuerdo, pero siempre estaremos unidos por un mismo compromiso. Nuestra participación en este revolucionario acuerdo comercial nos ofrece un vehículo muy útil para ganar experiencia en cuanto a la elaboración de políticas. El hecho de que la mayor parte de nuestro comercio e inversión sea con la única superpotencia restante en el mundo –el tercer miembro del acuerdo– representa para nosotros un privilegio y un reto especial. Pocos puntos de esta agenda podrían ser perseguidos cooperativamente si faltara el liderazgo de Estados Unidos. Mediante el TLCAN, nos hallamos de muchas maneras en la posición de ayudar a que la política estadounidense avance en direcciones que lo hagan proclive a asumir dicho liderazgo. Si se me permite modernizar la conocida frase de Porfirio Díaz: “Pobre Estados Unidos, tan lejos de Dios y hecho un emparedado entre Canadá y México”. Y qué divertido puede resultar darle unas mordidas a la carne de este emparedado.

## CONCLUSIONES

Todo esto no será sencillo. Hemos alcanzado el punto en el que la economía es cada vez más global, pero la política sigue siendo fuertemente local. Hoy día, los mercados son locales, regionales y mundiales; es decir, todo menos nacionales, mientras que el ejercicio del poder sigue siendo nacional. Así, el negociar un nuevo y útil régimen exigirá de nosotros formas de pensar atrevidas e innovadoras y la aceptación del hecho de que nada sucederá si no existe la voluntad de experimentar.

Desde este punto de vista, puede apreciarse que las negociaciones del TLCAN fueron mucho más que acuerdos que involucraron los intereses económicos inmediatos de Canadá, Estados Unidos y México. También dibujaron el bosquejo de un modelo para atraer de manera más efectiva a los países en vías de desarrollo de América Latina hacia el sistema comercial. Como tal, el TLCAN podría ser un importante punto de partida para la creación de un sistema comercial que funcione mejor, aunque sea más complejo y con una multiplicidad de tramas. También nos puede ofrecer un instrumento que sirva para idear y elaborar reglas acordes a los mayores grados de integración que se han derivado de la globalización de la actividad económica.

El TLCAN promoverá el desarrollo de una era mucho más fuerte y productiva de relaciones diplomáticas entre Canadá y México. Como miembros fundadores de éste enfrentamos dos retos: primero, utilizar el Tratado como herramienta para difundir por todo el continente americano la liberación comercial y el internacionalismo basados en reglas; y, segundo, utilizarlo como primera piedra en la construcción del régimen comercial global del futuro. Por esta razón, tengo confianza en que el TLCAN podrá, deberá y habrá de marcar la diferencia en los próximos cincuenta años de relaciones diplomáticas de Canadá y México. ¡Pongamos manos a la obra!

## METAS COMUNES DE MÉXICO Y CANADÁ EN LA CUENCA DEL PACÍFICO: PERSPECTIVA MEXICANA

OMAR MARTÍNEZ LEGORRETA  
*El Colegio de México*

El 26 de septiembre de 1983 se inauguró el Tercer Coloquio México-Canadá organizado por El Colegio de México, al cual fueron invitados distinguidos académicos canadienses. Entre los muchos puntos y aspectos que se discutieron, un participante canadiense sugirió que se añadiera a la agenda el tema de la Comunidad del Pacífico y el papel que dicha Comunidad jugaría en el futuro de los dos países;<sup>1</sup> en aquella ocasión la discusión no incluyó ese tema.

Varias semanas después, en noviembre del mismo año, viajé a Bali, en Indonesia, para asistir a la tercera reunión de académicos, empresarios y funcionarios gubernamentales que, a título privado, se venían reuniendo desde 1980, primero en Camberra, Australia, y en 1982 en Bangkok, Tailandia, para explorar las posibilidades de organizar la cooperación económica entre los diferentes países y entre las dispares economías que participaban en la cuenca del Pacífico, en especial aquellas cuyo desarrollo económico exitoso marcaba al Pacífico como la zona de más acelerado crecimiento económico del mundo. En la reunión de Bangkok se creó la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por su nombre en inglés), ahora Consejo, pero en la reunión de Bali y en varias reuniones más fui el único observador mexicano.

Sin embargo, desde las primeras reuniones de aquel grupo hubo participantes canadienses, como el profesor Edward English. Canadá había sido invitado como uno de los cinco países desarrollados de la cuenca,

<sup>1</sup> Véase el comentario del profesor Zavis Zeman, en Omar Martínez Legorreta (comp.), *Relations between Mexico and Canada*, México, El Colegio de México, 1990, p. 78.

junto con Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda; con ellos acudían los cinco países que entonces formaban la ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) y la República de Corea, además de una delegación conjunta que representaba a los estados insulares del Pacífico.

Desde un principio se reconoció que los elementos clave capaces de reunir a economías tan dispares eran el comercio y las inversiones, factores extremadamente importantes para todos los once países mencionados, a quienes esa convergencia de intereses les hizo dar los primeros pasos para lograr un sistema de consultas y acciones coordinadas y coherentes, al menos entre ellos.

Sin embargo, desde un principio se mencionó que había otros países en la cuenca del Pacífico cuyo papel en una instancia de consultas debería explicarse, si bien el momento de incorporarlos podría variar. Se habló de los países insulares del Pacífico Sur; de los casos especiales de Hong Kong y Taiwán; de China por separado y de los otros países comunistas asiáticos como Indochina, Corea del Norte y la Unión Soviética. No se hablaba entonces de los países latinoamericanos, básicamente porque no habían sido parte de ese fenómeno de crecimiento económico que experimentó la subregión de Asia-Pacífico, en cuyo ámbito se englobó a Canadá y Estados Unidos, principalmente porque este último constituía, junto con Japón, la locomotora que encabezaba, guiaba y arrastraba a todos los otros países. Ese fenómeno que empezó en los años sesenta cobró el ímpetu que en el decenio de los setenta hizo que Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur destacaran como países de nueva industrialización y preparó el despegue de las otras economías que en la década de los ochenta y en el momento actual siguen creciendo.

Los países latinoamericanos enfrentaron en el decenio de los ochenta la crisis más severa en su desarrollo económico, con la fuga de capitales y el desvío de inversiones que, tal vez, incrementaron el impulso ascendente de las economías asiáticas del Pacífico. Sin embargo, razonamientos de especialistas canadienses hicieron ver que era vital incluir a los países latinoamericanos con costas en el Pacífico, en especial a México, que no podían quedar al margen de las concesiones de política comercial que hiciera Estados Unidos a otros países del Pacífico, por ser éste un aspecto muy importante para Washington.

Si bien en ese momento quizá no era oportuno invitarlos, se consideró como una meta de largo plazo incorporar a América Latina a un sistema de cooperación en el área del Pacífico que reflejara las priori-

dades de los miembros núcleo y fuera compatible, al menos en cierta medida, con las distintas percepciones de los propios países latinoamericanos sobre la dependencia de Estados Unidos.<sup>2</sup>

México presentó finalmente su solicitud de admisión a la PECC en 1988 y fue admitido en la VIII Conferencia de la Cooperación Económica del Pacífico, que se celebró en mayo de 1991 en Singapur.

Convendría mencionar aquí que el caso de la admisión de México representaba no pocos problemas para los países asiáticos, tal vez más que la admisión de Chile, y que había una oposición especial de los integrantes de la ASEAN en cuanto a abrir la puerta a los países latinoamericanos. Fue el apoyo de Canadá, de sus representantes en el Comité Permanente de la PECC, junto con el de otros, lo que permitió decidir la admisión. Se debe decir que en México se dieron otros pasos importantes que lograron, más que ningún otro factor, esa admisión. La nueva administración del presidente Salinas confirmó el interés de México por abrirse al exterior e identificó el área de la cuenca del Pacífico como una de las metas prioritarias para la diversificación comercial.

A pesar de la atmósfera especial de incertidumbre y cierto resentimiento hacia México, el anuncio del inicio de las negociaciones para lograr el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tuvo un peso importante para la admisión de México en la PECC, cuando ya se había anunciado también la inminente creación del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, conocida por sus siglas en inglés, APEC, y había serias dudas sobre la continuidad del trabajo de la primera y del lugar que tendría respecto del nuevo organismo para el Asia-Pacífico.

#### LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA ERA DE INTERÉS COMÚN PARA MÉXICO Y CANADÁ

Las ideas sobre la posibilidad de lograr la cooperación económica en el área del Pacífico aparecieron desde mediados del decenio de los sesenta y se elaboraron más seriamente en los años setenta. Se empezaron a discutir con mayor interés cuando se hizo más evidente la existencia de una interdependencia económica creciente en la región, que requería de nue-

<sup>2</sup> Véase Edward English, "The Emerging Pacific Community", en Hadi Soesastro y Sung-Joo Han (comps.), *Economic Cooperation: The Next Phase*, pp. 91-103.

vos mecanismos para lograr una comunicación y una asociación más eficientes.

Se pueden distinguir tres periodos en el desarrollo de las ideas sobre la cooperación económica en el Pacífico. El primero va desde principios de los años sesenta hasta 1967 aproximadamente, cuando se llevan a cabo varios esfuerzos casi exclusivamente en Japón para iniciar y desarrollar las ideas y esquemas sobre la cooperación económica en el Pacífico. El segundo periodo, de 1968 a 1977, en el cual se desarrolla una internacionalización de la idea, con discusiones y exploraciones principalmente en los círculos e instituciones académicas y del sector privado de un buen número de países de la región. El tercer periodo, que empezó en 1978, ha visto los intentos más serios de poner en acción aquellas ideas. Este proceso marca también una participación creciente de los gobiernos de la región, así como la aparición de un consenso regional, débil en un principio, que se forjó por medio del trabajo y el proceso de la PECC, sobre los principios más importantes para organizar la cooperación económica del Pacífico.

Este tercer periodo, que parecería no haber terminado aún, se sobrepone con la llegada de una nueva época que se inició con el establecimiento de un proceso intergubernamental, el de la APEC (Asian Pacific Economic Council), en Cambera en 1989. Existe el convencimiento de que la PECC abrió el camino para que la APEC pudiera llegar a existir o bien se concibió en su seno, en una forma que señala muy claramente Vinod Aggarwal, quien identifica la guía de la PECC en la formación de los principios y las normas que subyacen y sostienen los acuerdos internacionales y la subsecuente formación de la APEC, que especifica las reglas y procedimientos.<sup>3</sup>

La creación de este foro intergubernamental, en un principio propuesto por el primer ministro australiano Bob Hawke, primero como una respuesta a la necesidad de Australia de lograr mayor integración regional en la dinámica del área Asia-Pacífico, pronto sumó el interés de los países orientales del Pacífico, en especial de Canadá y Estados Unidos. Esto llevó a la formación de un foro de doce naciones: los seis países de la ASEAN y Australia, Canadá, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Meses después se aumentó esa membresía original para incluir a China, Hong Kong y Taiwán (mediante el uso de la fórmula que se siguió para decidir la membresía de esos países en la PECC) y más

<sup>3</sup> Véase, Vinod K. Aggarwal, "Building International Institutions in Asia Pacific", *Asian Survey*, vol. 33, núm. 11, pp. 1029-1042.



recientemente México, Papua Nueva Guinea y finalmente Chile, el pasado mes de noviembre de este año.

En junio de 1989, el secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, apoyó la iniciativa de Hawke para establecer la APEC y en la Cumbre de los Siete, en julio de 1993, el presidente Clinton anunció el apoyo de su administración a la APEC. En la reunión ministerial de Seattle, en noviembre del mismo año, a pocos días de recibir a los líderes de los países miembros para su primera reunión, se puso un especial énfasis en la importancia de la APEC para la política de Estados Unidos en el Asia-Pacífico al referirse a la "nueva comunidad del Pacífico".

Como un nuevo foro internacional, la APEC aparece después de los acontecimientos decisivos en Europa oriental, la disolución de la Unión Soviética y la guerra del Golfo Pérsico, como la agrupación política más importante para llevar adelante la cooperación económica regional en el Asia-Pacífico. Sus propósitos fundamentales son apoyar el proceso regional de construcción institucional (con la inclusión de Japón y Estados Unidos en él), prevenir las guerras comerciales y el proteccionismo subregionales, así como estimular la creación del comercio.

La APEC fue creada para satisfacer la necesidad de un diálogo regional de mayor alcance del que se tenía en la PECC. Su creación se guió por los mismos principios que han permitido a la PECC tener éxito en sus objetivos: apertura, igualdad y evolución gradual. Hasta ahora se ha desarrollado una relación interdependiente positiva entre la APEC y la PECC. Sobre la base del estudio de los problemas prácticos del sector privado en la región de Asia-Pacífico, la PECC puede generar asuntos sobre los cuales la APEC puede tomar decisiones políticas de carácter ministerial. Los "proyectos de trabajo" que lleva a cabo la APEC han producido ya ciertos beneficios para las economías miembro y para la región como un todo, en aspectos tales como la promoción del comercio, la expansión de la inversión y la transferencia de tecnología, el desarrollo de recursos humanos, la cooperación en fuentes de energía y la realización de conversaciones sobre los recursos marítimos, pesquerías y telecomunicaciones.

### *La cooperación México-Canadá en la PECC, la APEC y sus organismos*

Una percepción común de la importancia del crecimiento y consolidación de la cooperación económica en la región Asia-Pacífico, de la cual México

y Canadá forman parte, llevó a ambos países a apoyar la creación y a buscar su membresía en los foros regionales más importantes que se han establecido: la PECC y la APEC. Las dos instancias y el proceso mismo, que es uno de los dos organismos, presentan la oportunidad de que México y Canadá busquen y logren un mayor acercamiento y colaboración, del mismo tipo, me atrevería a decir, del que les acerca por su asociación en el TLCAN firmado por ellos y Estados Unidos.

El desarrollo de la cooperación regional en el Asia-Pacífico en general y el proceso de la APEC en particular, se han guiado por el convencimiento de que los procesos son más importantes que las estructuras. Esto no quiere decir que, las estructuras institucionales, en el caso de la APEC, no sean importantes, sino más bien que el proceso debe dictar lo que tiene que ser la estructura.

Hasta ahora está claro que la estructura de la APEC continuará en su evolución. Es igualmente claro que si bien la APEC debe fundamentarse en el pragmatismo, necesita también contar con una visión propia. Lo interesante del proceso de la APEC está en la inyección de un liderazgo nuevo a cada ciclo anual, cuando preside la siguiente reunión ministerial de la APEC el funcionario gubernamental correspondiente del país anfitrión. Ese gobierno puede y, de hecho, debe proyectar su interés y visión de la APEC.

Existe la expectativa de que la fuerza combinada de la APEC y la PECC sea muy efectiva para el tratamiento de los problemas norte-sur que se den en la región Asia-Pacífico, así como los que aparezcan en las relaciones este-oeste en esta región en expansión. Respecto de los problemas norte-sur, el foco principal está en las relaciones entre los países de la ASEAN y Japón. En cierta forma, esos problemas tienen semejanza con los que existen entre Estados Unidos y los países de América Latina, dicho esto ahora a propósito de la reunión cumbre de los líderes americanos convocada por el presidente Clinton, en Miami, y las ventajas de negociar en grupo con el socio principal.

En cuanto a las relaciones este-oeste, aún subsiste la inquietud sobre las implicaciones para la seguridad de los movimientos encaminados a lograr una cooperación económica regional más estrecha. Muchos se preguntan si esa preocupación es válida cuando en la región se lleva a cabo actualmente el cambio de alianza a alineamiento. La génesis del nuevo regionalismo del Pacífico está en el desarrollo de la interdependencia económica regional; el problema, según Hadi Soesastro, del Center for Strategic and International Studies de Indonesia, radica en que tal desa-

rollo ha llevado a la aparición de una región funcional, más que a la definición de una región geográfica, que así determina quién puede ser incluido y quién excluido. La APEC y la PECC abogan por el principio de apertura y no exclusividad, aspectos en los cuales México y Canadá han mostrado el mayor interés y apoyo.

El crecimiento económico del Pacífico como fenómeno regional había sido un proceso que tocaba tangencialmente a México y del cual muy poco se sabía. Se reconocían como muy importantes para México las relaciones bilaterales con varios de los protagonistas clave del Asia-Pacífico, como Japón y, desde luego, Estados Unidos y Canadá.

Hasta ahora, el proceso en sí no se ha entendido cabalmente y aún no se ven acciones decididas, que se basen en una estrategia concebida por el que debe ser el actor principal de la inserción mexicana en el Asia-Pacífico, a saber, el sector privado mexicano. Éste necesita un conocimiento mayor y más articulado de las múltiples oportunidades que representa incluir el desarrollo económico mexicano en el crecimiento de aquella región.

El gobierno mexicano puede facilitar las inversiones y las oportunidades de comercio mediante los acuerdos regionales y globales, puede fortalecer la infraestructura de apoyo por medio del establecimiento de embajadas y consulados, las consejerías y oficinas comerciales, etc. pero el actor principal es el empresario, son las empresas. Éstas atraen las inversiones y las realizan y son las que venden los productos. Los empresarios mexicanos deben incorporarse seriamente al mercado asiático y del Pacífico, o quedar fuera del mercado de mayor crecimiento mundial. En la medida en que se incremente la operatividad del TLCAN y los empresarios mexicanos tengan una relación mayor con sus contrapartes canadienses, en muchos aspectos deberán referirse a sus intereses comunes en el área Asia-Pacífico.

El foro del sector privado en el Pacífico, el *Pacific Basin Economic Council* (PBEC), que cuenta con organizaciones filiales en Canadá y México, es tal vez la mejor instancia para que los empresarios mexicanos y canadienses logren un acercamiento mayor. Además de ese organismo que forma parte de la PECC, la APEC estableció en junio de este año el Foro de Negocios del Pacífico (*Pacific Business Forum*), en cumplimiento del acuerdo tomado por los líderes de la APEC en su primera reunión de Blake Island, en noviembre de 1993. El propósito de ese foro es identificar problemas a los cuales la APEC deba dirigir su atención para facilitar el comercio y la inversión, así como apoyar el establecimiento de

redes de negocios o empresariales en la región. Este foro de hombres de empresa que comparten la misma filosofía “hacer negocios en la forma mejor, más rápida y más efectiva”, presentó un informe de sus reuniones y acuerdos a la atención de los líderes de la APEC para que fueran tomados en cuenta en la reunión de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994. Su visión de avance para lograr un área de libre comercio propuso un calendario que resultó más ambicioso que el que presentó el Grupo de Personas Eminentes, también creado por la APEC, y que fue finalmente adoptado y anunciado.

Confío en que en dichos foros de reciente creación de los hombres de negocios canadienses y mexicanos, tengan múltiples ocasiones de consultarse y colaborar, sobre todo para atemperar los excesos de las compañías transnacionales que esperan que el próximo siglo sea el de la empresa transnacional.

En cuanto al sector académico, otro de los tres integrantes de la PECC, la reunión realizada en El Colegio de México, su agenda y sus participantes, así como la historia de encuentros destinados a lograr una mayor colaboración hablan con elocuencia de la necesidad de hacer más y en forma mejor coordinada. Creo que el hecho de que dos países sean socios en los dos esquemas regionales de los que depende el futuro del desarrollo de Canadá y México, debe permitir que los sectores académicos de ambos acuerden combinar esfuerzos para conocernos mejor y para saber más del área Asia-Pacífico y de la mecánica interna de la economía y el comportamiento del mercado en esa región. En Canadá se sabe más, por estudios de sus instituciones académicas y por experiencia que por su sector empresarial, sobre el Asia-Pacífico, de lo que se sabe en México. Aquí, en El Colegio de México se iniciaron los programas de estudios y se empezó a hacer una investigación sobre Asia hace treinta años. Con la súbita llegada del interés por la cuenca del Pacífico, cuando se optó por abrir nuestro mercado y salir a buscar nuevas oportunidades para exportar a la región Asia-Pacífico, se iniciaron otros programas en algunas instituciones mexicanas, esfuerzo aún deficiente frente a la gran necesidad de saber más y de preparar recursos humanos para esa área a la que yo llamo “la nueva frontera de México”. En este campo hay múltiples oportunidades de colaboración con las instituciones canadienses con base en la experiencia habida hasta ahora; anticipo proyectos de gran interés.

Por otra parte, en este mismo campo hay otras instancias interesantes que empiezan a explorarse en la región. Precisamente en los días en que

se celebró la reunión en El Colegio de México, en Osaka, Japón, la organización llamada *University Mobility in Asia and the Pacific* (UMAP) se reunió con la intención de seguir adelante con el propósito de facilitar y organizar el intercambio de estudiantes, programas conjuntos de grado, etc., para preparar recursos humanos que habrán de manejar los intereses del siglo del Pacífico, con base en sus recursos combinados. Ésta es otra forma de cooperar en la región y tal vez se pudiera explorar el interés de que instituciones académicas canadienses que han desarrollado programas y mantienen un gran interés por la región Asia-Pacífico colaboraran con algunas instituciones mexicanas que han iniciado proyectos sobre esa misma área.

#### LA APEC Y EL TLCAN EN LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

En la región Asia-Pacífico también influirán las consideraciones y soluciones que se den en el futuro a la cuestión de los arreglos subregionales. Ésta puede ser una tendencia natural en vista de la vastedad y diversidad de la región. Especialmente importantes son ahora el TLCAN, firmado entre Canadá, Estados Unidos y México en la margen oriental, el Acuerdo de Relaciones Económicas más Estrechadas firmado entre Australia y Nueva Zelanda, y el Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN cuya negociación se ha iniciado y se acelerará, sobre todo en vista de la reciente Declaración de Bogor de los Líderes de la APEC, a los cuales se sumarían los acuerdos sobre las zonas especiales de desarrollo económico regional que enlazan varios países. Aún no está clara la forma como estos acuerdos subregionales afectarán la realización de la idea de la cooperación económica y los principios de la APEC y de la PECC. Hay quien los ve como elementos positivos para la cooperación económica del Pacífico, pero que también podrían llevar a la fragmentación regional. Este último temor ha conducido a ejercer presión sobre la APEC y la PECC para que se muevan más rápido a fin de alcanzar una mayor integración institucional.

En lo que toca al TLCAN, desde su conclusión y ratificación, así como durante el primer año de práctica, la postura general de los países asiáticos ha sido la de “esperar y ver” cómo se comporta y resuelve sus problemas, al propio tiempo que aprovechan al máximo las oportunidades que les ha dado la apertura comercial de México y buscan cuanto resquicio haya que les permita mayor acceso al mercado de Estados Unidos.

Mientras esperan a que se concluyan las discusiones sobre la cláusula de acceso al TLCAN, que les permita mayores posibilidades, muchos de los países asiáticos no han tenido una actuación positiva para corresponder a las facilidades de la apertura comercial de México. El suyo sigue siendo un proteccionismo feroz que no va parejo con el espíritu y las declaraciones que se han hecho en los foros del Pacífico. Esa actitud aporta muy poco al espíritu con que se discuten los términos de la posible cláusula de acceso al TLCAN.

Otro tanto se podría decir en relación con el deseo que muchos han externado de que la APEC sea la instancia mediadora en los casos de disputas comerciales. Aun cuando se espera que la inminente creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sucesora del GATT, llegue a cumplir esas funciones, se piensa que tal vez una instancia regional facilitará la solución de las controversias, que son cada vez más numerosas, conforme avance el proceso de la cooperación económica. En este aspecto, el mecanismo de resolución de controversias con el que se dotó al TLCAN se considera un buen antecedente, sujeto a conocer su operatividad y resultados.

Para todas las economías del área Asia-Pacífico, la creación de la OMC, como corolario de la Ronda Uruguay del GATT, dará el marco institucional para la fructificación de los resultados de la misma Ronda. La necesidad de tal organismo se ha sentido por muchos años y su próxima creación ha sido bienvenida con entusiasmo y apoyo público, expresados por todos los miembros de la APEC. La expectativa general es que el logro de este organismo influirá definitivamente en el futuro del sistema de comercio y de las economías miembros de la APEC que se integrarán al mismo, de tal manera que en los años venideros la región contará con el marco fortalecido en el cual el trabajo de las partes entre sí y con el resto del mundo mantendrá la prosperidad económica y la incrementará para todos sus pueblos.

Los avances positivos que logren el TLCAN y la APEC en sus respectivos ambientes, como muestras de cooperación e integración regionales, adquieren mayor relevancia hoy día, sobre todo si se les compara con las grandes incertidumbres con que se desarrolla la economía política internacional. Esto debería aproximar todavía más las actuaciones de los representantes de Canadá y México en los foros multilaterales del Pacífico. Si la operatividad y problemas del TLCAN dan lugar a consultas permanentes, sería lógico que las hubiera también para conocer y comentar

los desarrollos comerciales en el Asia-Pacífico y afinar las políticas respectivas, sobre todo cuando se trate de avanzar para lograr mayor cooperación en la APEC y la PECC. Estos avances no podrían ser ajenos a los de Estados Unidos, de los cuales, sin embargo, hay ocasionales discrepancias que pueden ser salvadas por una actitud concertada.

Si tomamos en cuenta la controversia que rodeó la negociación y firma del TLCAN entre los países asiáticos, así como la de la OMC, Canadá y México necesitan proceder de común acuerdo para avanzar hacia la meta del regionalismo abierto que se propuso como la principal característica del desarrollo del Asia-Pacífico, en especial para evitar cualquier conflicto con la meta de la liberación comercial del GATT. En este campo hay, desde luego, amplio espacio para concordar también con Estados Unidos.

#### MÉXICO Y CANADÁ COMO “POTENCIAS INTERMEDIAS” DEL PACÍFICO

Durante los pasados veinte años o más, el interés por el desarrollo de la cuenca del Pacífico como región parecía llevar una dirección determinada. Al principio ese interés se centraba en observar los efectos que los fenómenos globales tenían en las principales economías del área y en cómo podían hacerles frente, como grupo, en una forma efectiva. Más tarde, al reconocerse el crecimiento económico espectacular de la región, el interés se enfocó en su propia dinámica interna y en la forma en que las economías de esa área, como grupo, podían capitalizar el desarrollo para llevar más adelante el progreso económico regional en beneficio de sus miembros. En ese periodo, Canadá, Estados Unidos y muchos otros países de la cuenca del Pacífico formaban parte del fenómeno y se beneficiaban del mismo.

Más tarde, aquel desarrollo espectacular demandó mayor atención, sobre todo de otros países de la cuenca, en especial los latinoamericanos, que hasta entonces no habían tomado parte en ella. México se identificó en ese momento como parte de la cuenca del Pacífico y abrió su economía para participar en aquel desarrollo.

Recientemente se dio mayor atención a las implicaciones globales de aquel desarrollo económico tan exitoso y se empezó a hablar de la inminencia del “siglo del Pacífico” para identificar al siglo XXI, en el cual, según algunos vaticinan, se habrá de completar el gran cambio del centro de gravedad mundial del Atlántico al Pacífico. Este nuevo rumbo del

interés sobre la cuenca amplía el alcance de todas las ideas y discusiones que hay sobre el área y puede ejercer una influencia de consideración sobre la economía política de las relaciones internacionales en la región del Pacífico.

Distinguidos estadistas y académicos de países líderes en el Pacífico han proclamado y razonado la “inevitabilidad histórica” de la “era del Pacífico” y han considerado seriamente los significados y alcances de esa verdad en la economía y futuro de sus países. Durante los años ochenta, una serie de informes sobre sesudos estudios coincidían en afirmar que el mundo estaba inmerso en un gran cambio geopolítico, ocasionado por las economías de Japón y otros países del este de Asia, las cuales se movían a posiciones determinadas para dominar la economía mundial. Esos informes describían el “siglo del Pacífico” esencialmente como “una era de un poder asiático creciente”, de la cual no formaba parte Estados Unidos, del que se decía está en decadencia.

En los últimos años; sin embargo, las discusiones y el rumbo de los desarrollos económicos y de comercio reconocen que el cambio del centro de gravedad por todos esperado no dependerá de que se incluya o no a Estados Unidos en el esquema que operará, sino primordialmente de las políticas que adopte este país, por ser la potencia política predominante en los asuntos mundiales. Si el desarrollo económico espectacular de la cuenca del Pacífico va a producir un cambio en el centro de gravedad político mundial, mediante un proceso de redistribución de influencias políticas entre varias potencias mundiales, grupos y bloques, no será automática, sino acorde con las conveniencias y deseos de la única superpotencia de hoy.

Conforme parecieran ser evidentes los beneficios de que Estados Unidos centre su atención en el Pacífico en su política exterior, la propia dinámica de la región influye en gran medida en ella misma y en las expectativas para el siglo XXI. Tal vez las grandes imágenes del futuro no puedan estimular de la misma manera a todos los miembros que forman parte de la región, ni tales visiones harán más fácil organizar al Pacífico con un grupo tan diverso de naciones-Estados. Sin embargo, para producir precisamente esos resultados positivos se necesita mayor entendimiento de las dinámicas internas de la región, económicas, políticas, de seguridad militar y otras, mediante un examen que permita conocerlas mejor.

Por todas esas razones, en México y Canadá se debe hablar de lo que



considero podría ser un aspecto más de la colaboración entre los dos socios. Es posible que haya oportunidades de concertar acciones y tratar de influir en el proceso de consideración, tomando medidas para evaluar varios problemas que no son estrictamente de índole comercial, a los cuales, sin embargo, hay una urgente necesidad de convenir en su solución. En los foros de la PECC y la APEC actuarán en lo referente al comercio, pero existen además otros aspectos más bien políticos que afectarán el comercio en el Pacífico; me refiero a los de seguridad.

En julio de 1995, la ASEAN convocó a un Foro sobre Seguridad en el Pacífico. Hasta entonces los gobiernos de la ASEAN se habían negado formalmente a tratar los asuntos de seguridad regional, para evitar a su asociación el riesgo del fracaso si se enredaba en problemas donde estaban involucrados los intereses y políticas de Estados Unidos y la Unión Soviética. El fin de la guerra fría, los resultados de la guerra del Golfo Pérsico y otros acontecimientos de grandes consecuencias para la región, como la desaparición de la Unión Soviética, los éxitos del crecimiento económico de Japón, y de las naciones de reciente industrialización y otros países de la región, aparejados al declinar lo relativo de la fuerza económica de Estados Unidos y el hecho mismo de que se le reconociera como la única superpotencia militar, llevaron a los gobiernos de la ASEAN y otros a buscar la manera de hacer frente a los riesgos que, conforme a su criterio, corría la seguridad internacional del proceso de crecimiento económico de la región.

México y Canadá deben observar con todo interés y cuidado los esfuerzos que se realizaron a partir del Foro Regional de ASEAN y el mecanismo consultivo sobre la seguridad del noreste de Asia. El primero ha empezado su proceso evolutivo de largo plazo, si tomamos en cuenta la disposición de los ministros participantes en la reunión de Bangkok de julio de 1995. Desde luego, esos esfuerzos serán de gran utilidad para reducir las sospechas y tensiones del área, pero no es posible esperar que ese foro u otros diálogos regionales estén dispuestos a tomar la responsabilidad de la seguridad colectiva o la solución de las crisis en la región todavía por muchos años. No podrían sustituirse a corto plazo la presencia y la garantía de la seguridad que brinda Estados Unidos en Asia. Sin embargo, en este campo se esperan nuevos desarrollos que serán de gran importancia para Canadá y México.

No sería aventurado apuntar la posibilidad de que al foro de la APEC puedan llegar algunas cuestiones que se hayan discutido en el Foro de

Seguridad, puesto que implicarán la seguridad para continuar con el desarrollo económico en el Asia-Pacífico, donde se podría buscar una especie de acción preventiva de naturaleza colectiva, en aspectos tales como el control comercio de armamentos, el narcotráfico y el terrorismo que afectan tanto a la seguridad como al comercio.

En caso de que llegara a ocurrir así, habría otras “potencias intermedias” en la región que tal vez estarían interesadas en la posibilidad de una acción conjunta para determinar las políticas de tratamiento de problemas de esa naturaleza. Además de Canadá y México, tal vez se pudiera pensar en Australia, Corea del Sur e Indonesia.

## II. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

### EL MANEJO DE UNA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: LOS EFECTOS TRANSFRONTERIZOS DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS INTERNAS DE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

R. KENT WEAVER\*  
*The Brookings Institution*

Durante la última década, el estudio de las instituciones políticas ha incorporado el examen de los regímenes internacionales y de las influencias sociales internas como paradigmas importantes para el análisis de la política exterior,<sup>1</sup> prestando especial atención al estudio de las instituciones internas que regulan el comercio y la inversión.<sup>2</sup> Otra literatura examina los organismos políticos bilaterales y multilaterales a los que pertenecen Canadá y Estados Unidos, que se han desarrollado paralelamente a las instituciones internas de ambos países. Estas últimas han tenido también claras repercusiones sobre la relación bilateral de las naciones.

\* El autor desea agradecer a Keith Banting, Joseph T. Jockel, Jonathan Lemco, Maureen A. Molot y Pietro Nivola sus comentarios a los primeros borradores de este trabajo.

<sup>1</sup> Véase Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy", *International Organization*, vol. 1, núm. 42, invierno de 1988, pp.179-217; G. John Ikenberry, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy", *ibid.*, pp. 219-243. Para una comparación de enfoques sobre el análisis de la política exterior canadiense véase, Kim Richard Nossal, "Analizing the Domestic Sources of Canadian Foreign Policy", *International Journal*, vol.1, núm. 39, invierno de 1983, pp. 122. Una revisión reciente de la literatura canadiense sobre las raíces internas de la política exterior se encuentra en David R.Black y Heather A. Smith, "Notable Exceptions? New and Arrested Directions in Canadian Foreign Policy Literature", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 4, núm. 26, diciembre de 1993, pp. 745-774.

<sup>2</sup> Véase, Goldstein, *op. cit.*; Pietro Nivola, *Regulating Unfair Trade*, Washington, D. C., The Brookings Institution,1993; I.M.Destler, *American Trade Politics*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1992; Helen Milner, *Resisting Protectionism*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

En realidad, algunos analistas han asegurado que pactos recientes como el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representan la “constitucionalización” del continentalismo.<sup>3</sup>

El enfoque de este ensayo es distinto. Aunque no niega la importancia de las instituciones dedicadas a la formulación e instrumentación de la política exterior, este trabajo se centra en un tópico que ha recibido menos atención, a saber, los efectos que las estructuras políticas generales de los dos países –aquellas que no atienden de manera específica el proceso de elaboración de la política exterior ni la relación bilateral– ejercen en los procesos de gobierno y la manera en que dichos procesos, a su vez, han dado forma a la relación bilateral. Así, algunas de las preguntas que se plantean en este trabajo son: ¿acaso el tipo de conflictos que surgen entre ambos países, los mecanismos empleados para resolverlos y los resultados políticos finales se ven afectados por el hecho de que el proceso de elaboración de políticas en Washington sea fragmentado y permeable, mientras que en Ottawa tiende a ser más cerrado y dominado por el Ejecutivo? ¿Afecta a la relación bilateral el que ambos países sean federaciones, aunque con instituciones federales muy distintas? ¿Y qué decir de la clara diferencia en el tamaño absoluto y el número de estructuras políticas, especialmente las burocracias, que existen entre ambos países?<sup>4</sup>

Este trabajo, pues, se inscribe en esa reciente y cada día más numerosa literatura que ha intentado dar un nuevo impulso al estudio de la influencia que ejercen las divergencias entre instituciones políticas “formales” –por ejemplo, parlamentarismo vs. presidencialismo, poder judicial activo vs. poder judicial pasivo, federalismo vs. gobierno unitario– sobre los resultados políticos.<sup>5</sup> Este enfoque ha sido llamado “nue-

<sup>3</sup> Véase, Stephen W. Clarkson, “Constitutionalizing the Canadian-American Relationship”, en Duncan Cameron y Mel Watkins (comps.), *Canada Under Free Trade*, Toronto, Lorimer, 1993, pp. 3-20; Ian Robinson, “The NAFTA, the Side-Deals, and Canadian Federalism: Constitutional Reform by Other Means?”, en Roland L. Watts y Douglas M. Brown (comps.), *The State of the Federation 1993*, Kingston, Queens University Institute of Intergovernmental Relations, 1993.

<sup>4</sup> Sobre los efectos del tamaño de las instituciones véase, Graham White, “Big is Different from Little: On Taking Size Seriously in the Analysis of Canadian Governmental Institutions”, *Canadian Public Administration*, vol. 33, núm. 4, invierno, pp. 526-550.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Stephen L. Elkin y Karol Edward Soltan, (comps.), *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago, University

vo constitucionalismo” debido a que: 1) concede más importancia analítica a las instituciones gubernamentales que la mayoría de los “nuevos análisis institucionalistas” y, 2) se propone examinar la manera en que dichas instituciones operan y afectan en la práctica a los resultados políticos, más que examinar las definiciones formales o “legalistas” del papel que desempeñan.<sup>6</sup>

La primera parte de este trabajo describe los diversos tipos de conflictos que pueden surgir entre Canadá y Estados Unidos –y que, por tanto, influirían en la definición de la agenda bilateral– y analiza las formas como pueden resolverse. Las dos secciones siguientes examinan en qué medida las estructuras políticas afectan a los procesos y resultados de gobierno de cada país y hasta qué punto los procesos de gobierno, a su vez, determinan el tipo de conflictos bilaterales que se presentan y las formas como éstos se manejan. La segunda sección se centra en las divergencias resultantes de la estructura de las instituciones formales y la tercera en las diferencias derivadas del tamaño y alcance de las estructuras políticas de ambos países.

En este trabajo no se pretende afirmar que las estructuras políticas sean el único o más importante factor determinante de la agenda bilateral. Como se expondrá más adelante, las características estructurales de la proximidad geográfica, la interdependencia económica y las disparidades en cuanto al número de habitantes, al poder económico y militar y a la riqueza de ciertos recursos naturales son los principales factores que determinan la agenda.<sup>7</sup> Sin embargo, las estructuras políticas internas cons-

---

of Chicago Press, 1993; R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993, especialmente los capítulos sobre política exterior a cargo de Edward Kolodziej y Helen Milner. Es importante observar que la literatura canadiense sobre política interna y, en particular, el trabajo de Alan Cairns han subrayado dichos factores institucionales, pero se han centrado en explicar los productos de la política interna y no así las relaciones externas. Véase especialmente, Alan C. Cairns, “The Government and Societies of Canadian Federalism”, *Canadian Journal of Political Sciences*, vol. 10, núm. 4, diciembre de 1977, pp. 695-725.

<sup>6</sup> Cabe señalar que los enfoques del “nuevo constitucionalismo” no sostienen que las otras instituciones carezcan de importancia, sino simplemente que es necesario estudiar de manera profunda y continua a las instituciones formales.

<sup>7</sup> Véase, Maureen Molot, “Where Do We, Should We or Can We Sit? A Review of Canadian Foreign Policy Literature”, *International Journal of Canadian Studies*, vol. 2, núm. 1, primavera-otoño de 1990, pp. 77-96.

tituyen variables de mediación fundamentales, que dan origen a los temas específicos que se incluyen en la agenda y que definen la manera en que éstos se resuelven.

### CÓMO SE MANEJAN LOS CONFLICTOS ENTRE AMIGOS

A lo largo del siglo xx las relaciones entre Estados Unidos y Canadá han sido pacíficas, aunque no siempre armoniosas. Los reclamos territoriales sin resolver, los movimientos indígenas irredentistas, los resentimientos por guerras pasadas y las ideologías opuestas –origen de grandes conflictos– no han sido sino motivos menores de irritación, en los pocos casos en que se han presentado. En los grandes conflictos del siglo ambos países han estado en el mismo bando, aun cuando no siempre con el mismo vigor o siguiendo un mismo itinerario. La proximidad, el idioma y los vínculos comerciales han asegurado la interdependencia económica y cultural entre ellos <sup>8</sup> y, en el entramado de la relación bilateral, los vínculos entre organismos no gubernamentales rivalizan y, sin duda, superan a los que mantienen los actores gubernamentales.

Sin embargo, esos mismos vínculos, denominados “interdependencia compleja” por Keohane y Nye,<sup>9</sup> plantean la posibilidad de conflictos diversos. En primer lugar, puede presentarse la “descarga de costos” (*offloading of costs*) o los “efectos de derrame negativo” (*negative spillover effects*), que consisten en que uno de los países exporte al otro, de manera deliberada o no, algunos de los costos derivados de sus propias actividades privadas o públicas. La lluvia ácida proveniente de las

<sup>8</sup> Para una revisión histórica de esta relación véase, por ejemplo, J. L. Granatstein y Norman Hillmer, *For Better or For Worse: Canada and the United States to the 1990s*, Mississauga, Copp Clark Pitman, 1991; John Herd Thompson y Stephen J. Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montreal y Kingston, McGill-Queens University Press, 1994. Un repaso de los acontecimientos recientes se encuentra en Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenge: Crisis and Adjustment, 1981-1985*, Toronto, James Lorimer, 1985 (ed. act.).

<sup>9</sup> Para Keohane y Nye las características definitorias de la interdependencia compleja son la ausencia de fuerza, la carencia de jerarquía entre los temas y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades. Véase, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977, capítulos 2 y 7, así como la publicación especial de *International Organization*, vol. 28, núm. 2, otoño de 1974.

centrales eléctricas estadounidenses y otras formas de contaminación transfronteriza ilustran claramente esta clase de conflictos. Pero también pueden presentarse otros tipos de efectos de derrame. Un aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, por ejemplo, puede ocasionar que éstas se incrementen en Canadá, provocando un retroceso en su economía y el incremento de los déficits de su presupuesto público. Asimismo, una legislación débil en cuanto al control de armas por parte de Estados Unidos puede dificultar que el gobierno canadiense evite la introducción de armas en su territorio.

Otro tipo de conflicto puede derivarse de la “explotación de recursos comunes”. La mayoría de los recursos tienen límites territoriales claros y de ahí que no surjan disputas graves respecto de su propiedad y acceso (aunque la desigualdad en cuanto al acceso sí puede provocar problemas, como se verá más adelante). Sin embargo, existen algunas excepciones. Los lindes territoriales no siempre son claros, sobre todo en el caso de la pesca mar adentro. Ciertos recursos, especialmente los peces y el agua, se desplazan entre las fronteras reconocidas y otros –como es el caso del acceso por agua a los Grandes Lagos, por ejemplo– pueden aprovecharse de manera más eficiente si ambos gobiernos trabajan en forma cooperativa. No obstante, las disputas sobre cómo deben explotarse dichos recursos y cómo dividir las utilidades de su explotación son una consecuencia casi inevitable del hecho de que sean comunes. Esto es particularmente cierto cuando los recursos pertenecen a multinacionales cuya casa matriz se encuentra ubicada en uno de los países pero operan en el otro. En estos casos, es casi seguro que los intentos del gobierno del país huésped por controlar el precio de exportación de dichos recursos (por ejemplo, los esfuerzos del gobierno canadiense por controlar los precios del petróleo y las exportaciones a Estados Unidos de la producción canadiense de energía) encuentren resistencia por parte de una poderosa alianza entre las corporaciones multinacionales y sus gobiernos nativos.

Por otra parte, las relaciones de cooperación entre los gobiernos pueden dar lugar a otro tipo de tensiones, sobre todo en lo relativo a la “repartición de costos”. Estas situaciones se refieren generalmente a factores externos negativos; se trata de un servicio proporcionado cuyo costo no puede ser cubierto completamente por la parte que lo brinda ni tampoco es posible controlarlo y dividirlo de tal suerte que a los otros beneficiarios se les cobre por recibirlo o se les niegue en caso de que se

rehúsen a pagar. Las otras partes (o gobiernos), por consiguiente, actúan como “polizones” (*free riders*). Un buen ejemplo de esto son los costos de la seguridad continental. Si los beneficios que se generan son suficientes para que un gobierno esté dispuesto a brindarlo a cualquier costo, éste puede intentar obligar al otro gobierno a que comparta los gastos, pero lo más probable es que el polizón se resista. Por otra parte, si los posibles beneficios no fueran suficientemente importantes, ambos gobiernos discutirían la manera de compartir el costo inicial que implica ofrecer el servicio y es posible que en adelante ambos buscaran la forma de eludir dichos costos.

Existen otros dos tipos de conflictos que pueden propiciar las presiones ejercidas por los actores del sector privado para obligar a que los dos gobiernos entren en competencia. El primero es lo que podemos llamar “mercadeo de jurisdicciones” (*jurisdiction-shopping*). En este caso, los grupos de interés privados hacen que las jurisdicciones políticas se enfrenten para así obtener ciertas concesiones, tales como mejoras a la infraestructura subsidiada por el gobierno para construir nuevas plantas, exenciones fiscales o tasas preferenciales en hidroeléctricas.

Aquí, un conflicto puede presentarse cuando no es posible restringir el gozo de dichas concesiones únicamente a aquellos actores que tienen mayor grado de movilidad real. Esto sucede, por ejemplo, cuando los actores privados amenazan con establecerse (o reubicarse) en otra jurisdicción si el gobierno no reduce el impuesto sobre la renta de la empresa, el salario mínimo efectivo o los impuestos sobre nómina, o si no hace más laxas sus regulaciones en materia de medio ambiente, lo que obliga a una relajación de las normas, que se aplican, entonces, de manera general. Asimismo, las presiones competitivas que ejercen los compradores transfronterizos de comestibles o gasolina pueden reducir la capacidad de las jurisdicciones para mantener un rango más alto de ventas o de impuestos al consumo o un mayor rigor en cuanto al descanso dominical, en comparación con las jurisdicciones vecinas. La literatura jurídica denomina a este fenómeno “carrera hacia la muerte” (*race to the bottom*). Algunas veces, los efectos pueden ser indirectos y a largo plazo; así, por ejemplo, los detractores canadienses del ALCCEU y del TLCAN han denunciado que a la larga éstos debilitarán la capacidad de Canadá para mantener la calidad de sus generosos programas estatales de asistencia social. Sin embargo, la mayoría de los observadores sostiene que las agudas diferencias en la política social de ambas naciones pueden compensarse me-



diante ajustes en el tipo de cambio y en las diferentes tendencias en el consumo colectivo (como es, por ejemplo, la mayor preferencia de los canadienses por los seguros de salud garantizados).<sup>10</sup>

Existen otros dos posibles motivos de conflicto que también se derivan principalmente de las operaciones transfronterizas de los actores del sector privado o de la competencia transfronteriza entre ellos. Las que podríamos llamar “prácticas restrictivas y de fomento” (*restrictive and promotional practices*) surgen del esfuerzo de los gobiernos por favorecer a los productores establecidos en su propio país. Ejemplo de tales prácticas, que dan por resultado la reducción de las importaciones, son entre otros las tarifas subsidiadas para el transporte de granos; las cuotas por derecho en los bosques provinciales, mismas que son insuficientes para cubrir los costos de recuperación; los grupos para la administración y comercialización agrícola que financia el gobierno; los requisitos de contenido local para recibir un trato fiscal preferencial (a los anuncios en revistas canadienses, por ejemplo) o para ser proveedor de instituciones públicas; los subsidios a la exportación; los requisitos de propiedad en Canadá para recibir fondos del sistema de Pagos de Incentivos al Petróleo (*Petroleum Incentives Payments*, PIP), bajo el Programa Nacional de Energía, y los acuerdos de precio mínimo (como en el caso de la cerveza). Todas ellas sin duda provocan molestia a las partes que pierden acceso al mercado o que se ven en desventaja respecto de los precios, como resultado de su aplicación, y todas ellas, por consiguiente, son susceptibles de originar conflictos.

La actividad transfronteriza de los actores del sector privado puede provocar también conflictos debido a la existencia de “normas incompatibles”. Algunas de estas diferencias son obvias, como es la colocación del volante de los autos a la izquierda o a la derecha, o la diferencia en el voltaje eléctrico. Otras son más sutiles, pero aun así imponen barreras muy importantes a la comercialización transfronteriza de bienes y servicios; los requisitos de empaque y etiquetado constituyen un ejemplo de esto. Ante tales circunstancias, los actores que temen a la competencia pueden considerar la diferencia en las normas como una práctica necesaria de protección, mientras que los grupos que buscan mayor penetración los mercados extranjeros abogan por la armonización.

Una última fuente de posibles conflictos entre sociedades vincula-

<sup>10</sup> Véase al respecto, G. Bruce Doern y Brian W. Tomlin, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991, pp. 261-267.

das por una relación de interdependencia compleja son los intentos por ejercer la “jurisdicción extraterritorial”, que consiste en que los gobiernos intenten aplicar sus leyes y reglamentos internos a la actividad que los actores transfronterizos realizan fuera de las fronteras de supaís. Existen numerosos ejemplos de esto en la relación de Estados Unidos y Canadá, en la que el gobierno del primero ha tenido conductas de este tipo con más frecuencia. Ejemplo de ello es la exigencia de que las filiales canadienses de empresas con casa matriz en Estados Unidos no comercien con Cuba, así como la aplicación de las leyes antimonopólicas estadounidenses contra los intentos por parte de gobiernos y empresas extranjeras para restringir la competencia entre los productores de uranio y potasio.<sup>11</sup> Por otra parte, sin embargo, también las leyes canadienses que regulan la inversión extranjera han sido aplicadas a la adquisición de una compañía por parte de una empresa extranjera, cuando la primera tenía el control de bienes en Canadá.<sup>12</sup>

Para nuestros fines resulta muy importante advertir dos aspectos de estas relaciones potencialmente conflictivas. Primero, que se susciten conflictos en cada uno de los temas mencionados no es algo que se derive únicamente de variables sociales. Así, por ejemplo, el hecho de que se presenten factores externos negativos puede depender en parte del grado hasta el cual las instituciones políticas internas permiten que los actores que imponen dichos costos hagan suya la responsabilidad de los costos que cargan dentro de su propio país. Por otra parte, las estructuras políticas pueden influir también en la mayor o menor capacidad de los grupos de interés internos para lograr que se apliquen políticas restrictivas y de fomento, mismas que pueden provocar fricciones comerciales.

En segundo lugar, ambos gobiernos pueden manejar estas posibles fuentes de conflicto de tal manera que se reduzcan las desavenencias y/o los costos para ellos mismos, para sus residentes y para sus socios comerciales. Por ejemplo, en respuesta a las presiones para lanzarse en una “carrera hacia la muerte”, los gobiernos pueden acordar normas mínimas que ambos convengan acatar y, de manera similar, es posible manejar el problema derivado de la incompatibilidad de las normas. Asimismo,

<sup>11</sup> William C. Graham, “Reflections on United States Legal Imperialism: Canadian Sovereignty in the Context of North American Economic Integration”, *International Journal*, núm. 40, verano de 1985, pp. 478-509.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 498 y 499.

se pueden establecer mecanismos de resolución de disputas para solucionar los conflictos relativos a los recursos compartidos y a las prácticas desleales. En cuanto a la descarga de costos y a las prácticas de comercio desleal, éstas pueden neutralizarse por medio de mecanismos que compensen a aquellos a quienes tales prácticas afectan, aunque, aquí de nuevo, las instituciones políticas podrían constituir un factor importante que determine la capacidad de los gobiernos para negociar, ratificar y aplicar tales mecanismos, de buena fe.

Son tres las preguntas esenciales que nos ocuparán en las secciones siguientes de este trabajo. En primer lugar, ¿de qué manera las instituciones políticas internas configuran el tipo de relaciones conflictivas que pueden surgir entre Canadá y Estados Unidos?; es decir, ¿cómo contribuyen a definir la agenda bilateral? En segundo lugar, ¿hasta qué punto las instituciones internas influyen sobre las perspectivas de desarrollo, preservación y aplicación de mecanismos mutuamente aceptados para resolver tales conflictos? Y, finalmente, ¿cómo afectan dichas instituciones a la solución de los conflictos y, en particular, a la carga relativa de costos impuestos a Canadá y Estados Unidos?

#### ANÁLISIS DE LOS EFECTOS INSTITUCIONALES

Existen cuando menos dos aspectos que dificultan la tarea de analizar la forma en que las diferencias institucionales y de otros tipos entre ambos países afectan a la relación bilateral. En primer lugar, intentar dividir los factores causales en categorías cerradas resulta imposible y engañoso. Por ello, aun cuando este análisis se centra en las instituciones políticas, lo cierto es que muchos de los efectos institucionales que afectan a la relación bilateral son indirectos y con frecuencia están en gran medida influidos por su interacción con otros factores que, a su vez, los hacen más complejos (por ejemplo, el tamaño de la población y la estructura de las fracciones políticas). Muchos analistas han afirmado, por ejemplo, que las instituciones políticas canadienses –notablemente su sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales– tienden a exacerbar las fracciones regionales,<sup>13</sup> lo que a su vez puede redundar sobre la relación bi-

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Alan Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, núm. 1, marzo de 1968, pp. 55-80; R. Kent Weaver, "Political Institutions and Canada's Constitutional Crisis", en

lateral (al hacer, por ejemplo, que aumenten las demandas de esquemas regionales de fomento, mismos que son impugnados como prácticas desleales de comercio). En este trabajo abordaré las consecuencias relativamente directas de las instituciones políticas internas.

En segundo lugar, muchas de las diferencias más importantes entre ambos países no son estáticas sino que, de hecho, varían con el tiempo, lo que resulta especialmente cierto en el caso de los efectos institucionales. Los periodos de gobierno mayoritario en Canadá, por ejemplo, pueden proporcionar diversos tipos de poder de negociación a ciertos grupos de interés, a diferencia de lo que ocurre en los periodos de gobierno minoritario. Por su parte, los periodos de gobierno unificado en Estados Unidos, con un fuerte mandato presidencial, pueden dar lugar a un conjunto distinto de facultades gubernamentales y, por lo tanto, repercutir de manera diferente sobre la relación bilateral, en comparación con los periodos de gobierno dividido.<sup>14</sup> De esta manera, resulta útil tomar en cuenta que los efectos descritos en este ensayo no son todos uniformes y unidireccionales, sino contingentes.<sup>15</sup> El resto de este trabajo intenta explicar algunos de estos efectos contingentes en la relación entre Canadá y Estados Unidos.

#### LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Las estructuras de gobierno de Canadá y Estados Unidos presentan numerosas y variadas diferencias. En lugar de exponer una visión de conjunto de las divergencias institucionales, en esta sección esbozaré algunas

---

R. Kent Weaver (comp.), *The Collapse of Canada?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 7-75.

<sup>14</sup> Susanne Lohmann y Sharyn O'Halloran, por ejemplo, sostiene que "en presencia de conflictos partidistas y un gobierno dividido, los miembros del partido mayoritario en el Congreso pueden recurrir a ciertos medios para obstaculizar que el presidente haga uso de la autoridad delegada, lo que lo obliga a amoldarse a las presiones proteccionistas de los primeros. Como consecuencia, el gobierno dividido tendería a ir aparejado de mayores niveles de protección". Véase, Susanne Lohmann y Sharyn O'Halloran, "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence", *International Organization*, vol. 48, núm. 4, otoño de 1994, pp. 595-632.

<sup>15</sup> Véase, R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, "Assessing the Effects of Institutions", pp. 1-41, y "When and How Do Institutions Matter?", en Weaver y Rockman, *op. cit.*, pp. 445-461.

de las diferencias básicas y sus implicaciones para el acto de gobierno y para las relaciones bilaterales.

### *Separación vs. concentración de poderes*

La diferencia más obvia entre los procesos de elaboración de políticas en Ottawa y en Washington es la relación que mantienen sus poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>16</sup> En Ottawa, el primer ministro y su gabinete son casi siempre miembros de la legislatura y casi todos los ministros del gabinete son miembros de la Cámara de los Comunes. La necesidad de preservar la confianza de los Comunes, a su vez, requiere de que exista una fuerte disciplina de partido en el seno de la Cámara para impedir que el gobierno sea derrotado, lo cual tiende también a generar comisiones legislativas débiles, debido a que el gobierno hace uso de su mayoría en las mismas para asegurar que no se hagan enmiendas que vayan a encontrar una fuerte resistencia por parte del gobierno.<sup>17</sup> Y aunque el sistema canadiense es formalmente bicameral, únicamente en situaciones excepcionales el Senado actúa como supervisor del Ejecutivo.<sup>18</sup>

La concentración de poder en el gobierno nacional canadiense es aún mayor en virtud de sus reglas electorales: el sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales para la Cámara de los Comunes generalmente da como resultado mayorías legislativas de partido único, a partir de pluralidades en el voto popular. Esto, aunado a la disciplina de partido, da por resultado un proceso legislativo más cerrado que en Estados Unidos, en el cual la legislatura desempeña una función muy débil en cuanto al bloqueo y a la proposición de enmiendas. Sin embargo, los reglamentos electorales canadienses ocasionalmente han producido go-

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Richard Simeon y Elaine Willis, "Democracy and Political Institutions in Canada and the United States", en Keith Banting, George Hoberg y Richard Simeon (comps.), *Canada and the United States in a Changing World* (en prensa); así como Roger Gibbins, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States: Differences that Count*, Peterborough, Broadview, 1993.

<sup>17</sup> Sin embargo, la concentración del poder en el Ejecutivo canadiense no debe exagerarse. Para una exposición clara al respecto véase, A. Paul Pross, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", *Canadian Journal of Political Science*, núm. 18, junio de 1985, pp. 235-266.

<sup>18</sup> Véase, C.E.S. Franks, *Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

biernos minoritarios, lo que a su vez ha dado oportunidad a los partidos políticos menores con cierta representación en la Cámara de los Comunes de influir sobre la agenda y las acciones políticas.

Estados Unidos, por otro lado, se caracteriza por un proceso de elaboración de políticas en el que el poder es fragmentado y con múltiples opciones de veto. La más obvia de éstas es la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que se ha profundizado aún más por el predominio del control dividido entre los partidos sobre ambos poderes, a lo largo de los últimos cuarenta años.<sup>19</sup> Asimismo, el número de opciones de veto aumenta como resultado del bicameralismo efectivo, una débil disciplina de partido en ambas cámaras legislativas, comités legislativos relativamente autónomos y reglas de cierre en el Senado que permiten que ciertas minorías impidan los cambios. Si en Canadá las coaliciones legislativas generalmente son muy estables y de un solo partido, en Estados Unidos son frecuentemente *ad hoc* y bipartidistas, aunque sólo sea en grado mínimo. Dado que en el Congreso estadounidense la disciplina de partidos es débil, cada legislador, en lo individual, tiene un cierto poder de negociación, que es casi inexistente en Canadá.

Estas diferencias institucionales básicas ejercen diversos efectos importantes sobre el proceso de elaboración de políticas y sobre la relación bilateral en ambos países. En primer lugar, el Ejecutivo tiene menos posibilidades en Washington de detentar el monopolio de la especialización y la definición de la agenda que en Ottawa. Más aún, un grupo de interés que hace cabildeo en Estados Unidos cuenta con muchas más puertas de entrada al sistema para hacerse escuchar y es probable que, en este país, su acción apunte más hacia la legislatura que un grupo de interés canadiense. El hecho de que existan mayores opciones de veto, así como más participantes y más posibilidades de participación para los actores no gubernamentales significa que el proceso legislativo estadounidense tiende a ser más lento y complicado que en Canadá. También es más factible en Estados Unidos que ciertas minorías organizadas y decididas, incluidos los grupos de interés sobre un tema único (armas, aborto, etc.), puedan impedir que se lleven a cabo cambios legislativos que amenacen sus intereses. Por otra parte, la legislatura estadounidense es más compleja y detallada que la canadiense debido a que el Congreso

<sup>19</sup> James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, 1989, pp. 613-655.

y el Ejecutivo generalmente difieren en sus preferencias políticas (especialmente si están bajo el control de partidos distintos) y el primero busca asegurarse de que el Ejecutivo no pueda hacer valer las suyas por sobre las que él estableció en la legislación. Existen mayores probabilidades de que se dé un estancamiento político en Estados Unidos que en Canadá, cuando menos en lo tocante a temas que no implican conflictos entre la federación y las provincias.

La legislación estadounidense es más susceptible de ser incongruente en sus objetivos, precisamente porque refleja las múltiples e inconexas metas de muchos actores, que oponen sus intereses –muy razonables en el plano abstracto– y programas a aquellos sugeridos por otros legisladores. Las instituciones políticas federales de Canadá tienen hasta cierto punto mayor capacidad para innovar políticas y evitar imposiciones. Un buen ejemplo de ello es la respuesta que cada país dio a la crisis energética de los setenta: tanto el presidente Carter como los gobiernos liberales de Pierre Trudeau propusieron importantes iniciativas en materia de política energética, pero mientras que el Programa Nacional de Energía se adoptó íntegramente, el programa de energía de Carter fue despojado de muchas de sus iniciativas más audaces.<sup>20</sup>

Las diferencias institucionales influyen también sobre la forma en que se manejan las fricciones regionales en ambos países. El Senado estadounidense, electo, efectivo, equilibrado (respecto de la Cámara de Representantes) y cuyos miembros prácticamente no son coercionados por la disciplina de partido, constituye un importante instrumento para representar y resolver las tensiones regionales. En Canadá, por el contrario, la ineficacia del Senado, la estricta disciplina legislativa de partido y unas reglas electorales que sobrerrepresentan a algunas regiones y no representan suficientemente a otras en el comité político del partido gobernante de la Cámara de los Comunes han dado lugar a un siste-

<sup>20</sup> Harvey Feigenbaum, Richard Samuels y R. Kent Weaver, "Innovation, Coordination and Implementation in Energy Policy", en Weaver y Rockman, *op. cit.*, pp. 42-109. Sin embargo, aquí caben ciertas aclaraciones. Primero, la capacidad institucional para imponer pérdidas es más probable que se dé en los periodos de gobierno mayoritario. Segundo, ésta es más factible cuando el partido en el gobierno está dispuesto a afrontar los costos políticos. Tercero, ello sólo ocurre cuando la política se refiere exclusivamente a áreas de jurisdicción federal y no plantea mayores obstáculos constitucionales. La renuencia que mostrara Ottawa a últimas fechas a proponer claramente políticas de recorte en materia de política social refleja una actitud de prudencia en cuanto a estos puntos, a la luz del referéndum sobre la soberanía de Quebec.

ma en el que los alcaldes de las provincias (por medio del federalismo ejecutivo) y los ministros de los gabinetes locales desempeñan una función más importante en la solución de los conflictos regionales. El sistema estadounidense no propicia tanto la separación regional, dado que ofrece múltiples canales de presión en los cuales el poder puede ser compartido y el veto ejercido. Las políticas de asignación de recursos en Estados Unidos promueven un trato equitativo, independientemente del grado de necesidad (asignación ineficiente), y se otorgan beneficios adicionales a las localidades que tienen aliados poderosos en el Congreso; por el contrario, el sistema canadiense se basa en el otorgamiento de compensaciones a las regiones más pobres y se conceden prestaciones adicionales a las regiones que tienen algún poder de negociación política, a los ministros poderosos o a los grupos con peso electoral en comicios cerrados.<sup>21</sup>

Estas diferencias institucionales entre Canadá y Estados Unidos tienen varias consecuencias importantes sobre su relación bilateral. Quizá lo más obvio es que la repercusión de los acuerdos institucionales está en función del grado de susceptibilidad de ambos sistemas a las presiones proteccionistas que ejercen ciertas industrias y la manera como se opone resistencia a dichas presiones. En el caso de Estados Unidos, la permeabilidad de su sistema político hace al país particularmente susceptible a las presiones proteccionistas. La existencia de múltiples opciones de veto en los procesos de legislación y ratificación de tratados tiende a crear dificultades particulares para la negociación y ratificación de aquellos acuerdos (y la legislación interna del país) que buscan resolver las disputas sobre la descarga de costos y la explotación de los recursos compartidos. Tal es el caso, por ejemplo, de los representantes de los estados productores de carbón en Estados Unidos, quienes lograron en parte que se postergaran las enmiendas a la Ley para la Limpieza del Aire (*Clean Air Act*), la cual habría dado por resultado la reducción del volumen de lluvia ácida en Canadá durante muchos años.<sup>22</sup>

Asimismo, el sistema estadounidense puede poner trabas a los tratados relacionados con asuntos tales como los recursos compartidos y las prácticas restrictivas y de fomento (por ejemplo, barreras arancelarias

<sup>21</sup> Respecto de las influencias regionales sobre el gobierno federal canadiense, véase, Herman Bakvis, *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

<sup>22</sup> Véase, Gary C. Bryner, *Blue Skies, Green Politics: The Clean Air Act of 1990*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1993.



y no arancelarias). En 1981, por ejemplo, el presidente Reagan se vio obligado a anular un acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sobre pesqueras de la costa este, dada la oposición por parte de la industria nacional,<sup>23</sup> aunque finalmente ambos países llegaron a un convenio. Asimismo, en 1993, el TLCAN encontró una oposición tan fuerte por parte de los demócratas del Congreso que incluso algunos de los propios asesores del presidente Clinton lo exhortaron a que lo abandonara.<sup>24</sup> Éste no lo hizo y el Tratado fue finalmente aprobado por un margen suficiente. En el caso del TLCAN, lo mismo que en el del voto sobre el GATT en 1994, el hecho de que la votación se hiciera con el método de la “vía rápida”, que obliga al Congreso a emitir un voto único sea éste a favor o en contra, fue un elemento importante que permitió la liberación comercial. De acuerdo con este método, no era posible hacer enmiendas para eliminar disposiciones poco populares, lo cual habría significado el fin del Tratado. El aspecto más general que debe subrayarse aquí es que el sistema estadounidense, sin embargo, tiene la suficiente capacidad para superar sus limitaciones institucionales. En particular, para resistir parcialmente a las presiones proteccionistas los legisladores han delegado un alto grado de autoridad en materia de política comercial a los cuerpos especializados y al presidente, con lo que ellos se protegen de tales presiones (o bien ceden hasta un cierto punto, que no amenace en lo fundamental al régimen de libre comercio).<sup>25</sup>

Si bien el resultado final que lograron en Estados Unidos tanto el acuerdo pesquero como el de libre comercio sugiere que sí existen formas de eludir las muchas opciones de veto que presenta su sistema, el proceso canadiense es muy distinto. En Ottawa, la ratificación de un tratado suele suscitar problemas sólo en casos realmente excepcionales (como, por ejemplo, en el del ALCEU, en el cual los liberales tenían el control y la intención de movilizar a un grupo mayoritario del Senado canadiense no electo, con el fin de bloquear temporalmente el Acuerdo). En realidad, el sistema electoral canadiense hace posible convertir a un grupo

<sup>23</sup> Véase, Donald Barry, “The US Senate and the Collapse of the East Coast Fisheries Agreement”, *Dalhousie Review*, núm. 62, otoño de 1982, pp. 495-550. Véase también la comparación con Canadá, en Thomas Keating, “Domestic Groups, Bureaucrats and Bilateral Fisheries Relations”, *International Journal*, vol. 39, núm. 1, invierno de 1983, pp. 147-170.

<sup>24</sup> Bob Woodward, *The Agenda: Inside the Clinton White House*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994, pp. 317-319.

<sup>25</sup> Destler, *op. cit.*; Goldstein, *op. cit.*

plural de votantes favorables a una postura política dada en mayorías legislativas que impongan su voluntad sobre aquellos que se oponen. Como lo demostró el caso del ALCCEU, esto puede constituir un mecanismo útil para lograr incluso la ratificación de acuerdos bilaterales que vayan a causar una dislocación económica importante. Es difícil imaginar que un tratado con tal grado de oposición pública pudiera ser aprobado en el Congreso estadounidense.

Sin embargo, la existencia de múltiples opciones de veto no sólo dificulta la ratificación de tratados. Como Robert Putnam lo ha señalado, también puede tener otras consecuencias en el proceso de negociación, como, por ejemplo, el que ciertos gobiernos se rehúsen a negociar un acuerdo con Estados Unidos por temor a que éste no pueda ratificarlo o cumplirlo. Pero, por otra parte, también la multiplicidad de vetos puede aumentar el poder de negociación de Estados Unidos frente a sus socios. Así, por ejemplo, los representantes estadounidenses podrían argumentar durante las negociaciones que, pese a su deseo de ceder en un punto dado, esto no les es posible porque el Congreso no lo aceptaría o bien podrían también dar marcha atrás luego de haber concertado un acuerdo y decir: “Disculpen, pero tendrán que mejorarlo”. En resumen, en el plano internacional las debilidades internas pueden convertirse en un elemento de fuerza.<sup>26</sup> Es claro que en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos ambos aspectos han estado presentes. John W. Holmes fue casi el único crítico canadiense que afirmó que Estados Unidos era “cada vez más incapaz de mantener relaciones razonables con el resto de los países”.<sup>27</sup> Sin embargo, las objeciones planteadas por el Congreso lograron en efecto que los socios que negociaban con Estados Unidos hicieran concesiones de último minuto, tanto en el caso del ALCCEU como en el del TLCAN.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460. Véase también la discusión de la estrategia “buen policía/mal policía” (*good cop/bad cop*) en Nivola, *op. cit.*, cap. 6.

<sup>27</sup> John W. Holmes, *Life with Uncle: The Canadian American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, citado en Kim Richard Nossal, “The Imperial Congress: The Separation of Powers and Canadian-American Relations”, *International Journal*, vol. 44, núm. 4, otoño de 1989, p. 867.

<sup>28</sup> Por supuesto no podemos saber a ciencia cierta si Estados Unidos consiguió un mejor trato que el que hubiera podido lograr sin ese juego en dos niveles. Lloyd Cutler, por ejemplo, sostiene que los socios de negociación de Estados Unidos saben que deben guardarse algunas cartas para las negociaciones subsiguientes con el Congreso. Véase, Lloyd N. Cutler, “To Form a Government”, *Foreign Affairs*, núm. 51, otoño de 1980,

Por su parte, el modelo de gobierno minoritario intermitente en Canadá ha tenido también efectos importantes sobre la relación bilateral. Los partidos de izquierda han sido siempre los principales beneficiarios de esa opción de intercambiar apoyo para la permanencia de un gobierno minoritario por concesiones políticas. Las presiones que ejercieron los partidos de izquierda sobre los gobiernos liberales minoritarios fueron factores importantes que contribuyeron a llevar a la práctica iniciativas sociales democráticas –como las pensiones de retiro conforme a los recursos económicos y a las contribuciones, y el programa Medicare–, así como medidas económicas de carácter nacionalista, tales como la creación de Petro-Canada. Las diferencias que presentan las políticas sociales (especialmente en los servicios de salud) han dado lugar, a su vez, a otra fuente de fricciones entre Canadá y Estados Unidos, a saber, el temor por parte del primero de que una integración económica más estrecha haga bajar la calidad de sus programas de asistencia social, que son más generosos. En Estados Unidos, las numerosas opciones de veto se han reflejado en que las principales innovaciones políticas en materia social han ocurrido principalmente en aquellos periodos en los que los presidentes a favor de las reformas tenían el apoyo de una gran mayoría en el Congreso (1935 y 1965, por ejemplo). Como se observó antes, la existencia de un menor número de opciones de veto en Ottawa y la capacidad de los partidos de izquierda para presionar a los gobiernos minoritarios contribuyeron a que se promoviera una asistencia social más generosa. La diferencia en la calidad de la asistencia social provocó temores en Canadá en el sentido de que se iniciara una “carrera hacia la muerte” en materia de política social, lo cual, a su vez, complicó los procesos políticos para ratificar el ALCCEU, creado con la intención de contar con un mecanismo que regulara y limitara las políticas restrictivas y de fomento de ambos países para la industria y el comercio.

De igual forma, las diferencias institucionales dieron lugar a discrepancias en cuanto a los tipos de prácticas de fomento que aplican ambos países, las cuales, a su vez, tienden a causar conflictos comerciales. La débil disciplina de partido y las diferentes bases de representación en

---

p. 135. En realidad, es posible que los negociadores estadounidenses pudieran ponerse de acuerdo para permitirles actuar de tal modo. En todo caso, los complejos cálculos anticipatorios que se dan en tales negociaciones llevan en ellos grados muy altos de probabilidad de que se hagan conjeturas erróneas y que fracasen las negociaciones.

ambas cámaras del Congreso estadounidense impiden el desarrollo de una asistencia dirigida hacia regiones específicas, debido a que las mayorías suelen oponerse a que se brinde este tipo de ayuda particularizada. Si bien no es imposible lograr convenios de intercambio de favores políticos (la coalición entre los grupos de apoyo a los precios de los productos agrícolas, a los vales de alimentos y al salario mínimo es el que mejor se ha analizado), sí resulta difícil mantenerlos, especialmente debido a la ausencia de un instrumento legislativo único que reúna todos los elementos que comprende esta práctica de ayuda recíproca. En efecto, una de las características más criticadas del sistema estadounidense es su incapacidad para destinar recursos a las áreas que más los necesitan (por ejemplo, las zonas marginadas); en lugar de ello se tiende a repartirlos de manera indiferenciada con el fin de mantener las coaliciones mínimas para ganar tanto en la Cámara como en el Senado.

En Canadá, por el contrario, la disciplina de partido y el foro central de negociación del gabinete hacen que el establecimiento de convenios de intercambio de favores políticos respecto de asuntos relacionados con regiones específicas sea relativamente sencillo. No es de sorprender, por lo tanto, que las agencias regionales de desarrollo hayan proliferado en Canadá, al igual que los apoyos financieros para empleadores regionales (como Sydney Steel), mismos que podrían provocar protestas de parte de los competidores de Estados Unidos, en donde programas similares han sido menos numerosos.

La división del control del Congreso y el Ejecutivo entre los partidos puede también tener efectos importantes sobre la relación bilateral. Según las observaciones de algunos analistas, sí “punto muerto” y “estancamiento” son los términos más empleados para referirse a los gobiernos divididos, éstos resultan aún más aplicables cuando las diferencias partidistas entre el presidente y el Congreso son muy grandes y las preferencias de los electores son ambiguas y/o débiles. Por el contrario, cuando las diferencias partidistas son menos marcadas y las preferencias electorales más claras o intensas, es posible que se dé una “puja” competitiva entre el presidente y los líderes congresistas del partido contrario, como ocurrió, por ejemplo, con la legislación ambiental a principios de los setenta, las prestaciones de seguridad social en 1972 y la disminución de impuestos en 1981.<sup>29</sup> Un buen ejemplo de los posibles efectos

<sup>29</sup> Véase por ejemplo, Timothy J. Conlan, “Competitive Government in the United

transfronterizos de dicha puja es el temor que expresaron algunos analistas canadienses a finales de 1994 en el sentido de que una guerra de ofertas entre el presidente Clinton y el nuevo presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, respecto de la reducción de impuestos pudiera incrementar los déficit presupuestales de Estados Unidos, lo que a su vez provocaría la elevación de las tasas de interés, del déficit presupuestal y de los impuestos en Canadá.<sup>30</sup>

Las diferencias en la facilidad con la que los grupos de interés logran tener acceso institucional pueden ejercer también un fuerte efecto en la relación bilateral, el cual tal vez constituya la mayor amenaza a largo plazo para la soberanía canadiense. Este fenómeno es lo que podríamos denominar “mercadeo político de tribunales” (*political venue-shopping*).<sup>31</sup> Ya antes me referí a lo que es el “mercadeo de jurisdicciones” estándar, en el cual las empresas provocan un enfrentamiento entre los estados, provincias y localidades con el fin de obtener las mejores condiciones en materia de mejoras a la infraestructura, concesiones fiscales, etcétera. Sin embargo, cuando los grupos de interés no logran obtener de la jurisdicción de su propio país un arreglo que les satisfaga, tienen también la posibilidad de apelar a una jurisdicción política en otro país para que ésta tome una decisión política contraria a la decisión que ellos objetan en su país de origen o que, cuando menos, mejore su posición negociadora frente a dicho gobierno. Un caso evidente en este sentido es el cabildeo realizado por el grupo étnico *Cree* ante la Asamblea del Estado de Nueva York y las autoridades del Estado de Nueva York para anular el último acuerdo de compra de energía eléctrica a Hydro-Quebec, con el propósito de forzar la prórroga del proyecto hidroeléctrico Great Whale.

¿Fue ése el único caso de un “mercadeo político de tribunales” o podría repetirse? En mi opinión, es poco probable que esto no vuelva a ocurrir

---

States: Policy Promotion and Divided Party Control”, *Governance*, vol. 4, núm. 4, octubre de 1991, pp. 403-419; John B. Gilmour, “Bargaining between Congress and the President: The Bidding Up Phenomenon”, ponencia presentada en la junta anual de 1990 de la Asociación Americana de Ciencias Políticas; David Vogel, “Representing Diffuse Interest in Environmental Policymaking”, en Weaver y Rockman, *op. cit.*, p. 268.

<sup>30</sup> Véase, Jeffrey Simpson, “Clinton and Gingrich are in a Race, Which Means Canada Will Lose It”, *Globe and Mail*, Toronto, 16 de diciembre de 1994, p. A20.

<sup>31</sup> Sobre este tema véase, Frank Baumgartner y Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

y con resultados absolutamente negativos para Canadá.<sup>32</sup> Imaginemos la siguiente situación: el Parti Québécois lleva a cabo un referendo sobre la soberanía y triunfa –lo cual no es lo más probable en este momento, pero ciertamente podría suceder en un futuro no lejano. Los grupos indígenas de Quebec se oponen, ¿a quién pueden acudir para fortalecer su postura de negociación? ¿Por qué no recurrir al Congreso estadounidense y pedir a este país que se niegue a reconocer a un Quebec soberano, o bien que el Congreso impida el ingreso de Quebec al TLCAN hasta que éste firme un acuerdo que reconozca el derecho de los grupos indígenas quebequeses a la autodeterminación? Tal estrategia podría tener éxito en el Congreso, pues permitiría que los legisladores votaran por dos asuntos que, si bien, no son temas candentes en Washington, sí gozan de un gran apoyo popular, a saber, los derechos de los grupos indígenas y la unidad canadiense. Más importante aún, un voto que condicionara el ingreso de Quebec al TLCAN y el apoyo de la provincia a las demandas de los grupos indígenas no acarrearía prácticamente ningún costo político para la mayoría de los legisladores estadounidenses. Muchos de ellos (cuando menos los demócratas, que en general apoyan más los derechos de los grupos indígenas y las demandas ambientales) probablemente votarían a favor de que se negara el ingreso de Quebec al TLCAN, siempre que el motivo de ello se expresara en términos de los derechos de los grupos indígenas y que tuviera un amplio apoyo en Estados Unidos de parte de los grupos ambientalistas y de quienes defienden los derechos de las etnias. De esta manera, dado que los republicanos han sido generalmente mucho menos sensibles a tales temas, la posibilidad de que Estados Unidos reconociera a Quebec y apoyara su ingreso al TLCAN dependería de que aquellos conservaran el control del Congreso en futuras elecciones.

Obsérvese que, en una situación semejante, el resto de Canadá se encontraría en una posición sumamente difícil: por un lado, lo más probable sería que necesitara de toda la ayuda posible para manejar el asunto con Quebec y, por el otro, no podría menos que sentirse aterrado ante la perspectiva de que se erosionara aún más la soberanía nacional como resultado de un precedente negativo tan fuerte y visible como sería la idea de que es necesario recurrir a un “mercadeo de tribunales” para obtener

<sup>32</sup> Nossal destaca las limitaciones de los esfuerzos de cabildeo de Canadá en Washington (Nossal, *op. cit.*). Debe notarse, sin embargo, que su argumento se basa en el cabildeo por parte del gobierno canadiense, no por grupos canadienses de “interés público”.

un mejor acuerdo político en Washington que el que se puede conseguir en casa. Y es indudable que, tratándose de políticas, dicho “mercadeo de tribunales” sería básicamente una calle de un solo sentido –o, mejor dicho, un vuelo sin retorno–, de Ottawa a Washington. El sistema estadounidense es simplemente mucho más permeable a múltiples influencias e intereses y a la formación de coaliciones *ad hoc* de los tipos más diversos e incluso bizarros. Si los grupos canadienses lograran exponer su caso de tal manera que prometiera dividendos políticos internos (o mejor aún, que causara culpabilidad política a quien *no* se adhiriera a él), lo más probable es que los políticos estadounidenses mordieran el anzuelo. Es fácil imaginar que los líderes políticos de ambas naciones negociarían para evitar el “mercadeo de tribunales” por parte de los grupos de interés del otro país, pero, aquí de nuevo, lo más probable es que el efecto fuera distinto en cada caso, pues dada la falta de control de la agenda central y de la permeabilidad del proceso político en Washington, no habría manera alguna de lograr que se aceptara un convenio semejante en Estados Unidos.

Sin embargo, para que no se piense que todos los cabilderos canadienses habrán entonces de emigrar pronto a Estados Unidos, debe recordarse que los grupos de interés de ese país consideran que hacer cabildeo en Washington es una estrategia útil únicamente si se presentan algunas de estas situaciones: *i*) que las acciones estadounidenses sean susceptibles de afectar los resultados en Canadá; *ii*) que la actividad de cabildeo realizada por los grupos de interés canadienses en Estados Unidos tenga posibilidades de éxito y, *iii*) que los grupos de interés estadounidenses que comparten los mismos objetivos tengan pocas probabilidades de entrar en acción o de tener éxito sin apoyo externo.

En lo que se refiere a la primera situación, es poco factible que ésta se presente en la diversidad de casos en los que los efectos transfronterizos son débiles, siendo entonces más conveniente para los grupos canadienses el actuar como “polizones” de los esfuerzos realizados por los grupos estadounidenses y concentrar sus escasos recursos en el norte de la frontera, si el apoyo externo de la tercera condición no es requerido.

La segunda situación –probabilidades de éxito para los grupos de interés canadienses en los mercados políticos estadounidenses– es más compleja. El “mercadeo de tribunales” transfronterizo suele ser más accesible para ciertos intereses canadienses que para otros, dado que éste depende de las alianzas establecidas con grupos estadounidenses y de los valores de los políticos de ese país a los que se apela. Así, por ejemplo,

sí sería factible que los grupos ecologistas canadienses realizaran un “mercadeo de tribunales”, en virtud de que los grupos ambientalistas de Estados Unidos son relativamente fuertes y de que la mayoría de los estadounidenses tienen muy en alto la protección ambiental. En el caso contrario, es menos probable que los grupos canadienses que pugnan por políticas sociales más amplias, mayor protección a los sindicatos obreros y a los trabajadores, o un control de armas más estricto intentaran hacer avanzar su causa mediante una acción en Estados Unidos, dado que las perspectivas de que tuvieran éxito por este medio son muy pocas y, por lo tanto, los dividendos que podrían esperar obtener luego de invertir sus escasos recursos serían relativamente bajos.

El cálculo político para los grupos de interés empresariales es sin duda más difícil. Las corporaciones con base en Canadá tienen presumiblemente pocas perspectivas de éxito mediante una actividad de cabildeo en Estados Unidos, dado que por lo general son competidoras de empresas estadounidenses, las cuales pueden apelar a argumentos nacionalistas sobre el empleo y los intereses de su país. La mejor opción que tendrían para formar alianzas podría ser recurrir a los clientes y proveedores establecidos en Estados Unidos. Las subsidiarias canadienses de empresas estadounidenses son tal vez las que se encuentran en mejor posición para hacerse escuchar, por medio de sus casas matrices y sociedades comerciales en Estados Unidos, pero esto sólo si los intereses de la subsidiaria coinciden con los de la empresa matriz. En caso contrario –por ejemplo, si la filial quiere que se reduzcan las restricciones a las importaciones canadienses y la casa matriz se opone–, la subsidiaria podría entonces perder toda fuerza en Washington. Por otra parte, las filiales canadienses de empresas con base en otros países –como las automotrices japonesas que fabrican en Canadá– tal vez se encuentren en una situación aún más débil, dado que es probable que los intereses que defienden sean vistos con suspicacia en Estados Unidos y que los grupos de cabildeo de sus empresas en Washington sean más afines y sensibles a los intereses de las subsidiarias estadounidenses que a las canadienses. Su mejor alternativa sería, entonces, establecer alianzas con otras compañías que producen en Canadá y, preferentemente, aquellas cuya matriz se encuentra en Estados Unidos.



### *Burocracias*

Tanto en Estados Unidos como en Canadá las burocracias están altamente profesionalizadas, aunque la del primero tiene en los rangos superiores un cuadro de políticos elegidos por votación, mismo que no existe en Ottawa. El hecho de que el estrato superior de la burocracia estadounidense esté sujeto a rotación puede crear problemas para la relación bilateral, como resultado de la falta de experiencia de muchos de sus funcionarios, especialmente al inicio de su ejercicio. Suele así suceder que negociaciones que estaban en curso queden suspendidas al inicio de cada nuevo mandato presidencial, mientras el equipo recién llegado toma posesión, se familiariza con los expedientes y define su posición, y también ocurre que iniciativas recientes sean pospuestas hasta que el nuevo equipo pone al día el trabajo acumulado. La consecuencia de esto sobre la relación bilateral es que los esfuerzos para establecer mecanismos que resuelvan los conflictos son objeto de drásticas “paradas y arranques”, que coinciden con el ciclo electoral de Estados Unidos.

### *Activismo judicial*

Históricamente, los tribunales estadounidenses han desempeñado una función más activa que los canadienses en la impugnación de la legislación. Aun cuando la introducción de una Carta de Derechos y Libertades en la Constitución Política canadiense de 1982 aumentó el activismo judicial en el país, es aún más frecuente que los tribunales estadounidenses impugnen las decisiones legislativas y ejecutivas. Si bien, en teoría, el activismo judicial en Estados Unidos podría incluso abarcar la ratificación de acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos bilaterales entre Canadá y Estados Unidos cuyo propósito es, entre otros, controlar los derrames y regular las prácticas restrictivas y de fomento, en la práctica los tribunales de ambos países siempre han evitado interferir en la ratificación de los acuerdos internacionales por los gobiernos nacionales. Así, por ejemplo, en 1994 la Suprema Corte de Estados Unidos permitió que se integrara un tribunal de apelaciones que dictaminó que los jueces federales no tenían competencia para determinar que la administración

Clinton hubiera debido dar a conocer un informe detallado sobre el efecto ambiental derivado del TLCAN, antes de que éste fuera ratificado.<sup>33</sup>

Sin embargo, el freno judicial en Estados Unidos ha sido menos estricto respecto de las decisiones emitidas por los organismos reguladores y los tribunales bilaterales de comercio. La tendencia de los grupos de interés estadounidenses a apelar los fallos que han perdido ante los tribunales deja ver que no se puede tener la certeza de que las resoluciones que se emiten en materia de legislación y regulación serán las definitivas en el país. La permeabilidad del sistema judicial también da lugar al ejercicio de acciones jurídicas extraterritoriales por parte de Estados Unidos, en virtud de que muchas de éstas son iniciadas a partir de juicios entablados por las partes privadas, lo cual resulta especialmente cierto en los casos relacionados con los antimonopolios.<sup>34</sup> En resumen, la permeabilidad del sistema judicial ha dificultado los intentos por regular las prácticas restrictivas y de fomento, a la vez que ha incrementado el ejercicio de acciones jurídicas extraterritoriales por parte de Estados Unidos.

### *Federalismo*

Tanto Canadá como Estados Unidos tienen sistemas federales, con gobiernos subnacionales considerablemente autónomos, pero aquí también ambos tipos de federalismo presentan importantes diferencias. El gobierno federal de Canadá está mucho más limitado que Washington, dado que el primero debe negociar con las provincias en una diversidad de áreas políticas. En este sentido, Grace Skogstad ha afirmado que: “pese a la concentración de poder ejecutivo que permite el sistema parlamentario, el estado nacional canadiense podría enfrentar un problema de dispersión de la autoridad, similar al creado por el sistema congresista de Estados Unidos, en virtud del peso real del federalismo político”.<sup>35</sup> Las diferencias que presentan ambos federalismos son particularmente importantes en lo relativo a las negociaciones comerciales. En Canadá, “los gobier-

<sup>33</sup> Joan Biskuupic, “Court Weighs Effect of Uncounseled Conviction on Sentencing Guidelines”, *Washington Post*, 11 de enero de 1994, p. A4.

<sup>34</sup> Graham, *op. cit.*

<sup>35</sup> Grace Skogstad, “The State, Organized Interests and Canadian Agricultural Trade Polic: The Impact of Institutions”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 2, junio de 1992, p. 321.

nos provinciales deben ser reconocidos como participantes legítimos [...] con derecho a ser consultados y cuentan con facultades jurisdiccionales mediante las cuales pueden frustrar los objetivos de los funcionarios federales en materia de política comercial”,<sup>36</sup> situación que no tiene paralelo en Estados Unidos.<sup>37</sup>

Por otra parte, además de su influencia jurisdiccional, también en el plano nacional los alcaldes cuentan con un mayor grado de autoridad que sus contrapartes estadounidenses, es decir, los gobernadores. Tienen más presencia en el ámbito nacional, son más susceptibles de que se les considere portavoces regionales y son más activos en los debates políticos nacionales; esto por diversas razones, entre las que destacan: 1) el mayor poder que tienen los alcaldes dentro de sus jurisdicciones (los gobernadores estadounidenses deben enfrentar a menudo gobiernos divididos en sus propios estados); 2) la relativamente escasa capacidad de la Cámara de los Comunes para fungir como un cuerpo que refleje (o parezca reflejar) los intereses regionales, debido a la disciplina partidista; 3) la mayor extensión jurisdiccional de los gobiernos provinciales, en comparación con los estatales y, 4) la reducida cantidad de provincias (diez), comparada con el gran número de estados (cincuenta) en Estados Unidos, lo que hace prácticamente imposible que el presidente pueda negociar con todos los gobernadores estatales (aunque mucha gente diría que el primer ministro no puede hacerlo siquiera con sus diez alcaldes). El punto central es que las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos están menos expuestas a caer en las trampas que implica la toma conjunta de decisiones y que dificultan el que haya desviaciones del *status quo* político.<sup>38</sup>

La realidad del federalismo en ambas naciones y las diferencias entre ambos tipos de federalismo tienen diversas implicaciones para la relación bilateral. En primer lugar, el federalismo incrementa el número de causas posibles para el empleo de prácticas restrictivas y de fomento. Así,

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 329.

<sup>37</sup> Para una exposición general del papel de las provincias en la política comercial canadiense, véase, Douglas M. Brown, “The Envolving Role of the Provinces in Canada-US Trade Relations”, en Douglas M. Brown y Earl H. Fry (comps.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, University of California-Institute of Governmental Studies Press, 1993, pp. 93-144.

<sup>38</sup> Véase, Martin Painter, “Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 2, junio de 1991, pp. 269-288.

las barreras no arancelarias provinciales al comercio interprovincial (e internacional) son mucho más importantes que sus equivalentes estatales en Estados Unidos.<sup>39</sup> Resulta más difícil vigilar y sancionar a los gobiernos subnacionales por tales actividades, que a los gobiernos nacionales, y el hecho de que dichas prácticas se hayan arraigado tan profundamente en Canadá ha sido una fuente continua de tensiones comerciales en años recientes.

En segundo lugar, el federalismo dificulta que en el gobierno pueda darse una alianza para evitar tanto el “mercadeo de jurisdicciones” por parte de los intereses privados, como una “carrera hacia la muerte” originada por las presiones del sector privado. La razón es simple: mientras mayor es el número de gobiernos, resulta más difícil establecer y mantener una relación de maridaje para resistir a las presiones de los intereses privados que buscan obtener concesiones, especialmente cuando no existen mecanismos para exigir que todas las partes obedezcan. Rige aquí el mismo principio que en el sector privado: la alianza resulta relativamente sencilla cuando se trata de duopolios u oligopolios, pero muy difícil en los mercados con muchos productores. Las concesiones en costos que se otorgan como resultado de un “mercadeo de jurisdicciones” (tales como tarifas eléctricas más bajas para fundidores de aluminio o facilidades fiscales para plantas automotrices extranjeras, etc.) son particularmente susceptibles de provocar tensiones comerciales cuando brindan a los productores instalados en un país ventajas en costos sobre aquéllos establecidos en el otro país.

Un tercer efecto del federalismo se asemeja a lo antes mencionado sobre el “juego en dos niveles” en las negociaciones comerciales internacionales. Si bien, por una parte, el temor de que las provincias no lleven a la práctica los acuerdos concertados con Ottawa puede hacer que Washington se muestre más renuente a negociar, por la otra, al igual que en el caso anterior, también se presenta la posibilidad de convertir “la debilidad en fuerza” y, así, en lo relativo a ciertas políticas, el gobierno federal canadiense podría argumentar: “Lo sentimos mucho, pero necesitamos contar con la colaboración de las provincias para poner en operación estos acuerdos (respecto de asuntos laborales o ambientales, por ejemplo) y creemos casi imposible que ellas vayan a querer adoptar esto que ustedes proponen”. Sin embargo, el poder de negociación de Cana-

<sup>39</sup> Sobre las políticas restrictivas y de fomento de Estados Unidos véanse los capítulos de Kevin Archer y Peter Morici y los de John M. Kline, en Brown y Fry, *op. cit.*

dá suele ser menor que el de Estados Unidos, ya que la jurisdicción del posible veto (comparando las provincias canadienses y el Congreso estadounidense) abarca un menor número de aspectos.

### *Diferencias por las dimensiones*

Otras disparidades que presentan los procesos de elaboración de políticas y el funcionamiento institucional en Canadá y en Estados Unidos pueden atribuirse, cuando menos parcialmente, a las distintas magnitudes de la población y del aparato gubernamental en ambas naciones. Para nuestros fines tienen especial importancia tres diferencias dimensionales, cada una de las cuales puede ejercer ciertos efectos sobre la relación bilateral.

La diferencia entre Estados Unidos y Canadá que probablemente tenga mayor influencia sobre la relación bilateral es el mayor tamaño de la burocracia estadounidense. El hecho de que su economía y población sean más grandes disminuye el gasto per cápita de ciertos servicios de costo fijo (como la investigación científica y social) y hace posible que para cualquier actividad dada existan burocracias especializadas mayores que sus equivalentes canadienses. Como resultado de ello, Estados Unidos suele estar a la cabeza tanto en la elaboración de las evidencias sobre las que se basan los especialistas en políticas y los encargados de elaborarlas en ambos países, así como en las nuevas políticas resultantes de dichas evidencias. Un buen ejemplo de este fenómeno es la reglamentación de los pesticidas: como lo ha señalado George Hoberg, ambos países regulan un número similar de ingredientes activos en los pesticidas, pero dado que Canadá tiene menos de la décima parte de reguladores, “el primero cuenta con 0.1 reglas por ingrediente activo, mientras que Estados Unidos tiene 1.2”.<sup>40</sup> Un posible efecto de esta base común de evidencias es que disminuye la probabilidad de que ambos países adopten normas incompatibles.

<sup>40</sup> George Hoberg, “Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation”, *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, p. 117. Como John Holmes lo observara hace un cuarto de siglo: “Los estadounidenses, con su actitud un tanto más categórica hacia los hechos y un dispositivo infinitamente más vasto para recabarlos, tienden a tornar las conversaciones bilaterales en juntas informativas en las que los canadienses son orillados a guardar un escéptico silencio.” John Holmes, *Essays in Canadian Diplomacy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1970, p. 154.

La diferencia en las dimensiones también influye en las características de los grupos de interés de ambos países. No debería sorprendernos que en Estados Unidos, con una población y una economía diez veces más grandes que las de Canadá, las organizaciones de grupos de interés sean por lo general mucho más especializadas y relativamente grandes y que sus recursos humanos puedan realizar una acción de cabildeo más eficiente ante la burocracia y el Congreso. Incluso existe en Estados Unidos una agrupación de asociaciones de comercio –Asociaciones Nacionales de Profesionales y Comerciantes de Estados Unidos–, la cual estima que existen 7 400 asociaciones similares, con oficinas en Washington,<sup>41</sup> en las que se cuentan organismos con intereses muy específicos, como la Asociación Estadunidense de Fabricantes de Chocolates, la Asociación Internacional de Bananeros, el Instituto de la Industria de la Manteca y Aceites Comestibles (que no debe confundirse con la Asociación Nacional de Procesadores de Aceites Vegetales), el Instituto de Lavanderías Industriales, la Asociación Nacional de Aviadores Agrícolas y la Asociación Nacional de Profesionales en Gestiones para Negros. Asimismo, un estudio reciente “identificó más de 200 organizaciones que participan en la formulación de la legislación en materia agrícola”.<sup>42</sup> En contraste, el número de asociaciones que operan en Ottawa es mucho menor.

Aunque es obvio que los recursos y contactos de las organizaciones varían considerablemente, la evidencia indica que las asociaciones estadounidenses conjuntan un mayor número de intereses, más específicos y con más recursos que sus contrapartes canadienses, lo cual repercute de diversas maneras sobre la relación bilateral. Quizás el aspecto más importante es que en Estados Unidos resulta muy difícil ofrecer pagos paralelos y comisiones con el fin de beneficiar a la relación bilateral, debido a que son demasiados los grupos que buscan obtener concesiones par-

<sup>41</sup> David Segal, “Main Street America Has Advocates Aplenty”, *Washington Post*, 10 de julio de 1995, p. A1.

<sup>42</sup> Robert H. Salisbury, “The Paradox of Interest Groups in Washington: More Groups, Less Clout”, en Anthony King (comp.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 2a. ver., p. 209. Sin embargo, no debe subestimarse la diversidad de organizaciones de grupos de interés por sectores que existen en Canadá, especialmente en el ramo agrícola. Véase, por ejemplo, Skogstad, *op. cit.*, pp. 330-332 y, de la misma autora, “The Firm Policy Community and Public Policy in Quebec and Ontario”, en William D. Coleman y Grace Skogstad, *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1989, pp. 59-92.

ticulares. Más aún, los grupos especializados que prefieren el *status quo* sobre cualquier posible modificación pueden recurrir a las múltiples opciones de veto que existen en el sistema para obstaculizar dichos cambios.

En tercer lugar, las diferencias en las dimensiones de ambos países se reflejan también en la representación de ciertos intereses difusos, como son los de los consumidores, las mujeres y las minorías étnicas (y, en el caso canadiense, minorías respecto de la lengua oficial). Según la formulación de Mancur Olson, de acuerdo con las modificaciones de Terry Moe y otros, los grupos de interés relativamente difusos pueden superar el problema de los “polizones” cuando el grupo en cuestión es pequeño, cuando están en posibilidad de que los beneficios particulares que ofrecen sean únicamente para los miembros de la asociación o cuando cuentan con el apoyo de empresarios que, ignorando las leyes de la razón, están dispuestos a cubrir los costos de la organización y de los seguidores que quieran adherirse. Las poblaciones de ambos países son demasiado grandes para que la mayor parte de los grupos cumpla la primera condición. En el supuesto de que en los dos países el porcentaje de la población dispuesta a prescindir de los beneficios económicos fuera igual, el número absoluto en un sector dado en Estados Unidos sería diez veces mayor y, por ende, podría establecer una base económica mayor para dichas organizaciones en este país que en Canadá. Asimismo, el tamaño absoluto de la población permite ofrecer economías de escala para el otorgamiento de beneficios particulares (por ejemplo, reducir los costos unitarios de publicación de la revista mensual de la Unión de Consumidores, *Consumer Reports*), lo que da por resultado que en Estados Unidos exista un número mucho mayor de organizaciones de “intereses difusos” que pueden subsistir sin el apoyo del gobierno. Para compensar dicha deficiencia, el gobierno federal de Canadá ha creado grupos de este tipo en diversas áreas, práctica que en opinión de un parlamentario conservador del gobierno de Mulroney es como distribuir balas para que le disparen al gobierno.<sup>43</sup> No obstante, estas organizaciones adolecen de la vulnerabilidad resultante de dicha dependencia.

En general, los grupos estadounidenses que representan intereses relativamente difusos son más numerosos, cuentan con más recursos y tienen más puertas de acceso (los tribunales, las legislaturas) hacia la

<sup>43</sup> Citado en “How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups”, Susan D. Phillips (comp.), *How Ottawa Spends, 1991-1992: The Politics of Fragmentation*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 197.

elaboración de políticas que sus contrapartes en Canadá. Por ejemplo, al hacer una comparación de organizaciones ambientalistas semejantes en ambos países, George Hoberg encontró que las de Estados Unidos son mucho más grandes, con un grado más alto de profesionalización y, por lo tanto, más aptas para incluir a los intereses corporativos que las de Canadá, lo cual no significa necesariamente que triunfen con más frecuencia, sino que están en mejor posición para aprovechar las oportunidades y para resistir las acciones hostiles por parte del gobierno y la industria.

### CONCLUSIONES

Son varias las conclusiones generales que pueden extraerse de este trabajo. Primero, que las instituciones políticas internas de Canadá y Estados Unidos ejercen importantes efectos transfronterizos, con consecuencias considerables para su relación bilateral. En efecto, muchos de los aspectos de dicha relación y de las fricciones que surgen entre los dos países se derivan más de sus respectivas instituciones políticas que de las instituciones bilaterales diseñadas para el manejo de la relación. Tales efectos institucionales presentan múltiples facetas e influyen en el tipo de conflictos que pueden generarse entre las dos naciones (efectos de derrame, mercadeo de jurisdicciones y repartición de costos, por ejemplo).

Una segunda conclusión es que algunos de los efectos transfronterizos de las instituciones políticas internas tienden a exacerbar los conflictos, mientras que otros los mitigan. Los patrones de emulación de las burocracias canadienses, por ejemplo, son propensos a disminuir la probabilidad de conflictos en la relación bilateral, mientras que la existencia de múltiples puertas de acceso en el sistema político estadounidense incrementa las posibilidades de conflicto y dificulta los intentos por resolverlos.

Una tercera conclusión es que los resultados de los efectos transfronterizos suelen resentirse de manera asimétrica, debido en gran parte a la sencilla razón de que Estados Unidos es mucho más grande. Al estar consciente de las asimetrías y del peligro de quedar atrapado en los remolinos causados por las políticas que fluyen de Washington, Canadá ha buscado crear instituciones bilaterales que estén a salvo de la baránda de las políticas estadounidenses, que puedan controlar los efectos de di-



chos remolinos, proteger los intereses canadienses y hacer que se escuche la voz de Ottawa. Sin embargo, debido al carácter fragmentado y permeable de las instituciones políticas estadounidenses, los esfuerzos de Canadá por establecer instituciones que faciliten un manejo de la relación más conveniente a sus propios intereses están destinados a obtener, en el mejor de los casos, un éxito modesto.

Una cuarta conclusión es que los gobiernos podrían compensar las flaquezas de sus instituciones haciendo a éstas adaptaciones específicas para cada sector o incluso estableciendo arreglos institucionales totalmente nuevos. El ejemplo más claro de una adaptación específica a un sector y que influye en la relación bilateral de Estados Unidos y Canadá es la autoridad de la vía rápida para las negociaciones comerciales, la cual contrarresta la tendencia del sistema legislativo estadounidense a que existan múltiples opciones de veto para estancar aquellas medidas que resultan controversiales.<sup>44</sup> Sin embargo, la decisión de conceder la autoridad de la vía rápida puede convertirse a su vez en un elemento adicional de presión mediante el cual los grupos estadounidenses intenten alcanzar sus propios intereses.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Sobre mecanismos compensatorios para mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales, véase R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, "When and How Do Institutions Matter?", en Weaver y Rockman, *op. cit.*, pp. 452 y 453.

<sup>45</sup> Un excelente ejemplo es el uso del proceso de vía rápida por los productores de madera suave en Estados Unidos en 1986. Véase, Nivola. *op. cit.*, pp. 78-80.



### III. LA POLÍTICA INTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

#### CLINTON, EL 103° CONGRESO Y EL CONTROL PARTIDARISTA UNIFICADO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?\*

DAVID R. MAYHEW  
*Universidad de Yale*

“El gobierno dividido no está funcionando”, escribió David S. Broder en el verano de 1992, “solamente los ciudadanos mediante su voto podrían arreglar semejante desorden”.<sup>1</sup> En noviembre de 1992 la ciudadanía votante así actuó, como si hubiera sido llamada a entrar en escena; cambió a Bush por Clinton y eligió a este último para que ocupara la presidencia de Estados Unidos, manteniendo mayorías demócratas sólidas en la Cámara de Representantes y en el Senado, con lo que, en consecuencia, optó por que el gobierno de Estados Unidos estuviera bajo el control de un solo partido, por vez primera desde los años 1977 a 1980, durante la administración de Carter. Se trató, según Richard E. Cohen, de un “desplazamiento dramático [que llevó] de un gobierno dividido y atorado en una posición neutral a una situación en la que un solo partido conducía el vehículo y tenía objetivos muy claros”.<sup>2</sup> Esta coyuntura representaba una prueba acerca de si un control partidarista unificado podría sobreponerse a la “paralización [entre el Ejecutivo y el Legislativo] y hacer funcionar el gobierno”.<sup>3</sup>

Una vez que Clinton tomó posesión de la presidencia las cosas mar-

\* Esta ponencia se presentó en una conferencia en honor de Stanley Kelley Jr., celebrada del 27 al 28 de octubre de 1995 en la Universidad de Princeton.

<sup>1</sup> David S. Broder, “Wreckage of Divided Government”, *Washington Post*, 30 de agosto de 1992, p. C7.

<sup>2</sup> Richard E. Cohen, *Changing Course in Washington: Clinton and the New Congress*, Nueva York, Macmillan, 1994, p. 2.

<sup>3</sup> Para un estudio sobre el periodo 1993-1994 como un caso de prueba, véase David W. Brady, “The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?”, *American Political Science Review*, núm. 87, 1993, pp. 192-194.

charon bastante bien durante 1993, pues tuvo éxito en promover su ambicioso plan presupuestario y luego la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Congreso de Estados Unidos, según una evaluación que se hizo a finales de 1993, elaboró “una cascada de leyes nuevas, en virtud de que las políticas y los programas demócratas [...] fluyeron libremente, superando la barrera legislativa por primera vez en más de una década”.<sup>4</sup> Con base en datos de votaciones nominales (*roll-call data*), el *Congressional Quarterly* informó en septiembre de 1993 que Clinton había obtenido “el índice de éxito más alto en el congreso que cualquier otro presidente durante su primer año de gobierno, desde Dwight D. Eisenhower”.<sup>5</sup>

Pero no hubo nadie que afirmara lo mismo un año después, tras el derrumbamiento del plan de servicios médicos de Clinton y la falta de apoyo para otros objetivos demócratas. “Este Congreso pasará a la historia como el peor –el menos efectivo, más destructivo y más antipático – en cincuenta años”, afirmó el *Washington Post* en un editorial publicado a fines de 1994. “Hemos regresado a la paralización, o al menos así lo parece, pero de un tipo antipático, de aniquilamiento mutuo, que hace que la administración de Bush parezca como un juego de damas en comparación”.<sup>6</sup> Del mismo tenor fue un editorial publicado por el *New York*

<sup>4</sup> Janet Hook y el equipo del *Congressional Quarterly*, “Democrats Hail ‘Productivity’, But Image Problem Remains”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 11 de diciembre de 1993, p. 3355.

<sup>5</sup> Steve Langdon, “Clinton Prevails on Capitol Hill Despite Poor-Showing in Polls”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 25 de septiembre de 1993, p. 2527. A esa fecha, el lado de Clinton había prevalecido en 88.6% de las votaciones nominales (*roll calls*) sobre asuntos en los que la Casa Blanca había tomado una posición. Como si se tratara de un rumor urbano, este informe del *cqw* sobre el éxito presidencial viajó a través del ámbito político en los meses que siguieron y con el recorrido de su viaje mejoró. Así: “Es el primer año más productivo de cualquier presidente desde el primer periodo de Eisenhower”, dijo el líder de la bancada mayoritaria en el Senado, George Mitchell, en *Meet the Press*, según reportaje de Jackie Calmes y John Harwood, “Congress Rushes to Close Book on One Busy Year, But Clinton Promises to Apply the Spurs in Next”, *Wall Street Journal*, 22 de noviembre de 1993, p. A16; y: “Los demócratas encauzaron más legislación a través del Congreso en el primer año de Clinton como presidente que lo logrado en cualquier otro lapso parecido desde los tiempos en que Dwight D. Eisenhower fue presidente”, en reportaje de Jill Zuckman y John Alysius Farrell, “Partisanship Derailed Congress’ Fast Start”, *Boston Globe*, 9 de octubre de 1994, p. 26.

<sup>6</sup> “Perhaps the Worst Congress”, *Washington Post*, 7 de octubre de 1994, p. A24 (primera cita); “The Hollow Branch”, *Washington Post National Weekly*, 5 al 11 de septiembre de 1994, p. 27 (segunda cita).

*Times*, en el que se decía que “Bill Clinton y los demócratas fracasaron en persuadir al pueblo estadounidense de que ellos pueden gobernar como un partido”, y señalaba “la frustración creciente del público ante la incapacidad del partido mayoritario para gobernar, aun cuando posee las llaves del Capitolio y de la Casa Blanca”.<sup>7</sup> En una encuesta de opinión dada a conocer en septiembre de 1994 sólo 19% de los entrevistados opinó que el Congreso había hecho más de lo que suele lograrse en un periodo típico de dos años, mientras que 52% dijo que era inferior.<sup>8</sup>

Pero si se le examina más detenidamente y se le coloca en una perspectiva histórica, ¿qué calificación obtendría el 103° Congreso de 1993-1994? Aquí abordaré esta interrogante, con base en un análisis que se centra en la promulgación de leyes y en las posibles diferencias entre un control partidarista unificado y uno dividido. El análisis se nutre y amplía mi trabajo *Divided We Govern* (1991), que cubre los congresos desde 1946 hasta 1990.<sup>9</sup>

#### VOLUMEN Y DIRECCIÓN DE LA ELABORACIÓN DE LEYES

El desarrollo de este trabajo está organizado en diez “afirmaciones” generales, que yo pienso están fundamentadas por el récord de votación del 103° Congreso. Cada una de las diez categorías tiene que ver, directa o indirectamente, con el control partidarista unificado *vs.* el control partidarista dividido. Algunas de ellas están formuladas como generalizaciones históricas sobre el régimen de Estados Unidos (al menos, desde la segunda guerra mundial), mientras que otras, al estar condicionadas de manera implícita por interpretaciones sobre las condiciones prevaletentes de fondo, están formuladas como proposiciones de carácter universal.

<sup>7</sup> “Gridlock’s Political Price”, editorial del *New York Times*, 9 de octubre de 1994, p. 14E.

<sup>8</sup> Adam Clymer, “Rancor Leaves Its Mark on 103rd Congress”, *New York Times*, 9 de octubre de 1994, p. 28; Robin Toner, “Health Impasse Souring Voters, New Poll Finds”, *New York Times*, 13 de septiembre de 1994, p. A1.

<sup>9</sup> David R. Mayhew, *Divided We Govern: Lawmaking, Investigations, and Party Control, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991. El Congreso de 1991 a 1992 se aborda en una edición en rústica publicada en 1993, en la p. 200.

**Afirmación 1: La cantidad de leyes importantes promulgadas por el Congreso no varía en forma significativa bajo un control partidista dividido, en comparación con las condiciones que prevalecen bajo un control partidista unificado.**

De manera general se afirma que el número de leyes importantes aprobadas por Congresos bajo un control partidista unificado (es decir, cuando un partido ocupa la presidencia y es el mayoritario en la Cámara de Representantes y en el Senado) no difiere en forma significativa del número de leyes aprobadas por congresos bajo un control dividido (esto es, cuando un partido ocupa o domina dos de las tres instituciones, pero no una de las tres). Ésta es la afirmación central de *Divided We Govern* y en lo que sigue será el tema principal de discusión. El récord legislativo de los años 1993-1994 será comparado contra los de los 23 congresos anteriores, posteriores a la guerra; es decir, desde el de 1947-1948 hasta el de 1991-1992.

¿Se trata de una investigación directa que busca la presencia de un “estancamiento” (*gridlock*), frente a la ausencia del mismo? No lo es. “Estancamiento” supone el bloqueo de propuestas *no* aprobadas, fracasos que podrían haber sido éxitos. De modo que cualquier indagación que se lleve a cabo para determinar si tal “estancamiento” existe o no parece exigir algún tipo de índice de medición —un numerador que comprenda aquellas leyes que hayan sido promulgadas con éxito sobre un denominador que abarque todas las propuestas que tuvieron éxito o bien fracasaron. Una fuente obvia para la obtención de tales índices de medición aparece en varios tipos de “anotaciones de apoyo” o “anotaciones de éxito” presidenciales. Pero para cualquiera que se ocupe de estudiar la producción legislativa del régimen de Estados Unidos —y sobre todo para cualquiera cuyo propósito sea examinar cómo dicha producción puede variar bajo condiciones de un control partidista dividido en contraposición a uno unificado— la idea de anotaciones presidenciales no resulta ser muy acertada.<sup>10</sup> El presidente no es el único funcionario público que ocupa un cargo de elección popular con poderes legislativos y una agenda. De manera analógica, tendría poco sentido investigar los resul-

<sup>10</sup> Esto no es negar que una pregunta de suya interesante es indagar si los presidentes acaso consiguen lo que quieren. Sobre este tema en particular véase George C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress*, San Francisco, W. H. Freeman, 1980.

tados de decisiones de las familias considerando solamente si las madres, digamos, consiguieron lo que deseaban.

Ésta no es una objeción superficial o una mera sutileza. Es cierto que el presidente Clinton definió en gran medida la agenda legislativa para el 103° Congreso, pero desde entonces ¿quién lo ha hecho para el 104° Congreso? Asimismo, con frecuencia las propuestas de leyes salen una a una de las filas congresistas y no surgen como un programa en paquete de la Casa Blanca o como un liderazgo partidarista al estilo Newt Gingrich. Cualquier político conservador realista y comprometido conoce bien la ruta hacia el éxito por la vía del subliderazgo, que produjo medidas de tal importancia como la McCarran Internal Security Act de 1950, la McCarran-Walter Immigration Act de 1952, las Enmiendas Hyde para evitar el aborto y la Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Act de 1985. Por el lado liberal, desde que la Casa Blanca pasó al bando republicano en 1968, varios bloques y empresarios han forjado una forma de arte legislativo al ganar en iniciativas tales como la Ley Federal para el Control de la Contaminación de Aguas de 1972 propuesta por el senador Edmund Muskie, el decreto sobre poderes de guerra de 1973, la Ley sobre Campañas de Elección Federal de 1974 (Federal Election Campaign Act), las sanciones en contra de Sudáfrica en 1986, y la Family Support Act de 1988. De hecho, en el Capitolio se concentra un remolino de opciones legislativas que surgen incesantemente de muchas partes y bandos –y no solamente de la Casa Blanca.<sup>11</sup> Ello hace difícil aislar una “agenda legislativa” útil para el Congreso.

Mi alternativa de solución en *Divided We Govern* consistió, en la práctica, en contar los robles y olvidarse de las bellotas; es decir, en tratar de compilar una lista de las leyes importantes que en dos años sí fueron aprobadas e ignorar cualquier agenda subyacente o denominadores. Esto con el fin de determinar, cuando menos, si los rangos de volumen o moción legislativa difieren bajo condiciones de control partidarista unificado, en comparación con lo que ocurre bajo un control partidarista dividido. ¿Cuáles son los niveles de producción legislativa? Tal vez ésa es la pregunta más polémica.

Para mi búsqueda de leyes importantes promulgadas llevé a cabo dos rastreos independientes a lo largo de la historia de los Congresos insta-

<sup>11</sup> Véase Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.

lados en el periodo posterior a la segunda guerra mundial.<sup>12</sup> Por ítems de legislación “importante” quise decir, en principio, los que fueron tanto de carácter innovador como trascendente, o al menos así se les consideró en el momento de su aprobación. El rastreo 1 se apoyó en relatos contemporáneos, principalmente notas periodísticas firmadas y estilizadas, de fin de periodo, en forma de resumen, que publicaron el *New York Times* y el *Washington Post* y que citan leyes promulgadas que evidentemente la comunidad de Washington, D.C. consideró como iniciativas importantes. La prueba era: ¿los escritores parecían pensar que una nueva ley era particularmente importante o no?<sup>13</sup> El rastreo 2 se apoyó en las opiniones de diversos especialistas en 43 áreas de formulación de políticas, cuyos trabajos fueron publicados principalmente en los años ochenta, y que se refieren a aquellas leyes promulgadas en sus áreas de especialización en el transcurso de las décadas anteriores y que demostraron ser medidas importantes. Esta metodología de rastreo por dos flancos presenta muchas dificultades, entre ellas las relativas a la codificación de materiales elusivos,<sup>14</sup> pero su punto fuerte, en cambio, es que ofrecen la posibilidad de obtener apreciaciones a través del tiempo por dos conjuntos de testigos que, podría decirse, vienen a propósito. Los redactores de editoriales periodísticos, al igual que los expertos en la formulación de políticas, realmente hacen un esfuerzo por colocar la elaboración de leyes en una perspectiva absoluta o histórica. Una prueba cruda de la realidad de lo anterior es, por ejemplo, que el rastreo por el método de resúmenes del Congreso histórico de la Gran Sociedad de Lyndon B. Johnson arrojó 19 leyes importantes, en tanto que el rastreo correspondiente al último Congreso de Eisenhower del bienio 1959-1960 –modelo de un desempeño pobre en resultados para muchos historiadores y científicos políticos– arrojó tan sólo cuatro leyes importantes.

Todos los estatutos identificados por el rastreo 1 o por el rastreo 2 sumaron 274 ítems para los Congresos de 1947-1948 al de 1991-1992 –y ahora otros 11 para 1993-1994. En la segunda columna del cuadro 1

<sup>12</sup> Para la metodología, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, cap. 3.

<sup>13</sup> Para una metodología alternativa del tipo rastreo 2 que da por resultado listas de leyes sustancialmente más largas, véase E. Scott Adler y Charles M. Cameron, “The Macro-Politics of Congress: Enactment of Important Laws 1947-1992”, documento inédito, 1994.

<sup>14</sup> Para una discusión sobre ciertas dificultades, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 6-7, 34-50, 74-80, 90-91, y del mismo autor, “Let’s Stick With the Longer List”, *Polity*, 25, 1993, pp. 485-488.



se muestran los conteos de Congreso por Congreso. En el paréntesis de la derecha aparecen las cifras para un reducido número de leyes (ya incluido en los conteos más grandes), las cuales parecieron destacar para los testigos contemporáneos del rastreo 1 como importantes desde el punto de vista histórico. Entre éstas el Plan Marshall de 1948, el Medicare de 1965 (el servicio médico para ancianos), la Ley de Derechos Electorales de 1965, los dos instrumentos presupuestarios de Reagan en 1981, y las leyes de reducción de déficit de Bush y de Clinton de 1990 y 1993.<sup>15</sup>

En la segunda columna del cuadro 1 sobresale un tramo de gran actividad en materia de elaboración de leyes que va desde principios de los años sesenta hasta mediados de los setenta, lo cual pienso que es real –y no atribuible a una casualidad metodológica. Ello es un indicador de la expansión inmensa del gobierno federal de Estados Unidos por el incremento del gasto público y por regulaciones que se ejecutaron bajo los gobiernos presididos por Kennedy, Johnson, Nixon y Ford.<sup>16</sup>

Por lo que respecta a la elaboración de leyes, realmente sí se registró un crecimiento, que se mantuvo en una tasa elevada de actividad, y luego declinó. Desde aquel entonces; sin embargo, el descenso en los conteos de leyes sí se debe, en parte a dos consideraciones de orden estadístico. La primera de ellas fue que alrededor de 1980 el Congreso optó por la modalidad de votar sobre iniciativas de ley tipo “omnibus”, de amplio alcance –de manera destacada, resoluciones presupuestarias– como vehículos de preferencia para muchos ítems legislativos que en otros tiempos hubieran sido aprobados como leyes por sí solas independientes de cualquier otra ley. No cabe duda de que esto redujo en alguna forma el número de “leyes importantes” documentables para tiempos más recientes. La consecuencia más incómoda para fines de este trabajo es el confinamiento de la “revolución Reagan” de 1981 a tan solo dos estatutos –la reducción de impuestos (la mayor en la historia de Estados Uni-

<sup>15</sup> En Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 51-74, 91n; estas leyes aquí destacadas aparecen en letras mayúsculas.

<sup>16</sup> *Ibid.*, capítulo 4; James S. Sundquist, *Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy and Johnson Years*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1968; David Vogel, “The ‘New’ Social Regulation in Historical and Comparative Perspective”, en Thomas K. McCraw (comp.), *Regulation in Perspective: Historical Essays*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1981; Theda Skocpol, “A Society without a ‘State’? Political Organization, Social Conflict and Welfare Provision in the United States”, *Journal of Public Policy*, núm. 7, 1987, pp. 364-365.

CUADRO 1  
Leyes importantes aprobadas por el Congreso  
en el periodo 1947-1994

<i>Congreso</i>	<i>Total de leyes</i> <sup>a</sup>	<i>Periodo presidencial</i>		<i>Control partidarista</i>	
		<i>Primera mitad</i>	<i>Segunda mitad</i>	<i>Unificado</i>	<i>Dividido</i>
1947-1948	10 (2)		10		10
1949-1950	12 (2)	12		12	
1951-1952	6		6	6	
1953-1954	9	9		9	
1955-1956	6		6		6
1957-1958	11 (1)	11			11
1959-1960	5		5		5
1961-1962	15 (1)	15		15	
1963-1964	13 (4)		13	13	
1965-1966	22 (3)	22		22	
1967-1968	16 (1)		16	16	
1969-1970	22	22			22
1971-1972	16		16		16
1973-1974	22 (1)	22			22
1975-1976	14		14		14
1977-1978	12	12		12	
1979-1980	10		10	10	
1981-1982	9 (2)	9			9
1983-1984	7		7		7
1985-1986	9 (1)	9			9
1987-1988	12		12		12
1989-1990	9 (1)	9			9
1991-1992	7		7		7
1993-1994	11 (2)	11		11	
Promedio	11.9	13.6	10.2	12.6	11.4

<sup>a</sup> Las 21 leyes importantes desde el punto de vista histórico referidas en los paréntesis son: Ley Taft-Hartley (1947); Plan Marshall (1948); Ley de Vivienda (1949); Tratado de la OTAN (1949); Leyes de Derechos Civiles de 1957, 1964, 1965 y 1968; Ley para la Expansión del Comercio (1962); Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares (1963); Ley Contra la Pobreza (1964); reducción de impuestos de Kennedy (1964); Medicare (1965); Ley sobre Educación Primaria y Secundaria (1965); Decreto de Poderes de Guerra (1973); reducción de impuestos de Reagan (1981); recortes presupuestarios OBRA/Gramm-Latta II (1981); Ley para la Reforma Impositiva (1986); leyes para reducir los déficits presupuestarios de 1990 y 1993, y ratificación del TLCAN (1993). Esta lista se proporcio-

dos) y el llamado paquete Gramm-Latta II de recortes del gasto público.<sup>17</sup> En segundo término, mi rastreo 2 a lo largo de los trabajos de “expertos en formulación de políticas” –una fuente independiente para la identificación de leyes que podrían incluirse en la lista– empezaron a escasear a principios de los años ochenta y se agotaron por completo en 1986. Los trabajos de dichos autores no podían ser consultados para esclarecer acontecimientos que ocurrieron con posterioridad a sus fechas de publicación. El resultado de ello es que mi metodología, ahora reducida al rastreo 1 de notas periodísticas de resúmenes, probablemente se ha vuelto, por lo mismo, un tanto más tacaña y de menor solidez, en los casos en que ha sido aplicada a los congresos de tiempos muy recientes. Es casi seguro que puede pasar por alto algunas cuantas leyes adicionales que con la aplicación continuada del rastreo 2 se hubieran detectado, amén de que se pierde la sensibilidad de los expertos en la formulación de políticas como un complemento útil a lo aportado por los periodistas.

Dicho lo anterior, las columnas medias del cuadro 1 documentan una generalización sólida, a saber: son más las leyes principales aprobadas durante la primera mitad de un periodo presidencial que las aprobadas durante la segunda mitad. La única excepción es el segundo periodo presidencial de Reagan cuando el líder de la mayoría demócrata de la Cámara de Representantes, Jim Wright, coadyuvó en la promulgación de un programa considerable en el bienio 1987-1988<sup>18</sup> (en la actualidad,

---

na, pero no sin cierto recelo. Más que cualquier otro conjunto de datos utilizados en el presente trabajo, puede tener injerencia en el contenido del mismo el despliegue de publicidad de los medios de comunicación, y semejante despliegue de publicidad se otorga rutinariamente a aquellos presidentes que se apoyan en un guión de “mandato” para promover la aprobación de sus principales objetivos bajo condiciones de un control partidarista unificado. De hecho, desde el punto de vista de una influencia real de largo plazo, resulta cuestionable si la ley de Kennedy sobre el intercambio comercial o el tratado con la Unión Soviética fueron de mayor trascendencia que medidas similares promulgadas bajo el mandato de presidentes republicanos posteriores a su gobierno (éstas últimas aparecen incluidas en la lista más larga de 285 leyes). No se incluyen en el presente listado la Ley sobre Carreteras de 1956 y la Ley sobre Aire Limpio de 1970, aunque ambas tuvieron grandes consecuencias y fueron promulgadas sin que la Casa Blanca hiciera aspavientos, bajo las administraciones de Eisenhower y de Nixon. Para una discusión sobre el problema general, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>17</sup> Para una discusión sobre el problema de Reagan, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 43, 69, 76.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 118 y 119.

desde luego, está por verse si los congresistas republicanos pueden lograr una segunda excepción en el bienio 1995-1996). Pero las columnas en el extremo derecho del cuadro 1, en donde se hace un análisis para determinar la existencia de alguna diferencia en la productividad legislativa entre condiciones de control partidarista unificado (en adelante, UNI) y un control partidarista dividido (DIV), muestran un resultado casi de empate. En promedio, el control unificado arroja un resultado un poco mayor en volumen, pero incluso esa pequeña ventaja puede deberse al hecho de que la utilización reciente de medidas “ómnibus”, de amplio alcance, ha repercutido en una baja en el conteo de leyes, principalmente durante las presidencias republicanas de control dividido en el periodo comprendido entre 1981 y 1992. En general, por lo que respecta a la productividad legislativa, un control partidarista dividido, a diferencia de uno unificado, parece ser un factor que tiene en el mejor de los casos, poco peso.<sup>19</sup>

Ahora bien, a continuación se examinará lo que se refiere a las contribuciones de la época de Clinton. En el cuadro 2 se muestra una lista de las 11 promulgaciones recopilados y que correspondieron al primer congreso de Clinton del bienio 1993-1994.<sup>20</sup> Dos de ellas, el paquete presupuestario de 1993 y el TLCAN, aparecen en letras mayúsculas debido a que los medios de comunicación las anunciaron como extraordinariamente importantes. Por lo demás, a las discusiones de resúmenes en torno a la labor legislativa contribuyeron otros cuatro ítems: licencia sin goce de sueldo por razones de familia (*family leave*), “votante automovilista” (“*motor voter*”), servicio nacional, y la iniciativa de la ley Brady. Dichos ítems fueron relativamente fáciles de identificar.<sup>21</sup> Los resúmenes periodísticos de fines de 1994 agregaron sin problema algu-

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 76, 175-178.

<sup>20</sup> Se han escrito libros completos acerca de tres de los ítems de 1993. Sobre el presupuesto de Clinton: Richard E. Cohen, *Changing Course in Washington: Clinton and the New Congress*, Nueva York, Macmillan, 1994. Sobre el “*family leave*” o licencia sin goce de sueldo por razones de familia, véase Ronald D. Elving, *Conflict and Compromise: How Congress Makes the Laws*, Nueva York, Simon & Schuster, 1995. Sobre el servicio nacional véase Steven Waldman, *The Bill*, Nueva York, Viking, 1995.

<sup>21</sup> Para congresos recientes, no he podido resistir la tentación de explorar otras fuentes además de lo que se publicó en el *Post* y en el *Times*, a fin de incorporar otros resúmenes periodísticos que parecen seguir normas semejantes en cuanto a la discusión de logros, la ponderación de evidencias, la presentación de material en forma jerárquica de acuerdo con la importancia que los periodistas juzguen, y la imposición, explícita o implícita, de criterios de corte. Yo pongo atención principalmente a las discusiones en

no otros tres ítems –la iniciativa de ley de tipo “ómnibus”, de amplio alcance, contra la delincuencia el acuerdo sobre el GATT que estaba próximo a ser ratificado, y el plan de protección de las zonas desérticas de California que sorpresivamente se mantuvo vivo en octubre de 1994 cuando casi todas las demás iniciativas estaban ya desvaneciéndose–. Más allá de lo anterior, las fuentes para 1994 se tornan más difíciles de leer, pues ellas discuten reformas en materia de educación y no siempre identifican las iniciativas específicas. Yo terminé por listar la medida *Goals 2000* de 1994 así como una reforma tardíamente deliberada de la ley de financiamiento de préstamos para educación superior que ya había sido aprobada tiempo atrás, en 1993. Esta última es la menos firme de las 11 selecciones listadas. Mi resultado global para 1993-1994 coincide particularmente con los resúmenes periodísticos del *Washington Post* y del *Boston Globe* para el año 1994.<sup>22</sup>

Algunos ítems que casi alcanzaron a ser clasificados en la lista fue-

---

prosa en tales artículos periodísticos –y me fijó mucho menos en los recuadros con listas de leyes promulgadas que en ocasiones se presentan junto con el artículo. Para 1993, un artículo que considero como modelo de resumen periodístico es el de George J. Church, “The Gridlock Breakers: Passage of the Brady Bill Caps a Solid Season for the 103rd Congress”, *Time*, 6 de diciembre de 1993, pp. 32-33. Este artículo se ocupa de las seis leyes que decidí listar para 1993 y no de otras, aunque sí cuestiona la significación del servicio nacional (“[la ley] tiene aplicación para tan poca gente que en realidad se trata de tan sólo un formulismo”) y la iniciativa Brady (“contiene algunos cabos sueltos”). Otras fuentes de finales de 1993 que consulté son: Helen Dewar y Kenneth J. Cooper, “Dust Clears on a Fruitful Legislative Year”, *Washington Post*, 28 de noviembre de 1993, pp. A1, A20; Adam Clymer, “Sour End to Strong Year”, *New York Times*, 24 de noviembre de 1993, pp. A1, A21; Jackie Calmes y John Harwood, “Congress Rushes to Close Book on One Busy Year, But Clinton Promises to Apply the Spurs in Next”, *Wall Street Journal*, 22 de noviembre de 1993, p. A16.

<sup>22</sup> Los escritores del *Post* discuten nueve promulgaciones de ley del bienio 1993-1994 y también se refieren sumariamente a “varias iniciativas sobre los programas de educación” del año 1994. Nueve de los ítems que muestro en el listado son iguales a los suyos si la iniciativa sobre “Goals 2000” puede servir para referirse a las iniciativas sobre los programas de educación. En el listado presento dos ítems que ellos no incluyen (préstamos para la educación superior y “motor voter” o votante automovilista), y ellos consideran uno que no tengo (el descartamiento del proyecto “supercollider” en 1993). Los escritores del *Globe* discuten once promulgaciones de ley para 1993-1994, además de “reformas significativas de los programas de educación primaria y secundaria”. Si la iniciativa “Goals 2000” puede servir para denotar dichas reformas, entonces incluyo un ítem que ellos no consideran (parques naturales en California), y ellos presentan dos ítems que no incluí (ayuda a las repúblicas de la ex Unión Soviética en 1993, que consideré

ron la revisión de la *Hatch Act* en 1993, que atrajo un interés marginal en los resúmenes periodísticos de 1993 pero ya no en 1994; una nueva inyección de ayuda a las repúblicas de la antigua Unión Soviética; el descartamiento del “*supercollider*” en 1993, y una medida para prohibir los bloqueos a las clínicas de abortos. Uno o más de ellos bien pudiera alcanzar el estatuto de “ley importante” en cualquier rastreo del tipo 2 que se haga en el futuro, o sea del tipo de búsqueda en los trabajos de “expertos en formulación de políticas”. Un prospecto excelente para su inclusión por el método de rastreo 2 es una reforma a las leyes bancarias de 1994, no listada aquí, según la cual se autorizan las redes de sucursales interestatales.<sup>23</sup> Dicha medida bipartidarista clave evidentemente no fue lo suficientemente polémica para ser incluida en los resúmenes que se hacen al configurar un balance de la elaboración de leyes dominada por la agenda de Clinton. De modo que existen omisiones que aparentemente debieron haber sido incluidas como ítems de importancia. Éste es un riesgo intrínseco de la metodología para todos los congresos, en particular para los más recientes y no sólo para el 103° Congreso.

Últimamente, por lo menos otros tres científicos políticos han compilado de manera independiente sus propias listas de leyes importantes para un congreso de Bush o de Clinton.<sup>24</sup> Véase los resultados que apa-

---

que ofrecía poco de nuevo en relación con la propuesta de 1992; y una medida de 1994 por la que se prohíben los bloqueos a las clínicas de abortos, a la cual la discusión del *Globe* apenas se refiere brevemente y no es abordada en ninguno de los otros resúmenes periodísticos). El resumen periodístico de 1994 del *Times* da un tratamiento muy poco satisfactorio en lo concerniente a la incorporación de promulgaciones de leyes correspondientes a 1993; dicho resumen se ocupa de discutir la iniciativa relativa al TLCAN y a reducir el déficit presupuestal, pero no de las iniciativas sobre “family leave”, “motor voter”, el servicio nacional, ni tampoco el proyecto de ley Brady. Por lo demás, el *Times* discute cinco ítems (préstamos para la educación superior de 1993, la iniciativa de ley contra la delincuencia, la “Goals 2000”, las zonas desérticas de California y el GATT) que incluyo en mi lista, más otra medida adicional sobre los programas de educación que no están en aquélla. Las fuentes de 1994 son: Helen Dewar y Kenneth J. Cooper, “103rd Congress Started Fast but Collapsed at Finish Line”, *Washington Post*, 9 de octubre de 1994, pp. A1, A21; Adam Clymer, “Rancor Leaves Its Mark on 103rd Congress”, *New York Times*, 9 de octubre de 1994, pp. 1, 28; Jill Zuckman y John Alysus Farrell, “Partisanship Derailed Congress’ Fast Start”, *Boston Globe*, 9 de octubre de 1994, pp. 1, 26.

<sup>23</sup> Keith Bradsher, “Interstate-Banking Bill Gets Final Approval in Congress”, *New York Times*, 14 de septiembre de 1994, pp. D1, D2.

<sup>24</sup> También véase la discusión en Stephen Gettinger, “View From the Ivory Tower More Rosy Than Media’s”, *Congressional Quarterly Weekly*, 8 de octubre de 1994, pp. 2850 y 2851.

CUADRO 2  
Leyes importantes promulgadas en 1993-1994,  
durante la administración de Clinton

---

- Ley ómnibus para la reducción del déficit.* Es la pieza central de Clinton. Se afirma que con su aprobación se logrará un ahorro de 496 000 millones de dólares en el término de cinco años. Esta ley incluye un aumento de impuestos de 220 000 millones de dólares; un aumento de la tasa sobre la categoría más alta de ingresos gravables, (31% a 36%), con una sobretasa de 10% aplicable a las personas excepcionalmente ricas. Expansión del Crédito al Impuesto sobre el Producto del Trabajo (*Earned Income Tax Credit-EITC*). Agosto de 1993.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aprobado.* Plan Bush/Clinton para la creación de una zona de libre comercio que abarca a Estados Unidos, Canadá y México. Noviembre de 1993.
- Ley de Licencia por Motivos Familiares y de Salud, de 1993.* Los empleadores tienen la obligación de conceder doce semanas de licencia sin goce de sueldo, por razones médicas y familiares de urgencia.
- Ley del Votante Automovilista.* Las entidades federativas están obligadas a proporcionar formularios para la obtención de la credencial de elector en las oficinas de tránsito, en centros de reclutamiento militar y en las oficinas de asistencia pública. 1993.
- Ley de Servicio Nacional.* Plan de Clinton llamado "Ameri Corps" mediante el cual se ofrecen becas o subsidios para financiar estudios de nivel superior a cambio de que los solicitantes presten un servicio de trabajo social. 1993.
- Reforma del financiamiento de préstamos para estudiantes que cursen programas de educación superior.* Desprivatización; el gobierno se compromete a proporcionar recursos directamente en lugar de hacerlo por medio de instituciones bancarias (una disposición incluida en la *ley ómnibus* presupuestaria). 1993.
- Iniciativa de ley Brady,* por la que se impone un periodo de espera de cinco días para la compra de pistolas o revólveres. 1993.
- Goals 2000.* Establece metas educativas en el ámbito nacional para todos los estudiantes y todas las escuelas. 1994.
- Ley ómnibus contra la delincuencia.* Prohíbe la comercialización de armas de fuego de asalto; amplía la aplicación de la pena de muerte; 30 000 millones de dólares para financiar la construcción de reclusorios, 100 000 nuevos agentes para su incorporación en cuerpos de vigilancia policiaca y, programas de prevención. 1994.
- Protección de las zonas desérticas de California.* Para la creación del área de reserva natural más grande que existe, además de Alaska. La iniciativa de ley de Dianne Feinstein. 1994.
- Ratificación del Convenio sobre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).* Para reducir los aranceles entre los 124 países miembros y crear la Organización Mundial del Comercio. 1994.
-

recen en el cuadro 3.<sup>25</sup> Para el 101° Congreso, Timothy J. Conlan emplea la misma metodología que utilicé.<sup>26</sup> Para los congresos 102° y 103°, Charles O. Jones hace sus propias apreciaciones globales, si bien es posible que haya tratado de definir algún criterio de corte de importancia, algo parecido al mío puesto que se refiere a mis listas para los congresos anteriores al año 1990.<sup>27</sup> Para el 103° Congreso, Bruce I. Oppenheimer se apoya en apreciaciones de fin de periodo publicadas en el *Congressional Quarterly Weekly*.<sup>28</sup> En general, las listas de Conlan y de Jones corresponden bastante a las mías, tanto en lo que se refiere a extensión como a contenido.<sup>29</sup> La lista de Oppenheimer para el 103° Congreso es más larga, pero por lo visto ello se debe a que se apoya en el *Congressional Quarterly*, una publicación que, a diferencia de los diarios de circulación masiva, parece tener como finalidad presentar un cuadro completo antes que juicios resumidos. Esa es su virtud singular. Cuando yo traté de utilizar el *CQW* terminé por compilar listas bastante largas, por lo que me resultaba difícil determinar dónde ponerle un alto.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Por razones de espacio, algunas anotaciones referentes a ciertas leyes se presentan en forma criptográfica. En el Congreso 101°, “incapacitados” denota la Ley sobre Estadounidenses Incapacitados. “Estrangular catastrófica” quiere decir la revocación del Acta de Cobertura Catastrófica del Medicare (el servicio médico para ancianos) de 1988. En el Congreso 102°, “Reso Golfo/P” quiere decir la resolución que autorizó la guerra del Golfo Pérsico a principios de 1991. En la lista de Oppenheimer para el 103° Congreso, “Fondo S&L” quiere decir un nuevo fondo bancario de protección a la captación para el rescate de las Sociedades de Ahorro y Préstamo; “ayuda externa” quiere decir una autorización en la que incluyó ayuda para Rusia; “Reautrzn ннн” incluyó recursos para programas de desarrollo integral y planificación de la familia; “Autrzn дод” abarcó recortes al programa de defensa “star wars” y el asunto de homosexuales en el sector militar.

<sup>26</sup> Timothy J. Conlan, “Intergovernmental Regulatory Enactments in the 1980s”, documento inédito, 1991, pp. 34, 39.

<sup>27</sup> Sobre el 102° Congreso, Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1994, p. 145. Para el 103° Congreso, comunicación privada.

<sup>28</sup> Bruce I. Oppenheimer, “The Importance of Elections in a Strong Congressional Party Era: The Effect of Unified vs. Divided Government”, documento inédito, 1995, pp. 10 y 11 y el cuadro 5.

<sup>29</sup> La lista de Jones para el 102° Congreso se apega un poco más a lo que aparece en mi lista, ya que incluye la resolución del Golfo Pérsico de 1991, y no he incluido tales resoluciones aun en el caso de que sean importantes (como sin duda ésa lo fue). Véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 40-42.

<sup>30</sup> De las nueve últimas anotaciones en la lista de Oppenheimer, en las discusiones de los resúmenes periodísticos correspondientes a 1993 y a 1994 se alude a tres de ellas sólo someramente y a seis de ellas no se les menciona en modo alguno.



Al regresar al cuadro 1 y a las comparaciones de largo plazo, el récord del bienio 1993-1994 es parecido a otros congresos, (los anteriores a Kennedy o los posteriores a Nixon), que sesionaron durante la primera mitad del periodo presidencial –sin importar las condiciones existentes de control partidarista. Ello no es nada especial. Podría decirse que el 103° Congreso, podría decirse que pertenece a una categoría que incluye, por ejemplo, el Congreso de Truman de 1949-1950 (UNI), que se caracterizó por un de interés nacional y otro ítem también en materia de relaciones exteriores –la Ley de Vivienda que marcó un hito y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN); o bien que incluye el Congreso de Carter de 1977-1978 (UNI), que abordó asuntos como la explotación de yacimientos en la superficie terrestre (*surface mining*), bonos de despensa (*food stamps*), aire limpio, agua limpia, salarios mínimos, financiamiento a la seguridad social, el código fiscal, la reforma al servicio civil, energéticos, los tratados del Canal de Panamá y la desregulación de la aviación comercial.

Y ponderando largamente el cuadro 3, consulten su memoria, y vean por sí mismos si puede pensarse que el primer Congreso de Clinton de 1993-1994 (UNI) realmente demostró ser más productivo que el primer Congreso de Bush de 1989-1990 (DIV). Esta es una analogía cruel, pero observen los ítems de 1989-1990: un paquete de reducción del déficit tan prodigioso como el de Clinton (sobre esto se abundará más adelante), una reforma en materia de inmigración, guarderías para niños, un incremento del salario mínimo, un rescate de 50 000 millones de dólares para las sociedades de ahorro y el préstamo del año 1989, la Ley sobre Estadunidenses Incapacitados de 1990 y el logro supremo de la carrera del senador George Mitchell –la Ley sobre Aire Limpio de 1990–, una ley plasmada en un tomo del tamaño de un directorio telefónico.<sup>31</sup> Algunos otros congresos pertenecen a una liga mayor. El 103° quedó en un lugar muy distante en relación con el Congreso de la Gran Sociedad de 1965-1966 (UNI), y, en mi opinión, quedó muy corto en relación con el congreso de la “revolución de Reagan” de 1981-1982 (DIV), cuya trascendencia aparece singularmente subindizada en el cuadro 1. (Pregúntese si acaso, incluso ahora, el presupuesto de Reagan de 1981 dejó una huella más profunda en las finanzas de Estados Unidos, sus opciones programáticas y su discurso político que la que dejó el presupuesto de Clinton de 1993.)

<sup>31</sup> Véase Richard E. Cohen, *Washington at Work: Back Rooms and Clean Air*, Boston, Allyn and Bacon, 1995.

## CUADRO 3

## Listas de leyes importantes para congresos recientes, compiladas por cuatro expertos en ciencias políticas

	<i>D. R. Mayhew</i>	<i>T. J. Conlan</i>	<i>C. O. Jones</i>	<i>B. J. Oppenheimer</i>
101° Congreso 1989-1990	N=9 Salario mínimo Rescate s & L Déficit-redux Incapacitados Aire limpio Guarderías niños Inmigración Vivienda Agricultura	N=9 Salario mínimo Rescate s & L Déficit-redux Incapacitados Aire limpio Guarderías niños Inmigración Vivienda Estrangulación catastrófica		
102° Congreso 1991-1994	N=7 Transportación Derechos civiles Energéticos Tratado sobre armas Ayuda para Rusia TV por cable Calificación del agua		N=9 Transportación Derechos civiles Energéticos Ayuda para Rusia TV por cable Reso Golfo/P Sist. bancario Benefics. desempl. Enmiendas ГTPA	
103° Congreso 1993-1994	N=11 Déficit-redux TLCAN <i>Family leave</i> Votante automovilista Servicio nacional Préstamos <i>college</i> Iniciativa Brady <i>Goals 2000</i> Ómnibus delincuencia Desierto California GATT	N=12 Déficit-redux TLCAN <i>Family leave</i> Votante automovilista Servicio nacional Iniciativa Brady <i>Goals 2000</i> Ómnibus delincuencia GATT Enmienda <i>Ley Hatch</i> <i>Supercollider</i> Sistema bancario	N=18 Déficit-redux TLCAN <i>Family leave</i> Votante automovilista Servicio nacional Iniciativa Brady <i>Goals 2000</i> Ómnibus delincuencia GATT Sistema bancario Estímulos económicos Fondo s & L Ayuda externa Reautorización NIH Autorización DOD Clínicas aborto Asesoría independiente Reorganización DOA	

De nueva cuenta, éste es un análisis inocente de agendas o denominadores. Traerlos a colación es confrontar las ambiciones desmedidas que los demócratas ostentaban después de ganar las elecciones de 1992. Por lo que respecta a la elaboración de leyes, la subida al poder de los demócratas nuevamente iba a dar por resultado lo que se logró en 1933 o en 1965. Pero las cosas no resultaron como se esperaba. Grandes ofensivas legislativas se emprendieron y fracasaron en torno al impuesto sobre energéticos BTU de Clinton, su plan de incentivos económicos,<sup>32</sup> un estatuto de “libertad de elección” para las mujeres,<sup>33</sup> el proyecto de otorgarle estatuto de entidad federativa al Distrito de Columbia,<sup>34</sup> reformas en materia de beneficios sociales, el objetivo de las organizaciones obreras respecto a prohibir el remplazo de huelguistas,<sup>35</sup> reformas en materia de financiamiento de campañas políticas,<sup>36</sup> reformas en materia de cabildeo,<sup>37</sup> una gama de iniciativas de leyes ambientales en materia de agua limpia, agua potable sin riesgo, pesticidas, desechos peligrosos, una revisión general del Superfondo, ley de minas, especies en peligro de extinción, y rango de gabinete para la Agencia de Protección Ambiental<sup>38</sup> – y, por supuesto, el asunto de servicios médicos para el público en general.<sup>39</sup> También hubo otras agendas. Se emprendieron ofensivas legisla-

<sup>32</sup> Adam Clymer, “G.O.P. Senators Prevail, Sinking Clinton’s Economic Stimulus Bill”, *New York Times*, 22 de abril de 1993, p. A1.

<sup>33</sup> Adam Clymer, “Bill to Prohibit State Restrictions on Abortion Appears to Be Dead”, *New York Times*, 16 de septiembre de 1993, p. A18.

<sup>34</sup> B. Drummond Ayres, Jr., “House Soundly Defeats a Proposal on District of Columbia Statehood”, *New York Times*, 22 de noviembre de 1993, p. B8.

<sup>35</sup> Catherine S. Manegold, “Senate Republicans Deal a Major Defeat to Labor”, *New York Times*, 13 de julio de 1994, p. D18.

<sup>36</sup> David E. Rosenbaum, “Bill to Revamp Financing of Campaigns Fails Again”, *New York Times*, 1 de octubre de 1994, p. 1.

<sup>37</sup> Adam Clymer, “G.O.P. Filibuster Deals a Setback to Lobbying Bill”, *New York Times*, 7 de octubre de 1994, p. A1.

<sup>38</sup> Tom Kenworthy y Gary Lee, “The Green Gridlock: Hopes for a Flowering of Environmental Laws Are Falling Flat”, *Washington Post National Weekly Edition*, del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1994, p. 14; “Many Laws Were Left in Limbo This Session”, *USA Today*, 6 de octubre de 1994, p. 4A; John H. Cushman, Jr., “Congress Drops Effort to Curb Public-Land Mining”, *New York Times*, 30 de septiembre de 1994, p. A1.

<sup>39</sup> Adam Clymer, “National Health Program, President’s Greatest Goal, Declared Dead in Congress”, *New York Times*, 27 de septiembre de 1994, p. A1, B10; Dana Priest y Michael Weisskopf, “Death From a Thousand Cuts: White House Mistakes and Rabid Washington Partisanship Killed Health Care Reform”, *Washington Post National Weekly*,

tivas que no fueron tan claramente partidaristas y que fracasaron al legislar para establecer la responsabilidad civil en relación con productos en el área de telecomunicaciones<sup>40</sup> y al prescribir responsabilidad sobre el Congreso (esto es, que se apliquen al congreso las leyes que tienen aplicación para todos los demás). Los políticos de tendencia conservadora hicieron pininos de su fuerza política para 1995 al emprender ofensivas que no tuvieron éxito en el sentido de legislar para imponer límites a los periodos de ocupación de cargos de elección popular, o legislar una enmienda que obligue un presupuesto equilibrado, o legislar el derecho de veto sobre ítems, o legislar para imponer restricciones a mandatos sin un respaldo previsto de fondos, o las iniciativas llamadas “*A to Z*” y *Penny-Kasich* para obligar a hacer recortes del gasto público. En el 103° Congreso hubo bastantes proyectos de ley que fracasaron como para tocarle una parte a todos.

**Afirmación 2: La dirección ideológica de la elaboración de leyes no varía conforme a patrones de control partidarista tanto como generalmente pensamos.**

Un modelo sencillo y “de brocha gorda” de la determinación de políticas en los Estados Unidos nos pintaría un cuadro en el que se apreciaría un tono claro de resultado ideológico cuando los demócratas fueran quienes detectaran el control del gobierno, y otro tipo de tono claro cuando los republicanos fueran quienes lo ejercieran, y una mezcla de tonos (en el caso de que alguna política se lograra determinar) cuando el control partidarista estuviese dividido. Llámesele rojo, azul o púrpura.

Obviamente, hay bastante de verdad respecto a dicho modelo. Al contrastar ciertos congresos con sus antecesores resulta claro, por ejemplo, que el Congreso de Truman de 1949-1950 (DUNI) y el de Kennedy de 1961-1962 (DUNI) lograron encauzar la política de elaboración de leyes por una dirección roja, mientras que el Congreso republicano liderado por el legislador Taft de 1947-1948 (DIV), el Congreso republicano liderado por el presidente Reagan de 1981-1982 (DIV), y el Congreso republicano

---

17 al 23 de octubre de 1994, pp. 9 y 10; Adam Clymer, Robert Pear y Robin Toner, “For Health Care, Time Was a Killer”, *New York Times*, 29 de agosto de 1994, pp. A1, A12 y 13.

<sup>40</sup> Edmund L. Andrews, “Bill to Revamp Communications Dies in Congress”, *New York Times*, 24 de septiembre de 1994, p. 1.

liderado por el legislador Gingrich de principios de 1995 (DIV) lo lograron encauzar por una dirección azul. Los resultados destellaron un tono de rojo encendido bajo los primeros años del gobierno de Lyndon Johnson (DUNI). Tanto el objetivo general de la labor legislativa como los detalles son de sobra conocidos, como es lo relativo a otros grandes avances en la historia de la vida política de Estados Unidos.

Pero, dicho modelo dista mucho de dar cuenta de todo lo que pasa. Inténtese el siguiente experimento: 1) Póngase una venda en los ojos para no ver los resultados de elecciones, afiliaciones partidaristas y sus respectivas proporciones de retención del poder, récords de votaciones nominales (*roll call scores*) y tantos otros adminículos de ciencia política de los que generalmente hacemos uso para fines de medición o para hacer apreciaciones; 2) para discernir la dirección ideológica, fíjese exclusivamente en los resultados de elaboración de leyes para cada uno de los congresos que ha sesionado desde el término de la segunda guerra mundial; 3) supóngase que los demócratas son liberales (rojos) y los republicanos son conservadores (azules); 4) conjeture cuál partido ocupaba el Poder Ejecutivo durante cada uno de los congresos de la época de posguerra (supóngase, por lo pronto, que en ningún caso hubo un control partidarista dividido). Absténgase de echarle un vistazo a las proporciones de retención de poder que cada partido en realidad tuvo. A continuación se aporta alguna información fija para hacer una conjetura: los republicanos gobernaron hasta 1960, los demócratas de 1961 hasta más o menos el año 1977, y los republicanos a partir de entonces. En un censo de los ordenamientos jurídicos, uno advertiría, por ejemplo, las leyes anticomunistas que se promulgaron bajo Truman (DUNI) y bajo Eisenhower (RUNI) de 1950 hasta 1954;<sup>41</sup> la secuencia de ampliaciones de beneficios sociales proporcionados por el Estado a partir de 1964 hasta 1975 –no tan sólo bonos de despesa (*food stamps*), Medicare (el servicio médico para ancianos) y Medicaid (el servicio médico para personas sin recursos o desempleados) bajo Johnson (DUNI), sino que, también, la indexación del Seguro Social y el Ingreso Complementario de Seguro Social (SSI) bajo Nixon (DIV) y el Crédito al Impuesto sobre el Producto del Trabajo (EITC) bajo Ford (DIV). Se advertirá la explosión regulatoria bajo Nixon,<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 43 y 44, 173 y 174.

<sup>42</sup> Las agencias del gobierno federal –ATF, CPSC, DEA y, la Ley de Especies en Peligro de Extinción, la EPA, LSC, NHTS, NOAA, OSHA– todas ellas tuvieron su origen durante la administración de Nixon. Además, se legisló en materia de “affirmative action”

y la desregulación del mercado de valores, del ramo de transportación ferrocarrilera, de la aviación comercial, de precios de gas natural, de autotransporte terrestre de carga, del ámbito bancario desde 1975 hasta 1982 principalmente bajo, el gobierno de Carter (DUNI).<sup>43</sup> Resulta claro que existen tendencias principales de elaboración de leyes que no tienen explicación basándose en la sabiduría convencional de una dominación partidarista; las inclinaciones de las épocas pueden sobreponerse a las de los partidos.<sup>44</sup>

El Congreso de Clinton de 1993-1994 confirma la lógica partidarista convencional pero, sorprendentemente, también la lógica de anulación. Por una parte es cierto que, al igual que en 1949 y en 1961, la nueva ascendencia demócrata trajo aparejados éxitos para la izquierda. Es casi seguro que nunca habrían sido aprobadas la iniciativa de licencia sin goce de sueldo por razones de familia (*family leave*), el votante automovilista (*motor voter*), y las leyes de servicio nacional de 1993, en el contexto de un segundo periodo presidencial de Bush, ni tampoco los impuestos sobre la renta para la categoría más alta de ingresos habrían sido aumentados de la manera en que se legisló en la ley de reducción del déficit de 1993 –(de 31 % a 36%), con un sobregravamen adicional de 10 % aplicable a ingresos superiores a 250 mil dólares. Éstos fueron logros contundentes respecto de los cuales el bando liberal podría sentirse muy ufano.

Pero, por otra parte, si se colocan dichos logros más generalmente en un contexto con los congresos anteriores, el récord de 1993-1994 ( se parece mucho a más de lo mismo). Los futuros historiadores probablemente harán ese juicio. Incluso, si se ve la licencia sin goce de sueldo por razones de familia (*family leave*) desde una perspectiva a más largo pla-

---

o acción afirmativa y en materia de controles de precios y salariales”. Milton Friedman, “Getting Back to Real Growth”, *Wall Street Journal*, 1 de agosto de 1995, p. A14. También véase Vogel, “The ‘New’ Social Regulation”.

<sup>43</sup> Para una discusión más extensa sobre el viraje conservador bajo Carter, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 93 y 94, 166-169, 172 y 173.

<sup>44</sup> El epiciclo mejor conocido a un modelo de elaboración de leyes en Estados Unidos basado en partidos concierne a la “coalición conservadora” de republicanos y los demócratas del sur de Estados Unidos; esto es, los demócratas, aunque ejercieran el poder formalmente no podrían mostrar un programa político de color rojo encendido debido a su ala “Dixie” o sea sureña (la que tiende a sumarse a las filas republicanas congresistas). Pero esta línea de argumentación no ayuda a explicar los resultados liberales del proceso de elaboración de leyes bajo el gobierno de Nixon o el viraje a resultados relativamente conservadores bajo el de Carter.

zo, puede considerarse que fue simplemente una más de una miniserie de esfuerzos denodados de iniciativas que se promovieron para regular las relaciones industriales obrero-patronales, que fueron aprobadas a partir de 1990. Tal ley se suma a otras leyes importantes: la Ley sobre Estadunidenses Incapacitados de 1990, la Ley sobre Aire Limpio de 1990 y la Ley de Derechos Civiles de 1991.<sup>45</sup> En el área de comercio, el TLCAN y el GATT fueron proyectos originalmente promovidos por la administración de Bush. Asimismo, en el balance global –al fin del día, por así decirlo– el número de “no acciones” resultó bastante semejante al registrado bajo el mandato de Bush: los objetivos fallidos de un bando o del otro en servicios médicos (*health care*), libertad de elección, límites a periodos de cargos de elección popular, el derecho de veto en contra de ítems, el reemplazo de huelguistas, el medio ambiente, la enmienda para obligar a los responsables a ejercer un presupuesto equilibrado. Clinton fracasó en promover una propuesta de incentivos económicos en 1993, pero a Bush le pasó lo mismo en 1992.<sup>46</sup>

Y por lo que respecta al paquete presupuestario de Clinton de 1993, una vez depurado en lo que se refiere a sus ideas de “inversión” y a otras nuevas, queda cómodamente catalogado dentro de un género de medidas de gran alcance en materia de reducción del déficit ocurridas dentro de una década anterior a entonces –las de 1982, 1984, 1987, 1990 y ahora la del año 1993.<sup>47</sup> Los republicanos argumentaron que la medida de Clinton sentaba un precedente para la captación de nuevos ingresos tributarios, (lo cual fue falso), ya que medido en dólares constantes, fue mayor el nivel que se gravó con el plan de 1982. El propio Clinton se adjudicaba a sí mismo la autoría “del paquete más importante para reducir el déficit presupuestal en la historia”.<sup>48</sup> Esto último también fue falso: considérese que la ley bipartidarista de 1990 había legislado un ajuste de 482 mil millones de dólares en un plazo de 5 años; al tomarse en cuenta la inflación, la ley de 1993 habría tenido que legislar un ajuste de 532 mil millones de dólares para ser equiparable a dicha marca. En los hechos, sin

<sup>45</sup> Véase Murray Weidenbaum, “Return of the ‘R’ Word: The Regulatory Assault on the Economy”, *Policy Review*, núm. 58, otoño de 1991, pp. 40-43.

<sup>46</sup> Se hace la comparación en Herbert Stein, “Don’t Fault D.C. for the Slow Recovery”, *New York Times*, 19 de septiembre de 1993, p. F9.

<sup>47</sup> Jeffrey H. Birnbaum, “Clinton Follows Predecessors’ Path in Wrestling with the Demon Deficit”, *Wall Street Journal*, 21 de mayo de 1993, p. A2.

<sup>48</sup> Citado en Robert Pear, “Clinton Decides to Control, but Not Cut, the Deficit”, *New York Times*, 5 de febrero de 1995, p. 24.

embargo, el ajuste de Clinton resultó ser de entre 432 mil y 477 mil millones de dólares.<sup>49</sup> Es más, en términos generales, el paquete de 1993 se asemejó de manera bastante notable al paquete, ahora huérfano, de 1990 (ya no había quien reclamara para sí un reconocimiento público por la autoría del trato anterior). La ley de 1990, además, ya había legislado un aumento de la tasa aplicable a la categoría más alta de ingresos gravables, de 28% a 31%, en retrospectiva, parece claro que la tasa históricamente baja de 28%, orgullosamente lograda mediante la promulgación de la Ley de Reforma Fiscal de 1986, estaba apostada ahí meramente como un blanco; la aplicación de dicha tasa sobrevivió únicamente cuatro años en la vida política real. La ley de 1993, al igual que la de 1990, se apoyó fuertemente en recortes propiciados por el inicio de la época de posguerra fría, de gastos para el sector militar, además de que estableció topes al gasto congresista de carácter discrecional, redujo drásticamente las erogaciones relacionadas con el programa Medicare (el servicio médico para ancianos) para los proveedores (mas no los correspondientes a los beneficiarios), subió el impuesto a la gasolina (un alza de 4.3 centavos de dólar, frente a los 5 centavos de dólar en 1990), e hizo todo lo posible para incluir en la misma medidas de carácter popular en materia de beneficios de bienestar social proporcionados por el Estado –entre ellas, destacó un nuevo aumento a lo largo de un periodo de 5 años de 20 800 millones de dólares en el Crédito al Impuesto sobre el Producto del Trabajo (*Earned Income Tax Credit-ERIC*), mismo que rebasó el aumento de 12 400 millones de dólares para el ERIC en 1990.<sup>50</sup> “[Lo anterior] nos dice mucho acerca de los aspectos políticos

<sup>49</sup> Los datos son de la *Congressional Budgetary Office*. En el momento de su aprobación, la medida de 1993 fue anunciada como el ofrecimiento de una reducción de los gastos federales del orden de 496 mil millones de dólares, pero dicha cifra tuvo que ser ajustada hacia abajo después de la realización de cálculos posteriores por la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO). Para el ajuste de 1993 de Clinton, se ofrece un rango y no una cifra aproximada, en virtud de suposiciones alternativas acerca de si ciertos ahorros que habían sido determinados en 1990 ahora se estaban contabilizando doblemente. Véase George Hager, “Latest CBO Figures Support Clinton Deficit Projection: But Forecasters Deflate Reduction Package Total, Warn that Sustained Economic Health Is a Must”, *Congressional Quarterly Weekly*, 11 de septiembre de 1993, p. 2376; David E. Rosenbaum, “Beyond the Superlatives: Budget Bill Is Neither Biggest Deficit Cutter Nor the Biggest Tax Rise in Recent Years”, *New York Times*, 5 de agosto de 1993, pp. A1, A18.

<sup>50</sup> Véase George Hager, “1993 Deal: Remembrance of Things Past: With Democratic Congresses and Limited Options, New Package Is Similar to 1990 Version”, *Congressional Quarterly Weekly*, 7 de agosto de 1993, pp. 2130 y 2131; David Wessel, “Deficit-Cutting



de la reducción del déficit”, comentó el antiguo director de la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO), Rudolph G. Penner, a mediados de 1993. “Independientemente de quien controle el gobierno, se nos empuja en la misma dirección”.<sup>51</sup>

Al acercarse los trabajos del 103° Congreso, de mayoría demócrata, a su clausura, varios comentaristas se maravillaban por la sorprendente simpatía que éste mostraba hacia los intereses del sector empresarial, y su hostilidad al sindicalismo –dados, entre otras cosas, los avances legislativos en materia del TLCAN y del GATT y los reveses en *health care* y en lo que respecta al reemplazo de huelguistas.<sup>52</sup> Para el director político del *Sierra Club*, el 103° había resultado ser “el peor Congreso en legislación ambiental desde la celebración del primer Día del Planeta Tierra en 1970”.<sup>53</sup> En la mezcla de leyes que realmente fueron promulgadas, podría decirse que los temas principales se enfocaron a la reducción del déficit, el libre comercio y la delincuencia. Es evidente que mucho de lo que se estuvo deliberando durante esos dos años rebasaba el alcance de un cuadro de una agenda partidarista convencional de brocha gorda.

### *Por qué los resultados tienden a nivelarse*

Tanto en volumen como en dirección ideológica, la elaboración de las

---

Bill Bears a Resemblance to 1990 Predecessor; But Differences May be Crucial; Realistic Economic View, Increase in Taxes Are Cited”, *Wall Street Journal*, 3 de agosto de 1993, pp. A3, A9; John E. Yang, “Why Does the Budget Argument Sound So Familiar? Because We’ve Heard It All Before –Three Years Ago”, *Washington Post National Weekly*, 26 de julio-1 de agosto de 1993, p. 20; “A Budget Worthy of Mr. Bush”, *New York Times*, 26 de julio de 1993, p. 14. En pláticas informales los partidarios de Clinton solían adjudicarse el crédito por el ERIC, y punto. Esa idea apareció, por ejemplo, en una columna escrita por Molly Ivins: “Un otro contendiente para el [Legado] de Mayor Significación es el crédito al impuesto sobre el producto del trabajo (ERIC) –la parte más importante del primer paquete presupuestario...”, *Boston Globe*, 20 de noviembre de 1994, p. 83.

<sup>51</sup> Citado en Hager, “1993 Deal...”, *op. cit.*, p. 2130.

<sup>52</sup> David S. Broder y Michael Weisskopf, “Business Prospered in 103rd Congress: Despite Democratic Leadership, Labor Had a Sparse Two Years on Hill”, *Washington Post*, 25 de septiembre de 1994, pp. A1, A29; Jeffrey H. Birnbaum, “As Clinton Is Derided as Flaming Liberal by GOP, His Achievements Look Centrist and Pro-Business”, *Wall Street Journal*, 7 de octubre de 1994, p. A12; Paul A. Gigot, “103rd Congress: Pass the Balloons and Party Hats”, *Wall Street Journal*, 7 de octubre de 1994, p. A10.

<sup>53</sup> Citado en Kenworthy y Lee, “The Green Gridlock...”, *op. cit.*, p. 14.

leyes de Estados Unidos parece “nivelarse” por sobre condiciones de control partidarista. He aquí el meollo de las dos afirmaciones que se argumentaron en la primera parte de este trabajo. ¿Por qué ocurre esta “nivelación”? Dicha pregunta será abordada brevemente en las cuatro afirmaciones que a continuación se asientan.<sup>54</sup>

### **Afirmación 3. “Los estados de ánimo nacionales” ayudan a anular el entorno de condiciones de control partidarista**

Esta explicación elusiva, si bien discutiblemente básica, apenas si puede tratarse en lo que sigue.<sup>55</sup> Tanto el volumen como la ideología son factores clave en ella. Tanto en la época de la guerra civil y de reconstrucción, como en la época progresiva, en la del *New Deal* o Nuevo Trato, y de los años sesenta hasta principios de los años setenta, según el argumento, el activismo intenso que se manifestó en la vida pública del país hizo subir el volumen de elaboración de leyes ambiciosas e inclinó la balanza del producto hacia la izquierda. En otras épocas menos agitadas, la carga de iniciativas de ley emprendidas ha sido menor y el promedio de las mismas ha presentado una tendencia más bien conservadora. Por lo que respecta a lo ocurrido en décadas más recientes, al menos, el patrón de auge y declive no ha correspondido tanto a las condiciones de control partidarista.

Sería difícil encontrar mejor prueba para esto que la ofrecida por el primer Congreso de Clinton. No obstante el control partidarista demócrata en el bienio 1993-1994, los leones tras bambalinas fueron Ross Perot y Rush Limbaugh, y no Ralph Nader o el pastor Martin Luther King, Jr. Al parecer no hubo causa liberal alguna –incluyendo el asunto del *health care*– que atrajera la misma intensidad de apoyo del público, ni de lejos, como la que atrajo el asunto de límites a periodos de cargos de elección popular y otras causas antigubernamentales. Para los demócratas, el entorno político externo era una jungla. El congresista Don Johnson (DGA), en su primer periodo de elección, y quien acababa

<sup>54</sup> Discusiones de las primeras tres de estas explicaciones aparecen en Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, capítulos 5 y 6 (de los seis argumentos expuestos en esos capítulos, los tres que se abordan en el presente trabajo parecen ser los que mayor luz arrojan en lo referente al bienio 1993-1994).

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 142-174.

de votar recientemente a favor del presupuesto presuntamente de fuerte participación del gobierno promovido por Clinton, regresó a casa en 1993 para ser recibido por vallas de manifestantes, demandas de los mismos exigiendo su retiro del cargo y una “junta tumultuosa en la alcaldía con 350 ciudadanos en la pequeña localidad de Grovetown, en la cual fue reiteradamente abucheado y acallado a gritos y por la rechifla”.<sup>56</sup> Este clima político evidentemente hizo que las cosas fueran muy difíciles para los demócratas en el Capitolio –en particular en 1994. “A pesar de su estatuto minoritario”, observó un reportero a fines de ese año, “los republicanos prácticamente han controlado la agenda legislativa desde que pararon el avance de la iniciativa de ley contra la delincuencia en julio”.<sup>57</sup> Las tácticas asociadas con el paro de la iniciativa incluyeron una argumentación presentada del Partido Republicano que tuvo una resonancia extraordinariamente efectiva a lo largo y lo ancho de un público receptivo –esto es, que la iniciativa estaba cargada con la asignación de recursos para programas de desarrollo social (*social pork*).<sup>58</sup> Posteriormente, se aprobó un paquete legislativo revisado contra la delincuencia. En esta y en otras áreas, una decidida opinión conservadora o que había sido incitada pareció sobreponerse a las etiquetas partidaristas.

Un caso análogo al 103° Congreso fue el Congreso de Truman de 1949-1950. También los demócratas de entonces, entusiasmados por su triunfo electoral de 1948, aspiraban a repetir un desempeño legislativo del estilo *New Deal* y lograron alcanzar algunas victorias (entre ellas, en vivienda), pero pronto quedaron embrollados en un juego político destructivo que acabó con la mayor parte de su programa –incluyéndose en él un seguro nacional de gastos médicos– y prevaleció el surgimiento de un intenso conservadurismo (entonces del género anticomunista). La *McCarran Internal Security Act* de 1950 fue un resultado que marcó un hito. Para los legisladores demócratas liberales, aquél era un entorno político mortífero.

<sup>56</sup> Cohen, *Changing Course in Washington...*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>57</sup> Katharine Q. Seelye, “Clinton and Allies Rediscover Their Voice in Writing Epitaph for Congress”, *New York Times*, 9 de octubre de 1994, p. 26.

<sup>58</sup> Un excelente reportaje sobre el debate político en torno al proyecto de ley contra la delincuencia del verano de 1994 se encuentra en Peter J. Boyer, “Whip Cracker”, *The New Yorker*, 5 de septiembre de 1994, pp. 38-54.

#### **Afirmación 4. Escisiones generales de opinión ayudan a anular las condiciones de un control partidarista**

Respecto a ciertos temas de debate, el electorado se divide intensa y duraderamente adoptando líneas que no corresponden a una identificación de tipo partidarista. Por consiguiente, el que las leyes sean aprobadas o no puede guardar poca relación con las proporciones de retención de poder de cada partido.<sup>59</sup> Así, puesto que el aborto suele dividir al público, la fuerte iniciativa de “libertad de elección” en los hechos pudo llegar a zozobrar en la Cámara de Representantes de 1993 que se hallaba dominada por 258 demócratas. Otro ejemplo: cuestiones en torno a relaciones básicas obrero-patronales tienden a unir a los republicanos y a dividir a los demócratas –pero, también, posiblemente debido a que el sector empresarial gasta más y hace una mayor labor de cabildeo que el sector obrero, con el objeto de endurecer las posturas de los republicanos y para restarle energías a la causa de los demócratas– con el resultado de que las maniobras dilatorias emprendidas por los republicanos en el Senado puedan llegar a tener éxito. Es una combinación compleja, pero el 103° Congreso, con el fracaso de la iniciativa para legislar en materia del reemplazo de huelguistas ocupa un lugar en la historia como otro congreso más, mayoritariamente demócrata, en el que los sindicatos obreros realizaron un gran esfuerzo pero no lograron conseguir su propósito. (Otros congresos posteriores a la política del *New Deal* han sido el de Truman de 1949-1950, el de Johnson de 1965-1966 y el de Carter de 1977-1978.)<sup>60</sup>

Sin embargo, por lo que respecta al bienio 1993-1994, la Prueba A para la teoría de escisión de opiniones es la ratificación del TLCAN. Tal parece que en los años noventa ha surgido una nueva e intensa escisión de opiniones en torno al comercio libre *versus* el proteccionismo, independientemente de la afiliación partidarista de cualesquiera de los legisladores. Un resultado que llama la atención es el patrón que se dio en la votación nominal de los legisladores sobre el TLCAN, una iniciativa de ley prioritaria para Clinton. Lo que aconteció es que una mayoría de los legisladores republicanos en ambas cámaras votaron a favor de la iniciativa, mientras que una mayoría de los demócratas en ambas cámaras votaron en contra. (De las 285 leyes importantes de la época de la pos-

<sup>59</sup> Véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 139-142.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 78 y 140n.

la posguerra discutidas en páginas anteriores, sólo hubo otras dos que registraron un perfil de promulgación semejante: la Vigésima Segunda Enmienda, por la cual se prohíbe al presidente desempeñar su cargo durante más de dos periodos presidenciales en 1947, y la Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Act de 1985). Si Bush hubiese resultado reelecto, ¿habría podido gestionar exitosamente la aprobación del TLANCAN con un congreso mayoritariamente demócrata? Yo me atrevo a conjeturar que sí. Debido a que carecía de otras prioridades, él habría estado en condiciones de presionar su aprobación durante su periodo de luna de miel de principios de 1993 cuando la Casa Blanca hubiera tenido mucha influencia.

### **Afirmación 5. La carencia de procesos mayoritarios fáciles ayuda a anular las condiciones de un control partidarista**

Incluso bajo un control partidarista unificado, los procesos legislativos del Capitolio pueden ser tortuosos y en ocasiones no mayoritarios.<sup>61</sup> Las leyes no “fluyen corriente abajo pasando libremente la barrera legislativa”. En el bienio 1993-1994, por ejemplo, los desacuerdos entre la Cámara de Representantes y el Senado incidieron en el fracaso de las reformas a la ley de minería y a la de agua potable sin riesgo (*safe-drinking-water*).<sup>62</sup> Asimismo, una iniciativa para reformar las leyes de telecomunicaciones, favorecida por consenso en la Cámara de Representantes “se cayó... en el Senado al no poder conciliarse las posturas diferentes entre ramos rivales del sector industrial”.<sup>63</sup> Lo que se vio aquí fue una especie de juego político donde un segmento de un ramo industrial –en este caso, los Bells regionales– pudo sacar un leño de una pila alta de leños y, al hacerlo, provocó el derrumbamiento de toda la pila.

Como Keith Krehbiel lo ha argumentado, un igualador notablemente efectivo que se impone por encima de las condiciones de un control partidarista es la regla de clausura de debate del Senado, que erige una barrera de 60% para promulgaciones bajo un control unificado que puede rivalizar la barrera de 67% prevista para casos de vetos presidenciales

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 119-135.

<sup>62</sup> Cushman, “Congress Drops Effort to Curb Public-Land Mining...”, *op. cit.*; Clymer, “Rancor Leaves Its Mark on 103rd Congress...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>63</sup> Andrews, “Bill to Revamp Communications Dies...”, *op. cit.*, p. 1.

bajo un control dividido.<sup>64</sup> En los hechos, el presidente Bush pudo ceder su función de bloqueador de leyes en 1991-1992 al líder minoritario republicano, el senador Dole, el bloqueador de leyes en el bienio 1993-1994. En por lo menos cinco casos –la iniciativa de incentivos económicos de Clinton, responsabilidad civil en relación con productos, el remplazo de huelguistas, reforma al cabildeo y reforma al financiamiento de campañas políticas– la táctica de practicar maniobras dilatorias fue por lo menos la causa más inmediata de la derrota de una iniciativa de ley importante en 1993-1994, y otras iniciativas perdieron ímpetu ante semejantes amenazas.<sup>65</sup>

Con todo, hay que poner atención al arma de las tácticas dilatorias. Muchas derrotas en 1993-1994 debieron poco o nada a la táctica de practicar maniobras dilatorias, reales o anticipadas, del Senado. Algunas de las iniciativas de los demócratas en materia ambiental fueron objeto de enmiendas difíciles de salvar, las cuales suscitaban preguntas sobre mandatos sin respaldo de fondos, sobre derechos de propiedad, o evaluación de riesgo –todas ellas constituyeron proyectos que llegaron a un punto de maduración en el Congreso 104°. Una reforma a los beneficios sociales del Estado se hundió a nivel de comité. Las deliberaciones sobre el proyecto de otorgarle estatuto de entidad federativa al distrito de Columbia y sobre el proyecto de “libertad de elección” zozobraron en la Cámara de Representantes. Por lo que respecta al *health care*, hasta donde nosotros sabemos en ningún momento existió una mayoría en la Cámara de Representantes que pudiera favorecer cualquier plan que los demócratas quisieran promover. Y una causa inmediata de derrota suele ser con frecuencia apenas una parte de la historia, como se sugerirá más adelante en este trabajo al referirnos a una discusión de la iniciativa relativa al financiamiento de las campañas políticas.

### **Afirmación 6. Algo así como “razones de Estado” ayudan a anular las condiciones de un control partidarista**

Los científicos políticos se deleitan analizando modelos que postulan indi-

<sup>64</sup> Keith Krehbiel, “A Theory of Divided and Unified Government”, documento inédito, 1993.

<sup>65</sup> Adam Clymer, “Having ‘Done Enough Harm,’ Senate Inches to Adjournment”, *New York Times*, 5 de octubre de 1994, p. B10.

viduos o grupos sociales cuyas preferencias fijas, distintivas, convergen hacia y explican los desenlaces de políticas a seguir. No hay nada más fundamental para la disciplina.

Pero el proceso de determinación de políticas no siempre funciona de esa manera. Al parecer existe un género de políticas en las que, con el paso del tiempo, los desenlaces son constantes pero las coaliciones que las apoyan pueden variar. Más concretamente, un punto de vista elitista de “razones de Estado” parece sobreponerse a las preferencias habituales partidaristas o de distrito electoral sobre ciertos temas en torno a los cuales quien sea que ocupe una posición de ejercicio del poder toma acciones que no son populares, pero que se piensa son necesarias. Es un estilo de hacer política, si se quiere, de trago amargo. Así, por ejemplo, las iniciativas de leyes para brindar ayuda a otros países únicamente gozaron del apoyo de los demócratas bajo Truman, pero una vez que Eisenhower tomó posesión en 1953 el respaldo de la votación nominal (*roll-call backing*) para dichas iniciativas se tornó de tipo bipartidarista.<sup>66</sup> Otro ejemplo de lo anterior se presenta cuando se vota para incrementar el límite de la deuda del gobierno, algo que es necesario hacer de tiempo en tiempo, pese a que tales medidas no son populares entre el electorado en general. Para citar un lapso en la historia congresista, ha habido mayorías de legisladores tanto demócratas como republicanos que tendieron a favorecer aumentos del techo de la deuda del gobierno bajo Eisenhower, mientras que bajo Kennedy y Johnson únicamente los demócratas lo hicieron, pero bajo Nixon de nueva cuenta tanto los demócratas como los republicanos volvieron a respaldar tales aumentos en forma bipartidarista.<sup>67</sup> Sobre todo por lo que respecta a los republicanos para decidirse por tal tipo de votaciones, mucho dependía de cuál de los dos partidos ejercía el poder y en qué cargos públicos.

Una analogía muy ilustrativa para dichos casos son las votaciones para reducir el déficit federal que se hicieron en el lapso de 1982 a 1993. Los republicanos en el Senado tomaron el liderazgo para legislar en la

<sup>66</sup> Véase, Mark Kesselman, “Presidential Leadership in Congress on Foreign Policy”, *Midwest Journal of Political Science*, 5, 1961, pp. 284-289.

<sup>67</sup> *Congress and the Nation, 1945-1964*, pp. 393-395; *Congress and the Nation, 1965-1968*, pp. 127-140; *Congressional Quarterly Almanac, 1966*, pp. 714, 886, 953; *Congressional Quarterly Almanac, 1967*, pp. 316-322, 38 H, 48 H, 7 S, 8 S, 28 S; *Congress and the Nation, 1969-1972*, pp. 64-75; *Congressional Quarterly Almanac, 1970*, pp. 293-295, 30-H, 32-S. (Todas las obras fueron publicadas por el Congressional Quarterly Service, en Washington, D.C., en el año siguiente a la última fecha que aparece en el título.)

materia durante el tiempo en que ellos constituyeron el partido mayoritario hasta 1986.<sup>68</sup> En 1990 bajo Bush, el asunto de la reducción del déficit contaba con el apoyo de una base coalicionista bipartidaria; la Casa Blanca y el líder minoritario del Senado, Robert Dole, finalmente llegaron a pactar un trato con los demócratas de la Cámara de Representantes y los del Senado. Pero en 1993, al tratar la cuestión de reducir el déficit federal, al igual que como con el asunto de brindarle ayuda a otros países y el de establecerle un techo a la deuda del gobierno en tiempos anteriores, en condiciones de un control partidista unificado, los demócratas que ahora dominaban el ejercicio del poder tuvieron que actuar por su propia cuenta. Al respecto, el apoyo de los legisladores republicanos se esfumó. Esto no equivale a decir que se obtuvo en 1993 el mismo resultado que anteriormente, o que lo acontecido era inevitable. Pero la realidad es que se llegó a un desenlace muy similar, si bien ello se debió a una coalición muy diferente. Valdría la pena que se realizaran otros trabajos para estudiar más extensamente la idea de la recurrencia de desenlaces constantes basados en coaliciones integradas en forma variada; ello pudiera abrir una ventana para indagar el tema de autonomía de Estado”.

### *El primer año vs. el segundo*

Ahora bien, para hacer un análisis más fino, de mayor detalle, de lo que acaeció en el bienio 1993-1994, cuando Clinton se abocó a lograr la aprobación de una ley para reducir el déficit del gobierno y la ratificación del TLCAN en 1993 pero postergó la cuestión de la legislación sobre *health care*, muchos de nosotros nos formulamos ciertas preguntas: ¿acaso esto podrá funcionar? ¿Por cuánto tiempo podrá un presidente mantener la presión de su mandato con éxito? ¿Cuál es el ritmo legislativo probable del primer congreso de un presidente? A continuación se hace un análisis de algunos patrones sugerentes.

<sup>68</sup> Véase George Hager, “1985 All Over Again?”, *Congressional Quarterly Weekly*, 24 de julio de 1993, p. 1936.



**Afirmación 7. En los congresos que sesionan inmediatamente después de ocurridas las elecciones presidenciales, durante el primer año se tiende a aprobar leyes importantes cuando el control partidarista es unificado, pero se hace durante el segundo si dicho control está dividido.**

Aquí finalmente puede apreciarse una franca diferencia entre el control unificado y el dividido. Véase el cuadro 4, que encasilla los congresos posterior a la segunda guerra mundial en cuatro categorías –resultado de hacer un corte transversal de una distinción binaria de *unificado vs. dividido*, contra una distinción binaria de *primera mitad vs. segunda mitad* de un periodo presidencial. Dentro de cada una de las cuatro categorías se desglosa el número de leyes importantes que aprobó cada congreso, de acuerdo con las correspondientes al primer año *vs.* las correspondientes al segundo.<sup>69</sup> De modo que en el caso de Clinton, el TLCAN es una promulgación correspondiente al primer año y el GATT al segundo.

Ahora bien, véase el primer agrupamiento que aparece en el cuadro 4 –congresos iniciales bajo un control partidarista unificado–. Este es el entorno de presidentes demócratas recién electos (Eisenhower destaca por ser la excepción) quienes afirman tener “mandatos” para sus programas de desarrollo nacional, proponen escenarios de “cien días” e instan al congreso a que actúe rápido.<sup>70</sup> De hecho, la elaboración de leyes bajo tal tipo de condiciones se ha inclinado hacia el primer año –por un

<sup>69</sup> Hasta 1990 inclusive, la fuente para los desgloses es Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 52-73. En términos estrictos, el año citado para cada promulgación es aquél en el que formalmente entró en vigor la ley (por lo regular, mediante la firma de un presidente). De modo que una medida firmada en, digamos, enero de un año par pudo haber recibido la mayor parte o todo lo relativo a su tratamiento por el Congreso en el año previo impar –aunque, de hecho, el patrón típico para las leyes listadas en este trabajo como de año par fueron aprobadas por el Congreso durante sesiones muy intensas de fin de temporada del año par. En el cuadro 4, las cifras dentro de paréntesis se refieren a las 21 medidas antes mencionadas que los medios de comunicación juzgaron como importantes desde un punto de vista histórico; éstas ya se incluyen aquí como ítems ordinarios e individuales en los conteos más grandes, y no juegan un papel extra en los cálculos de los promedios.

<sup>70</sup> Para un estudio sobre mandatos presidenciales, véase Stanley Kelley, Jr., *Interpreting Elections*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1983; Robert A. Dahl, “Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, núm. 105, 1990, pp. 355-372; Marjorie Random Hershey, “The Constructed Explanation: Interpreting Election Results in the 1984 Presidential Race”, *Journal of Politics*, núm. 54, 1992, pp. 943-976.

pauta de inclinación del primer año de Clinton se parece a las que se registraron bajo Kennedy en 1961-1962, Johnson en 1965-1966 y Carter en 1977-1978. La relación general en este agrupamiento es aun mejor de lo que aparenta.

Bajo Truman, tres de las medidas de 1950 estuvieron relacionadas con la guerra de Corea, cuyo inicio fue en ese año. Y el bienio 1953-1954 es una auténtica excepción. El primer año del gobierno de Eisenhower, 1953, sobresale como el más parco de todas las temporadas de elaboración de leyes desde la segunda guerra mundial debido a que el nuevo presidente se abstuvo de proponer un programa legislativo de cualquier tipo para ese año. Una vez que entró de lleno a la actividad legislativa, Eisenhower promovió con éxito un programa considerable—revisión del código fiscal, expansión de la legislación en materia de seguridad social, precios flexibles para productos agropecuarios, “Food for Peace” o Alimentos para la Paz, renovación urbana, energía atómica, y la “St. Lawrence Seaway” o Ruta Marítima del Río San Lorenzo.<sup>71</sup>

Ahora bien, examínese el segundo agrupamiento en el cuadro 4—congresos iniciales bajo un control partidarista. Una vez más, el Congreso de 1981-1982 requiere de una etiqueta de advertencia: el conteo de leyes correspondiente a 1981 subestima grandemente su significación. En particular, este primer congreso de Reagan es el único en la categoría en el que el presidente promovió vigorosamente una estrategia de “mandato” a principios de periodo. Dicho lo anterior, la historia para este conjunto de congresos es que la elaboración de leyes tiende a estar cargada hacia el final de los mismos antes que hacia el principio—hay un promedio de 9.5 medidas en el segundo año vs. 4.2 medidas en el primero.

Por lo que se refiere a los congresos que sesionaron en la segunda mitad del periodo presidencial (véase la mitad inferior del cuadro 4), la elaboración de leyes se inclina un poco hacia el segundo año bajo ambos tipos de condiciones de control partidarista.

<sup>71</sup> Para 1953, solamente el “*tidelands oil act*” o el acta del petróleo en tierras cubiertas por marea alta, un favorito del Congreso que había quedado pendiente de aprobarse en 1952, alcanzó a catalogarse en la lista de 285 promulgaciones de leyes de la época de la posguerra. Para una discusión sobre la presentación que realizó Eisenhower de un programa legislativo en 1954, pero no en 1953, véase Gary W. Reichard, *The Reaffirmation of Republicanism: Eisenhower and the Eighty-third Congress*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1975, caps. 5-7; Richard E. Neustadt, “Presidency and Legislation: Planning the President’s Program”, *American Political Science Review*, núm. 49, 1955, pp. 980-1021.

CUADRO 4  
Número de leyes aprobadas: primer vs. segundo año del Congreso

		<i>Primer año</i>		<i>Segundo año</i>	
<i>Control partidirarista unificado</i>		<i>Primer Congreso del periodo presidencial</i>			
Truman	1949-1950	5	(2)	7	
Eisenhower	1953-1954	1		8	
Kennedy	1961-1962	9		6	(1)
Johnson	1965-1966	15	(3)	7	
Carter	1977-1978	7		5	
Clinton	1993-1994	7	(2)	4	
		<b>Media</b>		6.2	7.3
<i>Control partidarista dividido</i>		<i>Primer Congreso del periodo presidencial</i>			
Eisenhower	1957-1958	2	(1)	9	
Nixon	1969-1970	6		16	
Nixon/Ford	1973-1974	11	(1)	11	(1)
Reagan	1981-1982	2	(2)	7	
Reagan	1985-1986	2		7	(1)
Bush	1989-1990	2		7	(1)
		<b>Media</b>		4.2	9.5
<i>Control partidarista unificado</i>		<i>Segundo Congreso del periodo presidencial</i>			
Truman	1951-1952	3		3	
JFK/LBJ	1963-1964	6	(1)	7	(3)
Johnson	1967-1968	6		10	(1)
Carter	1979-1980	3		7	
		<b>Media</b>		4.5	6.8
<i>Control partidarista unificado</i>		<i>Segundo Congreso del periodo presidencial</i>			
Truman	1947-1948	6	(1)	4	(1)
Eisenhower	1955-1956	2		4	
Eisenhower	1959-1960	3		2	
Nixon	1971-1972	5		11	
Ford	1975-1976	6		8	
Reagan	1983-1984	3		4	
Reagan	1987-1988	5		7	
Bush	1991-1992	2		5	
		<b>Media</b>		4.0	5.6

A continuación se exponen algunas inferencias que se pueden hacer a partir de todos los datos: 1) Para un presidente recién electo que esté operando bajo un control partidarista unificado, un llamamiento directo a los legisladores basado en el “mandato” que disfruta en virtud de haber ganado las elecciones realmente sí puede funcionar. Solamente en este tipo de circunstancias (con todo respeto a lo logrado por el “mandato” de Reagan) el volumen de la elaboración de leyes correspondiente al primer año tiende a dominar lo que se logra en el segundo año. 2) Con un presidente recién electo que esté operando bajo un control partidarista dividido, la tarea legislativa de elaboración de leyes demora un tiempo particularmente largo en madurar. Normalmente, no hay ningún “mandato” que el Ejecutivo pueda enlistar a su causa para ayudar a que la labor legislativa avance de manera más expedita; no obstante, el presidente acaba de ser electo después de todo y puede insistir en conseguir la aprobación de su programa; puede resultar una tarea particularmente difícil el poder lograr concertaciones entre legisladores de ambos partidos, mismas que son necesarias para la aprobación de leyes. Considérese el siguiente contraste: transcurrieron 8 meses –hasta agosto de 1993– antes de que se promulgara el plan de Clinton para reducir el déficit; en cambio, transcurrieron 22 meses –hasta octubre de 1980– antes de que pudiera negociarse un acuerdo en torno al plan de Bush. 3) Sin embargo, aun cuando los congresos que sesionan en la primera mitad de un periodo presidencial tienden a variar de acuerdo al control partidarista vigente en cuanto a sus perfiles de tiempo transcurrido para la promulgación de leyes, no se aprecia ninguna variación de acuerdo al control partidarista vigente en lo que se refiere al volumen global de su elaboración de leyes. En otras palabras, la distribución del poder puede ser diferente, pero la cantidad de producción legislativa viene siendo la misma. Por supuesto, bajo condiciones de un control partidarista dividido el producto final no acusa tanto las preferencias particulares del Ejecutivo.

Bruce I. Oppenheimer confirma la idea de que el proceso de elaboración de leyes es más tardado bajo condiciones de un control partidarista dividido –por lo menos en los congresos que sesionan inmediatamente después de haberse celebrado elecciones presidenciales. Él hace un examen de los congresos iniciales bajo Carter (1977-1978), Reagan (1981-1982), Reagan (1985-1986), Bush (1989-1990) y Clinton (1993-1994), y presenta en su trabajo el siguiente resultado: es mucho mayor la probabilidad de que se llegue a acuerdos en torno a proyectos presu-

puestarios e iniciativas de asignaciones de recursos dentro de la fecha límite prevista (o al menos en un lapso cercano a ésta) bajo un control unificado, que bajo uno dividido. El patrón que se observa es casi perfecto.<sup>72</sup> Una forma de entender dicho patrón de conducta es que, en lo que concierne a tales asuntos presupuestarios, la prontitud se obtiene, pero con una ventaja comparativa en contra de la amplitud de inclusión de legisladores; bajo un control dividido es necesario que se formen coaliciones más grandes y ello lleva más tiempo.

**Afirmación 8. De los presidentes que han promovido programas legislativos ambiciosos en asuntos de orden nacional (con o sin éxito) durante su primer año después de haber ganado la elección, ninguno de ellos ha corrido con mucha suerte al promover un programa parecido durante su segundo año de ejercicio del poder.**

Éste es otro enfoque de apreciación del primer año versus el segundo, (ello introduce exactamente el tipo de pensamiento en torno a proporciones relativas que yo esquivé en los planteamientos que expuse anteriormente en este trabajo, pero aquí se hace énfasis en el éxito presidencial, y no en la producción del sistema legislativo). Con su programa de *health care* en 1994, que siguió inmediatamente al plan para reducir el déficit de 1993, ¿acaso Clinton estaba tratando de hacer algo que ninguno de sus antecesores jamás pudo lograr? Aunque resulte sorprendente, tal vez la respuesta sea afirmativa. Llegué a esta conclusión después de hacer un análisis de fuentes secundarias tratando de obtener un sentido general de la actuación de los congresos anteriores.

A continuación se presenta una lista discutiblemente completa de presidentes –todos del siglo xx–, que se han esforzado por promover programas legislativos ambiciosos en materia de asuntos de orden nacional durante su primer año de ejercicio del Poder Ejecutivo: Wilson en 1913 (la *New Freedom* o Nueva Libertad), Roosevelt en 1933 (sus “100 días”), Roosevelt en 1937 (el asunto del *court-packing*, etc.), Truman en 1949 (el *Fair Deal* o Trato Justo), Kennedy en 1961 (la *New Frontier* o Nueva Frontera); Johnson en 1965 (la *Great Society* o Gran Sociedad), Carter

<sup>72</sup> Oppenheimer, “The Importance of Elections...”, *op. cit.*, pp. 13-17 y cuadros 6 y 7.

en 1977 (su plan sobre energéticos). Reagan en 1981 (su paquete presupuestario) y Clinton en 1993 (su paquete presupuestario).

Dichas campañas para promover legislación lograron diferentes grados de éxito. Pero nunca, en ninguno de los casos, se ha logrado obtener una victoria notable por campañas legislativas promovidas por el mismo presidente en un segundo año sucesivo al primero de ejercicio del Poder Ejecutivo. Reagan en 1982 y, probablemente es justo decirlo, Roosevelt en 1934 no realizaron campañas legislativas ambiciosas. Wilson obtuvo algunas victorias en 1914, si bien: "El debilitamiento del programa de la administración para legislar en contra de los 'trusts' o monopolios fue apenas la primera señal de una reacción general que empezó a cobrar arraigo alrededor de principios de 1914 y que vino a afectar cada vez más la administración y al presidente".<sup>73</sup> Johnson en 1966, quien en ese año se abocaba a la conducción de la guerra de Vietnam, se anotó algunos éxitos en el Capitolio pero perdió en sus iniciativas en torno a otorgarle autonomía de gobierno al distrito de Columbia, compensación al desempleo, vivienda abierta (*open housing*) y reducción del alcance de la *Ley Taft-Hartley* que legisla en materia de relaciones obrero-patronales. Kennedy obtuvo la aprobación de algunos ítems de mediano alcance en 1962 pero sufrió una derrota largamente disputada y dramática en torno a Medicare (el servicio médico para ancianos). Roosevelt en 1938, si bien triunfó en lograr la aprobación de iniciativas encaminadas a estimular la economía y legislación de estándares justos de trabajo (*fair labor standards*), sufrió una terrible derrota en materia de reorganización ejecutiva y tuvo que soportar una iniciativa de un paquete fiscal orientado a beneficiar al sector empresarial, documento que se negó a firmar. Carter en 1978 vio su programa sobre energéticos derrumbarse en el senado y, al igual que Roosevelt, tuvo que confrontar un paquete fiscal pro-negocios no deseado (el cual firmó). Truman tuvo un año pésimo en 1950, en virtud del auge del macarthyismo y la pérdida de prácticamente todas sus prioridades legislativas.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Arthur S. Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917*, Nueva York, Harper and Brothers, 1954, cap. 2, p. 75n.

<sup>74</sup> Sobre Roosevelt en 1938 véase, Kenneth S. Davis, *FDR Into the Storm, 1937-1940: A History*, Nueva York, Random House, 1993, cap. 6; James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal*, Lexington, Kentucky, University Press of Kentucky, 1967, cap. 7. Sobre Truman en 1950, véase David B. Truman, *The Congressional Party*, Nueva York, Wiley, 1959, cap. 2; Harold F. Gosnell, *Truman's Crises: A Political Biography of Harry S. Truman and American Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1973, cap. 15; Donald R. McCoy, *The Presidency of*

Clinton, en pocas palabras, con el fracaso de su programa legislativo sobre el *health care* en 1994, se sumó a un grupo de presidentes muy distinguidos en el pasado. Un éxito en el segundo año sobre un proyecto de tal escala habría sido insólito, sin precedente. Si este análisis histórico es correcto, a continuación se expone una conjetura acerca de cuál es el motor que está detrás de dicho patrón: un presidente, al convertirse en el beneficiario de un acto público de autorización (por lo regular una elección presidencial), obtiene una oportunidad de una sola temporada de libertad de acción en el ámbito legislativo y eso es todo; es una cuestión de licencia de liderazgo y el lapso de atención pública que se recibe.

Este recuento es congruente con algunos casos raros de campañas de promoción de programas legislativos que no fueron emprendidas en el primer año de ejercicio de poder. Eisenhower se guardó su oportunidad hasta su segundo año, mas todavía pudo servirse de ella. Roosevelt condujo una campaña modelo de promoción legislativa durante su *tercer* año en el ejercicio del poder –el *Second New Deal* o Segundo Nuevo Trato de 1935. Pero tal éxito quizá se fincó en un acontecimiento singular que le confirió facultades de autoridad –las elecciones de medio periodo que otorgaron a su partido gobernante una mayor proporción de escaños en el Congreso. Y Lyndon Johnson, de hecho, condujo campañas exitosas de promoción legislativa en dos años consecutivos –en 1965 pero también en el año anterior durante su presidencia interina entre noviembre de 1963 y noviembre de 1964. Desde la perspectiva de la elaboración de leyes, ese lapso anterior de 12 meses fue indiscutiblemente la temporada más llena de acontecimientos que se registró desde 1935. En dicho lapso se produjo legislación para otorgar *food stamps* o bonos de despensa, recursos para apoyar la educación superior, la reducción Kennedy contracíclica de impuestos, el progra-

---

Harry S. Truman, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1984, cap. 8. Sobre Kennedy en 1962, Louis W. Koenig, "Kennedy and the 87th Congress", cap. 5, en Ivan Hinderaker (comp.), *American Government Annual, 1962-1963*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1962; Irving Bernstein, *Promises Kept: John F. Kennedy's New Frontier*, Nueva York, Oxford University Press, 1991, cap. 8; *Congressional Quarterly Almanac, 1962*, pp. 62-74. Sobre Johnson en 1966, Rowland Evans y Robert Novak, *Lyndon B. Johnson and the Exercise of Power*, Nueva York, New American Library, 1966, pp. 499 y 500, 558-562; *Congressional Quarterly Almanac, 1966*, pp. 69-98. Sobre Carter en 1978, Burton I. Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, caps. 5, 6 y 8.

ma de Johnson para combatir la pobreza, la *Wilderness Act* de 1964, la Ley de Derechos Civiles que marcó un hito en 1964 y, por añadidura, la Resolución sobre el Golfo de Tonkín con la cual se abrió el paso para una mayor participación en la guerra de Vietnam. Detrás de estos resultados, sin embargo, parece haber habido otro tipo de actos que confirmaron al presidente facultades de autoridad –el asesinato del presidente Kennedy que, por la vía de una psicología pública compleja, parece haberle otorgado a su sucesor una gran libertad de acción, si bien provisional, en el ámbito legislativo.<sup>75</sup>

Por lo que respecta al año 1994, lo que se desprende de todo lo anterior es que Clinton empujó los límites de la envoltura y la envoltura aguantó. Su ambición se salía de lo normal.

### *Del partidarismo y los indicadores*

Independientemente de cualesquiera otras consideraciones, ¿acaso no fue el 103° Congreso por lo menos un triunfo para los científicos políticos? ¿Acaso la “votación partidarista” y otros indicadores relacionados con ella no encontraron su mejor tiempo de utilidad? Aquí la respuesta es afirmativa.

### **Afirmación 9. El partidarismo alcanzó un nivel alto en la ratificación final de leyes importantes por parte del 103° Congreso.**

No hay duda alguna al respecto. En el cuadro 5 se presentan datos de votaciones nominales (*roll-call data*) sobre la ratificación final de las once promulgaciones de leyes importantes de 1993-1994 que aparecen en el

<sup>75</sup> Para una discusión sobre los efectos del asesinato de Kennedy, véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, pp. 90,182. He evitado discutir el caso de Theodore Roosevelt en 1905-1907. Ciertamente Roosevelt logró promover con éxito un programa ambicioso en ese lapso, pero el viejo calendario legislativo anterior a la ratificación de la Vigésima Segunda Enmienda hace difícil el que se pueda hablar de un primer año legislativo *versus* un segundo año legislativo. Wilson resolvió este problema, por así decirlo, en 1913, de igual manera que lo hizo Roosevelt en 1933: convocando a una primera sesión especial del nuevo Congreso para marzo inmediatamente después de su elección. Otro tema que no se aborda en el presente trabajo es la campaña legislativa exitosa de Wilson de 1916.



cuadro 2. Las cifras se presentan desglosadas por partido y por cámara. En nueve de los once casos, los “votos partidaristas” fueron determinantes para hacer prevalecer la aprobación de las medidas tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado –esto es, una mayoría de los legisladores demócratas votaron en un sentido y una mayoría de los legisladores republicanos lo hizo en otro. Una iniciativa a la que poco le faltó para no conformarse a dicho patrón de votación fue la relativa a las zonas desérticas de California; de hecho, los republicanos en el Senado trataron de bloquearla, si bien finalmente concedieron su ratificación. Solamente el GATT atrajo el apoyo de la mayor parte de los miembros de ambos partidos. He aquí otra manera de ver los resultados: solamente dos de las once medidas (*Goals 2000* y la relativa a las zonas desérticas de California) atrajeron el apoyo de por lo menos dos tercios de los miembros de ambas cámaras del Congreso (si bien la relativa al GATT y al *family leave* o licencia sin goce de sueldo por motivos familiares, consiguieron semejante distinción en una de las cámaras).

Ninguno de los congresos de la época de la posguerra había mostrado un desempeño que se pareciera en modo alguno al del 103° Congreso. Ninguno de los anteriores promulgó más de una cuarta parte de sus leyes importantes por “votos partidaristas” o por mayorías estrechas (menos de dos tercios) en ambas cámaras.<sup>76</sup> Por lo que respecta a dichos patrones de votación, el 103° Congreso destaca como una excepción extrema. Sin embargo, no puede afirmarse que su desempeño haya sido una sorpresa total; de acuerdo con otra evidencia, fue algo semejante a una culminación. David W. Rohde y otros han documentado incrementos en los índices de cohesión partidarista, en las anotaciones de lealtad en las votaciones globales y en otros indicadores del Congreso, los cuales se remontan a la década de los ochenta.<sup>77</sup>

Mucho es lo que pudiera decirse acerca del partidarismo acentuado del 103° Congreso, pero a continuación tan solo presentaré una breve

<sup>76</sup> Véase, *ibid.*, pp. 121-122, para datos relativos a los años 1947 a 1990. En el Congreso de 1991-1992, seis de las siete promulgaciones presuntamente de importancia (todas menos la reforma de la legislación sobre cable-televisión) fueron aprobadas con apoyo bipartidarista en ambas cámaras del Congreso; seis de ellas (todas menos la relativa a ayuda para Rusia) fueron aprobadas con mayorías superiores a dos tercios en ambas cámaras del Congreso.

<sup>77</sup> David W. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, caps. 1, 3, 5.

argumentación. Basándose en la evidencia actual, el partidarismo no parece contribuir a la productividad legislativa.<sup>78</sup> Tal vez pudiera hacerlo bajo algunas condiciones determinables y quizás podrá en el futuro –ciertamente ésa es la visión de la doctrina de “gobierno partidarista”.

Pero a la fecha no parece haberlo llevado a cabo. Es más, sobre todo a la luz del desmoronamiento del Congreso de 1994, parecen existir buenos argumentos para afirmar que, en el marco constitucional de Estados Unidos vigente hoy día, un elevado grado de partidarismo contribuye más bien a la inacción –incluso bajo condiciones de un control partidarista unificado. Lo que pasa es que la oposición se atrinchera, sobrevienen discusiones muy reñidas, el clima del debate político se vuelve agrio, el público pierde la confianza y el interés, y las medidas mueren.

#### **Afirmación 10. Hay que tener cuidado con ciertos indicadores del desempeño del gobierno.**

Si el partidarismo guarda una relación incierta con la productividad legislativa, lo mismo ocurre con una estadística particularmente bien conocida de la que actualmente se sirven algunos especialistas en la materia para indexar el desempeño de un gobierno.<sup>79</sup> Me refiero a la “anotación de apoyo presidencial” del *Congressional Quarterly*, que para cada año publica la proporción de votaciones nominales (*roll calls*) correspondientes a la Cámara de Representantes y al Senado sobre las que el Ejecutivo obtuvo, nominalmente, un apoyo mayoritario, en relación con aquellos ítems en que éste tomó una posición. Conforme a dicho criterio se decía que Clinton, para el mes de septiembre de 1993, estaba registrando un mejor índice de éxito en el ámbito legislativo que cualquier otro presidente en su primer año de ejercicio del poder, desde Eisenhower en 1953.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Concretamente, para tomar las “votaciones partidaristas” del Congreso, sus altas y bajas desde la segunda guerra mundial no parecen corresponder en forma alguna con el desempeño del gobierno para que ameriten darles consideración, incluyendo el volumen de elaboración de leyes importantes y el nivel de éxito de la Casa Blanca en lograr la aprobación de sus programas. Véase el argumento en Mayhew, *Divided We Govern...*, *op. cit.*, p. 126.

<sup>79</sup> Para otra discusión sobre este tema, véase Jones, *The Presidency in a Separated System...*, *op. cit.*, cap. 6.

<sup>80</sup> Langdon, “Clinton Prevails...”, *op. cit.*

**CUADRO 5**  
**Aprobación final de votaciones sobre promulgaciones importantes**  
**1993-1994**

	<i>Cámara de representantes</i>			<i>Cámara del Senado</i>		
	<i>Dem</i>	<i>GOLP</i>	<i>Total <sup>a</sup></i>	<i>Dem</i>	<i>GOLP</i>	<i>Total <sup>b</sup></i>
<b>1993</b>						
Déficit-redux	217-41	0-175	218-216	50-6	0-44	51-50
TLCAN	102-156	132-43	234-200	27-28	34-10	61-38
<i>Family leave</i> <sup>c</sup>	210-29	36-123	247-152	55-2	16-25	71-27
Votante automovilista	237-14	21-146	259-160	57-0	5-37	62-37
Servicio nacional	248-5	26-147	275-152	51-4	6-36	57-40
<i>College loans</i> <sup>d</sup>	217-41	0-175	218-216	50-6	0-44	51-50
Iniciativa Ley Brady	184-69	54-119	238-189	47-8	16-28	63-36
<b>1994</b>						
<i>Goals 2000</i>	246-6	59-115	306-121	53-1	10-21	63-22
Delincuencia	188-64	46-131	235-195	54-2	7-36	61-38
California, zonas desérticas	244-6	53-122	298-128		votación oral	
GATT	167-89	121-56	288-146	41-13	35-11	76-24

<sup>a</sup> Los totales de la Cámara de Representantes incluyen los votos emitidos por Bernard Sanders (Socialista - Vermont).

<sup>b</sup> El vicepresidente Gore, con su voto, rompió el empate de 50-50 que se registró en el Senado sobre la propuesta de ley para la reducción del déficit presupuestal.

<sup>c</sup> La ley por la que los empleadores tienen la obligación de conceder una licencia sin goce de sueldo por motivos familiares médicos de urgencia.

<sup>d</sup> La reforma a la ley sobre *college loans* o préstamos para estudios de educación superior fue aprobada como parte de la propuesta de ley para la reducción del déficit presupuestal.

Para el año 1994 tal índice registra una proporción muy elevada (86.4%), con lo cual ese año se encuentra en la categoría de los supuestos Everests de éxito presidencial -1953 bajo Eisenhower, el periodo de 1963 a 1965 bajo Kennedy y Johnson, y, ciertamente, 1993 bajo Clinton.<sup>81</sup>

Argumenté anteriormente que es cuestionable, en principio, el aceptar “anotaciones de apoyo presidencial” como una guía para evaluar el desempeño global de un sistema, ya que la agenda de la Casa Blanca no

<sup>81</sup> Véase Steve Langdon, “Clinton’s High Victory Rate Conceals Disappointments”, *Congressional Quarterly Weekly*, 31 de diciembre de 1994, pp. 3619 y 3620. Langdon está muy consciente de las dificultades con las que el índice tropieza en 1994.

es la única.<sup>82</sup> Pero el problema que se nos presenta aquí es más profundo. Semejante índice de anotación no mide adecuadamente la dimensión del éxito presidencial. Se nos pidió que comparáramos 1993 con 1953, un año en que, conforme a estos resultados, Eisenhower no tuvo un programa legislativo. ¿Acaso este hecho al que nos referimos no debió haber contado de algún modo? Ello, en sí, viene siendo un punto bastante criticable, pero para mí, el resultado de 1994 parece ser peor. De hecho, dadas las derrotas de Clinton sobre el *health care* y sobre otras iniciativas de menor importancia, se suscita una interesante pregunta: ¿cómo pudo asignarse una anotación tan elevada a semejante año tan pobre? He aquí una co-razonada: los demócratas congresistas, ya para principios de los años noventa, habían logrado fortalecerse en forma suficiente, desde el punto de vista organizacional, para optimizar el desempeño de sus intervenciones en el piso de debates. Sus líderes, mediante la manipulación de agendas y reglas, podían, en gran medida, desviar los antagonismos internos del partido de modo que no llegaran a manifestarse en los procesos de votaciones nominales: pero el partido no era lo suficientemente fuerte como para hacer prevalecer la aprobación de sus proyectos de ley. Tal disparidad se pudo apreciar claramente en 1994. Una pista al respecto es que la iniciativa sobre el *health care* –el principal tema que dominó las noticias, la vida política y los procesos de determinación de políticas a lo largo de ese año– al final no figuró en ninguna de las votaciones nominales en la Cámara de Representantes (nunca ameritó someterse a tal votación), mientras que en el Senado fue tema que ameritó sólo cuatro votaciones nominales de poca importancia. Para 1994, con ese índice se obtiene una “anotación de apoyo presidencial” que deja fuera la iniciativa sobre el *health care*. No hay mucho más que decir al respecto.

Pero, ¿y qué acerca de los vetos presidenciales? Ésta es una pregunta estándar para los estudiosos del tema. Bush emitió muchos vetos y logró

<sup>82</sup> Entre las depresiones que se observan en la serie de “anotaciones de apoyo presidencial” están las correspondientes al año 1973 y al bienio 1987-1988, cuando Nixon y Reagan, respectivamente, estaban acorralados políticamente y carecían de fuerza para influir el debate político en el Capitolio. No obstante, la producción legislativa global del sistema fue bastante intensa en ambas ocasiones. El año legislativo de 1973 produjo empleos: CETA, autogobierno para el distrito de Columbia, un incremento de los beneficios de seguridad social, el oleoducto “Trans-Alaska”, Conrail, HMO, el Acta de Poderes de Guerra, y un acta de ayuda externa que marcó un hito. En 1987-1988, el presidente de la Cámara de Representantes, Jim Wright, coadyuvó en la promulgación del programa demócrata.

hacerlos prevalecer; Clinton no emitió ninguno durante el 103° Congreso. ¿Acaso esa disparidad tendría que indicar de algún modo la productividad legislativa? Pues, no. Una ausencia de vetos no necesariamente quiere decir que exista un gran volumen de elaboración de leyes. Permítanme narrar una anécdota refiriéndome al tema de reformas al financiamiento de las campañas políticas. En el 102° Congreso (DIV), los legisladores demócratas lograron la aprobación de una iniciativa al respecto y Bush la vetó. En el 103° Congreso (UNI), las dos cámaras del Congreso aprobaron iniciativas diferentes al respecto en 1993, pero los demócratas de la Cámara de Representantes dilataron las deliberaciones para llegar a un acuerdo negociado hasta el 29 de septiembre de 1994 –al parecer porque en el fondo muchos de ellos no estaban muy deseosos de que se tomara ningún tipo de acción (tampoco lo habían estado bajo Bush, pero ellos sabían que él vetaría la iniciativa)– y los republicanos del Senado con una intervención de fin de periodo, el 30 de septiembre de 1994, lograron impedir que dicha iniciativa se sometiera a votación. Estrictamente, éstos son los hechos con un cierto condimento de motivación.<sup>83</sup> Obsérvese el patrón: resultados idénticos en los dos congresos –no se aprobó absolutamente nada– pero la pistola humeante de un veto sólo se vio bajo el mandato de Bush. Hay más de una forma de matar un proyecto de ley.

Una de las lecciones mínimamente disponibles del 103° Congreso es una advertencia acerca de los indicadores.

**Afirmación adicional. Investigaciones congresistas de mucha publicidad en torno al poder Ejecutivo ocurren con igual frecuencia bajo un control partidarista unificado y bajo un control dividido.**

Sí a las investigaciones. “Los demócratas en el Congreso no investigarán una administración demócrata”, afirmó el senador Dole en enero de 1994, expresando la sabiduría convencional en torno a la controversia sobre Whitewater, cuando este asunto apenas empezaba ventilarse públicamente.<sup>84</sup> Pero la controversia siguió cobrando mayor relevancia, y el nervio-

<sup>83</sup> Véase Beth Donovan, “Democrats’ Overhaul Bill Dies on Senate Procedural Votes”, *Congressional Quarterly Weekly*, 1 de octubre de 1994, pp. 2757-2758; “Legislative Summary”, *Congressional Quarterly Weekly*, 5 de noviembre de 1994, pp. 3148-3149.

<sup>84</sup> Citado en “Dole Calls for Whitewater Answers”, *Washington Post*, 17 de enero de 1994, p. A5.

CUADRO 6  
Investigaciones congresistas de alta publicidad bajo los  
cuatro últimos presidentes

<i>Congreso</i>	<i>Presidente</i>	<i>Control partidarista</i>	<i>Tema</i>	<i>Días en la primera plana del New York Times</i>
1977-1978	Carter	Unificado	Tratos bancos Bert Lance	26
1979-1980	Carter	Unificado	Billy Carter/Libia	21
1981-1982	Reagan	Dividido	Ninguno	
1983-1984	Reagan	Dividido	EPA, favoritismo	28
1985-1986	Reagan	Dividido	Ninguno	
1987-1988	Reagan	Dividido	Irán/Contra	95
1989-1990	Bush	Dividido	HUD, corrupción	23
1991-1992	Bush	Dividido	Ninguno	
1993-1994	Clinton	Unificado	Whitewater	22

sismo penetró entre los legisladores demócratas del Capitolio; quienes empezaron a cambiar su postura a “es mejor que se conozcan los hechos claramente”, las audiencias llegaron a verse como inevitables, los líderes del partido se adherieron a convocar la realización de las mismas, y nuevamente un congreso *sí* investigó una administración de su propio partido.

De hecho, por lo menos desde la segunda guerra mundial, las investigaciones sobre el Poder Ejecutivo que han atraído la atención generalizada de los medios de comunicación se han dado con igual frecuencia tanto en un entorno de control partidista como en otro tipo.<sup>85</sup> Véase el cuadro 6, que lista todas las investigaciones que se llevaron a cabo bajo Carter, Reagan, Bush y Clinton que figuraron en las noticias de la primera plana del *New York Times* durante por lo menos veinte días. Estos últimos cuatro presidentes ofrecen una comparación reciente que aclara la cuestión.

En las audiencias sobre Whitewater realizadas en el verano de 1994, fueron pocos los obstáculos que Henry B. González, presidente del Comité de Asuntos Bancarios de la Cámara de Representantes, interpuso a la administración Clinton. Sin embargo, el Comité de Asuntos Bancarios del Senado presidido por Donald W. Riegle, Jr. sí le causó bantantes proble-

<sup>85</sup> Véase Mayhew, *Divided We Govern...*, *op.cit.*, cap. 2.

mas. Roger C. Altman, subsecretario de Hacienda, así como otros, tuvieron que renunciar, y el acontecimiento ocurrió en un mal momento para la Casa Blanca, que aún se esforzaba por encauzar la marcha de su programa sobre *"health care"*. Un año más tarde en 1995, los comités a cargo de legisladores republicanos también abordaron el asunto de Whitewater, pero encontraron difícil asestar tanto daño político como Riegle y su comité lo habían hecho en 1994.





## IV. EL TLCAN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

### ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL TLCAN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

JOSÉ JUAN DE OLLOQUI  
*Antiguo Embajador  
de México en Estados Unidos*

La sola idea de que pudiera firmarse un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá motivó a la vez gran inquietud y expectativas entre los mexicanos, quienes veían en esta posibilidad un cambio sustancial en su modo de vida.

Estados Unidos siempre ha sido para los mexicanos una irritante insuperable, por ser el causante de la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio, así como de numerosas intervenciones y presiones, si bien, por otra parte, también ha generado una rencorosa admiración por sus logros y el deseo de culparlo de nuestros problemas cotidianos. Sin embargo, no podemos dejar de tener un sentido de elegante superioridad en nuestros valores.

Ahora bien, en una época de integraciones globales, dicho tratado era quizá para México la solución que nos permitiría llegar a una etapa de mayor bienestar. A la pregunta: “¿En qué afectó la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a nuestra relación con el mundo?, la respuesta sería: “No tanto como podría pensarse”.

Las noticias publicadas en los medios de difusión de todos los países cotidianamente se ocupaban de los avances de nuestro posible ingreso al Tratado, de allí el énfasis que hizo México en explicar que esto no era excluyente de nuestra relación con las otras regiones del mundo. Los europeos y los asiáticos lo veían como una posibilidad de entrar en un mercado norteamericano ampliado, pero también como una amenaza contra su acceso a éste.

Respecto de Estados Unidos, en lo económico, lo que hizo realmente el TLCAN fue dar una estructura institucional a lo que ya de hecho existía de manera parcial, particularmente en ciertas regiones y sectores, tales como la frontera norte y la industria automotriz. Se instrumentó un acuerdo que serviría para reconocer las diferencias entre los niveles de desarrollo de las tres naciones y que sería un mecanismo adecuado para la discusión y solución de disputas.

El TLCAN ha agudizado nuestra preocupación –más discursiva que de hecho– en relación con los conceptos de soberanía e independencia nacionales. Prevalece la duda de si ello ha modificado nuestra soberanía como nación.

Es evidente que el intercambio económico entre México y Estados Unidos está tan interrelacionado que, con o sin tratado comercial, seguiríamos concentrando una buena parte de nuestras relaciones económicas con ellos. No vamos aquí a evaluar a fondo los efectos económicos del Tratado, –porque esto será materia de otro trabajo–, así como otros relativos a migración y a otros problemas.

Lo que podríamos llamar “Tres Méxicos” (el norte, el centro y el sur) está integrado por áreas con características propias; el Distrito Federal virtualmente suele estudiarse por separado. El norte es el más dinámico y próspero, por lo tanto es el más susceptible de recibir la influencia de Estados Unidos y, lógicamente, también de tener incidencia en las otras zonas de México.

Nuestra preocupación por la frontera, entendida ésta no sólo como la línea que nos divide, sino como un espacio que se va agrandando y atenuando a medida que se aleja de la línea divisoria, es exagerada.

Durante varias generaciones nuestros fronterizos han estado acostumbrados a una relación fluida con Estados Unidos. En mi opinión, lejos de que esto se haya acentuado en el lado mexicano, ha ocurrido lo contrario. Se está conformando una zona cultural muy particular. Así, por ejemplo, se habla más español que inglés en Laredo, Brownsville, o El Paso, Texas, si bien hace cincuenta años esto no era así; se escucha música mexicana, o una versión de ésta; y la mayoría de la población es de origen mexicano. Como es obvio, el fenómeno se va diluyendo en la medida en que se aleja de la frontera propiamente dicha.

México es distinto y numeroso como para temer la erradicación de su propia identidad. Quiere progresar, pero sin dejar de ser él mismo.

Vale la pena anotar que, aunque se modifiquen las pautas de la relación

entre México y Estados Unidos, ésta es y seguirá siendo por mucho tiempo extraordinariamente asimétrica.

Mi primera declaración a la prensa al ser nombrado embajador de México en Estados Unidos fue señalar que para que un país pueda ejercer todas sus opciones políticas y económicas no debe depender de un solo mercado. También a lo largo de mi actividad en la esfera de las relaciones exteriores he insistido, entre otras cosas, en la conveniencia de ampliar nuestra capacidad de acción frente a Estados Unidos, sin antagonizar innecesariamente con ese país, al que nos unen la geografía y la realidad de su poder. En pocas palabras, debemos buscar con seriedad una verdadera independencia y no limitarnos a agredirlo retóricamente, sin hacer algo efectivo que nos permita ser cada día menos dependientes.

En efecto, nuestra dependencia comercial con Estados Unidos era y es malsana. Más de dos terceras partes de nuestro comercio exterior se efectúan con ellos y tal dependencia nos impide ejercitar todas nuestras opciones políticas y económicas.

Cabe recordar que cuando México apoyó una resolución que condenaba el "sionismo como una forma de racismo", de los casi cien países que votaron en igual sentido México fue el único señalado para ser objeto de boicoteos por parte de la comunidad judía norteamericana. Esto sucedió durante mi gestión como embajador de México en Washington. En un diálogo con dirigentes judíos les pregunté por qué apuntaban sus ataques contra México cuando en otras ocasiones habían dicho sentir un gran aprecio por nuestro país. Con toda sencillez me respondieron: "Porque es el único al que podemos boicotear. Imposible boicotear a Afganistán".

No es sano concentrar nuestro comercio exterior en un solo mercado y al mismo tiempo pretender que nuestras acciones no puedan ser afectadas o limitadas en un momento dado, ya que nuestra vulnerabilidad invita a aplicar sanciones.

Estados Unidos debe ser nuestro mayor cliente, pues lo contrario sería muy difícil de lograr, pero es obvio que debemos tratar de equilibrar la relación y buscar otras alternativas. México tiene el derecho y la obligación de ejercitar todas sus opciones. Por tal motivo, he propuesto como alternativa de política exterior la que denomino la "no dependencia", con la aclaración de que si bien no me refiero a la autarquía, lo que sería ridículo, México nunca deberá pretender, en aras de alcanzar una integridad conceptual, actuar contra el interés nacional, sobre el cual nada debe estar.

Exploremos un poco los conceptos de dependencia e interdependen-

dencia. La dependencia es una situación en la cual la economía de un país está condicionada por el desarrollo y el crecimiento de otros países, mientras que la interdependencia se caracteriza por la existencia de una relación bilateral o multilateral tan estrecha que el desarrollo de los países involucrados se condiciona mutuamente. La dependencia implica subordinación que se acentúa debido a la asimetría entre los países. La interdependencia sólo parece existir entre iguales, de tal suerte que la distribución de los beneficios es equilibrada y los países interdependientes reciben beneficios mutuos. La dependencia implica que la toma de decisiones está determinada en parte por factores externos, en tanto que en la interdependencia hay influencia mutua en las políticas interna y externa y ningún gobierno ejerce un control total sobre el otro.

La búsqueda de la no dependencia, repito, no pretende la autarquía. Un estado de autarquía no sólo es imposible, sino que puede ser generador de atraso económico y de una vulnerabilidad mayor a largo plazo.

Para México la búsqueda de la no dependencia consiste en que el país sea capaz de disponer de un mayor número de opciones políticas y de incrementar, al mismo tiempo, tanto como sea posible, los beneficios derivados de su cercanía geográfica con Estados Unidos. En otras palabras, en su relación con Estados Unidos, México debe esforzarse por alcanzar el mejor de los dos mundos posibles: por un lado la autonomía para tomar decisiones basadas en el interés nacional y, por el otro, la capacidad para multiplicar los beneficios que le brinda la proximidad geográfica con ese país.

Se puede diferir de Estados Unidos y tener una política independiente. Tal es el caso de Canadá, que ha establecido con este país una relación semejante a la nuestra, pero ha mantenido sus relaciones con la República Popular China y con Cuba, si bien Estados Unidos aplicaba (y aplica) embargos comerciales a Cuba y, en otros tiempos, a ambos países.

Así, los objetivos de la política de no dependencia son, por una parte, incrementar nuestra autonomía y optimizar nuestro intercambio comercial con Estados Unidos y, por la otra, diversificar nuestras relaciones económicas con el resto del mundo. Optimizar las relaciones con Estados Unidos significa que México debe sacar ventaja de las oportunidades que ofrece el mercado estadounidense, sin depender de él en lo posible. Estos dos objetivos son aparentemente contradictorios, porque en la medida en que el comercio de México se dirija más hacia Estados Unidos, la economía mexicana se volverá más dependiente, si no se trata de

equilibrar con otros mercados. Para resolver este dilema México tendría que concentrarse en optimizar el comercio, antes que en maximizarlo. Varios factores tienen que ser considerados para identificar este equilibrio, y entre más éxito se tenga en la diversificación, más sólida será nuestra posición.

Por supuesto que otros elementos que deben ser considerados son el fortalecimiento de nuestro mercado interno y el desarrollo de una mayor autosuficiencia en lo deseable y lo posible.

Francia ha podido mantener una relación razonablemente buena con Estados Unidos y aun así llevar a cabo sus ensayos nucleares, muy criticados pero que no por ello han dejado de ser realizados. Otros países, como en su momento Irlanda respecto de la Gran Bretaña, han sido coherentes con sus principios como nación soberana.

Respecto a Estados Unidos, nuestra relación sí se distorsionó como resultado del exagerado énfasis que se puso en ganarnos su buena voluntad y conseguir nuestro ingreso al TLCAN, sin tomar en cuenta que una actitud digna, firme y apoyada en la defensa de nuestros intereses habría sido mejor entendida por aquel país.

En algunos casos México ha buscado coincidir con ellos en el quehacer internacional, y en ocasiones ha procurado adoptar actitudes que, a mi juicio, son demasiado estadounidense. Ejemplo de ello es su postura durante la reciente votación en Naciones Unidas en materia de desarme y, en el sexenio pasado, en el incidente del barco de inmigrantes ilegales provenientes de Asia, cuando se dijo, primero, que no lo recibiríamos en nuestras costas y finalmente cambiamos de posición. El hecho de que estamos dependiendo de la buena voluntad estadounidense para salir adelante de nuestras dificultades económicas es una inescapable realidad.

Posteriormente, las tribulaciones económicas que nos afectaron desde el inicio de esta administración también han hecho que nuestra política exterior, o quizá más bien la falta de ella, hayan desequilibrado nuestras relaciones internacionales. Cabe decir, sin embargo, que en relación con los “proyectos sexenales” que hemos venido llevando a cabo en las últimas décadas –tales como la “Carta de Deberes y Derechos de los Estados” en la época del presidente Echeverría, el “Diálogo Norte-Sur” con el presidente López Portillo, y “Contadora” con el presidente De la Madrid–, nuestra cancillería dedicaba una parte considerable de su esfuerzo a promoverlos.

Durante la época del presidente Salinas esto cambió y la cancillería

quedó prácticamente marginada del “proyecto sexenal” salinista que fue el Tratado de Libre Comercio. En este caso podían ser más tangibles y generales los logros que se pretendían con el proyecto. Ahora bien, la negociación pudo ser mejor y, en mi opinión, lo que yo considero las tres piedras angulares de toda negociación de este tipo –selectividad, gradualismo y reciprocidad– no fueron cabalmente atendidas, lo cual no significa que el esquema no fuera atinado en su momento histórico. Expliquemos conceptualmente lo anterior:

*Reciprocidad.* Si abrimos nuestro país a la inversión y los productos del exterior debemos pedir a cambio que nuestras empresas y capitales puedan operar bajo las mismas condiciones en el extranjero. Tal reciprocidad debe tomar en cuenta, además, nuestro grado de desarrollo. Creo que debemos y podemos obtener concesiones especiales de los países que estén mejor dotados para competir en nuestro mercado. A esto le llamo *reciprocidad relativa*.

*Selectividad.* No es necesario ni quizá conveniente abrir nuestra economía de manera irrestricta. En primer lugar debemos establecer los ámbitos donde nos abriremos a la presencia extranjera, de acuerdo con nuestros intereses, así como los países o bloques de países con quienes nos conviene estrechar vínculos económicos.

*Gradualismo.* No tenemos por qué abrir nuestra economía de un día para otro. Podemos establecer distintos plazos en diferentes sectores para permitir que la economía nacional sea capaz de ajustarse a las exigencias de un mercado más competitivo.

Ahora bien, las empresas mexicanas tendrán que hacer un gran esfuerzo para alcanzar el éxito en el mercado de América del Norte bajo las nuevas reglas, y será muy valioso si logran realizarse las transformaciones que ello requiere, pues se generará un alto grado de competitividad. Aquí se encuentra la oportunidad de reestructurar nuestra economía a fondo, desechando lo que ya hemos comprobado que no nos sirve y adaptando o innovando nuestro propio modelo de desarrollo, un “modelo mexicano”, ya que lo que es bueno para un país de dimensión y población reducidas y de distinta ubicación geográfica, no necesariamente es también bueno para nosotros. En el pasado no solíamos copiar mode-

los ajenos; teníamos un eficaz modelo mexicano que, si bien se agotó en algunos aspectos, pudo ser adaptado a nuestras actuales circunstancias.

Dicho sea de paso, mientras no se tenga confianza en el futuro del país, dentro y fuera de México, no habrá inversión directa en el sector productivo. Aunque existan peligros que le resten agilidad al proceso económico, podría pensarse también en la conveniencia de una legislación sobre especulación, causa de nuestras recientes crisis.

En mi opinión, la posibilidad de un conflicto entre dos países aumenta de manera directamente proporcional a la presencia de dos factores. En primer lugar, la proximidad geográfica; es decir, cuanto más próximos son dos países más se acentúan las consideraciones de seguridad nacional. El segundo factor sería la relación económica: a mayor interdependencia, mayor posibilidad de tensión. Con Estados Unidos hay una enorme dependencia y relativa interdependencia en algunos renglones, es por ello que nuestra relación con este país seguirá siendo difícil.

Existen varias áreas en las que México es autónomo, e incluso en las que no lo es y, siempre dispone de más de una opción. Aunado a esto, los lazos con Estados Unidos son por sí mismos una fuente de poder. Muchas políticas que Estados Unidos podría adoptar en contra de los intereses mexicanos tendrían repercusiones en aquel país y provocarían, en consecuencia, una oposición interna.

Sin embargo, debemos notar que también otras políticas opuestas a nuestros intereses (como el caso de migración ilegal) pueden generar un consenso interno muy peligroso para nuestra nación.

La relativa autonomía de México y las consecuencias para Estados Unidos de una estrecha interrelación entre las dos economías proporcionan los fundamentos suficientes para que México, de acuerdo con la noción que tengo de "Diplomacia Total", la cual exige el múltiple aprovechamiento de nuestros recursos así como el ejercicio de todas nuestras opciones, trate de ejercer una política de "no dependencia".

En mi opinión, el TLCAN no ha cambiado ni puede cambiar radicalmente nuestro modo de ser, aunque sí podría alterar nuestros patrones de consumo, por lo que tendremos que estar alertas para no sufrir distorsiones en este y otros aspectos. Sin embargo, pensar que México perderá su esencia me parece altamente improbable.

Nuestras relaciones con Estados Unidos y Canadá no se agotan con el Tratado; éste especifica un área bien delimitada en nuestro quehacer, pero quedan fuera aspectos tales como la cultura.

En efecto, México, a mi juicio, es una potencia cultural y este aspecto está por encima de su peso económico y militar. Ello se debe, entre otras razones, a que uno de cada tres hispanohablantes en el mundo es mexicano o de origen mexicano, y a que más que una cultura somos, en realidad, una civilización con fuertes raíces.

Por otra parte, algo que el TLCAN sí ha provocado sobre nuestra relación con Estados Unidos es que exista, para bien o para mal, una mayor armonía, derivada de la estrecha relación económica. Esperamos que esto sea compenetración económica, pero nunca dependencia o disolución de la soberanía tal como la entendemos los mexicanos.

Sin embargo, nuestras acciones en el exterior han tenido continuidad en algunos aspectos, como en el caso de Cuba. Siempre hemos mantenido buena amistad con este país –entre otras cosas, como una “bandera”–, con el fin de equilibrar nuestra relación con Estados Unidos y quitarle posiciones a la extrema izquierda mexicana. Es obvio que la creciente inversión mexicana en Cuba no se ha dado por el Tratado sino, en todo caso, a pesar de él. Por otra parte, México tuvo una actitud más distante hacia Cuba antes de la votación en el Congreso estadounidense sobre el ingreso del país al TLCAN, ya que había que evitar una actitud que pudiera percibirse como antagonica, lo cual también era razonable. Dicho sea de paso, México, a mi juicio, debe ser amigo de otros países en la medida en que éstos lo sean de nosotros; lo contrario sería complejo de inferioridad, aun en lo cosmético. Así, por ejemplo, en la segunda parte de los años setenta se nombró embajador en Cuba y yo, en mi carácter de Subsecretario, instruí a nuestro designado en ese país en el sentido de que, cuando tomara cargo de su misión, no hiciera elogios a la Revolución Cubana sino en la medida en que éstos fueran correspondidos razonablemente respecto de la mexicana.

Habrán ciertos elementos de la política exterior constantes, como el mayor interés de Estados Unidos por mantener la estabilidad en nuestro país. El trabajador migratorio y la influencia de los mexicano-americanos serán fuente constante de conflicto, pero también podrían ser motivo de fortaleza, aún más quizá que el petróleo. Asimismo, la atención de México a los problemas relacionados con el narcotráfico será cada vez mayor, pues es proporcional al crecimiento del mismo, así como al interés de Estados Unidos. México debe continuar insistiendo en que la lucha contra el narcotráfico no debe concentrarse exclusivamente en las naciones de tránsito. Los países consumidores deben asumir un grado de participación proporcional a su involucramiento en el mercado de los estupefacientes.



Las diferencias en la política exterior pueden ser manejadas hábilmente si se mejoran las tácticas de negociación bilaterales, cuya principal característica –la relación inevitablemente estrecha– puede ser, en sí misma, una opción de negociación. Estados Unidos debe tomar conciencia de que la mayor parte de las acciones que podría dirigir contra México tendrían repercusiones en su propia economía o en otros aspectos.

Existen problemas que se han vuelto crónicos en la relación y no serán resueltos por completo hasta que desaparezca la estructura básica de desigualdad que los ha creado, ya que continuarán existiendo mientras prevaleara la diferencia en los grados de desarrollo entre nuestras naciones.

Ahora, y de nueva cuenta, Estados Unidos nos impone la agenda actual. Aun cuando ha habido cambios en cuestión de migración y narcotráfico, estoy seguro de que, en términos relativos, proporcionamos más recursos que ellos en su combate. Hay temas como la seguridad y el financiamiento que son nuevos en la agenda, aunque este último ya se volvió recurrente.

En el pasado, de Poder Ejecutivo a Poder Ejecutivo, de legisladores a legisladores, de empresarios a empresarios, de banqueros a banqueros, nadie tenía mejores contactos en Latinoamérica con Estados Unidos que los nuestros, salvo en materia de fuerzas armadas; ahora tenemos una actitud menos distante en este sector. Lo más notable, repito, ha sido un cambio de actitud hacia Estados Unidos. A veces daba la impresión de que ningún país, quizá ni siquiera la extinta Unión Soviética, tuviera en Naciones Unidas un récord de votaciones contrarias a las posiciones estadounidenses tan numeroso y consistente como México, lo cual habla bien de nuestra adhesión a los principios, aun por encima de los intereses, tomando en cuenta que el Departamento de Estado en Washington con toda razón considera dentro de su esquema de política exterior la relación multilateral que representa el voto en Naciones Unidas o en la Organización de Estados Americanos (OEA). Es lógico, ambos son parte de un todo. Nuestro voto parecía desconocer que Estados Unidos podía incluso a veces tener razón, o como repuso Eamon de Valera, finado presidente de la República Irlandesa, cuando lo censuraron por aproximarse con tanta frecuencia a la posición estadounidense: cuando llueve la gente busca protección en donde hay un paraguas.

Si México quiere un verdadero espacio debe jugar el juego en forma consistente, compatible con el sistema que se crea. En este sentido, debe aprovechar las perspectivas que le ofrece el norte, para simultáneamente voltear a otras áreas usufructuando precisamente su multigeopoliticidad.

Un diseño acabado de "Diplomacia total" requiere considerar nuestra relación con todos los países en conjunto.

Esto no quiere decir que debamos negar las condiciones de México como país latinoamericano, sino, por el contrario, que el acercamiento de México al norte del río Bravo y al este de sus costas conducirá simultáneamente, al fortalecimiento del país en su relación hacia el sur de sus fronteras y al oeste de sus mares.

No se puede negar que muchas veces buscábamos puntos de diferencia, más que de coincidencia con Estados Unidos. No hay duda de que hubo un cambio de actitud sobre el particular; se reconoció que no se puede cambiar la geografía, aunque sí las relaciones.

Sin duda el TLCAN también fue elemento de presión para obtener avances en la vida democrática del país, ya que si, por ejemplo, hubiera habido fraudes electorales, en Estados Unidos las críticas habrían sido muy severas, sobre todo durante el proceso de negociación.

Otro factor interesante fue que quizá por imitación extralógica respecto de Estados Unidos, o más probablemente por los vacíos de poder o de orientación que se observan en nuestro país, surgieron grupos de presión ciudadana ajenos a los partidos políticos establecidos.

El debate por el proceso electoral en Estados Unidos y el hecho de que estaban acostumbrados a un superávit en la balanza comercial, respecto de México y que ahora éste se ha revertido, junto con la imagen poco consistente que estamos proyectando, hace que sea criticada nuestra participación en el Tratado por los partidarios de Ross Perot y de Pat Buchanan, en el sentido de que este arreglo no fue conveniente para ellos.

Pero el déficit comercial contrario a Estados Unidos no puede ser atribuido totalmente al TLCAN, sino más bien a la contracción de nuestras importaciones debidas al colapso económico y al tipo de cambio que favorece a los exportadores mexicanos.

Vale decir que en Estados Unidos la democracia se entiende o se asocia en buena medida con una economía de mercado, no obstante *The New York Times*,<sup>1</sup> en su editorial del 11 de octubre de 1995, expresó: "el debate sobre México se ha enfocado en el TLCAN que, no obstante los retrocesos debidos a la crisis del peso, está funcionando razonablemente bien".

También de alguna manera la preocupación en el mundo y en Estados Unidos, con quien ahora tenemos una relación más estrecha, es el medio ambiente, ya que habrá de ajustarse nuestra industria a cánones

<sup>1</sup>*The New York Times*, 11 de octubre de 1995, p. A 12.

más estrictos en esta materia. En la frontera norte actualmente hay “más de 2 800 maquiladoras que se han establecido en años recientes”,<sup>2</sup> con gran visibilidad de sus desechos y, por supuesto, también han aumentado los grupos civiles de presión a que nos referimos anteriormente, orientados a vigilar estos aspectos.

El TLCAN no ha modificado, en términos comparativos, nuestra relación con otros países, salvo en cuanto que se reconoció que Canadá, con o sin Tratado, era un país importante para equilibrar nuestras relaciones. También he insistido desde hace tiempo<sup>3</sup> en que Canadá es parte del “mundo atlántico” al que estamos destinados a pertenecer, por lo que debemos acercarnos más y tomar las medidas necesarias para llegar a ser puente entre Norteamérica y América Latina, sin que por ello, por difícil que parezca, se olvide el objetivo de integración con ésta, ya que antes que todo somos latinoamericanos.

Con Canadá la relación fue siempre más fácil que con Estados Unidos, pues no es únicamente un socio comercial, dado que tenemos un sinnúmero de características en común, entre las que destacan la vecindad con Estados Unidos, problema y ventaja común, las costas hacia el Atlántico y el Pacífico, la importancia de la inversión estadounidense y la dependencia comercial respecto de Estados Unidos.

Es lógico, entonces, que México y Canadá busquen incrementar sus contactos de cara a la relación que tienen con el vecino común.

La política exterior canadiense ha estado tradicionalmente marcada por su interés en contrarrestar la imponente fuerza de atracción y presión que ejerce Estados Unidos sobre ellos.

De hecho, el primer acuerdo comercial que signaron no hizo sino incrementar el temor canadiense por la pérdida de su identidad. Canadá reconoce que su viabilidad a corto plazo se encuentra en un acercamiento a su vecino del sur, pero a largo plazo necesita buscar y crear nuevas opciones para equilibrar la presencia estadounidense.

La relación que Canadá mantiene con la Comunidad Británica de Naciones es cada vez menor en importancia, debido en parte a la creciente fortaleza de las relaciones intraeuropeas. México debe entonces aprovechar esa coyuntura, lo que significa que la relación no debe limitarse al TLCAN. Sin duda a Canadá le convino la presencia de México en el

<sup>2</sup> *The News*, 24 de noviembre de 1995, p. 14.

<sup>3</sup> José Juan de Olloqui, *México, fuera de México*, México, UNAM, 3 de mayo de 1980, 1a. ed., pp. 14 y 15.

Tratado, porque reafirma su identidad en lo que está relativamente débil, más aún ahora que Quebec –la provincia que más difiere del resto de la Confederación Canadiense– ha tenido su segundo referendo y que perdieron los separatistas por escaso margen, pero que a mi juicio, como verdadero movimiento independentista que es, no va a aceptar la derrota como no sucede en una guerra de independencia. Una derrota no significa el fin de un movimiento y es de esperarse que éste siga insistiendo, además de que los regionalismos harán que quizá otras provincias busquen una aproximación a otros estados, como es el caso, por ejemplo, de la Columbia Británica, que tiene más en común con los estados de Washington y Oregon que con las provincias marítimas. En fin, sería largo especular sobre todas las posibilidades que puedan suscitarse.

Aunque las relaciones comerciales entre Canadá y México se han diversificado y aumentado, no tienen la intensidad que deberían. Existen problemas como la triangulación comercial y el desconocimiento de los mercados. Desde hace más de dos décadas he insistido en la oportunidad que implica un acercamiento con Canadá. Sería algo fundamental en nuestra política norteamericana.

Desde que se anunció el TLCAN ambos países hemos hecho verdaderos exámenes de conciencia, encontrando una cantidad cada vez mayor de puntos de coincidencia.

Los canadienses han descubierto que México, además de competencia, representa un mercado importante, una fuente de productos complementarios y una tierra de inversión directa. Además, en el ámbito político se han ido estrechando las relaciones bilaterales. Existe amplio espacio de cooperación en áreas como la ecología, la educación, el petróleo, la vivienda, la agricultura, la pesca, el trabajo y el turismo. Canadá puede convertirse en el factor de equilibrio en nuestras relaciones con Estados Unidos, además de que representa para México la posibilidad de diversificar la inversión directa, una alternativa tecnológica y un amplio mercado.

Existen muchos puntos en común, pero Canadá ha tenido una actitud de avanzada en lo relativo al TLCAN, en lo que destaca lo positivo de sus planteamientos, al haber conseguido hacer el menor número de concesiones inmediatas y sus modificaciones son más bien a largo plazo y hasta cierto punto volitivas.

Nuestra política hacia América del Norte no puede pensarse sin la inclusión y, en muchos casos, la alianza con Canadá. Y para concluir,

repito, con o sin tratado, Canadá hubiera sido importante para nosotros para tener un equilibrio en la relación con Estados Unidos.

Quiero dejar sentado que México debería acostumbrarse a hablar de una política hacia la comunidad Noratlántica.

La comunidad del Atlántico del Norte es tan válida como la Cuenca del Pacífico. Somos, como en la segunda, la *orilla opuesta*. Si bien no contamos con el potencial de Estados Unidos y Canadá, sí poseemos la posición geográfica, la población y los recursos necesarios –nuestro ingreso per cápita tiende a parecerse al de algunos de los países europeos del Mediterráneo– para desempeñar un papel protagónico. Es más, al estar en el TLCAN sería ilógico no tener las mismas ligas que tienen Canadá y Estados Unidos –excepto en lo militar– con los países europeos.

El naciente sistema abre muchas posibilidades para México. Somos Norteamérica, es decir, parte del bloque del Atlántico del Norte. Somos también parte del Pacífico, del norte en particular. Somos parte del Caribe, la tercera frontera, y también de Centroamérica, puente hacia América Latina. Somos cruce de caminos y nos caracteriza la multigeopoliticidad y la multidiversidad, por la cual entendemos que nuestro país tiene una gran riqueza en la variedad de sus habitantes, las razas y culturas que lo integran. Somos, a pesar de todo, una potencia emergente.

Intensificar la relación con Europa es nuestra más fácil alternativa. México despertó mucho interés allí, porque la economía del país parecía estar a punto de alcanzar una nueva magnitud. La dimensión de México como potencia emergente aún hoy es notable; baste pensar que nuestras tribulaciones sacudieron a todo el mundo.

Europa, acostumbrada a su esquema del Mercado Común Europeo, ahora Unión Europea, mantuvo gran interés por el cambio que se operaba en México, el cual paralelamente iba a ser miembro del TLCAN y con quien tenía negociados interesantes esquemas, además de ser el primer país latinoamericano que ingresaba en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Todo esto, aunado a la aparente o real modernización que se veía en muchos aspectos, fue sacudido con el levantamiento en Chiapas y los asesinatos políticos posteriores. Sin embargo, México seguía siendo en esos momentos el país pivote que debía tenerse presente, tal y como había sucedido en la década de los sesenta, aun cuando en nuestra relación bilateral con los países no hubo una transformación de manera apreciable, salvo quizás en los aspectos comerciales, en que habría que vigilar

que las cifras no tiendan a declinar. Cabe decir que actualmente se negocian con la Unión Europea esquemas más complejos de nuestra relación. Seguramente será para bien.

En un momento dado, México hizo un intento de acercamiento al incipiente Mercosur, pero por diversas y obvias razones no hubo éxito. Nunca pretendió voltear las espaldas a América Latina ni al Caribe, pero simplemente no existía la posibilidad de integrarse a un bloque que diera los resultados que esperamos obtener del de norteamérica.

México dio por supuesto que, en gran medida por nuestra vecindad geográfica, el intercambio económico era ineludible. Siendo vecinos de uno de los mercados más grandes del mundo, no le podíamos dar la espalda.

En un mundo caracterizado por la formación de bloques y una situación comercial que puede generar una guerra comercial, era preciso asegurar los mercados por medio de acuerdos que dieran certidumbre y lógica al intercambio.

Nuestro ingreso al TLCAN fue visto en Latinoamérica con envidia y no muy buenos deseos. La prueba es que todos los países quisieron después colocarse en posición de ingresar. También esto propició, hasta cierto punto y con el fin de equilibrar el TLCAN, que celebráramos otros tratados de libre comercio con países que no necesariamente nos van a favorecer, tales como con Chile, que entró en vigor el 1 de enero de 1992; con Costa Rica, el 1 de enero de 1995; con Bolivia, el 1 de enero de 1995, y el del Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela, que entró en vigor el 1 de enero de este año.

La revitalización del Grupo de los Tres, compuesto por México, Venezuela y Colombia, fue otro intento por equilibrar el TLCAN desde la óptica mexicana, no obstante que el total de su comercio con nuestro país no era mayor a 0.5% del total que tenemos con Estados Unidos y Canadá, y que las posibilidades de aumentarlo son muy escasas, dado que Venezuela es básicamente exportador de petróleo y que Colombia mantiene una tenaz actitud de defensa del equilibrio en su balanza comercial con México.

En el caso de Chile se estructuró, con iguales propósitos, un esquema de libre comercio, lo mismo que con Costa Rica y Centroamérica. No dejó de percibirse que, además de los aspectos políticos de lograr una relación más equilibrada, en particular frente a Estados Unidos, México consideró conveniente apoyar su posible ingreso al TLCAN, no obstante las desventajas reales que le significaría al país una mayor competencia

en algunos productos. Por ejemplo, recuérdese que tan sólo el estado de California es nuestro sexto cliente en el mundo y Chile es nuestro rival en ciertos productos agrícolas.

Tanto Chile, en el Pacífico, como Venezuela, en el Caribe, pueden llegar a ser nuestros mejores amigos y también, en alguna medida, nuestros competidores. Baste mencionar, por ejemplo, que la candidatura chilena y mexicana para ingresar al mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) llegó a ser mutuamente excluyente.

Con el Caribe, nuestra tercera frontera, también hubo preocupación más o menos atenuada. México tiene acceso a varios mercados que todavía no ha explorado, pese a que está en una posición privilegiada para el comercio y la navegación marítima.

Por lo que se refiere al Pacífico, también fue el primer país latinoamericano que ingresó a la APEC, puesto que Asia, con el TLCAN tuvo mayor interés en las posibilidades que ofrecía el potencial de México y su ubicación geográfica. Sin embargo, nos faltó un proyecto propositivo y atractivo y además se olvidó la diferente concepción de ellos respecto a los tiempos políticos, aunque se sembraron las bases para una relación más sólida en el futuro.

Los líderes de la APEC adoptaron en 1994 la meta específica del comercio libre y abierto, así como de destinar inversión a las economías desarrolladas de la región en el año 2010 y, en el 2020, a las economías en desarrollo. En la reunión en Osaka, Japón, a la que asistió el presidente Ernesto Zedillo, los mandatarios establecieron las medidas para instrumentar lo anterior. No obstante la diversidad de países que constituyen este grupo, todos tienen “el mismo objetivo de hacer mejores negocios, más rápidamente y más efectivamente”.<sup>4</sup>

Como se ve, la tendencia actual en el mundo es clara y se aprecia en la aportación de México al hacer hincapié en “privatizar empresas estatales, reducir la intervención de éste, liberar recursos económicos y aumentar la eficacia y desarrollo de mercados más competitivos”.<sup>5</sup>

Tampoco hay que descartar la posibilidad de iniciar o fortalecer nuestro comercio con África, la cual, dicho sea de paso, no se menciona ni una sola vez en el Apartado de Soberanía del Plan Nacional de Desarrollo, ni siquiera para decir que no es prioridad.

<sup>4</sup> *El Plan de Acción de Osaka. Guía para llevar a cabo la visión del APEC*, Reporte del Foro de Negocios del Pacífico, 1995.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 12.

¿Por qué debemos preocuparnos, pues, por nuestro ingreso al TLCAN?

Si se teme que pudiéramos perder identidad, tomemos como ejemplo de adaptación el caso de Japón, país que copió las mejores técnicas de Occidente, sin perder su carácter, lo que hizo precisamente con el fin de mantener su independencia.

Contrariamente a Japón, que supo reconocer y corregir sus limitaciones en muchos aspectos, la actitud arrogante de China en el siglo pasado le valió muchas agresiones, de las cuales no fue objeto Japón, y con ello impidió que su desarrollo pudiera ser tal vez más rápido y menos traumático.

La postración económica que venimos sufriendo en lo que va del año, no obstante la modificación positiva que se ha obtenido de nuestra posición comercial, aunque ésta no se vea aún reflejada en el nivel de bienestar social y en el prestigio de México como país, no debe desalentarnos. Tenemos que continuar con nuestro esfuerzo, sin olvidar que no hay tipo de cambio que resista la ineficacia ni posición geográfica que supla la falta de mercancía exportable.

Sin embargo, debemos estructurar una verdadera política exterior y llevarla a cabo, puesto que al parecer ni siquiera en nuestra relación con Estados Unidos se ha dado una verdadera planeación a largo plazo. En realidad, no ha habido lo que podría llamarse “una política” y simplemente hemos seguido la estrategia de reaccionar ante lo que nos sucede frente a Estados Unidos.

Para concluir, uno de los problemas es que no hemos intentado una diversificación seria de nuestras relaciones, ni políticas ni económicas. El hecho de que se visite un país o haga lo propio un jefe de gobierno o de Estado al nuestro y que ello no tenga consecuencias prácticas ni a corto ni a mediano plazos se debe a la ausencia de una política global o de una planeación adecuada, así como del seguimiento necesario. Por ejemplo, cuando había una política tercermundista a ultranza, aunque quizás exagerada, México sin duda logró un acercamiento con los líderes de esos países. Es decir, se logró un espacio real para México y, aunque el costo fue alto, pues perdimos la buena voluntad de muchos países que eran más importantes para nosotros que aquellos con los que nos congratiamos, había una política exterior. Esto aunado a una larga historia de apoyo a causas justas entre las naciones, postura que si bien a veces no fue recíproca, constituyó una política que nos dio prestigio y poder de denuncia. A la vez que hemos descuidado este aspecto, tampoco hemos adoptado una *Real Politik*. No nos conviene volver a posi-



ciones muy radicales, que nuestra estructura comercial y ubicación geográfica no nos permiten tener, pero sí debemos buscar alternativas.

Seguimos siendo un país lo suficientemente importante para que otras naciones se interesen en hacer aproximaciones estratégicas. Nos hemos acercado a Estados Unidos por la terrible gravitación de su comercio, por el TLCAN y por la postración económica que sufrimos, pero debemos enfatizar ante el mundo que seguimos abiertos e interesados en ampliar el espectro de nuestras relaciones políticas y comerciales. Nos hemos concentrado en el TLCAN y en nuestra relación con Estados Unidos. Nos ha faltado política exterior global, política económica efectiva, credibilidad y decisión. El TLCAN debería ser factor de desarrollo, pero no, repito, el eje de nuestro proyecto como nación.



# JURISDICCIÓN NACIONAL, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS LOCALES Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS: LOS RIESGOS DEL TLCAN

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR  
*Antiguo embajador y canciller de México*

## LAS DESILUSIONES DEL DIÁLOGO

El nuevo orden económico internacional no es un concepto de cuño generalizado en el discurso político correspondiente al decenio de los noventa. Lejos está ese discurso de los pronunciamientos que hace un cuarto de siglo ganaron carta de naturalización. Lejos está también de la realidad contemporánea el sistema de negociaciones que en esa época se emprendió, en el seno de la comunidad de estados, bajo el amparo del llamado diálogo Norte-Sur. Fue ésa una etapa en la que floreció un fenómeno político de gran trascendencia, que se mantuvo vivo durante el transcurso de todo el decenio de los setenta y cuyo objetivo fue clausurar un orden caduco en el ámbito de las relaciones entre los estados e instaurar un nuevo régimen en donde habría de prevalecer la justicia económica internacional.

Varias fueron las razones para el surgimiento y consolidación de un fenómeno político de esa naturaleza, fenómeno que se registra históricamente como Diálogo Norte-Sur y que ahora parecería haber caído en desuso total, quedando sólo como reliquia de tiempos idos, tiempos en que se intentó reformar la estructura del sistema económico internacional. Una de esas razones tiene que ver con el proceso de descolonización. En los primeros veinticinco años de la posguerra, un número muy importante de antiguas colonias se convirtió en nuevos miembros de la comunidad

internacional, constituyéndose en estados libres e independientes y con una voluntad política de reafirmar el ejercicio pleno de su soberanía. Pero esas antiguas colonias no trajeron consigo el desarrollo económico o político correspondiente a la potencia colonial. Trajeron consigo, en cambio, las enormes carencias propias de las naciones en vías de desarrollo, con instituciones políticas invertebradas, con una economía agrícola primitiva, sin un sector industrial y con pavorosos rezagos sociales. La existencia de problemas comunes de ese género por parte de una considerable colección de países en desarrollo gestó una demanda concertada para negociar con los países industrializados una relación más equitativa en el ámbito económico, intentando establecer así nuevas reglas del juego que significaran beneficios tangibles para lo que en ese entonces se denominaba Tercer Mundo.

La aspiración de implantar un nuevo orden económico internacional tuvo como propósito inicial defender los legítimos intereses de los países en desarrollo. Pero como fenómeno político tuvo también rasgos distintivos cuyas peculiaridades conviene anotar. Uno, importante, se relaciona con la decisión de participar, de manera directa e inmediata, en la conformación de un sistema mundial que se ajuste y responda a los objetivos del conjunto de países no industrializados. Otro, de importancia equivalente, pone de relieve la necesidad de la acción colectiva como fórmula política para defender los intereses del mundo en desarrollo. Son esas las épocas en que cobran fuerza el Grupo de los Siete, el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) y otras agrupaciones de productores de materias primas. Es la época, también, en que emerge la sindicalización de los intereses de los países en vías de desarrollo, lo cual permitió el ejercicio de una genuina influencia política en el proceso de toma de decisiones de los organismos internacionales.

Una característica adicional tiene que ver con el poder real ejercitado por una porción de países en desarrollo. En efecto, la crisis del petróleo al inicio del decenio de los setenta, cuando el precio del barril de petróleo se multiplicó súbitamente, tocó un nervio vital en las relaciones económicas internacionales, al poner de manifiesto una clara vulnerabilidad energética de parte del mundo industrializado. Esa vulnerabilidad se tradujo, durante algunos años, en capacidad de acción y presión política y económica por parte de un grupo de países productores de petróleo. La exhibición de poder efectuada por la OPEP hizo imaginar que una

acción colectiva semejante daría frutos en todos los casos. Se partía de la hipótesis de que ese tipo de acciones colectivas permitiría al Tercer Mundo incrementar su porción de la riqueza mundial existente. También habría de cumplirse por esa vía un objetivo político, esto es, el esfuerzo conjunto daría por consecuencia que las naciones no industrializadas alcanzarán al fin, como titulares de pleno derecho, el ejercicio soberano del uso y disfrute de su patrimonio nacional, controlando sus recursos naturales y participando activamente en la definición de un nuevo orden internacional en materia de comercio, finanzas, inversión, moneda y ayuda al desarrollo.

La acción colectiva organizada por el mundo en desarrollo tuvo indudables efectos políticos que marcaron la vida de relación entre los estados durante el decenio de los setenta y que afectó también el funcionamiento de la mayoría de los organismos internacionales, por la influencia ejercida por ese conjunto de países. En ocasiones, los efectos se reflejaron en un clima de confrontación continua entre las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo pero, finalmente, esas tensiones se encauzaron por la vía de la negociación, con una magna conferencia celebrada en París, inaugurada en 1975, cuya intención fue dirimir o mitigar la controversia económica y entablar un diálogo Norte-Sur. Esa conferencia fue importante por constituirse en foro de discusión de los grandes temas económicos internacionales de la época. Pero, aparte de despertar las conciencias sobre la naturaleza y la magnitud del problema, pocos y pobres fueron los resultados. Un último intento por revivir lo que se dio en llamar la serie de negociaciones globales tuvo a Cancún como sede, en octubre de 1981, reuniéndose en esa oportunidad veintidós jefes de estado y de gobierno, que representaban a países desarrollados y a naciones no industrializadas. También la reunión cumbre de Cancún produjo escasos resultados; pasa a la historia como el último intento, en los umbrales del siglo XXI, para alcanzar entendimientos políticos con consecuencias económicas entre el norte desarrollado y el sur en desarrollo.

#### LA FRUSTRACIÓN DE LA CARTA

Los ejercicios políticos relacionados con el establecimiento de un nuevo orden económico internacional tuvieron también manifestaciones jurídicas importantes. Quizás el instrumento legal más acabado, que incorpora los postulados más ambiciosos de un nuevo orden, está constituido por

la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1975, día de Nuestra Señora de Guadalupe. Es cierto que 120 de los 136 estados participantes votaron a favor: la totalidad de los países en desarrollo, todos los que entonces componían el bloque socialista y seis países desarrollados de economía de mercado. Es cierto también que diez naciones se abstuvieron y que otras seis (Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca) votaron en contra.

Imposible desconocer la importancia política de quienes se abstuvieron y de quienes votaron en contra. Al margen del debate sobre sus alcances jurídicos y de su capacidad para cristalizar las aspiraciones económicas del mundo en desarrollo, la Carta es a final de cuentas una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas que no tiene la naturaleza de un tratado ni sus efectos son necesariamente obligatorios. Sin embargo, representó, en su momento, la expresión de lo que en ese entonces se juzgaba como esencial para conformar un nuevo orden económico internacional. Se consideró, también, que una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados era una pieza esencial en la recomposición de las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional y un complemento natural a otros instrumentos políticos y jurídicos (por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre Descolonización, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los estados), o a acuerdos sociales internacionales (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Para apreciar con mayor claridad la índole de las preocupaciones prevaletentes en el decenio de los setenta, conviene efectuar un breve examen de algunos principios normativos contenidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los estadounidenses. El tema central se relaciona con el concepto de soberanía. De esta suerte, el artículo 2 de la Carta señala en su primer párrafo que “todo estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”. Una vez establecido este criterio político fundamental, el siguiente enunciado se relaciona con las facultades del estado en la regulación de la inversión extranjera. En efecto, el segundo párrafo del artículo 2 indica que todo Estado tiene el derecho de “reglamentar y ejercer autoridad sobre las in-

versiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes y reglamentos y prioridades nacionales. Ningún estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera”.

Al comentar esta disposición, uno de los principales negociadores y redactores de la Carta señala acertadamente que:

...los países inversionistas han mantenido siempre que tienen el derecho de reclamar para sus nacionales un tratamiento más favorable al que el Estado huésped otorga a sus propios nacionales cuando estos últimos reciben un tratamiento inferior a un llamado *minimum standard*. Los países en desarrollo sostienen que el *minimum standard* es una noción periclitada, que no ha sido definida satisfactoriamente y que la práctica estatal y los precedentes jurisprudenciales y doctrinales no tienen la uniformidad y generalidad necesarias para que dicha noción pueda considerarse como verdadera costumbre jurídica constitutiva de una norma internacional. En todo caso, y sobre todo, el reclamar un trato desigual, preferencial, en favor de los extranjeros, es contrario al principio de la igualdad soberana de todos los estados. Nadie obliga a invertir en otros estados. Quien lo hace establece por ese solo hecho una “comunidad de fortuna” entre él y el país huésped, por lo que debe aceptar los riesgos al igual que los beneficios que se deriven de su inversión.<sup>1</sup>

Este comentario tendrá que ser recordado en la lectura de capítulos posteriores, cuando se examine el régimen de excepción que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha establecido en favor del inversionista extranjero.

También, como una expresión de la competencia soberana del Estado, la Carta estipula una regla complementaria a la norma relacionada con la inversión extranjera. En efecto, la Carta reafirma el derecho de todo estado a:

...reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y dispo-

<sup>1</sup> Jorge Castañeda, “La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los estados desde el punto de vista internacional”, en K. Waldheim *et al.*, *Justicia económica internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 97 y 98.

siciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden...

Una manifestación adicional que reafirma, en la Carta, el primado de la soberanía y de la jurisdicción nacionales se encuentra en los términos del artículo 2, en su último apartado, que contiene el derecho del estado a nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros. Queda claro que el estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, "teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el estado considere pertinentes". En caso de controversia en torno a la cuestión de la compensación, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que los estados interesados decidan recurrir a otros medios pacíficos.

La lectura de esta serie de disposiciones permite derivar algunos principios generales. Uno de ellos se refiere a la competencia exclusiva del estado para regular asuntos económicos dentro de su jurisdicción nacional y para expedir las normas relacionadas con la operación de la inversión extranjera y de las empresas multinacionales que se instalen dentro de su territorio. Otro asunto tiene que ver con la primacía de las leyes y los tribunales del estado en donde se realiza la inversión extranjera. Por último, un asunto fundamental para la argumentación que se desarrollará posteriormente se relaciona con el imperativo de otorgar un trato igual a nacionales y extranjeros, excluyendo privilegios y preferencias en favor de quien tiene la calidad de forastero.

#### EL VIRAJE DEL TLCAN

Veinte años después, México, el país originador de la iniciativa y el más vigoroso impulsor de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, abandona las tesis sustentadas en esa declaración y abraza las banderas del liberalismo económico, con una radical apertura en su comercio exterior y en favor de la inversión extranjera, introduciendo además un sistema de desregulación y de privatización. Como parte de ese viraje, México suscribe el TLCAN con Canadá y Estados Unidos y concluye una serie de acuerdos de protección al capital foráneo. Las nuevas recetas no son



producto de la casualidad. Obedecen, quizás, a un trauma colectivo originado en una serie sucesiva de crisis y catástrofes económicas padecidas por México desde el inicio del decenio de los setenta. Obedecen, quizás, a la impresión generalizada de que era preciso intentar nuevas políticas ante el fracaso de las antiguas, aunque las nuevas no hayan probado sus bondades. Obedecen, seguramente, a un sistema internacional en profunda transformación, altamente competitivo, en donde cada estado lucha denodadamente por allegarse del exterior flujos de capital, bienes y tecnología, sabedor de que esos flujos se depositan peregrinamente en donde los réditos son mayores.

Pero esa competencia por recursos internacionales no debe conducir a desestimar la función del estado y sus atributos soberanos. Vulnerar la jurisdicción nacional, delegando facultades esenciales en favor de una instancia externa, constituida por un tribunal internacional de arbitraje para el ejercicio de poderes que corresponden originalmente al estado nacional, supone correr un riesgo que, en el caso del TLCAN, no parecía indispensable asumir por parte de México.

Una tradición política y jurídica que México auspició y defendió durante largo tiempo ha sufrido una nueva orientación con la entrada en vigor del TLCAN en 1994. En efecto, la letra y el espíritu del artículo 27 constitucional y los principios enunciados en la Cláusula Calvo son objeto de una reconsideración como consecuencia de las disposiciones de ese acuerdo comercial. Ello frustra una de las vertientes de la doctrina Calvo, contenida en el artículo 27 constitucional y estipulada en el derecho internacional consuetudinario y en el convencional; esto es, “la norma que postula el agotamiento de los recursos locales como instancia necesaria y previa a cualquier otro recurso que intente un extranjero en contra del estado anfitrión”. El principio quedó vulnerado al establecerse como regla para la solución de controversias entre México y un inversionista canadiense o estadounidense la vía del arbitraje internacional. Con la entrada en vigor de ese tratado y con la suscripción de otros acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones, se ha introducido en el orden jurídico mexicano un elemento novedoso cuyas consecuencias son aún impredecibles.

## LOS PRIVILEGIOS DEL TLCAN

El Tratado ha abierto una nueva avenida jurídica, al consagrar un conjunto de derechos a los inversionistas extranjeros para formular directamente acciones legales en contra del país anfitrión, sea éste Canadá, Estados Unidos o México.<sup>2</sup> Con ello, el TLCAN le concede al individuo una nueva condición como sujeto del derecho internacional, con capacidad de entablar un litigio en contra de un estado, cuestión inédita en las tradiciones jurídicas y en el sistema político mexicano. También facultada a esos inversionistas para obtener satisfacción jurídica por la vía del arbitraje internacional, conteniendo en contra del estado huésped por una posible violación a reglas relacionadas con el tratamiento a la inversión y previstas en el TLCAN. De esta suerte, al inversionista extranjero se le concede una instancia privilegiada, misma que no se otorga al nacional mexicano, para someter la controversia a un procedimiento internacional de arbitraje obligatorio, que podrá ser definitivo, en contra del estado anfitrión. Entre otros efectos, con ese procedimiento se elimina la necesidad de agotar los recursos que proporcionan los tribunales administrativos o las cortes judiciales del país anfitrión.

El capítulo XI del TLCAN, denominado "Inversión", regula el trato óptimo que debe otorgarse al capital foráneo y el recurso al arbitraje internacional en caso de que un estado parte viole esa obligación. En ese capítulo, el objetivo es establecer "un mecanismo para la solución de controversias en materia de inversión que asegure, tanto trato igual entre inversionistas de las Partes de acuerdo con el principio de reciprocidad internacional, como el debido proceso legal ante un tribunal imparcial" (artículo 1115). Para México, el planteamiento de este objetivo tiene unas bondades relativas. Resulta difícil imaginar la existencia de un beneficio mutuo, que acarree ventajas efectivas para México, mediante la aplicación del principio de reciprocidad o la invocación de la regla que

<sup>2</sup> La Ley sobre la Celebración de Tratados (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2 de enero de 1992) introduce en su artículo 8 un asunto totalmente ajeno al objeto de la ley. En efecto, mediante un extraño recurso, en esa legislación se fijan las bases para concluir convenios que contengan ciertos mecanismos internacionales para la solución, de controversias. Esta fórmula jurídica permitió abrir las puertas al capítulo XI del TLCAN, mediante el cual se aceptó que un inversionista canadiense o estadounidense tenga la facultad para someter a juicio arbitral, en forma directa, al gobierno mexicano. Bajo el principio de reciprocidad, el TLCAN concede una facultad idéntica al inversionista mexicano con relación a los gobiernos canadiense o estadounidense.

exige el trato igual entre inversionistas cuando nuestro país no es un exportador de capital y sí, en cambio, es un importante receptor de inversión proveniente de Canadá y de Estados Unidos. Extraña también la afirmación de que ese mecanismo habrá de garantizar un debido proceso legal ante un tribunal imparcial; podría suponerse que con ello no se está emitiendo un voto de confianza a la impartición de justicia en México.

El principio general es que un inversionista privado de un estado parte (por cuenta propia o en representación de una empresa) podrá someter a arbitraje una reclamación en contra de otro estado parte en el TLCAN que haya violado cierto tipo de obligaciones en materia de inversión establecidas en el propio acuerdo. Es preciso, desde luego, que el inversionista o la empresa hayan sufrido pérdidas o daños como consecuencia de esa violación. Debe advertirse también que una condición previa para someter una reclamación al procedimiento arbitral es, por una parte, la aceptación por el inversionista de ese método de solución de diferencias de acuerdo con los términos establecidos en el Tratado y, por otro lado, que ese inversionista renuncie a su derecho de iniciar o continuar procedimiento alguno ante un tribunal administrativo o judicial respecto a la reclamación que se somete a arbitraje. De esta suerte, si el inversionista extranjero opta por este procedimiento, no podrá solicitar la protección de su gobierno para que, mediante una reclamación diplomática, pueda obtener la reparación del daño.

El tribunal de arbitraje habrá de resolver las controversias que se sometan a su consideración de conformidad con el propio TLCAN y con las reglas aplicables del derecho internacional. Esta disposición significa eliminar, como derecho aplicable, al orden jurídico mexicano (o, en su caso, al canadiense o al estadounidense), sustituyendo su vigencia por un derecho internacional cuyos alcances no quedan definidos y por los términos del TLCAN.

El laudo arbitral será obligatorio para las partes contendientes y cuando ese laudo sea desfavorable a un estado parte, el tribunal podrá otorgar al inversionista extranjero el importe de los daños pecuniarios sufridos o la restitución de la propiedad, aunque no podrá ordenar el pago de daños que tengan carácter punitivo.

Para que el mecanismo del arbitraje internacional entre en operación, el inversionista extranjero debe fundar su demanda en la violación de una obligación por parte del estado huésped. Pero sólo el incumplimiento de cierta categoría de obligaciones puede activar el mecanismo arbitral

previsto en el capítulo XI del TLCAN. De manera enunciativa, se describen a continuación las obligaciones que, si se violan, pueden dar origen al procedimiento del arbitraje internacional.

### **Trato nacional**

Cada estado anfitrión se obliga a brindar a los inversionistas y a las inversiones de otro Estado parte “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas”. A título de ejemplo, ninguno de los tres estados parte podrá obligar a un inversionista a que cierta porción de participación accionaria en la empresa correspondiente esté en manos de los nacionales del estado anfitrión. Tampoco podrá requerir que un inversionista de las otras dos partes, en función simplemente de su nacionalidad, sea obligado a vender la inversión efectuada en ese estado huésped.

### **Trato de nación más favorecida**

Cada uno de los estados parte en el TLCAN habrá de brindar a los inversionistas de otro estado parte “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de otra parte o de un país que no sea parte”.

### **Trato óptimo**

Existe el compromiso de otorgar a los inversionistas de los otros dos estados parte el mejor de los tratos, lo cual debe entenderse de acuerdo con el TLCAN como un “trato acorde con el derecho internacional, incluido un trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas”. Además, si un inversionista sufre pérdidas como consecuencia de conflictos armados o contiendas civiles, existe el compromiso por cada uno de los estados parte de otorgar un trato no discriminatorio respecto de cualquier medida que se adopte con relación a esas pérdidas.

### **Requisitos de desempeño**

Conforme al TLCAN, ninguno de los estados parte podrá imponer a un inversionista extranjero compromiso alguno con relación a condiciones de funcionamiento empresarial, mismas que están precisadas en el propio acuerdo. De esta suerte, queda prohibido imponer requisitos de exportación, de sustitución de importaciones, de contenido nacional, de transferencia de tecnología, de compensación de importaciones en función de ingreso de divisas, de exclusividad en el suministro de bienes para un mercado específico, y otros condicionamientos de índole semejante.

### **Nacionalidad de los directivos**

Se consagra el compromiso de no obligar a que los altos directivos de la empresa extranjera posean determinada nacionalidad.

### **Transferencia de recursos**

Existe la obligación de permitir el libre flujo de recursos financieros.

### **Expropiación y compensación**

Los estados parte en el TLCAN no podrán nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de otra parte, salvo que sea por causa de utilidad pública, constituya una medida no discriminatoria y se efectúe con apego al principio de legalidad y mediante una indemnización. Los criterios para la compensación están detalladamente estipulados en el texto del TLCAN.

## **LAS GARANTÍAS AL CAPITAL FORÁNEO**

La reacción de otros estados exportadores de capital que tienen una presencia económica importante en México ha sido solicitar al gobierno mexicano un régimen equivalente a aquel que se establece en el TLCAN

en favor de Estados Unidos y Canadá. De esta suerte, el gobierno mexicano ha celebrado o se encuentra en proceso de concluir una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales cuyo objetivo formal es la promoción y protección recíproca de inversiones. México ha suscrito dos tratados de esa naturaleza. El primero se firmó con España el 22 de junio de 1995. El otro tratado suscrito es con la Confederación Helvética, con fecha del 10 de julio de 1995, y tiene como característica haber sido redactado “en los idiomas español, francés e inglés, siendo cada texto igualmente auténtico; en caso de cualquier divergencia en la interpretación, la versión en idioma inglés prevalecerá”.<sup>3</sup>

El contenido de estos dos tratados bilaterales es muy semejante a la naturaleza de las disposiciones contenidas en el capítulo del TLCAN. Es cierto que se advierten algunas diferencias, las cuales vale la pena anotar. Una de ellas tiene que ver con la claridad y el buen uso del idioma. Es obvio que los textos de los tratados bilaterales y, en especial, el celebrado con el Reino de España, han sido elaborados con una mayor transparencia jurídica, con una redacción más pulcra y con un mejor entendimiento de los alcances legales del tratado. Esas características están ausentes en el texto del TLCAN. La explicación seguramente obedece a los obstáculos que enfrentó la negociación del TLCAN, lo cual trajo por consecuencia un lenguaje ambiguo, confuso y repleto de anglicismos.

Los elementos novedosos en los dos tratados bilaterales, con relación al TLCAN, son los siguientes: 1) La concesión de privilegios que un estado parte otorgue a los inversionistas de un tercer estado en virtud de su asociación en una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común o una unión económica y monetaria, no se hará extensiva al otro estado parte. 2) En el caso del tratado con el España, no existe una cláusula específica que prohíba aplicar requisitos de desempeño. 3) Se señala en el texto del acuerdo entre México y España que el “tribunal de arbitraje emitirá su dictamen sobre la base de respeto a la ley, a las normas contenidas en el presente acuerdo o en otros acuerdos vigentes entre las partes contratantes y sobre los principios universalmente reconocidos del derecho internacional”. Con esta cláusula parecería ampliarse el radio de acción del derecho aplicable por la corte

<sup>3</sup> Los decretos por los que se aprueban los dos tratados aparecen en el *DOF*, del 20 de diciembre de 1995.

arbitral, aunque quede impreciso el método que habrá de utilizar el tribunal para determinar cómo se dilucida cuando existe respeto a la ley y, cuestión ambigua, la definición de cuál es esa ley que habrá de aplicar el tribunal: ¿es la ley española?, ¿la ley mexicana?

El periodo de vigencia de los tratados bilaterales es de diez años. En el caso del tratado con Suiza, después de diez años el acuerdo continuará vigente por un periodo indefinido, salvo si se notifica por escrito su terminación con doce meses de antelación. Aun así, aquellas inversiones efectuadas antes de la terminación del acuerdo continuarán amparadas por sus disposiciones durante un periodo de diez años posteriores a la fecha de terminación. El tratado con España indica que “permanecerá en vigor por un periodo inicial de diez años y se renovará, por tácita reconducción, por periodos consecutivos de dos años”. También este acuerdo habrá de seguir aplicándose, durante un periodo de diez años, a las inversiones efectuadas antes de la denuncia del tratado.

La cuestión más importante es que, tal como sucede en el caso del TLCAN, los dos tratados bilaterales celebrados con España y con Suiza contienen disposiciones para someter a arbitraje internacional las controversias que se susciten entre México y un inversionista español o suizo. Las causas que pueden dar origen al recurso arbitral, esto es, la posible violación de obligaciones enunciadas en el texto de estos acuerdos internacionales, son prácticamente idénticas en los tres instrumentos internacionales mencionados.

### **El primado de la jurisdicción nacional**

Por múltiples razones, México ha sido un país renuente a aceptar una jurisdicción internacional como método para dirimir diferencias con terceros estados o como fórmula para resolver controversias con ciudadanos privados. Ello tiene su razón de ser. Históricamente, la experiencia mexicana en tribunales de arbitraje no ha sido positiva. Uno de los pocos éxitos ha sido el laudo arbitral favorable a México en el caso de El Chamizal, laudo que tardó medio siglo en ejecutarse y cumplirse. Los arbitrajes relacionados con el Fondo Píadoso de las Californias y con la Isla de la Pasión (también llamada Isla Clipperton) resultaron contrarios a México; en el caso de la segunda, existen serias dudas sobre el fundamento jurídico de la decisión del árbitro italiano, el Rey Víctor Emanuel II, en favor de

Francia.<sup>4</sup> Por razones políticas perfectamente válidas, México ha aceptado con reservas la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Ello no obedece a un acto caprichoso, sino a una sabiduría política mexicana que conoce las realidades del poder y que no ignora las consecuencias de comprometer asuntos que afectan el interés nacional a los arbitrios de las decisiones internacionales.

Depositar en una instancia internacional, de tipo arbitral, la decisión en torno a la naturaleza del trato que habrá de recibir un inversionista extranjero por parte del estado mexicano no parecería ser la mejor opción. México cuenta con un orden jurídico propio que puede dar satisfacción plena a los compromisos contraídos en el TLCAN, incluyendo por supuesto los comprendidos en el capítulo XI. Como se argumentará en las siguientes páginas, la jurisdicción nacional debe conservar un orden prioritario. Aplicar ese criterio evitaría, además, el otorgamiento de un régimen preferencial a quien tiene la calidad de extranjero. Es cierto que el inversionista mexicano tendrá ese mismo trato preferencial en Canadá, España, Estados Unidos o Suiza, aunque debe reconocerse que su capacidad real para aprovechar esa preferencia es remota, por ser insignificante o nula la inversión mexicana en esos países.

La primacía de las leyes y de los tribunales nacionales es una de las expresiones necesarias de la soberanía. Sin embargo, la cuestión ha sido un tema controvertido, al pretender los países exportadores de capital un régimen de excepción cuya consecuencia es sustraer del orden jurídico nacional a los intereses foráneos. Los abusos derivados de esta pretensión condujeron a generar una corriente política y legal tendiente a evitar que la prioridad jerárquica de la jurisdicción nacional se hiciese nugatoria. La respuesta de los países receptores de capital foráneo fue el establecimiento de la Doctrina Calvo, enunciada por el jurista argentino Carlos Calvo, en 1870. Como un mecanismo para la defensa de sus competencias soberanas, los estados latinoamericanos asimilaron a su sistema jurídico los fundamentos de esa doctrina, cuyo postulado esencial sirve para reafirmar la jurisdicción nacional y para evitar la hipótesis de que los extranjeros habrán de recibir un trato distinto a los nacionales. La tesis de la Doctrina Calvo se encuentra incorporada en un buen número de constituciones latinoamericanas y numerosos contratos contienen una estipu-

<sup>4</sup> Para un examen más amplio de estas cuestiones, véase, A. Gómez Robledo, *México y el arbitraje internacional*, México, Porrúa, 1963; así como, M. González Avelar, *Clipperton, isla mexicana*, México, FCE, 1992.



lación, denominada Cláusula Calvo, mediante la cual los extranjeros se comprometen a no invocar la protección diplomática de su gobierno y a someterse a las leyes y a los tribunales del estado huésped.

En el caso mexicano, la Constitución política promulgada en 1917, en la primera fracción de su artículo 27, señala que:

...sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y los ciudadanos mexicanos tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

El texto constitucional ha producido una serie de efectos importantes en el transcurso de su aplicación histórica. Interesa poner de relieve una de las notas distintivas de esta norma constitucional: los extranjeros tendrán los mismos derechos que los mexicanos en la adquisición de cierto tipo de bienes, a condición de no reclamar un régimen privilegiado, sujetándose, como sucede con los nacionales mexicanos, a las leyes y tribunales de México.

Todo individuo, sea nacional o extranjero, gozará de las garantías que otorga la Constitución, pero también habrá de cumplir con las obligaciones que emanen de ella, siendo una de ellas la obediencia a las leyes y el sometimiento a sus tribunales. La regla contenida en el artículo 27 constitucional, además de representar una reafirmación de las competencias soberanas del estado, supone también la disponibilidad de la jurisdicción nacional para dirimir los conflictos que se susciten dentro de su territorio con relación a los asuntos regulados por esa norma. Ello conduce a recordar la existencia de un principio general de derecho, que se relaciona con el agotamiento de los recursos locales como instancia primordial para resolver las diferencias jurídicas que afecten a un extranjero.

## La regla de oro: agotar los recursos locales

La regla que estipula el agotamiento de los recursos locales ha sufrido, en distintas etapas históricas, pruebas sobre su validez y vigencia. Pero, a pesar de los intentos por cuestionarla, existe un consenso generalizado en la doctrina y en la jurisprudencia de que se trata de una norma consuetudinaria de derecho internacional,<sup>5</sup> en adición a ser una regla estipulada en tratados internacionales celebrados por México.<sup>6</sup>

En el ámbito de los tribunales internacionales, los resultados han sido favorables a la primacía de la jurisdicción nacional. Por ejemplo, en el decenio de los veinte, se constituyeron comisiones de reclamaciones entre México y otros estados para determinar la responsabilidad mexicana por daños a extranjeros producidos, principalmente, como consecuencia de la revolución de 1910. Existió, también, una comisión entre México y Estados Unidos para conocer las reclamaciones generales presentadas por los ciudadanos de cada país en contra del otro. Esta última comisión consideró el caso de la North American Dredging Co. La empresa reclamante celebró un contrato con el gobierno mexicano para dragar un puerto. El gobierno estadounidense solicitó una compensación por supuestos daños sufridos por la North American Dredging Co., derivados de infracciones cometidas por funcionarios mexicanos. Pero en el contrato se había estipulado que la empresa:

...será considerada como mexicana en todo lo que se relacione, dentro de la República, con la ejecución de tal obra y con el cumplimiento de este contrato; sin que pueda alegar con respecto a los intereses o negocios relacionados con éste, ni tener otros derechos ni medios de hacerlos valer, que los que las leyes de la República conceden a los mexicanos, ni disfrutar de otros derechos que los establecidos en favor de los mexicanos...

<sup>5</sup> Para un amplio estudio sobre el tema, incluyendo el examen de la práctica reciente de los estados y las decisiones de los tribunales internacionales, véase, C. F. Amerasinghe, *Local Remedies in International Law*, Grotius Publications, Cambridge, 1990.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (DOF, 20 de mayo de 1981) establece en su artículo 41, fracción c, que, para conocer un asunto, el comité deberá cerciorarse de "que se han interpuesto y agotado en tal asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos". Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (DOF, 7 de mayo de 1981) reitera el mismo principio para que una petición sea admitida por la comisión.

A la luz de esta cláusula, la comisión decidió desestimar la reclamación, señalando en su sentencia que, evidentemente, el propósito de ese artículo era “obligar al reclamante a quedar sometido a las leyes de México y a utilizar los recursos existentes bajo esas leyes”. La decisión en el caso de la North American Dredging Co. sirvió como precedente para que otros casos fueran resueltos en favor de México, al estipularse que, si no se han agotado los recursos domésticos, no resulta válido presentar una reclamación internacional.<sup>7</sup>

La jurisprudencia que reafirma el imperativo de agotar los recursos locales antes de pretender invocar otros medios internacionales de solución no se limita al ámbito latinoamericano. En efecto, la Corte Internacional de Justicia ha determinado que se trata de una regla consagrada en el cuerpo de normas reconocidas como costumbre internacional. De esta suerte, en una controversia entre Suiza y Estados Unidos en el denominado Caso Interhandel, la Corte Internacional de Justicia decidió en 1959 que:

La norma estipulando que los recursos locales deben ser agotados antes de que se inicien procedimientos internacionales es una norma del derecho consuetudinario internacional bien establecida; esa norma ha sido generalmente observada en casos en los cuales un Estado auspicia la causa de uno de sus nacionales que aduce que sus derechos han sido desestimados por otro Estado en violación del derecho internacional. Antes de que se pueda recurrir a un tribunal internacional en un caso como éste, se ha juzgado necesario que el Estado en donde se cometió la violación pueda tener la oportunidad de repararla por sus propios medios, dentro del marco de referencia de su propio sistema legal interno.<sup>8</sup>

Por otra parte, una comisión de arbitraje establecida para dirimir una controversia entre Grecia y el Reino Unido, en el denominado Caso Ambatielos, reafirmó esa misma tesis en 1956:

La regla del agotamiento de los recursos locales significa que el Estado

<sup>7</sup> El texto de estas decisiones se encuentra en A. H. Feller, *The Mexican Claims Commissions (1923-1934). A Study in the Law and Procedure of International Tribunals*, Nueva York, MacMillan, 1935; Klaus Reprint, 1971. Véase en especial, el capítulo denominado “The Calvo Clause”, pp. 185-200.

<sup>8</sup> Citado en M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 8, Washington Department of State, 1971, p. 798.

en contra del cual se presenta una reclamación por daños sufridos por particulares tiene el derecho de resistir una reclamación de ese género si las personas que alegan haber sufrido un daño no han agotado, como primera cuestión, todos los remedios que estén a su disposición de conformidad con el derecho nacional de ese Estado. El Estado acusado tiene el derecho de demandar el aprovechamiento pleno de todos los remedios locales antes de que los asuntos sujetos a controversia sean trasladados a un ámbito internacional por el Estado de la nacionalidad de las personas que alegan haber sufrido un daño.<sup>9</sup>

En la doctrina general del derecho, la norma del agotamiento de los recursos internos encuentra su razón de ser en el respeto de la soberanía y la jurisdicción del estado que es competente para asumir sus propias responsabilidades y, en su caso, resarcir al extranjero agraviado. Como lo señala Eduardo Jiménez de Aréchaga:

de otra manera, el extranjero sería un individuo privilegiado para quien no existirían ni el derecho interno ni los tribunales locales, y quien interpondría de inmediato las influencias políticas del Estado de su nacionalidad al surgir la más leve dificultad con otro gobierno. Una prematura intervención diplomática de esta clase constituiría una afrenta a la independencia del soberano local y a la competencia de sus leyes y tribunales sobre todas las personas sometidas a su autoridad.<sup>10</sup>

Para reafirmar este principio, y de acuerdo con lo que señalan Jennings y Watts, no será posible formular válidamente una reclamación internacional hasta en tanto no exista una sentencia final por parte de la más alta autoridad competente dentro de un estado. De esta suerte, para ser eficaz, el agotamiento de los recursos locales requiere que un extranjero no solo tenga acceso a los remedios sustantivos que están a su disposición, sino que también deberá aprovechar las facilidades procesales que estén a su alcance, de conformidad con el derecho interno. Para Jennings y Watts, varias son las razones sobre la que descansa la regla del agotamiento de los recursos locales. Ellas comprenden, entre otras, las siguientes: un extranjero residente en un Estado debe acudir a los

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 802.

<sup>10</sup> Eduardo Jiménez de Aréchaga, *El derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, p. 347.

tribunales domésticos, antes de buscar el auxilio de su gobierno; un estado debe tener la oportunidad de reparar, por sus propios medios y conforme a su propio sistema legal, cualquier daño que haya sufrido un extranjero, antes de ser llamado a cuentas en el ámbito internacional; en los casos en que una obligación internacional imponga a un estado alcanzar cierto resultado, su incumplimiento definitivo y, por tanto, la violación de la obligación, no habrá de establecerse sino hasta que se haya acudido a los procedimientos para rectificar la falla original y el recurso haya fracasado; sólo cuando los recursos locales han sido agotados, la justicia puede haber sido denegada de manera definitiva; la naturaleza y el alcance del daño sufrido por un extranjero y, en consecuencia, el fundamento para una reclamación internacional no podrán ser precisados sino hasta que se hayan agotado los recursos locales; a los tribunales locales corresponde conducir los procedimientos e investigaciones iniciales de la controversia y deberá continuarse con ese mecanismo hasta la instancia judicial más elevada.<sup>11</sup> La regla que prescribe acudir a las instancias domésticas para resolver controversias tiene como razón de ser la necesidad de permitir que el estado evite una violación de sus obligaciones internacionales mediante una rectificación oportuna, lográndose con esa reparación que el estado cumpla con sus responsabilidades.

Agotar los recursos locales significa poner a prueba la totalidad del sistema de defensa jurídica que el estado ofrece a todo aquel que se sienta agraviado, sea éste nacional o extranjero. Ello trae por consecuencia, en los términos de Jiménez de Aréchaga, que la regla exige que la reclamación se someta:

no sólo a los tribunales regulares, sino también ante los órganos administrativos y, en general, ante todas las autoridades internas que puedan proporcionar una reparación efectiva y suficiente, sin diferencias entre recursos ordinarios y extraordinarios, exceptuando sólo aquellos remedios que constituyen medidas de gracia y cuyo objeto es obtener un favor y no hacer valer un derecho. Si el extranjero no promueve esos procedimientos o no apela dentro de los términos legales después de inferido el daño, no se ha esmerado lo suficiente en obtener justicia en el Estado de-

<sup>11</sup> Don Robert Jennings y don Arthur Watts (comps.), *Oppenheim's International Law*, 9a. ed., vol. I, "Peace", Longman, Londres, p. 524.

mandado y; por lo tanto, ha perdido la posibilidad de que su caso sea invocado ante un tribunal internacional y decidido por éste.<sup>12</sup>

Debe quedar claro que la suscripción de un tratado que establezca una instancia internacional de solución de disputas o la firma de un acuerdo de arbitraje no puede suponer, como consecuencia necesaria y automática, una renuncia tácita de parte del estado al principio general del agotamiento de los recursos locales. Por ejemplo, un estado que suscribe la cláusula opcional del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, comprometiéndose a aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte, no está por ese solo hecho repudiando la regla de que los extranjeros deban someterse en primera instancia al sistema legal del estado en donde actúan. De la misma manera, una convención bilateral o multilateral que estipule el arbitraje como medio para dirimir disputas en materia de inversión entre un estado y nacionales de otros estados no precluye que, como cuestión prioritaria, un estado parte establezca el agotamiento de recursos administrativos o judiciales locales como condición previa y necesaria para otorgar su consentimiento al arbitraje. Es cierto, sin embargo, que estos principios dejarán de estar vigentes si un estado renuncia, en un instrumento jurídico internacional, al imperativo de agotar los recursos domésticos. Pero la cuestión es determinar si con una derogación de esa naturaleza ese Estado satisface mejor sus intereses nacionales. Renunciar a un derecho de esa importancia supondría obtener, a cambio, un beneficio político extraordinario.

También es preciso definir la naturaleza y los alcances de la responsabilidad internacional de un estado, midiendo el carácter del incumplimiento de sus obligaciones. La simple violación de un contrato celebrado entre un estado y un ciudadano extranjero debe ser considerada como una infracción al derecho interno y no como un incumplimiento de las obligaciones internacionales de un estado. Desde esta perspectiva, es necesario distinguir entre las obligaciones contractuales de un estado y sus obligaciones internacionales. Si un estado se encuentra incapacitado o imposibilitado para dar satisfacción a una obligación contractual, ello no puede ni debe tener como consecuencia automática una reclamación internacional, si ese estado pone a la disposición de la parte agraviada un conjunto de remedios jurídicos que lleven a rectificar el acto violatorio original o a reparar las consecuencias de ese acto.

<sup>12</sup> Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 349

## LA REIVINDICACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

La suscripción del TLCAN y de los acuerdos bilaterales para la promoción y protección recíproca de inversiones ha impuesto una camisa de fuerza a la jurisdicción nacional. En el breve lapso que ha transcurrido desde que se concluyeron esos instrumentos jurídicos, aún no se pone a prueba el posible sometimiento del estado mexicano al arbitraje internacional, mediante la acción de un inversionista extranjero que reclame la violación de los convenios por no haber recibido el tratamiento que estipulan los acuerdos. Pero el riesgo existe. Corresponderá a las autoridades mexicanas hacer uso de todos los recursos legítimamente disponibles para encauzar las controversias que se presenten hacia su ámbito natural y primario de resolución, esto es, el orden jurídico mexicano.

Dos argumentos deben ser tomados en consideración al examinar las nuevas reglas del juego. El primero tiene que ver con el trato discriminatorio que, como consecuencia de la suscripción de esos acuerdos –TLCAN y tratados bilaterales– habrá de afectar a los nacionales mexicanos. Ello es así porque los nacionales mexicanos no son titulares de una competencia para dirimir posibles controversias en materia de inversión con autoridades mexicanas por la vía del arbitraje internacional. Esto supone otorgar un trato privilegiado al inversionista extranjero (ya sea canadiense, español, estadounidense o suizo), quien sí tiene la facultad de someter al arbitraje una reclamación en contra del estado mexicano. De esta suerte, se viola el principio de la igualdad entre nacional y extranjeros.

El segundo argumento tiene que ver con la derogación del orden jurídico mexicano. En efecto, con ese tipo de acuerdos de protección a la inversión extranjera se elimina la obligación de todo individuo, cualesquiera que sea su nacionalidad, de respetar y acatar el sistema legal vigente en este país y, por ende, de someterse a las leyes y a los procedimientos judiciales previstos en el derecho mexicano, al sustraerse de esa regulación la competencia para dirimir cierto tipo de controversias relacionadas con el trato al capital foráneo. La regla general debe ser la de la resolución de todas las controversias por los tribunales de México para que nacionales y extranjeros gocen de las garantías que otorga la Constitución, pero también para que se sujeten a las obligaciones que emanan de ella. Conceder un régimen preferencial al inversionista extranjero, sustrayéndolo de la jurisdicción nacional para que resuelva sus diferencias con el estado mexicano por la vía del arbitraje internacio-

nal, significa restar vigencia al orden jurídico de este país o, peor aún, derogarlo en beneficio de inversionistas extranjeros. El respeto y la aplicación del sistema legal establecido por el estado mexicano es uno de los elementos constitutivos de la soberanía, reconocido por el derecho internacional. El imperio de ese orden jurídico supone por necesidad el agotamiento de los recursos que la justicia mexicana otorga a todo individuo antes de que se pretenda acudir a otras instancias, sometiendo la disputa al arbitraje internacional.

La celebración de acuerdos de protección a las inversiones extranjeras parecería tener como propósito atraer capital foráneo. Sin embargo, la experiencia indica que el simple otorgamiento de garantías no ha representado históricamente un atractivo suficiente y, en cambio, puede resultar políticamente contraproducente. Lo que realmente induce a la inversión extranjera a instalarse en un país tiene que ver con la estabilidad política en la nación huésped, con la existencia de un estado de derecho, con las condiciones económicas generales del país anfitrión, con su régimen fiscal, con las regulaciones laborales, con la infraestructura de comunicaciones y transportes, con la alta rentabilidad que pueda producir la inversión, con la libre transferencia de flujos financieros, en fin, con lo que se ha denominado "clima de inversión". Si todos esos factores son favorables, el capital extranjero se instalará en México, independientemente de los acuerdos que se suscriban para garantizar su protección contra riesgos intangibles.

Si mediante el recurso al arbitraje internacional se protege de riesgos políticos o económicos a los extranjeros, los nacionales mexicanos habrán de quedar en un plano de inferioridad, cuestión a todas luces inequitativa y violatoria de los preceptos constitucionales. La tradición de la política exterior mexicana conduce a cuestionar un sistema de capitulaciones que, además de representar un régimen de excepción en detrimento de los nacionales mexicanos, no habrá de acarrear, por sus propios méritos, beneficio alguno para México, ya que por sí mismo no es imán adicional para un mayor flujo de inversión extranjera hacia nuestro país.

La reivindicación del orden jurídico mexicano, sin cláusulas de exclusión para el ejercicio de su competencia, como las prescritas en los instrumentos internacionales mencionados –TLCAN y acuerdos bilaterales con España y Suiza– debe ser un objetivo del gobierno de la República. Una solución puede basarse en la negociación con el reclamante potencial, tratando de persuadir por todos los medios legítimos al inver-



sionista extranjero, en aquellos casos en que pretenda recurrir al arbitraje internacional mediante una acción legal en contra del estado mexicano, de que es necesario acudir primero a los tribunales nacionales, agotando todas las instancias que proporcionan los recursos locales. Sin embargo, esta solución descansa en la buena voluntad de una de las partes y puede ser insuficiente en aquellas circunstancias en que se pongan en juego intereses políticos y económicos de esos inversionistas extranjeros o de los estados respectivos.

Un mejor remedio, con efectos legales vinculatorios, sería la introducción de una reserva por parte de México al TLCAN y de una declaración interpretativa a los dos tratados bilaterales ya suscritos. Esa salvaguarda podría ser negociada con los estados interesados, esto es, Canadá y Estados Unidos, y España y Suiza. Por otra parte, también es posible optar por una declaración unilateral, delimitando el alcance de la obligación mexicana.

Un antecedente importante, que condiciona la jurisdicción automática de un tribunal foráneo en posibles controversias en las cuales México sea parte, se encuentra en la reserva formulada por el gobierno mexicano en 1947, circunscribiendo la competencia de la Corte Internacional de Justicia de la ONU. El texto de esa reserva indica:

La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal decreta:

Artículo único. El Ejecutivo de la Unión, por los conductos debidos, hará al Secretario General de las Naciones Unidas la siguiente declaración: "Para cualquier controversia de orden jurídico que pudiera suscitarse, en lo futuro, entre los Estados Unidos Mexicanos y algún otro país, por hechos posteriores a la presente declaración, el Gobierno de México reconoce como obligatoria *ipso facto*, y sin necesidad de convenio especial, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el artículo 36, párrafo 2 del Estatuto de la misma, respecto a cualquier otro Estado que acepte igual obligación, es decir, a base de estricta reciprocidad. Esta declaración, que no es aplicable a aquellas controversias emanadas de asuntos que, en opinión del Gobierno de México, sean de la jurisdicción interna de los Estados Unidos Mexicanos, surtirá sus efectos por un periodo de cinco años, a partir del 1° de marzo de 1947, y de allí en adelante con-

tinuará en vigor hasta seis meses después de la fecha en que el Gobierno de México notifique que la ha derogado.”<sup>13</sup>

Como puede advertirse, no existirá una jurisdicción obligatoria por parte de la Corte Internacional de Justicia en aquellos casos en que el gobierno de México decida considerar, a su libre albedrío, que una controversia constituye un asunto interno que no debe dirimirse ante instancias judiciales internacionales. Esa salvaguarda tiene su razón de ser. Se origina en una reserva equivalente, establecida previamente por el gobierno de Estados Unidos al suscribir el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; en su oportunidad, el gobierno mexicano decidió que era necesario proteger los intereses nacionales, definiendo la debida reciprocidad con una potencial contraparte en la Corte de La Haya.<sup>14</sup>

La reserva que introduciría México al TLCAN y la declaración interpretativa a los dos tratados bilaterales se limitaría a estipular que las controversias que se susciten en la aplicación del capítulo XI del TLCAN o disposiciones equivalentes en los dos tratados bilaterales, deberán ser resueltas acudiendo en una primera instancia a los tribunales y procedimientos nacionales. Una vez agotados esos recursos legales, si existe una denegación de justicia, violándose el debido proceso legal, entonces entrará en operación el mecanismo del arbitraje internacional establecido en ese capítulo XI del TLCAN o disposición equivalente en los dos tratados bilaterales.

El argumento legal que funda y explica la conveniencia de introducir esta reserva se encuentra en el texto constitucional. En efecto, el artículo 133 señala que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la

<sup>13</sup> “Decreto que dispone que el Ejecutivo de la Unión haga al Secretario General de las Naciones Unidas la declaración que se indica, reconociendo la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en las controversias que señala”; *DOF*, 23 de octubre de 1947. Conviene anotar que Estados Unidos, aun antes de que lo hiciera México, formuló una reserva semejante. En efecto, al aceptar la jurisdicción de la Corte, el gobierno estadounidense declaró que esa jurisdicción no sería aplicable en el caso de “disputas con respecto a asuntos que están esencialmente dentro de la jurisdicción doméstica de los Estados Unidos de América, tal como lo determinen los Estados Unidos de América”. Esa declaración se depositó con el secretario general de las Naciones Unidas el 26 de agosto de 1946. El texto completo de la declaración puede ser consultado en Whiteman, *op. cit.*, vol. 12, pp. 1304 y 1305.

<sup>14</sup> Para un estudio que aboga por la eliminación de esta reserva mexicana, véase, C. Bernal, “Hacia un mayor fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, verano de 1995, IMRED/SRE, México, 1995, pp. 47-63.

Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”. La cuestión es dilucidar si el capítulo XI del TLCAN y las disposiciones similares de los otros dos tratados se ajustan a lo establecido en el artículo 27 constitucional, el cual estipula que el estado podrá conceder el derecho para adquirir el dominio de ciertos bienes a los extranjeros, siempre y cuando convengan en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos en lo que hace a esos bienes. Una interpretación de estas normas lleva a concluir que, en el sistema jurídico mexicano existe, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias establecidas en el artículo 27 de la Constitución, una equiparación de derechos y deberes para nacionales y extranjeros. Lo que resulta legalmente incompatible es otorgar derechos al extranjero que no se conceden al nacional, como sucede con el capítulo XI del TLCAN. Es ahí donde surge el conflicto jurídico entre ese capítulo del TLCAN y el texto constitucional.

Por otra parte, el artículo 13 de la Constitución indica que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero...” Crear una instancia de solución de controversias que sólo beneficia a quien tiene la calidad de extranjero tiene que juzgarse como contrario a la letra y al espíritu de esa disposición. También conviene recordar lo dispuesto en el artículo 32 constitucional: “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones...” Esta preferencia en favor de los mexicanos no es compatible con lo estipulado en el capítulo XI del TLCAN.

La armonía entre las obligaciones internacionales y los deberes constitucionales es un imperativo jurídico y político. Por ello, es preciso asegurar que el TLCAN y los dos tratados bilaterales estén de acuerdo con la Constitución, sin que exista, en términos legales, ninguna duda razonable. La mejor fórmula para despejar interpretaciones encontradas será agregar una reserva mexicana a los tres tratados en vigor, sea por la vía negociada, sea por la vía de la declaración unilateral, reivindicando la jurisdicción del orden jurídico mexicano y evitando así, en beneficio de todas las partes interesadas, una cadena de complicaciones innecesarias.



## V. EL TLCAN Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

### POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LOS CASOS DEL TLCAN Y MERCOSUR<sup>1</sup>

JOSÉ TRINIDAD GARCÍA CERVANTES  
*Dirección General para el Pacífico*  
*Secretaría de Relaciones Exteriores*

#### INTRODUCCIÓN

En años recientes se ha consolidado una tendencia mundial hacia la globalización financiera, económica, informativa y cultural. Paradójicamente, el globalismo ha consolidado regionalismos. Aunque estas tendencias son más notables en los llamados países industrializados, sus efectos también se han hecho sentir en países de menor desarrollo relativo. México y América Latina en general no se han apartado de esta tendencia.

México ha liberado su economía, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lanza satélites de telecomunicaciones, promueve la cultura nacional y consolida una reforma política, elementos todos que tratan de insertar al país en la ruta de la modernidad y de que adquiera un papel protagónico. En Centroamérica y el Caribe ocurren maniobras similares, se reviven proyectos de integración, se discuten mecanismos de cooperación y se abren las economías al resto del mundo. En Sudamérica se revitaliza la democracia, persisten los intentos de llevar a efecto cambios estructurales y se replantean proyectos de integración subregionales.

Ante la falta de éxito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) surgen esquemas que procuran incorporar a los países del cono sur en el carro de la modernización. Es en este contexto donde aparece un nuevo esfuerzo integracionista, con el nombre de Mercado Común del

<sup>1</sup> Versión preliminar. Las opiniones expresadas en este documento son personales y no reflejan la posición de la Cancillería.

Sur (Mercosur), nacido en 1991 y formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuya importancia deriva de las peculiaridades de su instrumentación económica y política. El Mercosur es un acuerdo que, en primer lugar, pretende formalizar una zona de libre comercio entre los socios a partir de 1995 y, en segundo, plantea mayores grados de cooperación y coordinación económica y política en el corto y mediano plazos. Su objetivo es hacer efectiva una integración similar a la propuesta por la Unión Europea. El Mercosur se inscribe dentro de la tradición de cooperación económica existente en la región latinoamericana –en el seno político y económico–, que, aunque data de fines de la década de los cincuenta, en la práctica no ha generado los resultados esperados.

Las aspiraciones del TLCAN son menores; sólo se plantea la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios, con un periodo de transición de quince años. Los socios retienen la capacidad de negociar de manera individual la naturaleza de su política en todos los rubros. Se anticipa, dentro de una concepción teórica, que el TLCAN facilitará el desempeño macroeconómico de México. Estudios recientes le atribuyen ganancias equivalentes hasta de 7% del PIB, derivadas de la eficiencia en el uso de recursos en los próximos tres años. Asimismo, se prevén otras ganancias en cuanto a la oferta ampliada, una mayor calidad y mejores precios. Incluso en los aspectos distributivo y de empleo habrá resultados positivos, a pesar de la posible dislocación intrasectorial. El caso del Mercosur ofrece posibilidades similares.

El objetivo del presente trabajo es múltiple. Por una parte se intenta examinar las peculiaridades del Mercosur como mecanismo de integración y, por otra, determinar cómo la experiencia sudamericana difiere de la estrategia perseguida por México con la firma del TLCAN. La comparación tiene por objeto explorar las implicaciones que la puesta en marcha de ambos mecanismos pudiera tener para las partes en los ámbitos político y económico. A fin de cumplir con estas expectativas el presente trabajo sigue un esquema en el que se consideran los siguientes puntos:

- 1) Una breve revisión de la teoría económica pertinente a los modelos de integración, con el fin de entender la racionalidad de la decisión política en favor de la integración.

- 2) Un examen limitado de la situación económica, política y social de los últimos años que ha prevalecido en los países implicados, con el objeto de comprender el por qué de sus decisiones y evaluar las posibi-

lidades de éxito de las medidas integracionistas, así como identificar a los principales actores sociales que intervienen en el proceso de negociación (cuáles son sus intereses y puntos de fricción). El desempeño económico merece especial atención, así como el examen de los procesos de ajuste y apertura del sector externo.

3) Las características formales y operativas del Mercosur para poder entender cuáles son sus prioridades, objetivos y estrategias, y si es o no compatible con las medidas integracionistas. Esto con el fin de extrapolar la capacidad de negociación del mecanismo frente a los foros multilaterales, como el GATT, la Unión Europea y la ALADI, entre otros.

4) Un análisis de la percepción que los países del Mercosur tienen de México y de su política exterior, así como del proceso de diversificación económica perseguido por el país, de las posibles implicaciones del TLCAN y de la integración latinoamericana, con la finalidad de identificar los posibles puntos débiles o de tensión que la parte del Mercosur y la parte mexicana pudieran tener en el momento de una negociación.

5) La parte final presenta las conclusiones y pondera el potencial de complementación y el papel que México pudiera desempeñar como interlocutor entre los dos mecanismos en el caso de que se integrara una zona de libre comercio entre las Américas del norte y del sur.

#### LA RACIONALIDAD TEÓRICA

Dos escuelas han surgido para explicar la racionalidad de la integración regional.<sup>2</sup> Por un lado, el enfoque vineriano,<sup>3</sup> que pretende explicar los costos y las ganancias económicas derivados de un mercado ampliado, especialmente si el tamaño de los países es grande y si existe contigüidad geográfica; por el otro, el enfoque jonhsoniano,<sup>4</sup> que además de lo expresado por los vinerianos defiende las ganancias de la integración regional derivadas de las motivaciones por crear un bien colectivo supranacional

<sup>2</sup> Josef C. Barda y José A. Amendez, "Political and Economic Factors in Regional Economic Integration", *Kyklos*, vol. 46, núm. 2, 1993.

<sup>3</sup> Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

<sup>4</sup> Harry G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions", *Journal of Political Economy*, vol. 73, 1965; C. A. Cooper y B. F. Massel, "A New Look at Customs Union Theory", *Economic Journal*, vol. 75, 1965.

que un solo miembro no puede generar, como el deseo común de mayores niveles de industrialización, por ejemplo. Ambos enfoques coinciden en apuntar los siguientes beneficios:

1) La sustitución del comercio entre socios es positiva por la protección que ofrece a los productores domésticos (*training ground*) frente a las importaciones de países no miembros. La expansión del comercio intrarregional diversifica y mejora la competitividad de las exportaciones extrarregionales.

2) La ampliación de los mercados y el logro de economías de escala permiten a los socios un uso más eficiente de los recursos económicos disponibles. Estas condiciones dan por resultado una especialización intrarregional similar al concepto de la ventaja comparativa de carácter extrarregional; la ventaja deriva del ambiente protegido en que se desarrolla esta especialización.

3) La integración también ofrece potencial para la generación de bienes colectivos públicos, tales como la formación educativa de profesionales, la investigación y el desarrollo, la creación y el mantenimiento de una infraestructura física común y, en general, proyectos cuyo costo de producción para un solo miembro es muy elevado en términos de gestación y capital.

4) Un último argumento es la posibilidad de fortalecer el cambio estructural en la producción de bienes primarios a secundarios o la diversificación de los productos de exportación con productos manufacturados.

Desafortunadamente, estas afirmaciones teóricas han encontrado obstáculos graves en la realidad por razones tales como el mercadeo, la distribución, los costos de transporte elevados, la desproporción entre la producción y la demanda, la mala distribución de los recursos económicos y la imposibilidad de lograr un acuerdo sobre la distribución de los costos y beneficios, entre otros.

En el pasado los países latinoamericanos no pretendieron realizar una integración profunda, sino una cooperación limitada y orientada a la liberación comercial escalonada en el ámbito regional, tal como se ve en las experiencias del Mercado Común Centroamericano (MCC), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino. Lo común en estos mecanismos era que se pretendía una ampliación de la protección en el interior del mecanismo, de tal forma que un productor pudiera



competir preferencial y simultáneamente en varios mercados, pero sin enfrentar al resto de los productores mundiales.

El sector más favorecido fue el manufacturero-industrial, en detrimento del sector agrícola. De hecho las divisas generadas por las exportaciones agrícolas se usaron para pagar los insumos y maquinarias necesarios en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones<sup>5</sup> y los términos de intercambio desfavorecieron al campo, tanto en el mercado interno como el externo. El estado reconoció la falta de capital local y de empresarios deseosos de arriesgar capital en empresas cuyos resultados requirieran de plazos mayores para obtener rendimientos positivos. Para llenar este vacío el estado se convirtió en empresario y banquero de aquellos proyectos cuyo costo o riesgos lo requirieron. Surgió así una enorme burocracia derivada del gran número de empresas paraestatales que no funcionaron según lo planeado, sino que se convirtieron en un medio para otorgar favores económicos a la alta burocracia y en instrumento político en su relación con las masas.<sup>6</sup>

Si bien el modelo sustitutivo entró en crisis desde fines de los sesenta, su replanteamiento se pospuso hasta principios de los ochenta debido a la capacidad crediticia de la región en los mercados internacionales y

<sup>5</sup> Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas, *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, FCE, 1992. La región latinoamericana emprendió un proceso de sustitución de importaciones (ISI) con base en el modelo teórico sugerido por la CEPAL, siguiendo las teorías vinerianas y jonhsonianas y centrado en el proteccionismo y una fuerte intervención estatal. Los defensores del modelo ISI sustentaban sus creencias en la tradición económica defendida por Prebisch (Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, FCE, 1964), Myrdal y Chenery (Hollys B. Chenery, "Comparative Advantage and Development Policy", *American Economic Review*, vol. 51, núm. 1, 1961), entre otros, que además se validaba por la experiencia histórica latinoamericana *vis-à-vis* los países industrializados. El proceso de integración en América Latina se encuentra muy ligado al modelo de desarrollo económico perseguido por cada estado y al potencial de acceso al mercado estadounidense. Para la consecución de estos fines los dirigentes emprenderían la tarea de impulsar el desarrollo y tratar de penetrar dicho mercado. Esta estrategia respondía un tanto a la cerrazón del mercado estadounidense hacia los productos de América Latina y a la necesidad de fortalecer una clase empresarial local.

<sup>6</sup> Con frecuencia la dirigencia política –dentro o fuera del poder– se dedicaba a los negocios y se confundía con la clase empresarial. Los empresarios demandaron y obtuvieron considerables beneficios fiscales. Menos notorias fueron las ganancias de los trabajadores. Aquellos empleos localizados en los sectores de punta incrementaban su salario real, pero los correspondientes a sectores menos modernos obtuvieron beneficios poco palpables.

a un entorno económico internacional relativamente favorable. No obstante, cuando la situación en el mundo cambió, ocurrió lo mismo en las economías latinoamericanas, aunque de manera más drástica, y la gravedad de los problemas –servicio de la deuda externa, caída de los precios internacionales de sus productos de exportación, alza de las tasas de interés– obligó a los países latinoamericanos a replantearse el modelo económico. La creciente interdependencia económica tampoco permitía los grados de control y aislamiento que se habían aplicado en el pasado. Sin más opciones, se escogió el camino del cambio estructural. Éste significaba una inserción eficiente dentro de los flujos comerciales externos, un manejo macroeconómico sano, el uso eficiente de los recursos y el redimensionamiento del estado empresario. El cuadro 1 presenta las principales variables macroeconómicas utilizadas en las políticas de cambio estructural. Las teorías pueden entenderse un poco mejor si comparamos los principios básicos sobre los que descansa el sistema global (véase el cuadro 2).

CUADRO 1  
Áreas e instrumentos de la política económica externa<sup>a</sup>

<i>Instrumentos</i>	<i>Áreas de la política</i>			
	<i>Comercial</i>	<i>Inversión</i>	<i>Ayuda</i>	<i>Balanza de pagos</i>
Aranceles	xxx <sup>b</sup>			
Barreras no arancelarias	xxx			
Promoción de exportación	xxx			
Restricciones a la inversión externa			xxx	
Estímulos a la inversión externa		xxx		
Donaciones y ayuda oficial			xxx	
Fiscal y monetaria				xxx
Ajuste del tipo de cambio				xxx
Control del tipo de cambio				xxx

<sup>a</sup> Estos instrumentos y conceptos se inscriben dentro de la teoría tradicional de la ventaja comparativa, economías de escala y especialización.

<sup>b</sup> XXX = Pertenencia

Nota: El examen correspondiente a cada país se hará en las páginas siguientes.

## CUADRO 2 Comparación de los principios básicos

GATT	Mercosur	TLCAN
<p>El comercio se basa en el principio de no discriminación.</p> <p>Los miembros se comprometen a otorgar el mismo tratamiento a todos y cada uno de los integrantes del organismo (e.g., cláusula de nación más favorecida).</p> <p>La protección se limita a la imposición de tarifas a los productos importados.</p> <p>El ideario político se basa en el liberalismo social, el multilateralismo y el libre comercio.</p> <p>El sistema del GATT está abierto a la adhesión de cualquier estado que quiera asociarse.</p> <p>El objetivo es constituir un bloque global unificado e integrado, basado en políticas de libre comercio.</p>	<p>El comercio se basa en el principio de discriminación hacia terceros países.</p> <p>Los miembros gozan de preferencias que no son accesibles a terceros países.</p> <p>Las medidas de protección incluyen tarifas, restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias.</p> <p>El ideario comprende un fuerte nacionalismo y regionalismo económico, bilateralismo y comercio manejado. Estas ideas justifican la protección temporal, en aras de una inserción más eficiente en el largo plazo.</p> <p>La membresía está restringida a socios contiguos geográficamente. Los firmantes se comprometen a seguir las mismas reglas y al consenso de las partes.</p> <p>El objetivo es similar al del GATT, aunque se considera que éste no cumple con sus propósitos originales. Se cree que el regionalismo ayudará a consolidar el sistema multilateral.</p> <p>Se acepta que el Mercosur es compatible con los principios estipulados en el GATT y se considera que cumple con dichos principios.</p>	<p>Se basa en el principio de trato preferencial para los productos subregionales.</p> <p>Las preferencias son sólo para los socios, aunque con base en principios compatibles con el GATT.</p> <p>Se parte de la idea de que el comercio es una nueva forma de competencia estratégica global.</p> <p>La protección incluye tarifas, más restricciones cuantitativas y cuantitativas.</p> <p>La membresía es restringida; los socios son admitidos por consenso y previo cumplimiento de una serie de requisitos en el manejo macro y microeconómico.</p> <p>Especie de "club de ricos", que ha generado una mentalidad de "nosotros" vs. "ellos" y el libre comercio se realiza sólo con socios que tienen políticas similares.</p> <p>El objetivo es contribuir a la liberación del comercio global. El GATT avanza con demasiada lentitud y el TLCAN busca afianzar el camino de la liberación, vía el regionalismo.</p>

## EXAMEN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA RECIENTE

**Cambio estructural**

El modelo de desarrollo no se da aisladamente del proceso político; es también el indicador de una voluntad política afín. Las coaliciones en el poder en los países latinoamericanos reflejaban exigencias de los socios activos de la sociedad: empresarios, trabajadores urbanos y alta burocracia. Los beneficios derivados de modelos desarrollistas se manifestaban en un estatus privilegiado, tanto para los trabajadores como para los empresarios localizados en los sectores protegidos. Por varios años, el modelo brindó beneficios de tasas positivas de crecimiento económico nacional y per cápita. Esas mismas élites buscaban y veían en el modelo substitutivo un deseo de lograr una relativa autonomía frente a Estados Unidos.<sup>7</sup>

La crisis económica que experimentó la región en los ochenta obligó a los estados afectados a resolver los dilemas macroeconómicos.<sup>8</sup> Las principales zonas de reforma económica abarcan varios rubros. En el aspecto fiscal se pretende equilibrar los ingresos con los egresos, lo que significa reformar el sistema impositivo, un manejo macroeconómico sano, desincorporar las empresas públicas, reducir la burocracia estatal y redimensionar el ámbito de acción del estado como agente regulador (*rule of law*). Asimismo, se procura racionalizar la protección, los recursos económicos, mediante una mayor competencia interna y externa, y llevar a cabo una apertura financiera, desregular el mercado interno y levantar las restricciones a la inversión extranjera.

Hasta ahora, la reforma ha sido más exitosa en Chile y México,

<sup>7</sup> Tanto Brasil como Argentina han aspirado a una subhegemonía regional, estrategia que demanda una mayor autonomía en la producción de bienes y tecnología. La experiencia histórica de la inversión extranjera directa tampoco era un aliciente para fomentarla; las empresas transnacionales recurrían con frecuencia al gobierno de su matriz para obtener un tratamiento preferencial en caso de conflicto con el gobierno local. El caso de Uruguay y Paraguay difiere del brasileño y del argentino ya que pretendían obtener los mismos objetivos económicos que ellos, pero al mismo tiempo una asociación más cercana con Estados Unidos para nivelar la influencia de los dos gigantes sudamericanos.

<sup>8</sup> Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, FCE, 1992; Carlos Bazdrech *et al.*, *México: auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1993; John Williamson, *The Progress of Economic Reform in Latin America*, Washington, Institute of International Economics, 1991.

donde las autoridades han logrado controlar las principales variables macroeconómicas. Chile ha alcanzado tasas de crecimiento del PIB cercanas a 10% desde 1987, se han reprivatizado numerosas entidades paraestatales, se ha controlado la inflación, se ha liberado el comercio externo y se han aumentado las exportaciones. México ha tenido menos éxito en esos rubros –reprivatizaciones, balance fiscal, liberación arancelaria–, pero ha logrado incrementos positivos de crecimiento económico, superiores al aumento demográfico de 1.5% desde 1989. La ratificación del TLCAN proporciona la oportunidad para que la reforma económica sea continuada. Los flujos de inversión extranjera directa y de portafolio se han multiplicado a partir de 1991. Todos los países han empezado a aplicar algún mecanismo de reforma, con un resultado ambivalente en la región. Algunos han mostrado resultados favorables después de 1990 (Argentina, Perú, Colombia, Bolivia), pero otros continúan en el caos económico (Brasil, Venezuela, Cuba).

El contexto de la reforma económica y los acontecimientos internacionales derivados del fin de la guerra fría han obligado a los países latinoamericanos a crear nuevas respuestas. El Mercosur obedece a esta finalidad de encontrar fórmulas para responder a tales retos y, sobre todo, de no quedar aislados del sistema internacional.

### **La importancia recíproca**

Tanto el Mercosur como el TLCAN reconocen el potencial de complementariedad económica. De hecho, el Mercosur surge como una reacción ante la percepción sudamericana de que Estados Unidos avanza en una dirección que favorece a los países que le son contiguos geográficamente; es decir, México y Canadá.<sup>9</sup> El Mercosur se ofrece como un mercado regional unificado cuyas dimensiones apoyan su incorporación más eficiente en los flujos internacionales de comercio e inversión. La consolidación de tendencias

<sup>9</sup> La transición del sistema político trajo consigo cambios en el manejo macroeconómico. Los resultados no fueron muy satisfactorios en un inicio, pero gradualmente han mejorado. Tanto el esfuerzo por hallar soluciones de largo plazo como la tradición y cultura políticas son aspectos que nos permiten entender el surgimiento del Mercosur. Ya antes se había dado el fenómeno de la ALALC/ALADI, pero su éxito limitado exigía un replanteamiento. Compatible con los postulados de la ALADI y el GATT surge el Mercosur, que es un mecanismo novedoso dentro del proceso integracionista latinoamericano; sus miembros son Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. El peso de dichas economías en el Cono Sur es

globales en tres mercados fundamentales también hace posible la firma de acuerdos entre el TLCAN y el Mercosur.

### *Las asimetrías de los mecanismos*

En América del Sur, Brasil y Argentina presentan las economías más grandes y modernas. Ambos países han tenido un importante comercio recíproco a lo largo de su historia, pese a su mutua desconfianza; Uruguay y Paraguay juegan un papel un tanto similar al de México frente a Estados Unidos; Paraguay respecto de Brasil y Uruguay en relación con Argentina. El primero realiza la mayor parte de su comercio con Brasil y Argentina. El caso del TLCAN es similar; Estados Unidos acapara 85% del PIB regional, seguido de lejos por Canadá y, más lejos aún, por México. Las desigualdades son más marcadas en el caso del TLCAN porque incluye a dos países sumamente avanzados, con economías de mercado muy diversificadas, y una nación cuya economía está relativamente atrasada y poco diversificada. El cuadro 3, en el cual aparecen estas diferencias y se aprecia su gran magnitud, revela la posición asimétrica respecto de los socios mayores, a saber, Brasil en el Mercosur y Estados Unidos en el TLCAN. De igual modo, existen enormes diferencias entre el TLCAN y el Mercosur.

### *Comercio México-Mercosur*

Los flujos económicos entre México y los socios del Mercosur crecieron en términos absolutos hasta principios de los ochenta, pero la crisis económica que afectó a la región obligó a una disminución de dichos flujos. La eventual recuperación económica ha favorecido los intercambios, aunque hasta 1993 éstos apenas alcanzaron los niveles previos a la crisis. Sin embargo, las bases de estos intercambios parecen más sólidas en los productos que son más competitivos y en bienes manufacturados. Es notable el incremento que se dio entre Brasil y Argentina, México y Chile, México

---

considerable, incluye más de 50% del territorio de la región, 75% de las exportaciones y 60% de la población, aunque también muestra grandes desigualdades territoriales y económicas, tal como puede verse en el cuadro 3.

CUADRO 3  
Indicadores de los países del Mercosur y del TLCAN

Conceptos <sup>a</sup>	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	México	Estados Unidos	Canadá
Extensión	2 776	8 511	406	176	11 871	1 958	9 373	9 976
Población	33.1	153.9	4.5	3.1	194.6	85	255	27.4
PIB	228 779	360 405	6 446	11 405	607 035	329 011	5 920 000	493 600
PIB per cápita	6 050	2 770	1 380	3 340	3 119	3 470	23 240	20 710
Exportaciones	12 235	35 956	656	1 620	50 467	27 166	420 812	131 771
Importaciones	14 864	23 115	1 420	2 010	40 660	47 877	551 591	121 893
Balance comercial	-2 629	12 841	-764	-390	9 058	-20 711	-130 779	9 878
Deuda externa <sup>b</sup>	49 079	99 247	1 483	3 428	153 237	41 215	s.d.	s.d.
Tipo cambio	1	0.837	1 919	5.47	s.d.	3.45	1	1.35
Inflación (porcentaje, cambio anual)	3.8	1 025	22.8	43.8	s.d.	6.5	2.6	3.4

<sup>a</sup> Extensión en miles de km<sup>2</sup> (1992); población en millones de personas (1992); PIB en miles de millones de dólares de 1992; PIB per cápita en dólares de 1992; exportaciones, importaciones, balanza comercial y deuda externa en millones de dólares corrientes (dólares de 1992); tipo de cambio en dólares por la moneda local (noviembre 24, *Financial Times*); precios al consumidor en crecimiento porcentual anualizado (1994).

<sup>b</sup> Las cifras correspondientes a la deuda externa se refieren a los vencimientos a largo plazo.

y Argentina y México y Brasil. Sin embargo, existe una complementariedad que aún no se ha materializado. En el ámbito diplomático hay muchos canales de información, pero los empresarios no han capitalizado el potencial del mercado recíproco. El comercio ha tenido poca significación bilateral de carácter agregado. Sin embargo, la idea de que México pueda actuar como intermediario entre los dos mecanismos se deriva precisamente de las peculiaridades de estas asimetrías.

Si bien México tiene la economía menos desarrollada del TLCAN, ésta se encontraría mejor situada que las del Mercosur para competir más eficientemente en los mercados internacionales. El potencial de complementarios entre México y el Mercosur es considerable, como puede observarse en el cuadro 4.

CUADRO 4  
Comercio recíproco Mercosur-México, 1991  
(Cifras en millones de dólares)

<i>Origen</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo Mercosur</i>
Argentina	352	104	+248
Brasil	428	227	+201
Paraguay	2	1	+1
Uruguay	33	32	+1
Total	815	364	+451

Fuente: United Nations, *International Trade Statistics Yearbook*, 1993.

El saldo de los flujos comerciales ha favorecido a los socios del Mercosur, en especial a Argentina y Brasil, países de donde procede 95% de las importaciones de México, mientras 65% de sus exportaciones tiene como destino el Mercosur. Por su parte, Uruguay es el país con el que México tiene la relación más equilibrada, en tanto que la importancia de Paraguay para éste es marginal ya que el comercio alcanza sólo unos cuantos millones de dólares. El peso del Mercosur en el comercio exterior de México es del orden de 3% de las importaciones y 2% de las exportaciones, pero estas cifras pueden incrementarse cuando los productores mexicanos identifiquen el potencial que no aprovechan por desconocimiento del mercado de los socios del Mercosur.



**CUADRO 5**  
**Acuerdos de cooperación económica y política entre**  
**México y los socios del Mercosur**

<i>Mecanismo</i>	<i>Descripción</i>
ALALC/ALADI	Es el esquema de cooperación más antiguo e inspirado en la tradición económica de la CEPAL. La ALALC hasta 1981 se modifica y cambia su nombre al de ALADI. La ALALC fue relativamente exitosa hasta principios de los setenta, pero se estancó debido a su renuencia a otorgar mayores preferencias en productos manufacturados. El acuerdo ofrece preferencias arancelarias escalonadas a todos los socios y permite acuerdos de complementación en el plano bilateral o subregional, donde las partes se otorguen preferencias mayores a las estipuladas en la ALALC/ALADI.
Acuerdo de Cartagena	Acuerdo político que surge después de la crisis de la deuda de 1982. Mecanismo de cooperación para el posible establecimiento de una posición de negociación común en el tema de la deuda externa que nunca se materializó. Sin embargo, el acercamiento entre los países ha redundado en una mayor cooperación en el largo plazo, tanto en el plano político ( el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo) como en el económico (Grupo de los Tres y Grupo de Río).
Grupo de Río	Acuerdo que se deriva del de Cartagena y cuyo objetivo es aumentar la cooperación entre las naciones latinoamericanas, en los ámbitos político y económico. Entre los logros del Grupo destacan la realización de las cumbres iberoamericanas y el renacimiento de las ideas de cooperación e integración económica sobre bases más realistas. Acciones específicas incluyen acuerdos de libre comercio con Chile, con el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia), con Centroamérica y mayores contactos con los países de América del Sur.

Los mecanismos de cooperación presentados en el cuadro 5 son sólo una muestra de los contactos establecidos en el ámbito multilateral. En años recientes se ha visto un renacer de la actividad diplomática tendiente a sacar a antiguos esquemas del estancamiento que sufrieron durante

CUADRO 6  
Cronología de las negociaciones del Mercosur

<i>Año</i>	<i>Acontecimientos</i>
1982-1985	Serios problemas económicos afectan a la región. Brasil y Argentina enfrentan un servicio alto de la deuda en armas. Caída de los regímenes militares y transición hacia regímenes más democráticos (Neves-Sarney y Alfonsín).
1985	El "Acta de Foz" (Brasil-Argentina) manifiesta la "firme intención de acelerar la integración bilateral". Se crea una comisión para estudiar programas de integración apropiados a las necesidades de los dos países.
1986-1988	a) 29 de julio de 1986: el "Acta de Buenos Aires" establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), mediante la definición de doce protocolos. El PICE era compatible con los principios de la ALADI y se formalizó por medio del Acuerdo de Complementación Económica. b) Diciembre de 1986: en Brasilia se agregan cinco protocolos más al PICE, además de otros acuerdos en materia de producción, comercio y desarrollo tecnológico. c) Julio de 1987: firma de tres protocolos adicionales en materia cultural, administración pública y creación del "gaucho" como moneda de intercambio recíproco. d) Abril de 1988: se añaden dos protocolos, uno en materia de automotores y el otro en industrialización de bienes alimenticios. e) Noviembre de 1988: protocolo en desarrollo regional y fronterizo. El total de protocolos asciende a 24.
1989	Agosto: protocolo en materia de planeación económica y social (Argentina-Brasil). Derrocamiento de Alfredo Stroessner en Paraguay e instalación del presidente Rodríguez.
1990	Luis Alberto Lacalle asciende a la presidencia de Uruguay. Paraguay y Uruguay inician consultas y negociaciones para adherirse al PICE sobre la base de que los dos pequeños países tienen fuertes lazos económicos con Brasil y Argentina.

**CUADRO 6**  
**Cronología de las negociaciones del Mercosur**

<i>Año</i>	<i>Acontecimientos</i>
1992	Profundización y consolidación de las preferencias arancelarias; avance en las negociaciones en el interior de los grupos de trabajo. El comercio intrarregional crece sustancialmente, aunque también aumentan las quejas de sectores que se consideran afectados por la apertura regional.
1993	Continúan las negociaciones en el interior de los catorce grupos de trabajo en que se divide la operatividad del Mercosur. Prosiguen las reuniones ministeriales y de jefes de Estado.
1994	Continuación de las negociaciones, avances en las comisiones, dificultades en la cuestión del arancel externo común.
1995	Liberación total del comercio intrarregional –aunque Paraguay y Uruguay lo hacen hasta 1996–; arancel externo común y avance en el proceso de integración política y de coordinación macroeconómica.

la “década pérdida”. En el plano bilateral, el potencial de México como socio del TLCAN aumenta considerablemente y el país se convierte en modelo de reforma económica. La recuperación económica también abre las posibilidades a mayores flujos de comercio recíproco.

### **Antecedentes generales del Mercosur <sup>10</sup>**

El mecanismo tiene una historia que se remonta a mediados de la década de los ochenta, cuando Brasil y Argentina decidieron vincular más sus economías utilizando los marcos de complementación económica estipulados en la ALADI.

La cronología revela un acercamiento continuo entre las partes, que

<sup>10</sup> Esta cronología, que ilustra los orígenes del Mercosur, puede correr el riesgo de incurrir en simpleza, pero se gana en cuanto a la presentación global. Enfatizamos el papel que inicialmente jugaron Brasil y Argentina y la posterior incorporación de Paraguay y Uruguay.

se explica por el retorno de regímenes más democráticos y la instrumentación de programas de reforma económica. El sistema político ha demandado un modelo de desarrollo económico más realista, que tome en cuenta no sólo las variables internas sino también las externas.

Una de las grandes diferencias con el TLCAN se manifiesta en el detalle de las negociaciones. El tratado del Mercosur engloba sólo unas cuantas páginas con pocos artículos, mientras que el TLCAN es muy extenso y detallado. El tratado del Mercosur delega en las comisiones los detalles de las negociaciones particulares.

### **Los antecedentes del TLCAN**

En el caso de México sus relaciones comerciales se han centrado tradicionalmente en Estados Unidos y mantienen un promedio de dos tercios de todas las importaciones y exportaciones. Esta concentración ha sido considerada como benéfica por algunos y perjudicial por otros. Cuando México adoptó una política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones (ISI) los resultados fueron positivos, pero desde principios de los setenta resultó claro que el modelo necesitaba replantearse. El descubrimiento de yacimientos petroleros y su posterior explotación, así como el flujo de recursos financieros externos, permitió retrasar la crisis económica hasta 1981, cuando México se vio obligado a cerrar sus importaciones, que cayeron de 24 mil millones de dólares en 1982, a 8 551 en 1983. Las autoridades reconocieron la necesidad de racionalizar la protección y en 1984 se negoció la adhesión al GATT a partir de 1986, la cual obligaba a una liberación gradual y a un acercamiento a las prácticas exigidas para los socios de dicho organismo.

El hecho de que dos tercios de los flujos externos de México se realicen con Estados Unidos ha obligado al gobierno mexicano a negociar constantemente con este país distintos instrumentos que permitan realizar dichas operaciones de una manera más efectiva y sin mayores trabas. En 1985 se llegó a un entendimiento sobre disputas comerciales y las negociaciones continuaron para abarcar otros rubros como subsidios y creación de comisiones que investigarían quejas de comercio desleal, entre otras. Estas instancias proporcionaron un ambiente de confianza mutua que redundó en menos conflictos y en una relación comercial más sana. La apertura al comercio exterior por parte de México ha significado una entrada masiva

al país de bienes estadounidenses a un ritmo superior a 15% desde 1985.

En 1988 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), que entró en vigor en 1989. En 1991, a petición de México, se iniciaron las negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y unos meses más tarde Canadá solicitó su inclusión en las negociaciones, lo que dio lugar al TLCAN. Si bien México y Canadá no habían tenido una relación cercana, a raíz de las negociaciones el comercio bilateral mexicano-canadiense ha crecido a ritmos elevados. Los empresarios canadienses han mostrado interés en invertir en México y el número de visitas ha aumentado 50% desde el inicio de las pláticas. Canadá ha acaparado 5% del comercio total de México, lo que contrasta con la cifra de entre 1 y 2% que se tenía antes de la negociación. El potencial de complementación entre ambos países ofrece un horizonte amplio.

Después de arduas negociaciones, en agosto de 1992 éstas finalizaron en noviembre de 1992 y culminaron con la firma del TLCAN. El Tratado establece una zona de libre comercio y su normatividad se divide en 22 capítulos, concentrados en los rubros de:

- 1) comercio de bienes;
- 2) barreras técnicas al comercio;
- 3) contratos gubernamentales;
- 4) inversiones y servicios relacionados;
- 5) propiedad intelectual;
- 6) provisiones administrativas e institucionales;
- 7) otras provisiones.

La normatividad del TLCAN es enorme –más de mil páginas–, pues los negociadores incorporaron muchos detalles. Sin embargo, el cambio de administración en Estados Unidos obligó a la búsqueda de “acuerdos paralelos” en materia ambiental, laboral y de comercio desleal. Estos acuerdos tienen por objeto clarificar conceptos que en el tratado original eran confusos. La elección de Chrétien en Canadá puso de manifiesto el interés de dicho país en modificar algunos conceptos del TLCAN.

Una vez logrados los acuerdos paralelos, los gobiernos sometieron a ratificación el Tratado. La Cámara Alta del Congreso canadiense votó en septiembre su aprobación. El Congreso de Estados Unidos hizo lo mis-

mo en noviembre y el Senado mexicano lo ratificó a principios de diciembre. El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.

### **La evidencia en el caso México-Mercosur y posible marco de complementación bilateral**

De acuerdo con cálculos económicos, México tenía posibilidades de incrementar adicionalmente su PIB alrededor de 1 a 2% a partir de la puesta en marcha del TLCAN. Se anticiparon mayores flujos de inversión extranjera y de comercio exterior, mayor competitividad de los factores productivos y una inserción más eficiente dentro de los flujos globales de la economía internacional.<sup>11</sup> La racionalidad del Mercosur era similar; se esperaban mayores grados de eficiencia, economías de escala al contar con un amplio mercado garantizado, integración sectorial y, sobre todo, el potencial de experimentar en un mercado amplio, como antesala del mercado global.

El TLCAN da una nueva visión a la relación recíproca. Se ha planteado como una empresa continental a la cual podrá adherirse el resto de los países latinoamericanos, previo cumplimiento de una serie de requisitos y de contar con el apoyo consensual de los socios. Argentina ha manifestado su interés en unirse al Tratado, aunque Brasil tiene una posición más ambigua. Los países socios del Mercosur tendrán que negociar colectivamente su posible adhesión. Es en esta negociación donde México puede fungir como interlocutor para apoyar el ingreso ya sea de una de las partes o del Mercosur como un todo.

La experiencia específica de los países en cuanto al manejo macroeconómico externo se puede examinar en los cuadros 8-12, en los que se incluyen tanto las zonas como los instrumentos correspondientes.<sup>12</sup>

A partir de lo expuesto en dichos cuadros, es válido decir que existe una complementariedad económica y política en los modelos de desarrollo perseguidos por los socios del Mercosur y México. La novedad y ventaja es que el Mercosur exige niveles de coordinación no vistos antes en nin-

<sup>11</sup> De acuerdo con la firma consultora McKinsey (ciudad de México), México ganará entre 8.1 y 11.4% adicional de crecimiento del PIB entre 1994 y 2000 debido a la instrumentación del TLCAN. Véase, Urquidi y Vega, *op. cit.*

<sup>12</sup> Los cuadros deben leerse considerando los dos ejes: en el lado izquierdo se presentan los instrumentos y en el derecho las especificidades de dichos instrumentos en las áreas de política.

gún mecanismo de integración latinoamericano; los socios han actuado para lograr dichos niveles de cooperación y se observan acciones específicas en materia de producción de energía nuclear, industria automotriz y homologación legislativa. El TLCAN exige a México un comportamiento de su economía comparable a la de un país desarrollado. Los dos mecanismos de integración del que son parte México y los socios del Mercosur se pueden comparar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 7**  
**Objetivos, medios y logros de los esquemas TLCAN y Mercosur**

<i>Mecanismo</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>
<i>TLCAN</i>	<p>Establecimiento gradual y progresivo de un área de libre comercio.</p> <p>Todas las tarifas eliminadas en un plazo escalonado máximo de quince años.</p>	<p>Tarifas preferenciales, regionales, esquemas de cooperación conjunta en materia ambiental, desarrollo fronterizo y derechos laborales.</p>	<p>Liberación sustancial a la fecha, niveles tarifarios de 4% en promedio en Estados Unidos y Canadá, de 7% en México.</p> <p>Rangos de intercambio intrarregional superiores a 280mil millones de dólares en 1992.</p>
<i>Mercosur</i>	<p>Establecimiento gradual de un área preferencial económica con una escala preferencial de dos niveles hasta 1966.</p> <p>Liberación total del comercio a partir de 1995 (1996 para Uruguay y Paraguay).</p> <p>Establecimiento de una unión económica y política escalonada, sin un calendario definido por el momento.</p>	<p>Esquemas preferenciales de tarifas entre los socios, tarifa externa común frente a terceras partes, cooperación económica y política entre los socios, sistemas de compensación regionales, posiciones comunes en foros de negociación con terceras partes.</p>	<p>Preferencias arancelarias entre los socios de 97% respecto de las de 1990; de 100% para 1995 entre Brasil y Argentina. Eliminación de las barreras no arancelarias al comercio intrarregional para 1995.</p> <p>Cooperación en proyectos conjuntos en materia de energía nuclear, energía eléctrica, infraestructura básica y en la búsqueda de una posición común frente a terceras partes.</p>

CUADRO 8

Áreas e instrumentos de la política económica: el caso de Argentina

<p><i>Comercial</i> (<i>Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones</i>)</p>	<p><i>Inversión</i> (<i>Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera</i>)</p>	<p><i>Balanza de pagos</i> (<i>Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio</i>)</p>
<p>Aranceles altos hasta 1990; uso masivo de restricciones cuantitativas y cualitativas para los productos de importación.</p>	<p>Fuertes restricciones a los flujos de inversión, tanto directos como de portafolio. Fuerte nacionalismo económico. Papel central del estado como regulador y empresario en aquellos sectores donde los inversionistas privados no podían o no querían participar.</p>	<p>La política fiscal y monetaria observó altos grados de inestabilidad debido al fracaso de los planes de choque realizados de 1985 hasta 1989. Déficit del gasto público alto en términos del PIB. Inflación elevada, especulación con el tipo de cambio y subvaluación del peso argentino respecto del dólar.</p>
<p>Baja notable a partir del gobierno de Menem. Uso de barreras no arancelarias para contrarrestar los efectos de la liberación por medio de controles cuantitativos y cualitativos —impuesto estadístico, cuotas. Promoción activa de las exportaciones por medio del otorgamiento de créditos preferenciales y el apoyo a la exportación de productos manufacturados.</p>	<p>La reforma económica ha implicado un giro de 180 grados, ya que el gobierno de Menem emprendió una política de apertura hacia la inversión extranjera. Los inversionistas extranjeros han participado activamente en la compra de intereses minoritarios en compañías privatizadas</p>	<p>La política ha cambiado sustancialmente desde el arribo del ministro Cavallo, cuyo programa de reforma económica significó una estabilización de las variables macroeconómicas y del tipo de cambio, así como un levantamiento de las restricciones al flujo de capitales. Renegociación en términos más favorables de la deuda externa.</p>
<p>Búsqueda activa de mecanismos de cooperación con los países de América del Sur y de la ALADI. Participación activa dentro del seno del Mercosur para diversificar los flujos comerciales por medio del uso de preferencias arancelarias derivadas de una unión aduanera.</p>		



CUADRO 9

Áreas e instrumentos de la política económica: el caso de Brasil

<p><i>Comercial</i> (<i>Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones</i>)</p>	<p><i>Inversión</i> (<i>Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera</i>)</p>	<p><i>Balanza de pagos</i> (<i>Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio</i>)</p>
<p>Niveles de protección nominal y efectivo bastante altos hasta fines de los ochenta. Barreras no arancelarias también altas, vía restricciones cuantitativas, cualitativas y precios oficiales. Promoción selectiva de las exportaciones en productos y mercados específicos, que redundó en saldos de balanza comercial bastante favorables.</p> <p>La transición política hacia la democracia no ha dado los frutos en materia de reforma económica seria -política comercial-, debido a la presión de los sectores protegidos para mantener dichos privilegios. Apertura limitada frente al resto del mundo y un tanto más amplia respecto de los socios del Mercosur, aunque existe oposición de los agricultores frente a las importaciones agrícolas argentinas. Pugna en el seno del Mercosur por un nivel de aranceles comunes alto. Promoción activa de las exportaciones, principalmente de manufacturas en todos los mercados.</p>	<p>Política de nacionalismo económico; fuerte impulso a la intervención estatal en sectores considerados clave, con la idea de soberanía estratégica. Impulso al desarrollo de productos clave y falta de respeto a los derechos intelectuales y de las marcas. Restricciones a los flujos de inversión, tanto directos como de portafolio.</p> <p>La reforma en materia de inversiones extranjeras también adolece de deficiencias, falta claridad en la legislación y existe ambigüedad hacia los inversionistas extranjeros -discriminados en los procesos de privatización. El estado prefiere asociaciones con grandes consorcios en lugar de pequeños. Rechazo a los programas de "debt-swap" y sustitución por programas de salvaguardia al bosque tropical del Amazonas.</p>	<p>Las autoridades han sido incapaces de enfrentar con éxito las variables macroeconómicas; persisten serios problemas económicos: inflación y déficit público altos, ineficiencia en la política fiscal. El Ejecutivo ha carecido de poder para llevar a cabo las reformas requeridas y se encuentra con la oposición de la burocracia y de los grupos de presión.</p> <p>La administración de Itamar Franco pasó por la misma circunstancia; hubo numerosos cambios en el ministerio de economía. El ministro planeó un programa de reforma que fue rechazado por los empresarios, aunque contó con cierto apoyo de los obreros. La reforma se basa en una libreración de la política comercial, balance de la política fiscal, control de la política monetaria y levantamiento de los controles a los flujos de capital extranjeros.</p>

## CUADRO 10

### Áreas e instrumentos de la política económica: el caso de Paraguay

<p><i>Comercial</i> (<i>Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones</i>)</p>	<p><i>Inversión</i> (<i>Restricciones o estimulos a los flujos de inversión extranjera</i>)</p>	<p><i>Balanza de pagos</i> (<i>Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio</i>)</p>
<p>La política comercial se caracterizaba por niveles arancelarios altos tanto de carácter formal como informal. Sin embargo, los altos grados de cooperación dentro del sistema aduanero rendían esta política debido a los elevados volúmenes de contrabando en los puertos libres de Paraguay con destino a Brasil y Argentina. Falta de una política de promoción de exportaciones articulada. Rangos preferenciales arancelarios negociados en el interior de la ALADI.</p>	<p>Política de brazos abiertos a la inversión, sin mayores restricciones.</p> <p>En la nueva etapa no se imponen restricciones, se continúa con una política de puertas abiertas, aunque se trata de examinar dichos flujos para asegurarse que cumplen con requisitos mínimos en materia de impacto ambiental y económico.</p>	<p>Los proyectos de inversión conjunta con Brasil en sectores hidroeléctricos resultaron en un beneficio económico positivo para el país hasta 1990 -se concluyó la construcción de la Hidroeléctrica Itaipú- en términos de contribución al PIB, balanza de pagos y nivel de empleo. Esta situación redujo en estabilidad fiscal y macroeconómica.</p>
<p>La caída de Stroessner obligó a un cambio. La política comercial ha tratado de adaptarse a la realidad actual, liberando las tarifas y disminuyendo contrabando. La promoción de exportaciones se ha basado en productos agrícolas, en los que Paraguay tiene una ventaja comparativa. Se ha integrado a las negociaciones del Mercosur y también negocia su adhesión al GATT, posiblemente para fines de 1994.</p>		<p>Los retos actuales son más difíciles porque los proyectos hidroeléctricos han sido terminados, las rentas por la inversión son bajas, ha aumentado el desempleo y existe inestabilidad de las variables macroeconómicas: inflación, especulación con el tipo de cambio, déficit fiscal, alto servicio de la deuda, etc. El gobierno de Wasmosy tiene un programa económico de reforma, aunque es de esperarse que continuará la inestabilidad antes de mejorar.</p>

CUADRO 11

Áreas e instrumentos de la política económica: el caso de Uruguay

<i>Comercial</i> (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones)	<i>Inversión</i> (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera)	<i>Balanza de pagos</i> (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio)
<p>Las autoridades establecieron un programa de protección elevado, vía tarifas y barreras no arancelarias, con la idea de fomentar una industria local. Este proyecto fracasó por los altos grados de contrabando de productos provenientes sobre todo de Argentina y Brasil. Las exportaciones no han tenido un apoyo considerable debido a que se concentran en sectores agrícolas no tradicionales.</p> <p>La realidad en los noventa parte de una reforma económica basada en mercados más abiertos y en la promoción racional de las exportaciones. Uruguay participa activamente en las negociaciones del Mercosur y en otros foros multilaterales -GATT y ALADI.</p>	<p>Acceso limitado al mercado uruguayo, muchos sectores definidos como estratégicos y reservados a nacionales. Inversión de portafolio -bancaria- considerable, proveniente de Argentina y Brasil.</p> <p>En la actualidad se han levantado muchas de las restricciones y se han abierto las puertas a la inversión directa. Montevideo pretende ser el centro financiero del Mercosur.</p>	<p>El manejo macroeconómico fue muy inestable durante los años de la dictadura, aunque nunca alcanzó la gravedad ocurrida en Brasil o Argentina. Tipo de cambio inestable, aunque con libre flujo de capitales.</p> <p>La reforma económica llevada a cabo redimensiona la participación del estado para convertirlo en agente regulador más que en empresario. Privatiza empresas y abre a la competencia externa sectores antes protegidos. Estas medidas han resultado en una relativa calma macroeconómica. El estado enfrenta problemas de liquidez derivados del <i>quasi</i> "estado de bienestar" de los uruguayos.</p>

CUADRO 12

Áreas e instrumentos de la política económica: el caso de México

<i>Comercial</i> ( <i>Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones</i> )	<i>Inversión</i> ( <i>Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera</i> )	<i>Balanza de pagos</i> ( <i>Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio</i> )
<p>El país tuvo periodos relativos de apertura para volver a cerrarse en otros. En el periodo de crisis severa de los ochenta esto significó una cerrazón completa en tarifas muy altas y restricciones cuantitativas y cualitativas múltiples. La política de promoción de exportaciones adoleció de los mismos problemas hasta 1982, cuando Bancomext empezó a financiar activamente las exportaciones de productos mexicanos.</p> <p>La situación actual es de apertura casi total a las importaciones, apego a los reglamentos del GATT y promoción activa de productos mexicanos -tradicionales y no tradicionales- en todos los mercados mundiales por medio de créditos preferenciales. La piedra angular de la apertura comercial la representó la negociación del TLCAN, aunque también participa activamente en foros de la cuenca del Pacífico, GATT y América Latina.</p>	<p>Política caracterizada por un fuerte nacionalismo económico -sectores reservados a nacionales y al estado e inversión limitada a 49% del total- hasta 1985, cuando comenzó a cambiar la percepción sobre la inversión extranjera.</p> <p>La reforma llevada a cabo por el presidente Salinas significó una percepción más positiva de la inversión extranjera. La ley se reformó liberando sectores antes considerados clave a la inversión extranjera y aumentado a 100% la posibilidad de inversión. Labor regulatoria y de control del estado. Apertura de la inversión de portafolio, que en la actualidad representa más de 75% del total anual (cercana a los 20 mil millones de dólares).</p>	<p>La política se caracterizó por una enorme inestabilidad hasta 1988 en términos de inflación, gasto público, tasas de interés, control de cambios y variaciones continuas en el tipo de cambio.</p> <p>La reforma significó un cambio fundamental en cuanto al control de las variaciones macroeconómicas, la inflación bajó a niveles no vistos en veinte años, las finanzas públicas se equilibraron, desaparecieron las fluctuaciones severas en el tipo de cambio y se terminó con el control de cambios. Durante el sexenio del presidente Salinas, el estado procuró desempeñar un papel regulador más que como empresario y se vendieron cerca de mil empresas públicas. Las reservas internacionales alcanzaron rangos sin precedente.</p>

## CARACTERÍSTICAS DEL MERCOSUR

Considerando las ideas mencionadas en las páginas previas acerca de la política económica externa y del GATT *vis-à-vis* el Mercosur y el TLCAN, se desprende que ningún país se encuentra aislado ya en su comercio, población, gobierno, etc., sino que todos están interconectados con otros agentes ubicados fuera de los límites geográficos de un Estado. El debate surge cuando examinamos el peso de los factores externos en la formulación de las políticas. Quien tome la decisión lo hará sopesando las implicaciones que dicha medida tendrá sobre algunas importantes variables (incrementar los grados de bienestar nacional, mantenerse el poder, legitimarse); quien controle o presione con mayor efectividad logrará resultados más favorables. Sin embargo, los dirigentes deben tomar en consideración a la sociedad entera y sus decisiones deberán tener alguna racionalidad frente al todo, la cual deriva de las ventajas reales o imaginarias que los dirigentes perciben y que transmiten en sus mensajes políticos.

Los cuatro países del Mercosur son miembros originales de la ALALC y de su sucesora, la ALADI. Ante el lento avance de las metas de dicha organización y, principalmente, la percepción de que era necesario un cambio en los modelos integracionistas, la ALADI reconoció las dificultades del mecanismo y decidió fomentar las asociaciones subregionales; es así como surge el Mercosur.

Éste no aparece repentinamente; es el resultado de un proceso de acercamiento—sobre todo entre Argentina y Brasil— desde el fin de la guerra de las Malvinas. La gravedad de las crisis económicas que los afectaban hizo necesarias las consultas entre los países, forzando un cambio fundamental en la percepción mutua. El éxito de las negociaciones y del grado de intercambio atrajo la atención de Uruguay y Paraguay, quienes se unieron a las negociaciones a fines de 1989. A continuación se presenta una breve cronología de los sucesos que propiciaron la formalización del Mercosur. Éstos, de alguna manera, reflejan la coyuntura y la consolidación del proyecto del Mercosur.

### **Las peculiaridades formales del Mercosur<sup>13</sup>**

El Mercosur es una unión aduanera con fines de integración política y monetaria en el largo plazo. Sus instrumentos consisten en una política comercial sin barreras para los socios, el establecimiento de un arancel externo común y negociaciones arancelarias como una sola entidad.

El acuerdo consideró los años 1993-1994 como un periodo de transición, con la reducción tarifaria a los productos regionales, la cual se basó en un calendario programado de disminución de 20% en 1992 y de 40% en 1993 y 1994. El acuerdo alcanzó su plena vigencia el 1 de enero de 1995,<sup>14</sup> con base en tres principios:

#### *Libre movimiento de bienes, servicios y factores productivos*

Se establece la eliminación paulatina de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias que impidan o dificulten la circulación de bienes, servicios y factores productivos; las rebajas arancelarias fueron reducidas a cero a fines de 1994.<sup>15</sup> También se instituyó una cláusula de salvaguarda para casos excepcionales –limitada a un año prorrogable por uno más– y se determinó el procedimiento para evaluar el daño, sin embargo, esta cláusula no se extendería después de 1995.

#### *Un arancel externo común frente a terceros países*

Se propone avanzar hacia una política comercial común tanto en términos tarifarios como de puerto de entrada. Se contempla la coordinación de posiciones en foros regionales e internacionales y se crea un mecanismo de consulta permanente. El mecanismo comienza como una unión aduanera con objetivos de coordinación económica y política en el futuro.

<sup>13</sup> No se profundiza en las características formales del TLCAN porque se considera que son del dominio público, a diferencia del caso del Mercosur.

<sup>14</sup> Paraguay y Uruguay recibieron un trato preferencial por parte de Argentina y Brasil, y no fue sino hasta el 1 de enero de 1996 cuando los socios menores tuvieron tarifas de cero por ciento.

<sup>15</sup> Cada país presentó una lista de productos sensibles para los cuales se estableció un calendario de desgravación de unos años más, dependiendo del producto y del país.

### *Armonización de políticas comerciales y coordinación macroeconómica entre los países miembros*

Este es el objetivo más ambicioso; plantea la armonización legislativa objeto del presente organismo, que incluye políticas comerciales, seguridad social, de cooperación ecológica, políticas de fomento industrial, gasto e ingresos públicos, coordinación macroeconómica y avance hacia una integración política en el largo plazo por medio de la creación de instituciones con atribuciones y responsabilidades supranacionales. En la actualidad funcionan catorce comisiones.

### **Estructura orgánica y funcional**

El Mercosur es una organización internacional de pleno derecho, con una capacidad supranacional sin precedente en la historia diplomática de la región. Se inscribe en el seno de organismos internacionales dedicados al fomento del comercio internacional y sus principios son compatibles con aquellos defendidos por el GATT y la UNCTAD. Los socios tienen la posibilidad de denunciar el acuerdo y el retiro se formaliza seis meses después de dicha denuncia.

En el ámbito formal, el acuerdo crea mecanismos para su conducción, ejecución y administración. Las peculiaridades de dichas estructuras son las siguientes:

#### *Consejo del Mercado Común*

Es el órgano supremo y al que competen la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. En él participan los jefes de estado y gobierno de cada uno de los países miembros. La operatividad del grupo se delega en los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, los cuales se reúnen según las necesidades derivadas del proceso negociador. El acuerdo establece una reunión semestral de jefes de estado para el seguimiento de las políticas de integración.

### *Grupo del Mercado Común*

Es el órgano ejecutivo del Mercosur y está integrado por cuatro titulares y cuatro alternos que representan a los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y al Banco Central. Vela por el cumplimiento y ejecución de las decisiones del consejo. Al interior del grupo hay una serie de subgrupos que trabajan en zonas específicas del proceso integracionista. Destacan asuntos comerciales, aduaneros, de política fiscal y monetaria, transporte, política industrial y tecnología, política energética y coordinación de políticas macroeconómicas. Hasta ahora cuenta con catorce comisiones de trabajo y dos comisiones adicionales que coordinan esfuerzos de homologación, acercamiento y búsqueda de posiciones comunes. En las comisiones también participan actores no gubernamentales.

### *Secretaría Administrativa*

Ubicada en Asunción – sede del Mercosur–, sus funciones son de apoyo administrativo, resguardo de documentos y comunicación de las actividades de los órganos del acuerdo. Coordina actividades de difusión y lleva los negocios diarios del organismo. Dicha secretaría también es la encargada de formalizar la adhesión o retiro de los socios.

### **Adhesión de terceros países**

El acuerdo del Mercosur es compatible con los mecanismos de complementación económica establecidos en la ALADI y como tal abre la posibilidad a cualquier otro miembro de ella de incorporarse después de cinco años de su entrada en vigor y previa aprobación de los miembros. Sin embargo, los socios han definido una serie de condiciones al respecto: los países solicitantes no deben pertenecer a un organismo subregional de integración ni tampoco podrán solicitar su admisión antes de los cinco años mencionados.

Un caso interesante es Chile. Éste fue invitado a participar pero no aceptó formalizar su adhesión debido al temor de que el Mercosur encubriera una actitud proteccionista y a las posibilidades de fracaso dado el



patrón histórico de falta de coordinación política y económica de los socios. Además, Chile ha preferido una política de apertura mucho más radical que la propuesta por el Mercosur y también procura lograr acuerdos con México y Estados Unidos, que son mercados más atractivos. Bolivia ha manifestado su voluntad de incorporarse, pero enfrenta los problemas de ser miembro del Pacto Andino, tener una política más abierta que los socios y representar un mercado poco atractivo.<sup>16</sup>

### **Temas dominantes en las negociaciones del Mercosur**

Los temas que más han acaparado la atención de los negociadores se esbozan en la siguiente lista:

1) Discrepancias significativas entre los círculos empresariales de los países socios y los posibles adhesionarios. Los fabricantes de productos manufacturados pugnan por tarifas altas frente a terceros países, mientras que las autoridades muestran una actitud más abierta.<sup>17</sup>

2) Actitud cautelosa y de cierta desconfianza frente al manejo macroeconómico, sobre todo en lo que se refiere a las políticas divergentes entre Argentina y Brasil. Dificultad para poder llevar a cabo políticas macroeconómicas similares.

3) Procedimientos y compensaciones para las industrias y sectores menos favorecidos por el esquema. Definición de esquemas alternativos para reorientar la producción. Identificación de los sectores de actividad económica donde el potencial de crecimiento y de complementación sea mayor.

4) Maneras de mejorar la capacidad competitiva nacional, primero en el mercado ampliado y en el mercado global ante la falta de tecnologías propias y de recursos humanos preparados. Señalar los sectores de especialización de las actividades económicas y en qué país se ubicarán.

5) Forma de responder frente a las asimetrías económicas entre los socios y a los desequilibrios regionales. Irradiar los beneficios más allá de la cuenca del Plata.

<sup>16</sup> Su solicitud está siendo estudiada. Dado su nivel de desarrollo es probable que se establezca algún medio de asociación para usar esta medida como gesto político de solidaridad.

<sup>17</sup> Chile es un ejemplo de las divergencias: participó en las discusiones iniciales pero se retiró debido a los altos rangos arancelarios propuestos por los otros socios.

6) Superación de las barreras nacionales y mantenimiento de instituciones supranacionales con jurisdicción para todos los socios. Formas de hacer valer las resoluciones de estos cuerpos supranacionales y al mismo tiempo mantener la capacidad soberana.

7) Respuestas frente a los efectos sociales derivados del acuerdo. Maneras de llevar a cabo la homologación legislativa, ecológica y de seguridad social.

8) Establecimiento de una capacidad de negociación mayor y más favorable frente a organismos multilaterales (Unión Europea, GATT) y otras economías (Estados Unidos, Japón).

9) Establecimiento de un calendario y de listas de productos sujetos a exenciones durante el periodo previo a la entrada en vigor del acuerdo.

Las negociaciones han sido arduas, con éxito relativo. Se han establecido las comisiones. El principal tema que no se ha resuelto es la determinación del arancel externo común, así como los mecanismos de coordinación económica.

### **Factores que potencian el Mercosur**

Al igual que en el caso de las tensiones, aquí las consideraciones son numerosas y complejas. La siguiente lista es ilustrativa, pero existen más factores que pueden ser explorados:

1) El frecuente contrabando, que beneficia a los socios menores pero que se abastece de los socios mayores; el acuerdo legalizaría dichos flujos. Ha existido una relación "especial" entre Paraguay y Brasil y entre Argentina y Uruguay.

2) Elevación del poder de compra de la población al desaparecer los impuestos a la importación, al mismo tiempo que puede aumentar la calidad y oferta de los productos disponibles en el mercado ampliado (reducción del *dead-weight loss*).

3) Uso más eficiente de los recursos disponibles al racionalizarlo por medio de las ventajas comparativas y de las economías de escala. Este es un acuerdo que pretende crecer en ondas sucesivas, incorporando gradualmente a otros países de la ALADI y del resto del continente en el plazo más largo.

4) Consolidación de la globalización económica y fracaso de modelos de desarrollo enfocados al estímulo de los mercados internos. Esto

se explica por el fracaso de las rondas del GATT y el avance continuo de la triada de los regionalismos (sudeste asiático, Estados Unidos y Unión Europea).

5) La cooperación económica y la concertación política fortalecerían la transición hacia sistemas políticos más democráticos en todos los países considerados, al incluir a actores que van más allá de las fronteras nacionales.

6) Complementariedad económica para la utilización más racional de recursos comunes (hidrovías, energía eléctrica, desarrollo nuclear). Potencialidad del mercado regional ampliado, importante tanto por tamaño como por ingreso, que convierte a la región en un valioso polo para las relaciones económicas internacionales.

7) Contexto externo poco favorable, donde los mercados se cierran para los países ubicados fuera de zonas cercanas. Esto también es cierto para América Latina, a pesar del compromiso de la Iniciativa de las Américas.

El proceso de integración pone de relieve una serie de oportunidades que han sido desaprovechadas hasta el momento. Tal vez el elemento que evidenció la necesidad de instrumentar este mecanismo haya sido el sentimiento de quedar fuera de los flujos internacionales de comercio: América Latina redujo su participación en el comercio mundial de 5.7% en 1970 a 3.7% en 1990; el comercio regional, si bien creció en las décadas de los sesenta y setenta, se redujo drásticamente en los ochenta, mientras que en los noventa se observó una recuperación que apenas alcanzó los niveles de 1982. En la actualidad el comercio latinoamericano asciende a alrededor de 110 mil millones de dólares. La región presenta indicadores de recuperación significativos en tanto que existe crecimiento y se han controlado variables como la inflación y el déficit públicos.

Aunque existe un gran debate en torno a los procesos de apertura y la contribución que éstos hacen al proceso económico, la mayoría de los países latinoamericanos –y del Mercosur, en particular– han emprendido programas de cambio sustancial en sus modelos de desarrollo económico. En estos nuevos enfoques se plantea una mayor exposición a la competencia externa, al reducirse las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional. La apertura tiene por objeto incorporar a los productores nacionales eficientes dentro del mercado internacional; la competencia tiene su expresión en menores costos a los consumidores. Los menores costos impactan el ingreso real de manera positiva.

Asimismo, los países socios del Mercosur han tenido una serie de experiencias integracionistas (limitadas) previas, como la ALADI. Se ha reconocido una vez más que existe una complementariedad económica que puede garantizar no sólo el acceso a ciertos productos sino que también ofrece la posibilidad de generar flujos benéficos entre las partes. Brasil tiene un potencial industrial que es complementario del potencial alimenticio y agrícola del resto de los socios. El mercado ampliado estimula los procesos de reforma económica perseguidos hasta el momento, al asegurar que los flujos internacionales se realicen sin mayores obstáculos. Los productores enfrentarán un ambiente más competitivo que les obligará a racionalizar las inversiones en sectores más productivos, ya sean domésticos o regionales. Los consumidores tendrán mayores opciones de oferta y calidad y tal vez precios más reducidos. Los gobiernos verán aumentados sus ingresos fiscales derivados de la gravación de las importaciones al legalizar los flujos de contrabando.

### **Las relaciones externas del Mercosur**

Una de las oportunidades derivadas de la asociación es la posibilidad de entrar en negociaciones con terceros países y con organismos multilaterales a nivel agregado. El atractivo se deriva de las ventajas de un mercado ampliado; juntos, los miembros ofrecen un mercado cercano a los 200 millones de personas, con producción y consumo complementarios, y con un sistema de valores y cultura más o menos similares que facilitan el mercadeo. Así, se destacan las siguientes negociaciones:

a) *ALADI*. Las relaciones con América Latina han estado marcadas por grados altos de cooperación en el ámbito político. Ciertamente se han logrado acuerdos en materia de referencias arancelarias (*ALALC/ALADI*, Acuerdos de Cartagena, de Río, Cumbres Iberoamericanas, etc.), pero les ha faltado cristalizarse en términos económicos y los flujos intrarregionales son poco significativos dentro del total regional, si bien se reconoce que para los países menos desarrollados el mercado regional es más importante. Con la *ALADI* se persigue revitalizar los intercambios por medio de una reducción tarifaria, aunque no se plantean niveles de preferencias similares a los de los socios. En el caso del *GATT*, se busca tomar una posición común frente a la cuestión de obstáculos al comercio de productos agrícolas y de servicios, en el seno de la Ronda Uruguay. Las preocupaciones centrales

frente a otros órganos multilaterales deberán mejorar los términos de intercambio y de diversificación de productos y mercados.

b) *Unión Europea*. La experiencia integracionista de la Unión Europea ha sido muy exitosa, ya que ha logrado convertirse en algo más que un mero mercado común y ha creado instancias de cooperación políticas y sociales que benefician a todos los socios. Los niveles de bienestar de los socios se han incrementado sustancialmente debido al vigor del proceso integracionista. Las fuentes de tensión con la Unión Europea incluyen:

1) Certificados de importación: el Mercosur se queja de que no se ajustan a las reglas establecidas por el GATT.

2) Cuotas: los beneficios del sistema generalizado de preferencias (SGP) se limitan a imponer cuotas máximas a productos en los que el Mercosur es competitivo internacionalmente.

3) Precios de referencia e impuestos compensatorios, que impiden, en realidad, las exportaciones de productos tropicales, cárnicos y de pesca.

4) Impuestos *antidumping* e incrementos tarifarios: la Unión Europea aplica aranceles que no son investigados con justicia y que afectan a productos competitivos.

5) Proteccionismo implícito, por medio de clasificación aduanera impropia, ubicando los productos sudamericanos en categorías que los obligan a pagar mayores tarifas.

6) Tratamiento preferencial para otros países en desarrollo en detrimento del potencial de exportación de los socios del Mercosur.

Pero, junto con esta lista de agravios, el Mercosur ha presentado alternativas que ofrecen respuestas para solucionar sus quejas. Asimismo, desea aprovechar la experiencia comunitaria de la misma manera, dado que el Mercosur se plantea como una vía que eventualmente comprenda algo más que la integración aduanera. Para este propósito se ha negociado con la Unión Europea como conjunto y ésta se ha comprometido a formar profesionales que, entendiendo el proceso europeo, traten de ajustarlo a las peculiaridades de los países del Mercosur. La Unión Europea también ha ofrecido asistencia económica y técnica para proyectos que estimulan la cooperación dentro del Mercosur. El principal reto que esta agrupación enfrenta es encontrar voluntad política en los dirigentes nacionales para que realmente cedan poder a entidades supranacionales, así como la coordinación de las políticas macroeconómicas y la unidad monetaria.

c) *Relaciones con América del Norte.* La relación con esta región se centra en Estados Unidos; México y Canadá tienen un papel marginal comparado con el del primero, especialmente en lo que toca a flujos de comercio. La relación con Estados Unidos ha estado sujeta a las mismas tensiones expuestas en relación con la Unión Europea, mientras que los vínculos con Canadá empiezan a mejorar, debido en parte a la decisión canadiense de incorporarse al TLCAN, del cual México forma parte. Los canadienses también han ingresado en la OEA y están decididos a jugar un papel regional más protagónico. El caso de México será analizado con más detalle en páginas siguientes.

Estados Unidos también ejerce una influencia política notable sobre la región y, en lo relativo al comercio, es el principal socio del Mercosur. Brasil es quien cuenta con un comercio menos dependiente. El acceso al mercado estadounidense es una demanda siempre presente entre los dirigentes latinoamericanos, ejemplo de lo cual fue la demanda que hizo el ministro de Relaciones Exteriores en cuanto a una reciprocidad por parte de Estados Unidos frente a los programas de liberación comercial derivados del Mercosur.<sup>18</sup> El papel de Estados Unidos también es importante en materia de inversión extranjera directa, de portafolio y como fuente de financiamiento externo. Estados Unidos ha creado un sistema generalizado de preferencias que la región no aprovecha cabalmente.

Los socios del Mercosur han celebrado negociaciones con Estados Unidos en lo que se conoce como los acuerdos "4 + 1". Con lo que Estados Unidos acepta resolver las disputas comerciales de una manera negociada, por medio de comisiones que revisen las particularidades del conflicto de que se trate. Persisten problemas en torno a la protección de patentes, marcas y transferencia de tecnología, especialmente con Brasil. El Mercosur demanda que sus exportadores sean compensados en caso de que México sustituya sus productos. Asimismo, se espera que en un futuro cercano el Mercosur se una en la creación de una zona de libre comercio continental.

d) *Japón.* Brasil y Argentina realizan la mayor parte de sus relaciones comerciales externas con los países industrializados y de ahí su gran interés por establecer acuerdos con ellos. Los temas de negociación y los argumentos son muy similares a los presentados en el caso de la Unión Europea respecto de los altos niveles de proteccionismo. El caso de Ja-

<sup>18</sup> *Reuters Monitor*, 20 de diciembre de 1993.

pón es indicativo, siendo considerado no sólo un mercado natural para la oferta y demanda nacionales sino también como fuente de inversión. La expansión económica de Japón es un aliciente; Brasil se ha beneficiado con los mayores flujos de inversión japonesa hacia la región y Argentina busca una apertura para sus productos agrícolas dentro del mercado nipón.

e) *Otros países*. Este es el rubro que engloba al resto del mundo. Los intereses aquí difieren. Todos los socios pretenden incrementar la competencia interna para poder penetrar mejor en los mercados internacionales. Se ha enfatizado una relación cercana con los países desarrollados –como factor de presión política hacia ellos– y una mayor cooperación con los países en vías de desarrollo. Brasil tiene una presencia muy activa en África en términos tanto políticos como económicos.

### **Relaciones con organismos multilaterales**

En este rubro destaca la negociación paraguaya para ingresar al GATT; el ejemplo es interesante porque pone de relieve las diferencias en la concepción de las tarifas. Paraguay no cuenta con una industrialización significativa, lo que motivó su intención de otorgar tarifas bajas para los productos manufacturados. Sin embargo, el resto de los socios del Mercosur presionó con éxito a los negociadores paraguayos para que ofrecieran tarifas más altas y así no tener que reducir las suyas, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida.

La negociación con otros organismos multilaterales –Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI)– en cuestiones que atañen a los cuatro no ha sido tan exitosa como se esperaba. Se considera que el Mercosur, como entidad supranacional, debería negociar para obtener mejores términos de intercambio, lo que presupone una negociación interna previa a la negociación con la contraparte, la cual ha mostrado pocos resultados positivos. Los problemas de reforma económica han sido negociados individualmente con el FMI y el Banco Mundial. Las renegociaciones de la deuda también han sido dentro del ámbito nacional.

## EL MERCOSUR Y MÉXICO

**La relación bilateral**

Conviene aquí recordar el cuadro 3, de la sección intitulada “La importancia recíproca”, donde se presenta la evidencia de la relación comercial y política. México ha centrado sus flujos económicos con las economías más avanzadas y los flujos con América Latina no han alcanzado la importancia que se esperaría dada la complementariedad de las dos economías. El Mercosur ofrece la posibilidad de revertir esa tendencia. Las políticas de apertura y cambios estructurales instrumentadas por México han recibido atención por parte de los socios del Mercosur. México ha incrementado sus importaciones de productos manufacturados –maquinaria y equipo de transporte brasileños– y semimanufacturados –equipo médico e instrumental argentino, productos alimenticios argentinos; también ha enviado automotores y sus partes, televisores y otros productos manufacturados y combustibles.

**Percepciones generales por país**

La imagen que cada país tiene respecto del Mercosur se presenta esquematizada en el siguiente cuadro:<sup>19</sup>

CUADRO 13  
El comercio exterior total del Mercosur y México  
(Cifras en millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>
Argentina	12 234	14 867	- 2 633
Brasil	36 103	21 041	+ 15 525
Paraguay	1 046	1 526	-480
Uruguay	1 703	2 058	-355
Total Mercosur	51 086	39 492	+ 12 057
México*	27 516	48 193	-20 677

\*No incluye transacciones fronterizas ni exportaciones de la industria maquiladora.  
Fuente: *Latin American Newsletter*, 11 de noviembre de 1993.

<sup>19</sup> Si bien corro el riesgo de parecer simplista en esta apreciación de los diversos grupos sociales, considero que el enfoque se justifica ya que es necesario tener una perspectiva comparativa de conjunto.



Existe un desconocimiento significativo entre los actores, tanto del Mercosur como de México, respecto del potencial de complementación. Hasta ahora los esfuerzos han sido enfocados a una negociación bilateral preferencial con Estados Unidos, sin considerar una posición común. México corre el peligro de ser visto como un apéndice más de Estados Unidos. Las percepciones entre los diversos actores se encuentran divididas. En la sociedad, se observa que los intereses están fragmentados: por una parte, los empresarios se oponen a una apertura que los haga ir a la bancarrota; por la otra, los agricultores y consumidores se asocian para apoyar una mayor fluidez en el comercio internacional. Los gobiernos –que presionan a los sindicatos para secundar su voz– están a favor de una mayor liberación económica y comercial, así como por una mayor diversificación económica. La posición de los obreros es menos articulada, aunque se espera que resulten beneficiados al aumentar la oferta y reducirse los precios de los productos importados.

México cuenta con sectores productivos que son competitivos y para los cuales el Mercosur tiene enorme potencial. Destacan la industria automotriz terminal, la industria de autopartes, petroquímica básica, industria farmacéutica, maquinaria y equipo y la industria electrónica. En cuanto al Mercosur, tiene ventajas en camiones y autobuses terminados, instrumental médico, textiles y ropa, industria del zapato y del cuero, maquinaria industrial, servicios en producción de energía nuclear, abasto de granos básicos (maíz y cereales), forrajes y fertilizantes.

Quienes detentan el poder en México y el Mercosur coinciden en la apreciación general de apertura y complementariedad económica entre las partes. El TLCAN abre a México un mercado que puede ponerse a disposición de la región latinoamericana en un futuro cercano. Las percepciones deben mejorar para convertir los ideales políticos en una realidad.

#### POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS

Las perspectivas derivadas de una posible negociación se pueden englobar en los siguientes tres escenarios.<sup>20</sup> En ellos deben considerarse el papel de México como socio del TLCAN y los intereses bilaterales con cada uno de los socios del Mercosur. Los temas centrales de la negociación

<sup>20</sup> Estos escenarios son los mínimos y cada uno de ellos presentaría variaciones derivadas de la manera en que se desenvuelvan las variables clave.

**CUADRO 14**  
**Percepciones por país respecto del Mercosur**

---

**Argentina:**

*Empresarios:* suponen que el Mercosur incrementará la actividad actual, con riesgo para muchos sectores. Los sectores más favorecidos se ubican en la industria nuclear, informática, telecomunicaciones, partes automotrices, industrias ligeras y de bienes de consumo final.

*Obreros:* pérdida de poder de negociación al adoptarse políticas menos populistas.

Pérdida de empleos en sectores menos competitivos y en el nivel de los salarios.

*Agroindustriales y agricultores:* amplio potencial para exportar a la región.

*Consumidores:* mayor oferta y mejores precios.

*Gobierno:* mejor control de los flujos y mayores ingresos derivados de dicha fiscalización.

**Brasil:**

*Empresarios:* sus negocios presentan el mejor posicionamiento, aunque también existen sectores con riesgo; la región ofrece potencial para incrementar la inversión externa y la asociación con otros empresarios; los sectores más favorecidos son el de la construcción, industria pesada, petroquímica, herramientas y bienes de consumo.

*Agricultores:* algunos sectores mejorarán, pero muchos otros no podrán competir con los precios y calidad del resto de los socios; los cafetaleros ven una oportunidad para recuperar mercados internacionales.

*Obreros:* sentirán un impacto marginal en el reacomodo de fuerzas; los salarios tenderán a estabilizarse; pérdida relativa de poder al sujetarse a mayor competencia externa.

*Consumidores:* obtienen mejor oferta y precios más competitivos.

*Gobierno:* potencia los beneficios de un mercado ampliado y legaliza flujos de contrabando.

**Uruguay:**

*Empresarios:* sienten que con algunos ajustes pueden alcanzar calidad competitiva, aunque tales sectores son pocos; gran probabilidad de convertirse en exportadores de productos con escasa elaboración y de materias primas para sectores manufactureros de Argentina y Brasil.

*Agricultores:* oportunidad para incrementar la especialización y penetrar en mercados de carnes y algodón y sus derivados; el turismo también ofrece un gran potencial así como la generación de energía eléctrica.

*Obreros:* los ubicados en el sector industrial sufrirán pérdidas en el número de empleos disponibles y en el nivel salarial.

CUADRO 14  
Percepciones por país respecto del Mercosur

---

*Consumidores:* se benefician poco de la apertura debido a la enorme cantidad de productos de contrabando que actualmente pueden obtener en el mercado.

*Gobierno:* mayores ingresos al legalizar los flujos de contrabando; disminución de la corrupción.

**Paraguay:**

*Empresarios, agricultores, obreros, consumidores y gobierno:* comparten una misma actitud en sus percepciones —muy parecida a la de Uruguay—, debido al tamaño de la economía paraguaya y a la integración que tiene con Brasil y Argentina. Se anticipan efectos más severos dado que la economía paraguaya es la menor de todas, es poco diversificada y no ha estado sujeta a los vaivenes de una economía abierta, no obstante, se puede beneficiar con la hidrografía y de la generación de electricidad para exportación al resto de la región. El sector externo está dominado por intereses agrícolas y no existe un programa de industrialización articulado.

**México:**

*Empresarios:* tal vez sea el grupo que más apoya al TLCAN, aunque paradójicamente tal vez deberán mirar más hacia el Mercosur como un mercado donde ellos pueden probar la utilidad de su producción para luego competir en el mercado norteamericano.

*Agronegocios:* este sector sería el más afectado en el caso de un posible acuerdo mutuo, ya que la producción se encuentra muy fraccionada y el aprovechamiento se basa en métodos en desuso. La generalidad de los agricultores tendría pocas oportunidades en el Mercosur y aquellos productores eficientes estarían compitiendo por el mismo mercado que la contraparte sudamericana.

*Obreros:* tal vez constituyan el grupo menos organizado para enfrentar estas negociaciones y su cercanía con las autoridades reduce aún más su influencia en la toma de decisiones en el momento de negociar.

*Consumidores:* este segmento se beneficiará con tarifas más bajas y una oferta mayor de bienes. Es necesario llevar a cabo un enorme esfuerzo de concienciación de las bondades de los productos latinoamericanos.

*Gobierno:* es el segmento que más impulsa la reforma estructural. En la medida en que la integración con Latinoamérica funcione, lo mismo ocurrirá con los esfuerzos de diversificación. Es necesario el llevar a cabo acciones que contribuyan a un incremento real de las relaciones vía mayores incentivos fiscales.

---

Fuente: Elaboración propia con base en materiales de *Informe Latinoamericano, Latin American Newsletter y Comercio Exterior* (México), así como a partir de entrevistas con especialistas.

**CUADRO 15**  
**Naturaleza potencial del intercambio comercial entre**  
**México y el Mercosur (1992)**

<i>México a</i>	<i>Principales exportaciones</i>	<i>Principales importaciones</i>
Argentina	Productos farmacéuticos, petróleo y sus derivados, partes automotrices, automóviles terminados.	Equipo e instrumental médico, granos básicos, cereales, productos cárnicos, servicios educativos.
Brasil	Productos químicos, petróleo y sus derivados, equipo de computación, partes automotrices.	Autobuses para pasajeros, camiones de tipo pesado, partes automotrices, productos químicos, productos farmacéuticos.
Paraguay	Comercio en niveles marginales, amplio potencial.	Hasta ahora no cuenta con productos significativos; México representa un importante mercado .
Uruguay	Comercio poco significativo para México; potencial amplio en aquellos productos donde México es competitivo.	Similar al caso de Paraguay.

incluirían reducción tarifaria, cooperación económica y cooperación política. Las negociaciones estarían sujetas a la influencia de grupos empresariales, laborales, gubernamentales y agentes externos.

### Escenario 1

En este caso, tanto México como el Mercosur negocian en términos muy amigables y se hacen concesiones mutuas (negociación similar a la realizada con Chile). Los alcances de la cooperación política se convalidan en materia económica. Es el mejor escenario para México porque evidencia ganancias políticas y económicas, éxito en los esfuerzos de diversificación. Esfuerzo real para penetrar en los mercados, mayores flujos de inversión y comercio entre las partes. Por un lado, se destaca el tratamiento preferencial para los productos de una y otra partes; las economías se olvidan del desplazamiento de productos por uno u otro miembro

y se concentran en preferencias donde todos los participantes ganan algo. Asimismo, la experiencia de negociación positiva y de buena fe con México sirve a los socios del Mercosur para poder pactar en términos más realistas con los otros miembros del TLCAN. México apoya al Mercosur en sus esfuerzos de adherirse al TLCAN y también actúa como interlocutor entre todas las partes de los dos acuerdos

## **Escenario 2**

Tanto México como el Mercosur se embarcan en un arduo proceso de negociación, que después de muchos vaivenes se materializa (caso de la negociación de un tratado de libre comercio con el Grupo de Tres). Este escenario continuaría la tónica que ha seguido el proceso de integración latinoamericana, donde abundan las declaraciones pero poco aumentan los flujos reales de comercio o inversión. Disputas sobre cuestiones políticas y técnicas del acuerdo que detienen la entrada en vigor.

México tendría una posición ambigua entre el TLCAN y el Mercosur; el apoyo mexicano a la entrada del Mercosur en el TLCAN sería limitado, puesto que todo ingreso tendría una presión sobre el impacto de la competencia de los productos provenientes del Mercosur. Este escenario representaría de hecho un fracaso para las políticas perseguidas por México; indicaría un descalabro dentro del esfuerzo de diversificación.

## **Escenario 3**

Éste es el peor de los escenarios y no es favorable para México en ningún sentido. Efectos negativos en el ámbito político e incremento de los niveles de protección (ejemplo de un escenario parecido serían las negociaciones de un tratado de libre comercio con Centroamérica). Desconfianza mutua; por una parte, México no se siente satisfecho con los avances en los procesos de reforma en el seno del Mercosur ni con los rangos de preferencias arancelarias que le son ofrecidos. México se niega a apoyar la adhesión del Mercosur al TLCAN y esta acción aliena a los socios del Mercosur, que critican duramente la actitud de México. Las negociaciones terminan en fracaso.

## CONCLUSIONES

La diferencia fundamental entre el esfuerzo de México y el Mercosur es que el primero se plantea, por medio del TLCAN, crear una zona de libre comercio, mientras que el Mercosur se concibe como una unión aduanera inicial, con un calendario para avanzar hacia una mayor integración económica y monetaria al estilo de la Unión Europea. México retiene la capacidad para negociar aspectos de su política comercial individualmente con terceros países, en tanto que el Mercosur plantea una posición común en ese rubro.

La experiencia histórica de la integración latinoamericana no ha sido tan afortunada como las declaraciones expresadas en los documentos al momento de la firma. El camino integracionista ha sido lento, con numerosos obstáculos y limitado al otorgamiento de preferencias arancelarias recíprocas.

La crisis político-económica de los ochenta evidenció la necesidad de impulsar esquemas más imaginativos y efectivos que contribuyan verdaderamente a la expansión de mercados en un ambiente más eficiente en el ámbito internacional. En el caso de México se dio marcha a un programa de ajuste estructural bastante dinámico donde la apertura económica externa ha sido fundamental; las tarifas han bajado y se promueven activamente productos mexicanos en el extranjero. Las reformas económicas fueron consistentes a lo largo de la administración del presidente Salinas y se espera que en el futuro cercano la reforma económica se consolide.

En el caso del Mercosur la evidencia es más ambigua debido a que no se ha logrado establecer una política común entre los socios. Se destaca la dificultad brasileña de estabilizar el manejo macroeconómico; los esfuerzos no han alcanzado los objetivos planteados debido a la inestabilidad derivada del enfrentamiento entre los dirigentes y la burocracia. La historia ha sido más exitosa en Argentina: las reformas llevadas a cabo por el ministro Cavallo han estabilizado las variables macroeconómicas. En Paraguay el presidente Wasmosy enfrenta dificultades pero sigue adelante. En Uruguay se consolida también el camino de la reforma.

Las negociaciones dentro del Mercosur han seguido adelante a pesar de las dificultades y se espera que las metas planteadas para 1994 se cumplan. Se han logrado reducir las tarifas entre los socios y el comercio intrarregional se ha incrementado. Argentina, Paraguay y Uruguay tie-

nen una percepción bastante positiva del Mercosur; los dirigentes brasileños no dejan claro cuál es su verdadera posición.

Cabe destacar que en el interior de la organización existen serias asimetrías que hacen de Brasil el socio que puede decidir la dirección del mecanismo. Como todo organismo multilateral el Mercosur necesita el consenso de las partes para representar una alternativa viable. Hasta ahora ha habido un consenso político que enfrenta serios problemas prácticos. Los actores económicos brasileños no le han dado la relevancia necesaria para hacer del mecanismo un instrumento fundamental de diversificación. Es necesario que los brasileños estén convencidos para que éste pueda funcionar.

Una asociación entre México y el Mercosur ayudaría a la consolidación de dicha tendencia. Ambas partes pueden ganar con la asociación al garantizar un acceso más libre a los mercados ampliados. Los socios del Mercosur han acusado a México de que desplazará sus productos del mercado norteamericano; sin embargo, esta acusación no tiene validez. ya que, al contrario, el mercado mexicano se une al norteamericano y los productores tienen ahora un potencial mucho más amplio. Una acusación adicional contra México es que desviará el comercio que hoy se da en el seno de la ALADI, lo cual tampoco es cierto porque lo que busca México es diversificar sus mercados y productos. La principal consideración será la creación, no la desviación, del comercio.

Ambas partes deberán pactar desde una perspectiva abierta para incrementar los beneficios: México para diversificar sus relaciones comerciales, basado en una política realista que informe a los productores nacionales que el Mercosur tiene un potencial muy grande y que es menos exigente que el norteamericano. También se puede ofrecer como intermediario entre el TLCAN y el Mercosur <sup>21</sup> para que las dos entidades puedan alcanzar un acuerdo, mutuamente beneficioso, donde se estrechen los flujos comerciales, financieros y políticos entre las Américas del norte y el sur. La experiencia ganada por México es algo que se puede compartir con los socios del Mercosur.

<sup>21</sup> Esto no quiere decir que México vaya a limitar la voz de los socios del Mercosur. Dichos países tienen una capacidad de negociar de manera independiente con Estados Unidos, Canadá y México. Las negociaciones se deben llevar a cabo por consenso y la experiencia de México en la negociación del TLCAN le da una ventaja comparativa para poder hablar en favor del Mercosur en dicho foro. Se trata de combinar esfuerzos para penetrar en un mercado ampliado en lugar de un mercado nacional.

El Mercosur debe probar la validez de las teorías que le han dado origen y procurar que efectivamente se logre la coordinación de una posición común frente a terceros países. Las economías de los países socios son complementarias y pueden demostrar que en un mundo donde los flujos se concentran en el norte también pueden hacerlo en el sur. La apertura económica es piedra fundamental de los programas de reforma económica. Los acuerdos con terceros países ayudan a la diversificación del riesgo.

Si bien México negoció como un igual en el seno del TLCAN –no exigió un trato preferencial por parte de Estados Unidos y Canadá–, el Mercosur debe exigir ciertas preferencias. Al momento de la negociación TLCAN-Mercosur será necesario tener en mente la naturaleza desigual de las economías; los países latinoamericanos deberán presionar a los norteamericanos para que les den un trato preferencial, similar al que Argentina y Brasil han otorgado a Paraguay y Uruguay.



## **SEGUNDA PARTE**

**MESA REDONDA:  
APERTURA ECONÓMICA, TLCAN Y ECONOMÍA  
MEXICANA:  
PERSPECTIVAS SECTORIALES  
SOBRE PRODUCCIÓN,  
EMPLEO Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL**



# I. PRESENTACIÓN: MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SUS CONDICIONANTES ECONÓMICAS Y SOCIALES

FRANCISCO ALBA  
*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, con renovado interés desde 1994, el tema de la migración de mexicanos a Estados Unidos ha estado recibiendo una gran atención por parte de la opinión pública y de diversas instancias –élites– decisorias de México y de Estados Unidos. Por el lado de México, los reportajes de la prensa sobre este fenómeno son numerosos; en ciertos periodos, hasta cotidianos. Son muchos los funcionarios, políticos, estudiosos y diplomáticos de México que han declarado que el tema migratorio es una de las cuestiones principales, tal vez la principal, de la agenda bilateral con Estados Unidos. Ciertamente, el tema migratorio parece estar destinado a compartir una posición prioritaria al lado de o a la par de otros temas tradicionalmente importantes, como el comercial, cuya primacía nunca fue disputada durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Esta mayor atención en México encuentra su paralelo en Estados Unidos. La presencia de México era bastante remota para la opinión pública antes del TLCAN. Incluso para las élites, la imagen de México era la de un vecino distante. El TLCAN aumentó el perfil y la cobertura sobre México. La imagen en un principio fue favorable, pero tendió a volverse negativa a raíz de los sucesos de 1994 en adelante. El tema de la migración refleja este cambio de fortunas y el aumento de notoriedad. La cuestión migratoria es tratada, solapadamente, de manera favorable a

través de la liberación comercial que ayudaría a abatir la inmigración, pero pasa a convertirse, a partir de 1994, en la cuestión que públicamente mejor refleja la ambivalencia estadounidense ante un vecino recién redescubierto.<sup>1</sup>

Seguramente, la atención que está mereciendo el fenómeno migratorio se debe a múltiples motivos. Menciono tres que considero importantes para los propósitos de esta mesa redonda. Uno de estos motivos lo supongo relacionado con el surgimiento de un clima de decepción o frustración frente a las expectativas –simplistas en muchos casos– respecto de los efectos del TLCAN sobre la migración mexicana. Para lograr la aprobación del TLCAN se recurrió –hábilmente– al argumento de que el libre comercio podía ser un sustituto de la emigración.<sup>2</sup> Si bien el argumento teórico tiene validez, su relevancia práctica en el corto plazo resulta (y ha resultado) casi nula. Otro motivo de esa mayor atención se desprende de la toma de conciencia de que probablemente se está ante cambios importantes de la política estadounidense frente a los indocumentados o los migrantes no autorizados. Desde 1993, con la administración Clinton, múltiples y variados intereses se han estado aglutinando alrededor de una estrategia que pone barreras frente a la migración ilegal en favor, se declara, de la legal. Esta estrategia está afectando directamente los patrones migratorios de los mexicanos por el gran componente de indocumentados. Un tercer motivo de atención se relaciona con la más reciente de las crisis mexicanas, la iniciada en 1994, precisamente cuando se creía que el país había entrado en un sendero sólido de crecimiento económico. Esta crisis desencadena, en Estados Unidos sobre todo, una preocupación sobre las consecuencias migratorias –emergencia de mayores presiones migratorias– del deterioro de las condiciones económicas, sociales y políticas de México. Es entendible, por lo tanto, la renovada atención que recibe el fenómeno migratorio.

Existen, desde luego, otros motivos que reclaman la atención del público y de las élites sobre el fenómeno migratorio. Entre estos moti-

<sup>1</sup> Frederick W. Mayer, "Actitudes estadounidenses hacia México después del TLCAN", *Este País*, enero de 1996, pp. 27-31.

<sup>2</sup> Sobre la utilización de la cuestión migratoria en el proceso de negociación del TLCAN, véase Francisco Alba, "La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y Libre Comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, El Colegio de México, 1993, pp. 273-289.

vos se encuentran los abusos y la violencia a los que son sometidos los migrantes –a ambos lados de la frontera– en ocasiones por los responsables de hacer respetar las leyes de cada país. La atención surge, también como reacción ante la poca comprensión que parece existir entre determinados grupos sociales respecto del fenómeno migratorio o ante el escaso reconocimiento que se otorga, tanto en el país de destino como en el de origen, a las contribuciones –económicas ante todo– de los migrantes. Desde luego que las campañas electorales de 1996 juegan su propio papel en este mismo sentido: aumentar la notoriedad del fenómeno.

Sin embargo, la consideración de que son factores de carácter estructural los que están en la raíz misma del fenómeno migratorio podría hacer aparecer como superflua esta mayor atención y como poco trascendente el análisis del comportamiento migratorio en función de cambios coyunturales, sea de la economía, de la política, o de la sociedad.<sup>3</sup> En efecto, las causas del fenómeno migratorio son tan profundas que los cambios coyunturales prácticamente no hacen mella en una estructura y trayectoria que parecen haberse vuelto una constante por espacio de varios lustros y generaciones.

Creo, sin embargo, que hay espacio para un acercamiento intermedio entre el énfasis –oportunista y fácil en ocasiones– que quiere ver asociaciones e implicaciones migratorias inmediatas a partir del cambio en las fortunas económicas de México y el énfasis –cómodo con frecuencia– que considera que el fenómeno migratorio es prácticamente inevitable. En efecto, dentro del contexto de una continuidad migratoria ligada a condiciones económicas y sociales de lenta transformación, es razonable suponer que las fortunas y los vaivenes de la economía estadounidense y de la mexicana difícilmente pueden dejar de influir en la dinámica y composición de los flujos migratorios, bien en forma directa o inmediata –por ejemplo, al ampliarse o cerrarse el diferencial de ingresos salariales– bien en forma indirecta o mediata –por ejemplo, al afectar el ciclo económico las expectativas que se ligan estrechamente con la decisión de migrar tanto en la fase de expansión como en la de reducción de la actividad económica.

Este enfoque intermedio encuentra también su razón de ser en la

<sup>3</sup> Diversos componentes estructurales de la relación migratoria binacional se analizan en el libro editado por Jorge A. Bustamante, Clark W. Reynolds y Raúl Hinojosa-Ojeda, *U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford University Press, Stanford, California, 1992.

necesidad que tienen las instancias decisorias en materia migratoria de disponer de escenarios previsibles sobre el futuro del fenómeno migratorio. Después de todo, las trayectorias seculares se conforman a partir de eventos coyunturales y los cambios de dichas trayectorias se modelan, generalmente, como implicaciones de cambios de política migratoria, actividad económica o de rupturas en los procesos de desarrollo. Desde esta perspectiva existe una gran brecha entre la disponibilidad de escenarios migratorios para el caso mexicano-estadunidense y el requerimiento que existe de los mismos.

Las observaciones anteriores constituyen algunos de los considerandos que se tomaron en cuenta para la realización y organización de esta mesa redonda. Sin dejar de lado la discusión de ejercicios econométricos generales de carácter prospectivo, ni tampoco el debate sobre las causas o determinantes del fenómeno migratorio, el propósito principal es el examen de las ramificaciones e implicaciones migratorias de los procesos de reestructuración económica y de la recesión por los que pasa México en la actualidad. En la discusión es previsible que se toque precisamente el tema de la interacción entre eventos coyunturales y factores o cambios estructurales.<sup>4</sup> En cualquier caso, en el título de la mesa redonda: *Apertura económica, Tratado de Libre Comercio y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional*, se buscó hacer alusión a ambas categorías conceptuales. (El título original no incluía el término de migración internacional por pensarse que ello no era necesario, dado el contexto migratorio de la misma. En una publicación es más conveniente añadir este último término.)

Con el fin de ofrecer un marco conceptual al tema de la mesa redonda, en la parte dos de esta presentación se hace una revisión sumaria de los principales enfoques analíticos sobre los factores determinantes de la migración internacional. Enseguida, en la sección tres, se presentan algunas características seleccionadas acerca de nuestro conocimiento sobre el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. Por lo común, es aceptado y conocido que la explicación de la migración se encuentra en la combinación de factores de demanda y de oferta. Sin embargo, los factores de oferta se examinan con mayor detenimiento y son el objeto de análisis y discusión de esta mesa redonda. La parte tres incluye tam-

<sup>4</sup> Dada la recurrencia de las crisis económicas, uno podría preguntarse si en lugar de evento coyuntural, las crisis se han vuelto un componente estructural del patrón evolutivo por el que transita México.

bién, brevemente, las principales conclusiones de la misma.<sup>5</sup> En la sección cuarta, final, se informa sobre la organización de la mesa redonda.

#### MARCOS ANALÍTICOS SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En años recientes se ha generalizado en el análisis de la migración internacional la adopción de lo que se conoce como un “enfoque sistémico”. Desde esa perspectiva, los movimientos internacionales de población son considerados como parte de los crecientes flujos de bienes y capital; flujos todos ellos ampliamente facilitados por los avances tecnológicos contemporáneos, particularmente en los campos del transporte, las comunicaciones y la información. Estos flujos e intercambios tienen lugar en un contexto mundial muy desigual en cuanto a niveles y tasas de crecimiento económico y demográfico, y en cuanto a condiciones sociales y políticas. Por lo demás, las corrientes migratorias se dan, generalmente, entre países que han mantenido o mantienen estrechos lazos históricos, económicos y culturales; lazos que refuerzan y son reforzados por las redes migratorias mismas.

El enfoque sistémico se considera particularmente apropiado para el estudio de la migración internacional al permitir acercarse al fenómeno migratorio como un proceso dinámico que liga a los países de destino con los de origen. Se supone que el proceso migratorio no sólo cambia a través del tiempo, al modificarse, tanto en los países de origen como en los de destino, los llamados factores de atracción y rechazo, sino que también el mismo proceso migratorio influye en el conjunto de factores anteriores, retroalimentando el sistema migratorio, ya sea en el sentido de incentivarlo, ya en el de constreñirlo. Por lo general, se consideran elementos fundamentales del enfoque sistémico: el concepto de sistema migratorio; las estructuras económicas y políticas y las relaciones entre países; los procesos a través de los cuales las políticas y condiciones macro se transmiten al nivel micro, conectando así con los migrantes mismos; las políticas migratorias de los estados y las prácticas, reglamentación o ejecución de las mismas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La relatoría de la mesa redonda, que se reproduce en este libro más adelante, incluye las respuestas de los ponentes a las cuestiones presentadas en la discusión.

<sup>6</sup> Una excelente exposición del enfoque sistémico, con ejemplos y estudios de caso, véase en Mary M. Kritz, Lin Lean Lin y Hania Zlotnik, *International Migration Systems. A Global Approach*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

Diversos autores han agrupado los principales factores o fuerzas que dan cuenta de las corrientes migratorias internacionales. Es común distinguir tres grupos de fuerzas diferentes, si bien interrelacionadas. Un grupo se refiere a los factores económicos, incluidas las relaciones comerciales y la integración económica. Otro comprende los numerosos factores sociales que ligán al migrante con la familia, los amigos, las comunidades de origen y las de destino. El tercero lo conforman los factores políticos, entre los cuales figuran las políticas migratorias de los estados nacionales.<sup>7</sup> Creo que a los anteriores grupos de factores se puede añadir –pensando específicamente en el caso mexicano-estadunidense– un cuarto grupo que se referiría a los factores demográficos, entre los que figuran no sólo el crecimiento poblacional y el de la fuerza de trabajo sino también las características diferenciales de las variables de población.

Dentro de cada grupo migratorio particular, y dado el grado de evolución del sistema, varían los pesos explicativos relativos a cada conjunto o conglomerado de factores. Esta variabilidad de los factores y pesos explicativos ha conducido a un grupo de autores a proponer una división fundamental –una sistematización peculiar– de los marcos analíticos principales utilizados en la explicación de las corrientes migratorias internacionales. La división distingue entre teorías o modelos que describen o explican el inicio de la migración internacional y teorías o modelos que hacen inteligible la persistencia –a lo largo del espacio y el tiempo– de esos flujos transnacionales de población. En el primer grupo de teorías se incluyen el modelo neoclásico, la “nueva economía del hogar”, la teoría de los mercados laborales duales y la teoría del sistema mundial. El segundo grupo comprende las teorías de las redes sociales, de la causalidad acumulativa y de los sistemas migratorios. Esta división llama la atención sobre dos puntos centrales: un punto versa sobre el argumento de que las condiciones que dan inicio a los movimientos internacionales de población pueden ser significativamente diferentes de las que los perpetúan; otro punto se basa en el argumento de que estas últimas condiciones llegan a funcionar como causas o factores casi independientes de las condiciones que dieron origen a un sistema migratorio.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase este agrupamiento en Alejandro Portes y Robert L. Bach, *Latin Journey. Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, University of California Press, Berkeley, California, 1985.

<sup>8</sup> Douglas S. Massey et al., “Theories of international migration: A review and appraisal”, *Population and Development Review*, 1993, vol. 19, pp. 431-466.



Los dos puntos anteriores tienen importantes implicaciones para el caso mexicano, pues los mismos autores que proponen esa división consideran que las condiciones que perpetúan el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos juegan un papel preeminente en la actualidad. En efecto, Massey y asociados, después de una pormenorizada revisión bibliográfica, encuentran que las redes sociales –como los contactos migratorios y las relaciones de parentesco y amistad– juegan un papel importante y poderoso en la estructuración de las decisiones migratorias individuales y familiares, incrementando las probabilidades de los individuos y las familias de migrar.<sup>9</sup> Los conceptos de “síndrome migratorio” y de “cultura de la migración” resumen esta corriente de pensamiento, que ha tenido en México uno de sus principales estudios de caso. Sin embargo, en un balance final los autores mencionados reconocen la importancia fundamental de los factores económicos en la evolución de los fenómenos migratorios.

Una de las implicaciones del énfasis actual en las teorías de la perpetuación del fenómeno migratorio es que desplaza –en la discusión sobre las causas del fenómeno migratorio– el acento explicativo lejos de las condiciones de los países de destino y lo dirigen hacia las de los países de origen, no obstante reconocerse la persistencia e importancia de la demanda de trabajo migratorio foráneo por parte de los países de destino. Para muchos autores los flujos migratorios se han convertido, incluso, en un elemento importante del funcionamiento normal de la economía en los países avanzados. La operación conjunta, por encima de las fronteras, de factores y fuerzas tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta manifiesta el carácter transnacional del fenómeno migratorio internacional contemporáneo.

#### DESARROLLO MEXICANO Y MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS

Sin pretender asignar diferente importancia a los factores de demanda y de oferta, ni tampoco debatir sobre los cambios de peso relativo de dichos factores, no creo que pueda negarse que alguna relación debe

<sup>9</sup> Douglas S. Massey *et al.*, “An evaluation of international migration theory: The North American case”, *Population and Development Review*, vol. 20, núm. 2, diciembre, de 1944, pp. 699-751.

existir entre los procesos de desarrollo experimentados por México y la emigración o las modalidades de la misma. Si bien es cierto que durante todo el proceso de desarrollo contemporáneo de México la emigración ha sido una constante, es de interés observar que en los orígenes no parece existir mucha vinculación entre estos dos fenómenos -el del desarrollo y el de la emigración. Más aún, el punto de arranque de la estrategia de industrialización nacional -en los años treinta y cuarenta- se da cuando la emigración es prácticamente inexistente. La causa inicial de la emigración (reinicio, si se prefiere tomar una perspectiva histórica de más largo alcance) se encuentra por el lado de la demanda, en Estados Unidos, país que inicia las actividades de enganche y reclutamiento a la vez que promueve y firma en 1942 el primero de los acuerdos de braceros. A partir de ese momento migración y desarrollo se traban.

Es consensual dar por sentado que a principios de los años ochenta existe un punto de ruptura en el proceso del desarrollo mexicano contemporáneo.<sup>10</sup> En un primer periodo, se habla de un desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. En un segundo periodo, se habla de un desarrollo en un contexto de apertura de la economía y de liberación o ampliación del papel del mercado. Como introducción al tópico de esta mesa redonda -las relaciones entre desarrollo mexicano y migración en este segundo periodo- se presenta una apreciación breve sobre las relaciones entre desarrollo y migración durante estos dos periodos. En términos generales, se sostiene que el potencial nacional de retención de población ha sido mayor en el primer periodo que en el segundo y que la modalidad migratoria temporal de este primer periodo ha tendido a ser sustituida por una modalidad migratoria permanente, durante el segundo.

Me parece que, no obstante que el término de válvula de escape fue aplicado ampliamente a la emigración durante la primera etapa, la emigración desempeñó una función marginal en el acomodo poblacional de esa época. Sin disminuir la importancia del papel que jugó la emigración durante el primer periodo para el desarrollo económico -mediante las remesas, por ejemplo-, la estabilidad política y los equilibrios en el mercado laboral (ni desconocer tampoco la presencia de costos asociados a la emigración), el argumento de esta presentación es que la importancia del fenómeno migratorio se ha vuelto más significativa en el actual segundo periodo. Lo anterior puede parecer paradójico para algunos

<sup>10</sup> Desde mi punto de vista la ruptura se produce desde los años setenta.

analistas, dada la supuesta superioridad –en términos de crecimiento y generación de empleos por un uso más eficiente de los factores productivos– de un desarrollo abierto frente a uno cerrado. Sin embargo, la ejecución de la estrategia de cualquier modelo de desarrollo es tan importante como el modelo mismo.

Se resumen, a continuación, los principales elementos de una apreciación sobre la experiencia mexicana de desarrollo hasta principios de los años ochenta. El desarrollo mexicano de 1940 a 1980 –al menos hasta 1970– fue visto, en general, como altamente satisfactorio. El crecimiento de la economía excede anualmente 6% como promedio; la inflación es baja; el país se industrializa y urbaniza; los grupos medios se vuelven numerosos. No obstante la aceleración demográfica que experimenta el país –llegando a crecer la población por arriba de 3%–, el producto per cápita aumenta anualmente al menos en 3 por ciento. El sistema priísta ofrece y garantiza predecibilidad política. La movilidad social y expectativas ascendentes sostienen, en general, la paz pública. Las relaciones entre México y Estados Unidos son estables y buenas, como entre “vecinos distantes”. Los logros de la estrategia de desarrollo seguida se manifiestan en una amplia serie de indicadores económicos y sociales que van del rápido y sostenido crecimiento de la producción manufacturera al aumento constante de la esperanza de vida de la población.

Por su pertinencia al tema migratorio se mencionan algunos de los mecanismos e instituciones que parecen especialmente funcionales en el logro de un acomodo económico y social aceptable para gran parte de la población. Alba y Potter se han referido a cuatro de esos mecanismos institucionales: la reforma agraria, la política agrícola o de modernización de la agricultura, la estrategia industrializadora y la política social urbana.<sup>11</sup> Dos mecanismos por el lado rural y dos por el urbano. La reforma agraria fue un importante soporte de la economía campesina. En efecto, la reforma agraria fue instrumental en otorgar tierra –un acomodo rural–, cuando menos a una parte importante de la población cuyo crecimiento, de otra manera, hubiera tenido que encontrar salidas o formas de acomodo alternativas. En este periodo la emigración rural fue cuantiosa pero sin la reforma agraria probablemente lo hubiera sido aún más. Por su lado, la llamada política agrícola propició la extensión de la frontera

<sup>11</sup> Los párrafos siguientes se basan en Francisco Alba y Joseph E. Potter, “Población y desarrollo en México: una síntesis de la experiencia reciente”, *Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano*, vol. 1, núm. 1, 1986, pp. 7-37.

cultivable, modernizó el campo mexicano, creó empresarios agrícolas y también ofreció acomodo, permanente y temporal, a una parte de la población rural y a trabajadores migratorios. Sin la operación de estas políticas en el campo mexicano, la oferta potencial de trabajo en áreas urbanas y fuera del país probablemente hubiera sido mucho mayor que la experimentada.

Por el lado urbano –un lado muy restringido y concentrado–, la industrialización sustitutiva dio sustento a un crecimiento económico sostenido e influyó de manera importante en el tipo de oportunidades de acomodo económico y social que se le ofrecían a la población. Los siguientes indicadores dan una idea de la importancia de esta política y de los desarrollos conexos. Entre 1950 y 1970, la población ocupada fuera de la agricultura más que se duplicó, pasando de 3.5 a 7.7 millones. Entre 1940 y 1970 la población residente en áreas urbanas (más de 15 mil habitantes) más que se quintuplicó, pasando de 4 a 22 millones. Es aceptado que en este periodo se expandieron las llamadas clases medias urbanas a la vez que se consolidó un numeroso proletariado urbano con acceso a la seguridad social y que también se convirtió en importante consumidor. Se crea entonces un mercado nacional, eminentemente urbano.

Para aquellas masas urbanas no incorporadas o un tanto al margen de la economía y sociedad formales (las masas urbanas marginales también crecieron al ser las ciudades destino de cuantiosos contingentes de migrantes rurales y receptáculo de su propio dinamismo demográfico) la política social urbana creaba una especie de red social –muy peculiar– que permitía sobrevivir con algunas expectativas. Esa red social estaba constituida, entre otros componentes, por un transporte barato, viviendas y asentamientos irregulares pero regularizables, servicios educativos y de salud elementales, alimentos de la dieta tradicional subsidiados. Así, el tejido social urbano funcionó relativamente bien en este periodo con una mezcla de formalidad e informalidad –ocupacional y organizativa–, al punto de haber permitido una significativa movilidad de la población.

El tipo de desarrollo mexicano que se da hasta los años setenta se asocia a una modalidad migratoria fundamentalmente interna. La migración internacional exhibe la modalidad predominante o característica de migración temporal, de origen agrícola. Los programas de braceros (1942-1964) generan aproximadamente 4.5 millones de contrataciones. El número de contrataciones no autorizadas podría ser equiparable. Sin embargo, el *stock* migratorio acumulado en Estados Unidos hasta fines de los años sesenta fue relativamente modesto –aproximadamente 800 mil personas.

Esta migración transfronteriza ciertamente forma parte de los cuantiosos desplazamientos de población fuera de la agricultura y, a veces, le va a permitir, paradójicamente, permanecer en el campo. Por lo anterior –el desarrollo nacional y la percepción que se tenía de sus resultados, así como de las expectativas que generaba– se propone el argumento de la importancia marginal de la migración a Estados Unidos en este periodo.

Sin embargo, ya en los años setenta se observan los gérmenes de una modalidad migratoria internacional diferente de la anterior. Esta emergente modalidad migratoria exhibe el carácter de una migración permanente o definitiva, de origen urbano, más ligada a las insuficiencias y distorsiones del estilo de desarrollo seguido.<sup>12</sup> Con el tiempo, esta modalidad adquirirá una importancia creciente. Durante los años ochenta y noventa aparece claro que la migración de carácter permanente es cuantiosa, de variada calificación y muy diversa en su origen (desde luego, también diversificada en su inserción en el mercado laboral de Estados Unidos).<sup>13</sup> En la década de los ochenta la emigración neta alcanza 2.5 millones de personas y en la actualidad el *stock* de mexicanos en Estados Unidos asciende a alrededor de 8% de la población total de México. Además, los trabajadores migrantes no provienen mayoritariamente del sector agrícola ni encuentran trabajo ante todo en dicho sector, no obstante el papel principal que el sector agrícola continúa teniendo en el fenómeno migratorio.

En este segundo periodo se produce un cambio radical en la política de desarrollo: se abandona la estrategia de industrialización sustitutiva y el carácter dirigista y, en su lugar, se adopta una estrategia de desarrollo que descansa en la apertura de la economía y la liberación de los mercados. Éste es también un periodo de crisis recurrentes –hasta años recientes, fundamentalmente económicas. A diferencia de lo acontecido en el largo periodo anterior, cuando la estrategia de desarrollo seguida parecía dar frutos, durante este segundo periodo la nueva estrategia no ha producido –hasta ahora– resultados suficientemente significativos y

<sup>12</sup> Una interpretación sobre la emergente modalidad migratoria de los años setenta, que la atribuye al tipo de industrialización adoptada, cerrada y protegida, se encuentra en Francisco Alba, "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México", *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 3, enero-marzo de 1978, pp. 464-479.

<sup>13</sup> Sobre los cambios del patrón migratorio, véase Rodolfo Corona Vázquez, "Cambios en la migración de indocumentados de México a Estados Unidos en los últimos años", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*, México, 1994, pp. 77-109.

extendidos a la mayoría de la población. En este segundo periodo se mezclan y confunden los efectos debidos al proceso de ajuste y reestructuración económicos y los debidos a las crisis asociadas a la forma de ejecución de la nueva estrategia de desarrollo.

Frente a la experiencia del desarrollo mexicano de los últimos tres lustros, las perspectivas migratorias son vistas con aprehensión por un buen número de analistas, organizaciones y gobiernos. De ahí la intensidad que adquiere la cuestión migratoria en este segundo periodo. La consolidación de una nueva modalidad migratoria en los momentos de reestructuración y puesta en marcha de la nueva estrategia de desarrollo no se interpreta, necesariamente, en el sentido de asignar una fuerte causalidad entre dicha estrategia y el comportamiento migratorio. El actual comportamiento migratorio es producto de la madurez misma del fenómeno y de varios conjuntos de factores –económicos, políticos, sociales y demográficos–, como se mencionó en el inciso anterior. Sin embargo, esa consolidación difícilmente se puede considerar como fortuita y totalmente ajena a los desarrollos de los últimos años.

La supuesta relación anterior –entre cambio de perfil migratorio y cambio de patrón de desarrollo o poco desarrollo– forma parte de las cuestiones que, de alguna manera, serán discutidas en esta mesa redonda. Durante el debate previo a la aprobación del TLCAN se pensó, por un momento, que entre los efectos de la estrategia seguida –que iría de la liberación comercial a la integración económica y a la convergencia regional– se encontraba la disminución y supresión del actual sistema de incentivos económicos que sustentan los actuales flujos migratorios. Las expectativas generales al respecto y las dudas que les siguieron están basadas, en parte, en modelos agregados. El fortalecimiento de las dudas proviene, sin embargo, principalmente de modelos desagregados o consideraciones sectoriales oriundas del campo de los estudiosos de los ámbitos regionales y de los contextos microsociales. Las opiniones al respecto han variado con gran rapidez: de pensar, por un lado, que el TLCAN disminuiría las presiones migratorias a suponer, por otro, que las incrementaría.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Para una apreciación crítica acerca de esta discusión, véase Wayne A. Cornelius y Philip L. Martin, “The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States”, *International Migration Review*, vol. XXVII, núm. 3, otoño de 1993 pp. 484-509. En este sentido también se puede incluir el intento de Francisco Alba, “El Tratado de Libre Comercio y la emigración de mexicanos a Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, agosto de 1993, pp. 743-749.

A partir de la crisis económica de 1982, México ha reorientado de manera fundamental las políticas y estrategias de crecimiento y desarrollo. La apertura de la economía, la liberación de los mercados, los acuerdos comerciales y de integración económica son algunas de las políticas e instrumentos principales de la estrategia. Irremediamente, el futuro de la migración se tiende a repensar en función de esos cambios. Por un lado, se supone que el crecimiento económico en condiciones de apertura propiciaría una absorción laboral más en concordancia con la disponibilidad de factores productivos, por lo que las presiones migratorias por el lado de la oferta podrían verse reducidas. Por otro lado, se advierte también que la etapa de reestructuración se está convirtiendo en un proceso muy prolongado y más disruptivo de lo imaginado o esperado, con altos costos económicos y sociales. La realización de la presente mesa redonda se inscribe en el contexto de esta reflexión sobre las implicaciones migratorias de las nuevas políticas y estrategias de desarrollo.

Dentro de este contexto, esta mesa redonda pretende explorar un campo no suficientemente cubierto en la literatura sobre desarrollo y migración en México, al introducir una perspectiva sectorial en la reflexión sobre las implicaciones migratorias de los cambios de orientación de la política de desarrollo. La perspectiva sectorial se dividió específicamente en cuatro sectores principales a lo largo de una división esencialmente convencional –agricultura, industria y servicios–, con la única excepción o salvedad de subdividir el sector industrial o manufacturero en industrias tradicionales e industrias modernas o grandes corporaciones industriales. Esta subdivisión apunta al análisis de la capacidad de respuesta ante las nuevas condiciones de agentes clave de la economía.

Las consideraciones presentadas en esta mesa redonda dan un contenido específico a la hipótesis de continuidad de la emigración mexicana. Los escenarios contemplados no avizoran reducciones significativas de los amplios diferenciales de empleo e ingreso (e infraestructura social y pública) entre México y Estados Unidos; diferenciales que están en la base de los incentivos económicos en juego. En forma sucinta, las conclusiones de la mesa redonda se resumen en los siguientes puntos: los factores de demanda son importantes en la dinámica de los flujos migratorios pero también es importante el control de la economía mexicana si se considera deseable abatir esta dinámica; si bien la apertura mexicana y el tratado comercial tienen importantes efectos sobre la producción y

el empleo, en cambio los efectos sobre la migración son debatibles; frente a los requerimientos previsibles de empleo en México el crecimiento económico es necesario, mas no suficiente.

De las discusiones y comentarios presentados podría desprenderse, también, un llamado para descartar cambios bruscos en la política *de facto* por parte de Estados Unidos, dada la importancia de permitir una ordenada movilidad de la fuerza de trabajo para ambas sociedades y para la constitución de una próspera economía regional. Uno de los retos a los que se enfrentan los dos países es el de encontrar la flexibilidad necesaria en los ámbitos político y social para dar acomodo a las presiones migratorias. Las condiciones económicas y demográficas al interior de América del Norte permiten esperar esa flexibilidad. La economía de Estados Unidos es dinámica, creadora de empleos, rica en capital y abundante en recursos naturales. Se prevé que sus requerimientos de mano de obra difícilmente puedan ser satisfechos por la oferta laboral propia (de hecho la inmigración ha sido un componente estructural de la oferta laboral a lo largo de su historia). Razones geopolíticas aconsejarían dejar entreabierta la puerta a la mano de obra del exterior, en particular de México, hasta que la institucionalización de una economía regional ofrezca oportunidades reales de convergencia económica. En esas circunstancias, las expectativas de un futuro mejor podrían actuar como válvula de estabilidad social (en sustitución de la válvula de la emigración).

#### ORGANIZACIÓN DE LA MESA REDONDA

En el diseño de la mesa redonda se pensó que la presentación de las reflexiones descansara en documentos basados en hallazgos de investigación reciente a fin de captar precisamente algunos de los efectos de las nuevas orientaciones políticas. Para ello, y en función del marco analítico adoptado en el que las materias productiva y laboral son fundamentales, pareció pertinente que los autores de los documentos provinieran no tan solo de entre los expertos en el campo migratorio, sino también de entre los profesionales y analistas de los cambios económicos. A estos especialistas de la economía mexicana se les solicitó, desde luego, un esfuerzo adicional de reflexión, específicamente sobre las implicaciones migratorias de sus hallazgos de investigación.

Con el diseño anterior se espera, además, cumplir con otro propó-



sito: el de poner en contacto a la comunidad de especialistas e investigadores sobre los procesos de restructuración en sectores fundamentales de la economía mexicana con la comunidad de estudiosos y responsables en la toma de decisiones en los ámbitos migratorio y laboral. Los primeros –los economistas– tendrían sobre todo el papel de expositores; los segundos –los expertos en migración– desempeñarían el papel, principalmente, de activos participantes con sus preguntas e inquisiciones. Los comentaristas –con membresía en ambas comunidades– harían un esfuerzo por establecer un primer puente analítico entre ambos grupos.<sup>15</sup>

Entre los asistentes a la mesa redonda se contaría con un buen número de altos funcionarios gubernamentales y líderes de las comunidades de investigación y de organizaciones civiles, de ambos países, con responsabilidades e intereses en las relaciones migratorias y laborales de carácter binacional. Se espera que el formato anterior –conjuntar analistas de la economía mexicana con estudiosos, expertos y tomadores de decisiones en los ámbitos migratorio y laboral– incentive de manera especial una discusión informada y mutuamente enriquecedora entre los participantes. En el anexo se incluye la lista de participantes en la mesa redonda.

La publicación que sigue comienza con una presentación, vienen a continuación los textos de las presentaciones y, en seguida, los de los comentaristas. Una relatoría de la discusión, que incluye las respuestas de los ponentes, cierra la publicación. La mesa redonda se abrió con palabras de bienvenida y breves reflexiones sobre el tema por parte de Gustavo Cabrera, director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, de El Colegio de México, de Demetrius Papademetriou, director del Programa sobre Migración Internacional, de la Carnegie Endowment for International Peace, y de Andrés Lira, presidente de El Colegio de México.

Es obligado terminar con un agradecimiento a las instituciones que con apoyos de diversa naturaleza –generosos en todos los casos– hicieron posible la realización de la mesa redonda. Por un lado, la hospitalidad de El Colegio de México y la colaboración de dos de sus centros:

<sup>15</sup> Producto de una organización semejante –que puso en contacto dos grupos generalmente distintos; por un lado, el de los economistas del desarrollo y laborales y, por el otro, el de los expertos en migración– es el libro editado por J. Edward Taylor, *Development Strategy, Employment and Migration. Insights from Models*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 1996.

el Centro de Estudios Internacionales, en particular por medio del Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá, y el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Por otro lado, se reconoce el copatrocinio de la iniciativa y la asistencia recibida del Programa de Política sobre Migración Internacional, Carnegie Endowment for International Peace, que cobija al Grupo Consultivo Estados Unidos-México, muchos de cuyos miembros se contaron entre los asistentes a la mesa redonda.

## II. PONENCIAS

### AJUSTE DE LAS INDUSTRIAS TRADICIONALES MEXICANAS ANTE LA APERTURA DE LA ECONOMÍA NACIONAL AL COMERCIO<sup>1</sup>

ENRIQUE DUSSEL PETERS

*Universidad Nacional Autónoma de México*

MICHAEL PIORE

*Instituto Tecnológico de Massachusetts*

CLEMENTE RUIZ DURÁN

*Universidad Nacional Autónoma de México*

#### INTRODUCCIÓN

En la actualidad estamos presenciando una profunda transformación de las políticas que regulan las actividades económicas nacionales. Casi en todos los ámbitos la regulación y dirección por parte del gobierno está disminuyendo, al tiempo que aumentan las presiones de la competencia en los mercados y la economía interna se abre cada día más al comercio internacional. En este trabajo se presentan los resultados preliminares de un estudio sobre el proceso de ajuste que dichos cambios han producido en las industrias tradicionales mexicanas. En particular, el análisis se

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de una investigación conjunta que llevaron a cabo el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y para cuya elaboración los autores recibieron fondos del Laboratorio de Economía Mundial del MIT, una beca otorgada por la Fundación MacArthur al Centro de Estudios Internacionales del MIT, así como una beca de investigación de la DGAPA de la UNAM. Asimismo, los autores agradecen el apoyo que, como asistentes de investigación, les brindaron David Gardner, del MIT, y Jorge Vera, Fátima López, Francisco Escamilla, Ariadna García y Javier Lozano, de la UNAM. La versión que aquí se presenta es un resumen del trabajo original, efectuado por Francisco Alba. La traducción al español fue realizada por Lorena Murillo Saldaña.

enfoca en la siguiente paradoja: si bien estas industrias, que son de mano de obra intensiva, tendrían que haberse beneficiado por el incremento de oportunidades para comerciar con la economía estadounidense, en donde los salarios son altos en relación con los de México, lo que ha ocurrido es que dichas industrias han sido ahogadas por las importaciones. En las industrias del vestido, textil y de la piel, por ejemplo, las importaciones oficiales se elevaron 87 % entre 1991 y 1994, mientras que el incremento de las exportaciones, que también aumentaron en este periodo, fue de tan solo 60 por ciento.

El resultado de ello es un proceso de ajuste que está provocando en las industrias tradicionales, pero también, de manera más amplia, en la manufactura, una tajante dicotomía entre dos tipos de productores. *El primer tipo comprende un grupo de empresas relativamente grandes, que están logrando con éxito la transición hacia una economía abierta; en el segundo tipo se hallan empresas que atienden a la demanda interna, las cuales son, por lo general, más pequeñas que las del sector exportador y más diversificadas, tanto en la gama de productos que fabrican como en los recursos que utilizan para ello.* Estas últimas, como grupo, constituyen un sector de la economía en el que había sido posible una considerable movilidad social. Sin embargo, en la medida en que desaparezca este sector interno de la industria y que ésta vaya siendo dominada por empresas más grandes y orientadas hacia la exportación, la posibilidad de movilidad social necesariamente se reducirá.

La dicotomía anterior también influye en la generación de empleos, en virtud de que la industria nacional de pequeñas empresas utiliza mano de obra intensiva en mayor grado que la orientada hacia la exportación. De esta manera, el patrón de desarrollo que ha surgido no sólo confirma los temores de los críticos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en Estados Unidos, sino también los de quienes en México tienen el mismo criterio. Por supuesto, esto no significa que, haciendo un balance, el Tratado haya fracasado en mejorar el bienestar social de los dos países, pero sugiere que el patrón específico de ajuste mediante el cual se han obtenido dichas ganancias tal vez haya tenido un efecto negativo. El presente trabajo intenta determinar en qué medida esto último es cierto y si existen patrones de ajuste alternativos que sean tanto preferibles como factibles y, en tal caso, cómo podrían ser instrumentados.

El documento se divide en seis secciones. En la primera hacemos un

examen detallado del contexto macroeconómico general dentro del cual está teniendo lugar el ajuste. En la segunda sección se describe la metodología de trabajo. En la tercera se analizan los principales resultados del estudio. En la cuarta se aborda el papel que desempeñan los gobiernos en el proceso de ajuste y, en la quinta, se exploran las implicaciones que tienen los resultados derivados del presente trabajo para las políticas públicas. En la última sección se presentan un resumen y las conclusiones finales.

### CONTEXTO MACROECONÓMICO

La necesidad de comprender mejor el proceso de ajuste en la economía real se hizo más patente a raíz de la crisis económica ocurrida en 1995 y el fracaso de las políticas macroeconómicas ortodoxas mediante las cuales se ha pretendido solucionar dicha crisis, así como los ajustes que condujeron a ella. Tras el caos que se presentó en los mercados cambiarios, en diciembre de 1994, los formuladores de políticas decidieron hacer ajustes en los sectores de las finanzas, suponiendo que la recuperación de las financieras habría de conducir a la consolidación del sector productivo.

Sin embargo, en términos generales, el desempeño macroeconómico en 1995 fue decepcionante. El PIB per cápita cayó hasta 8.6%, el desempleo abierto se incrementó a más del doble, la economía informal aumentó abiertamente y la inflación alcanzó un nivel de alrededor de 52 por ciento. A la vez, la tasa de inversión fija bruta del PIB cayó al nivel más bajo que haya tenido desde la década de los ochenta y el total de la deuda externa aumentó aproximadamente 15 mil millones de dólares en 1995. En la manufactura, el déficit de cuenta corriente disminuyó de los 29 mil millones registrados en 1994, pero las cuentas corrientes no pudieron ser equilibradas y el año de 1995 cerró con un déficit de 7.9 millones en el comercio manufacturero. La tendencia a importar para satisfacer el consumo interno continuó siendo extremadamente alta y el ajuste recayó de manera desproporcionada sobre la inversión productiva. Los bienes de capital importados disminuyeron 33%, pero el total de las importaciones manufactureras solamente se redujo 8.7%, frente a una caída de 14% en la demanda interna.

El principal resultado positivo fue el incremento de 31% en las exportaciones, aunque éstas siguieron siendo muy desequilibradas: en 1995,

80% de las exportaciones mexicanas las realizó la industria manufacturera y alrededor de 550 empresas generaron 80% del total de las exportaciones. Estas cifras reflejan las tendencias señaladas en la introducción del presente trabajo: la economía está cada día más polarizada entre un pequeño grupo de empresas que han sido capaces de integrarse en el mercado mundial y el resto del sector manufacturero, especialmente pequeñas y medianas empresas, que actualmente viven una crisis severa.

En 1996 el gobierno mexicano enfrenta nuevos retos para definir las prioridades económicas de largo plazo y procurar tanto el ajuste industrial como el aumento en la oferta de empleos. Sin embargo, desde 1988 las políticas de ajuste macroeconómico para inducir el ajuste microeconómico e industrial han fracasado repetidamente. En virtud de que desde 1988 los sectores más dinámicos de crecimiento manufacturero han sido en su mayoría de capital intensivo, el vincular la recuperación de la manufactura con el desarrollo del empleo constituye un reto crucial. De igual forma, otro problema importante es la fuerte dependencia de la manufactura mexicana respecto de las importaciones, especialmente en un periodo de acelerado crecimiento. México ha sido incapaz de crear los lazos económicos internos que se requerirían para difundir más ampliamente los avances tecnológicos, reducir su dependencia respecto de las importaciones y elevar la oferta de empleo en el sector manufacturero. Con el fin de contribuir a esclarecer la problemática anterior, en la siguiente sección examinaremos con más detalle el patrón de ajuste que ha imperado en las industrias tradicionales y de mano de obra intensiva.

## METODOLOGÍA

El estudio se organiza en torno al concepto de *cadena de productos*<sup>2</sup> (o, como lo llaman otros autores, *cadena de producción* o *cadena de abasto*),<sup>3</sup> consistente en una serie de vínculos que abarcan desde la producción de las materias primas, pasando por la manufactura y el ensamble, hasta la distribución al mayoreo y menudeo de los productos, lo cual

<sup>2</sup> Gari Gereffi, "The Organization of Buyer Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en Gary Gereffi *et al.*, (comps.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Greenwood Press, 1994.

<sup>3</sup> Charles Fine y Daniel Whitney, "Is the Make-Buy Decision Process a Core Competence?", *MIT Working Paper*, enero de 1996.

generalmente involucra segmentos importantes de un número reducido de industrias interdependientes. El proceso de transformación industrial puede ser comprendido en términos de las relaciones existentes entre dichas cadenas. En una determinada cadena, ciertos puntos constituyen posiciones de liderazgo y las instituciones que las ocupan formulan las estrategias y conducen el proceso de transformación. Sin embargo, dichos líderes cambian en el transcurso del tiempo, así como la industria predominante. La transformación en las industrias tradicionales, que es el tema del presente estudio, ha sido conducida en los últimos años por los minoristas.<sup>4</sup>

*Nuestro propósito ha sido identificar las cadenas y procesos de transformación, por medio de entrevistas realizadas a los principales actores.* El grupo de encuestados comprende, por una parte, diversas empresas estadounidenses que tienen como proveedores a productores mexicanos y, por la otra, un conjunto de productores mexicanos, incluidas pequeñas compañías que producen para el mercado interno, maquiladoras que trabajan para empresas extranjeras, varias compañías de propiedad mexicana que gozan de reconocimiento mundial como productores independientes, así como dependencias gubernamentales y ONGs relacionadas con el fomento de la manufactura mexicana. Centramos nuestras entrevistas iniciales en la industria del vestido, que tomamos como un estudio de caso, y también en la industria del calzado. Asimismo, cuando fue oportuno, analizamos fuentes secundarias y entrevistamos personas relacionadas con otras industrias.

#### PRINCIPALES RESULTADOS

Todas las industrias tradicionales, pero especialmente la del vestido, reaccionan ante los dictados de la moda. Esto, a diferencia de otros países en desarrollo que tienen salarios bajos, ofrece a México la ventaja particular de su proximidad al mercado de Estados Unidos, ventaja que es aún mayor cuando los productores utilizan materiales estadounidenses que deben ser enviados a México antes de que los productos terminados puedan expedirse (esta ventaja debería ser mayor incluso en el mercado interno). Sin embargo, contrarrestando esta ventaja, existen diversos obstáculos señalados por las cadenas minoristas de descuento y las em-

<sup>4</sup> Gereffi, *op. cit.*

presas estadounidenses que compran en México para hacer *sourcing* en nuestro país, a saber, que los productores mexicanos no son capaces de cumplir con los estándares de calidad, que no producen en volumen suficiente, que su ciclo de producción (o su cambio después de un determinado tiempo) es demasiado largo y que no cumplen con los tiempos de entrega prometidos.

Todos estos fueron calificados como problemas de producción, legado del mercado protegido en el que los productores mexicanos solían operar. Los anteriores problemas difieren de los ligados a la inexperiencia de las empresas mexicanas en cuanto a las prácticas y procedimientos comerciales que se siguen en la venta internacional, las cuales han constituido un problema para las empresas mexicanas que se deciden por vez primera a exportar. Así, la pregunta central que surge de las entrevistas es: ¿por qué los productores mexicanos no han podido aprender a cumplir con las normas internacionales de producción? En otras palabras, dado que ciertos productores mexicanos sí pueden satisfacer tales estándares, ¿qué podría hacerse para que el resto de ellos aprendan más rápido o que un mayor número de ellos lo haga?

### **La naturaleza del proceso de aprendizaje**

Una respuesta a esa pregunta puede extraerse de la experiencia de aquellas empresas estadounidenses que han intentado, con diversos grados de éxito, desarrollar fuentes mexicanas. Las empresas que entrevistamos han aplicado acciones para mejorar el desempeño de los contratistas mexicanos y todas ellas manejan marcas registradas y hacen *sourcing* en el mundo entero, realizando compras en Estados Unidos y en diversos países en vías de desarrollo. Dichas empresas aclararon que en México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, son muy pocos los productores que pueden satisfacer sus estándares desde el inicio, motivo por el cual han hecho grandes esfuerzos para desarrollar nuevas fuentes de abasto. Esto implica diversos tipos de intercambios, en los que el personal mexicano es virtualmente tutelado por sus contrapartes estadounidenses, a veces en las plantas de México, otras veces en las instalaciones del cliente en Estados Unidos y, a menudo, en ambos lugares.

El proceso de aprendizaje comprende lo que se conoce en la literatura por los nombres de conocimiento *práctico*, *implícito* o *tácito*. Su



característica esencial es que resulta difícil transmitirlo verbalmente o con instrucciones escritas, por lo que se enseña por mediante la demostración, en el lugar de trabajo y durante el proceso de producción. Por ejemplo, una empresa estadounidense de ropa, en un proceso reminiscente de aquello que en Inglaterra se conoce como “*sitting by nellie*”, hace que su personal trabaje lado a lado con los inspectores y que observen lo que éstos hacen, señalando los errores que se les escapan a los nuevos inspectores e indicándoles, caso por caso, los defectos que tiene la prenda. *Así, lo que las empresas mexicanas necesitan, entre otras cosas, es no tanto aprender un conjunto estandarizado de prácticas, sino alcanzar el paso de la revolución gerencial que ha estado teniendo lugar en los últimos tiempos en los países industrializados y que incluso en ellos, aún está lejos de haber terminado.*

No obstante, este nuevo énfasis en el conocimiento tácito representa, en otro sentido, una ventaja competitiva para México, dado que en él se otorga un gran peso a la experiencia en el ramo y se valora el conocimiento que se obtiene al crecer dentro de una industria. En consecuencia, las habilidades que poseen las industrias tradicionales mexicanas constituyen un importante capital humano. Sin embargo, dichas habilidades sólo representan una ventaja específica para las industrias a las cuales pertenecen y se perderán si estas últimas no logran hacer la transición y recibir los recursos que se distribuyen en otros sectores de la economía. Más aún, para llevar a cabo la transición y volverse competitivo en los mercados mundiales, este capital existente debe combinarse con técnicas gerenciales modernas. Por último, el proceso de introducción de dichas técnicas implica claramente un gran compromiso, tanto de parte de los proveedores mexicanos como de los clientes estadounidenses, y requiere de recursos y tiempo para elevar la calidad de las instalaciones mexicanas, para lo cual se necesita de un periodo de entre doce y dieciocho meses.

*Dado que el proceso de elevación del nivel de desempeño exige tiempo y recursos, éste constituye sin duda una inversión, la cual consiste esencialmente en una transferencia, muy particular, de habilidades. Si con acuerdos de este tipo –de tutelaje– fuera posible solucionar el problema de la inversión, podría esperarse que el tutelaje se extendiera en amplios sectores de la industria, pero, como se mencionó antes, su uso ha sido sumamente limitado. Ello apunta a la importancia de las garantías de estabilidad de unión entre los socios. Cualesquiera que sean los tipos de garantías que hayan podido negociarse, es obvio que éstas han*

resultado insuficientes para difundir a mayor escala los acuerdos de tutelaje.

### **El problema de los volúmenes de producción**

En principio, el problema de la calidad y eficiencia que señalan las empresas productoras puede ser aislado del aspecto relativo al volumen mínimo de los pedidos, que muchos clientes, en particular las grandes cadenas minoristas de descuento, mencionaron como una razón por la cual no hacen *sourcing* interno. Para resolver este segundo problema, muchos de nuestros encuestados sugirieron convenios de asociación en los que varios productores reunieran sus recursos para abastecer un gran pedido. El gobierno creó recientemente una nueva estructura institucional, llamada "empresa integradora", que fue diseñada para dar cabida a este tipo de convenios y facilitar su instrumentación. Ésta parece ser una alternativa prometedora para resolver el problema del volumen mínimo de los pedidos, si bien su arranque ha sido lento y, a la fecha, existen muy pocas integradoras en la manufactura mexicana.

Algunos de los retos más importantes que enfrentan las integradoras son: crear una cultura de confianza, tener acceso a los créditos y superar las barreras burocráticas. Muchos pequeños productores están renuentes a entrar en tal tipo de asociaciones y, por lo general, es poca la información que comparten sobre sus proveedores de telas y otros insumos para la producción. Asimismo, las empresas integradoras encuentran obstáculos para tener acceso a los créditos y se topan con trabas burocráticas cuando intentan exportar. Al igual que otros fabricantes de ropa, las integradoras enfrentan tasas de interés extremadamente elevadas y ciclos de pago que se retrasan con respecto a los programas de préstamos. En este sentido, toda política que tendiera a difundir el tipo de convenios de tutelaje entre clientes extranjeros y contratistas mexicanos, dentro de México, también resolvería el problema del volumen mínimo de pedidos.

#### POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

El problema específico que enfrentan los acuerdos de tutelaje para la transferencia de conocimientos, de clientes a contratistas, en una red de

subcontratación se deriva esencialmente de los créditos. *En principio, la solución a este problema requiere de un “subsidio para inversiones” o de un programa especializado de préstamos, el cual, no obstante, sería difícil de administrar.* Más aún, el mercado existente en México para el tipo de tutelaje que se emplea para elevar la calidad es sumamente limitado. Por lo tanto, posiblemente el gobierno tendría que añadir, cuando menos, un programa con asesores privados certificados a fin de instrumentar de manera eficaz y rápida un programa de subsidios. Probablemente, el gobierno tendría que capacitar él mismo a algunos consultores y, cuando menos inicialmente, brindar los servicios de éstos, junto con el crédito para la inversión o en lugar de ella.

### **“Bootstrapping”**

En virtud de lo complejo y costoso que resulta establecer un subsidio para inversiones diseñado para difundir las prácticas extranjeras, resulta más conveniente pensar en otra política, de mucho mayor alcance, cuyo objetivo sea desarrollar las capacidades necesarias dentro de la economía mexicana, sin intermediarios extranjeros, mediante aquello que un analista ha denominado el “*bootstrapping*”.<sup>5</sup> El interés de esta iniciativa sería aún mayor si, como lo sugieren algunos de los resultados del presente estudio, lo que los productores mexicanos están efectivamente obteniendo de sus tutores extranjeros son simplemente las prácticas de producción más actualizadas, pero no así la capacidad que tienen sus socios extranjeros para hacer mejoras continuas a las prácticas. Esto último es lo que realmente requiere la economía para sobrevivir por sí sola en la competencia internacional: la capacidad para adoptar el papel tutelar frente a sus propios subcontratistas, con los cuales están relacionándose sus clientes extranjeros.

*¿Podría realmente un país en vías de desarrollo, como México, descubrir o diseñar por sí solo prácticas gerenciales de nivel mundial?* Un factor que nos hace pensar que en efecto esto es posible es que el desarrollo no siempre se ha logrado mediante acuerdos de tutelaje. La última ronda de transformaciones ocurridas en Estados Unidos y Europa

<sup>5</sup> Charles Sabel, “Bootstrapping Reform: Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions”, *Politics and Society*, vol. 23, núm. 1, marzo de 1995, pp. 5-48.

occidental tuvo tres ingredientes principales. Primero, las empresas elaboraron una serie de normas y puntajes para identificar las áreas concretas en las que su desempeño era deficiente. Segundo, se propusieron identificar aquellas instituciones y prácticas específicas que diferenciaban los procedimientos y prácticas de referencia de las suyas. Para tal efecto, en ocasiones llegaron incluso a establecer *joint ventures* con socios japoneses a fin de tener una experiencia directa sobre sus distintas formas de hacer negocios. Sin embargo, no siempre imitaron ciegamente a los japoneses sino que –y éste es el tercer ingrediente clave– iniciaron una serie de debates y discusiones internos sobre cuáles eran los elementos esenciales de la práctica japonesa, si éstos podían ser adoptados en su totalidad y, en caso contrario, cuáles eran las opciones que podrían encajar con su práctica organizativa.

En la década de los ochenta, los fabricantes estadounidenses querían, en términos generales, alcanzar a sus competidores japoneses tan pronto como fuera posible, utilizando la sola avenida de las reformas institucionales. No es sino hasta fecha relativamente reciente, luego de que lograron superar la brecha inicial, cuando empezaron a pensar en términos de una mejora continua, utilizando los mismos estándares y puntajes, o bien, cuando ya se encuentran en la vanguardia, estándares y objetivos para mantenerse a la cabeza. Por el contrario, al principio del periodo de la posguerra, los japoneses reconocieron que no podrían alcanzar a sus competidores mediante una sola y súbita transformación, por lo que se propusieron elevar gradualmente su desempeño. Para ello, es importante no tener simplemente un solo estándar o un conjunto de puntajes, sino más bien pensar en términos de una jerarquía de normas, que la práctica pueda ir ascendiendo gradualmente. Esta jerarquía debe hacerse corresponder con una tipología que divida el mercado en segmentos a los que la empresa pueda irse desplazando a medida que ascienda en la jerarquía de estándares. La posición de México en la competencia internacional es similar a la que tenía Japón en la década de los cincuenta o Estados Unidos y Europa occidental en los setenta, y esta idea de una jerarquía de estándares y mercados parecería un añadido importante al enfoque estadounidense.

## Programas existentes

Podría afirmarse que los fundamentos de una política semejante ya se encuentran presentes en los programas gubernamentales existentes y que lo que en realidad falta es una filosofía y una estrategia de acción. Ciertamente, se ha dado en México una amplia variedad de iniciativas particulares. El número de programas, tan solo de carácter federal, es tan vasto que no se ha hecho el intento por elaborar una lista completa de todos ellos, mucho menos de evaluar su contenido y eficacia. Por otra parte, muchos de esos programas existen en el papel, pero no han sido efectivamente creados. Además de las políticas y programas federales, ha habido iniciativas en prácticamente cada estado y en muchos gobiernos locales. Sin embargo, los resultados obtenidos de estos esfuerzos no reflejan una respuesta política coherente para los problemas que enfrenta la industria mexicana. Los programas existentes son, en su mayoría, esfuerzos dispersos e individuales; no están coordinados unos con otros y resulta difícil predecir qué se obtendría si en efecto lo estuvieran. Más aún, tampoco se les compara unos contra otros o contra esfuerzos análogos por parte del sector privado o en otros países, ni siquiera en una forma *ad hoc* e informal, por no decir sistemática y rigurosa. Como resultado de ello, es poco lo que se ha aprendido sobre lo que resulta efectivo y lo que no lo es, y no hay mejora alguna en la eficacia de los programas.

Los límites de las políticas gubernamentales quedan ilustrados por un programa al que se nos invitó a examinar detalladamente; un programa manejado por Bancomext en sociedad con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) para poner en contacto a productores mexicanos con clientes extranjeros. El programa fue concebido como una operación de contacto: se invitó a diversos compradores de las principales tiendas departamentales de Estados Unidos y Europa a que vinieran a México para que conocieran a algunos fabricantes que podrían ser proveedores potenciales. Se hicieron enormes esfuerzos para organizar las reuniones e, incluso, el entonces secretario de Comercio, quien era también jefe de negociaciones del TLCAN, solicitó a los directores generales de las empresas estadounidenses que enviaran representantes. Sin embargo dentro del programa no se realizó prácticamente ninguna actividad de evaluación y seguimiento.

Lo que esto sugiere es que para lograr que una política sea eficaz, el primer paso es repensarla partiendo de un nuevo enfoque. En cierto

sentido, lo que se requiere es introducir, para la administración de los programas gubernamentales, las técnicas de manejo y actualización sistemática de los conocimientos prácticos que se han desarrollado en la manufactura. No obstante, una tarea previa sería crear un espacio más amplio para que pudiera aplicarse a la política industrial un enfoque basado en principios, con el fin de articular una filosofía de gobierno que, a la vez que sea más activa e intervencionista que aquella que actualmente rige el quehacer gubernamental, no se limite a las acciones clientelistas tradicionales.

### HACIA UNA NUEVA FILOSOFÍA SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Nuestro análisis de los problemas que enfrenta la industria mexicana sugiere que el enfoque basado en principios aplicable a la política industrial podría desarrollarse a partir de tres premisas. *La primera sería mantener la idea básica de los principios o estándares, reconociendo, por una parte, que el mercado es un poderoso instrumento tanto para motivar la actividad económica como para coordinar y dirigir la aplicación de los escasos recursos y, por la otra, que la ciencia económica ofrece un medio para comprender cómo opera el mercado para la consecución de estos fines. Sin embargo, como segunda premisa, también tendría que aceptarse que, cualesquiera que sean los atractivos ideológicos que ofrece la economía de mercado, el argumento científico sobre su eficacia no prohíbe de ninguna manera la intervención por parte del gobierno. En tercer lugar, tiene que comprenderse que una economía de mercado efectiva debe ser reforzada por un conjunto de instituciones suplementarias y que, aun cuando existan tales instituciones, pueden presentarse factores importantes que lleven al fracaso del mercado, como parece ser el caso de la transferencia de conocimientos prácticos, que analizamos previamente.* Estos principios sugieren la conveniencia de aplicar un tipo de políticas públicas que esté orientado por el mercado e instrumentado por los desarrollos realizados en el sector privado, sin que por ello sea completamente condescendiente con los desarrollos del mercado.

¿Cómo sería una política alternativa? En primer lugar, tendría que ser concebida como un esfuerzo para ampliar el proceso de ajuste que ya está teniendo lugar en el sector privado. Segundo, tendría que crear mecanismos para la evaluación y el aprendizaje y apoyarse en las presiones y procesos que tienden a producir una mejora continua a través del tiempo. Y, en tercer lugar, tendría que sustentarse en la experiencia y tomar

prestados los mecanismos que fueron diseñados para este propósito durante los últimos quince años en los sectores rezagados de los países industriales que se propusieron resolver el problema, de manera similar al actual esfuerzo por parte de las empresas mexicanas, a fin de alcanzar a sus competidores en el mercado internacional.

Estos principios generales, aplicados a una política diseñada como “*bootstrap*” para las industrias tradicionales de México, apuntan hacia un enfoque que inicialmente se ocupe menos de crear conjuntos específicos de iniciativas gubernamentales y más del papel del gobierno como catalizador de la discusión y el debate. En otras palabras, el objetivo básico es generar una mayor conciencia pública de la necesidad de elevar el grado de desempeño del aparato productivo y las prácticas comerciales en todos los sectores de la sociedad mexicana. *Más que una política particular, la idea es orquestrar un discurso nacional, atraer tantas personas como sea posible y de todos los estratos de la sociedad –desde el obrero de la planta hasta el político de la legislatura– para que participen en la empresa de hacer de México un país más competitivo, tanto en su interior como en el mercado internacional; generar un punto de vista crítico sobre las prácticas productivas y comerciales en las comunidades empresarial y política. El objetivo tendría que ser centrar lo más posible la atención de la discusión y el debate en la práctica y alejarla de la ideología y la abstracción.*

Como parte de este esfuerzo, el gobierno tendría que promover la definición de estándares y puntajes, los cuales ofrezcan tanto una meta por alcanzar para las políticas, como un criterio para evaluar su éxito. El gobierno federal podría lograr esto exigiendo que todo proyecto instrumentado por él contenga una serie de normas que definan el umbral de admisión, así como estándares que sirvan, a la vez, como meta del programa y como criterios para evaluar los resultados. Los estándares podrían enfocarse, en principio, en los resultados, como por ejemplo, los tiempos de entrega, la calidad, la eficiencia, etc. Sin embargo, también tendrían que considerar procesos tales como la inspección, el control de inventarios, el control de calidad, los círculos de calidad, etcétera.

*En el tránsito de la orquestación del debate amplio sobre la elevación del desempeño de la estructura productiva del país hacia medidas políticas específicas, el principal esfuerzo debe aplicarse a generar un proceso de mejora continua.* Para tal efecto lo que se requiere es una serie de políticas y enfoques diversos que sean permanentemente comparados entre ellos y con su propio desempeño pasado, así como ser actualizados

de manera continua a la luz de dicha experiencia. Al respecto, pueden extraerse varias lecciones de la experiencia del sector privado: no resulta lógico que el gobierno conciba que su misión es elevar individualmente el grado de desempeño de las unidades empresariales, una por una, pues ello constituye una forma demasiado costosa de operar. En lugar de ello, el gobierno tendría que intervenir de tal suerte que ejerciera un apalancamiento estratégico. *Esta necesidad no impide que pueda intervenir directamente para ayudar a los subcontratistas o para capacitar a los trabajadores.* Sin embargo, tal intervención debe ser concebida como un medio para adquirir una mayor comprensión sobre qué es lo que la política pretende exactamente que se haga, más que como parte de un programa permanente.

*Un área en la que el gobierno podría intervenir directamente es en sus propias políticas de adquisiciones.* En ésta, el gobierno desempeña un doble papel. Por una parte, es un comprador principal, se encuentra en una posición estratégica para modificar a la industria, tal como las cadenas minoristas de descuento o los contratantes con base en Estados Unidos están en una posición estratégica respecto de sus contratados. Sin embargo, nuevamente, en tanto política de desarrollo, esta forma de intervención debe ser concebida como un medio para comprender mejor el proceso de elevación del desempeño que se está tratando de inducir en el sector privado. Por lo tanto, los resultados deben conducir a debates en torno a las políticas de actualización privada.

Finalmente, la vasta gama de programas gubernamentales que existe a la fecha y la forma en que están distribuidos entre tantos y tan diversos departamentos, dependencias y estratos del sistema federal sugieren que debe reconceptuarse la propia noción de lo que es una política de desarrollo. Aquí, de nuevo, resulta útil definir el problema en términos que permitan hacer una analogía con la producción en el sector privado y con las técnicas gerenciales de este sector que son apropiadas para la solución del mismo. Para tal efecto, es conveniente pensar que lo que el sector público está haciendo en cuanto al desarrollo es *diseñar, producir y distribuir* una serie de productos para modernizar el sector privado.

#### RESUMEN Y CONCLUSIONES

La crisis que sufrió el peso en diciembre de 1994 agudizó las dificultades de México para ajustarse a una economía abierta y al TLCAN. El



presente estudio analiza una de las mayores paradojas que se presentan en dicho proceso de ajuste, a saber, la debilidad de las industrias tradicionales de mano de obra intensiva. En las industrias del vestido, calzado, mobiliario, juguetes e, incluso, de la cerámica, México ha sido incapaz de conservar su mercado interno frente a la competencia internacional, no digamos elevar rápidamente sus ventas en el extranjero.

Los principales resultados de este estudio pueden resumirse de la siguiente manera: primero, existe un amplio consenso en México y entre los compradores extranjeros sobre las deficiencias que padecen los productores tradicionales: baja calidad, falta de confiabilidad en la entrega e incapacidad para satisfacer los volúmenes mínimos de pedidos que requieren los grandes minoristas y distribuidores. En segundo lugar, algunos productores mexicanos han logrado superar tales dificultades y cumplir con los estándares mundiales de producción, si bien tal ajuste se ha dado principalmente bajo la tutela de los compradores extranjeros, quienes proporcionan una supervisión y capacitación detalladas y muy completas a sus contratistas mexicanos. En tercer lugar, estos convenios de tutelaje presentan, no obstante, importantes limitaciones y no son utilizados por todos los compradores extranjeros, no digamos por los productores nacionales.

La principal restricción de tales convenios de tutelaje es que implican hacer una fuerte inversión en los contratistas, los cuales, una vez capacitados y operando con los estándares mundiales, pueden fácilmente abandonar al comprador y trabajar para alguien más. Las empresas extranjeras que invierten en la elevación del rango de desempeño de los contratistas mexicanos manejan productos de marca registrada y consideran que México ocupa un lugar clave en una estrategia más amplia de *sourcing* con carácter mundial. Más aún, los conocimientos especializados que se pueden obtener de los asesores se refieren a cómo *producir* cumpliendo con los estándares mundiales, pero no a cómo *capacitar* a los subcontratistas para que lo hagan. Sin embargo, son los conocimientos sobre la capacitación lo que se requiere para elevar las redes locales y para que conserven sus nuevas habilidades al paso del tiempo. Por todos estos motivos, el patrón de ajuste a la competencia internacional, que depende de este proceso de tutelaje, opera demasiado despacio para que pueda seguir el paso del desarrollo económico que se prevé con el TLCAN.

Asimismo, el proceso de ajuste mediante este tipo de tutelaje por extranjeros tiene un gran inconveniente tanto para México como para Estados Unidos. Al primero lo está conduciendo al abandono de la in-

dustria tradicional y a su sustitución por nuevos productores y nuevas estructuras de producción. Los fabricantes que se benefician de este proceso de ajuste son: a) aquellos con menor empleo de mano de obra intensiva y que generan menos oportunidades de trabajo; b) aquellos que producen menos movilidad social ascendente y, c) aquellos que dependen más de la administración y empresas extranjeras para tener acceso al mercado. Tales cambios están afectando a los mercados laborales tradicionales y, por ende, están fomentando el desempleo estructural en México y contribuyendo a la generación de nuevos flujos de migración entre México y Estados Unidos. Además de esto último, el principal problema que plantea a Estados Unidos este patrón de ajuste es que los nuevos productores mexicanos tienden a competir directamente con el tipo de trabajadores semicalificados sindicalizados que, entre otros, han expresado con mayor fuerza su oposición al TLCAN. En conjunto, todas estas limitaciones sugieren la conveniencia de elaborar políticas que fomenten otro tipo de patrones de ajuste, cuando menos como complemento –si no es posible, como sustituto– de los que ya estén teniendo lugar.

En el presente trabajo se analizaron las políticas gubernamentales existentes desde este punto de vista y se concluyó que éstas son inadecuadas. El problema no radica en las políticas mismas, sino en el marco en cuyos términos son concebidas y administradas. Actualmente, la responsabilidad está dividida entre los políticos neoliberales y aquéllos comprometidos con un enfoque más tradicional. Los primeros no creen en ningún tipo de intervención por parte del gobierno y, en consecuencia, se niegan a tomar con seriedad las políticas de ajuste industrial, por lo que no asignan personal de alta calidad a su administración. Por su parte, los políticos comprometidos con un enfoque más tradicional tienden a administrar los programas de una manera clientelista, a cambio de lealtades y favores políticos. Ninguno de estos dos grupos concibe los programas como parte de una estrategia general de desarrollo y, más importante aún, no ha habido una evaluación sistemática ni un aprendizaje a partir de la experiencia.

La recomendación principal de este trabajo es que el actual proceso de ajuste, que depende mucho del tutelaje extranjero, sea complementado con una segunda estrategia, a saber, una estrategia de *bootstrapping*, la cual toma como modelo el proceso que utilizaron los países industrializados para seguirse el paso unos a otros, cuando se habían quedado rezagados en la competencia internacional. Tal estrategia fue utilizada por los japone-

ses, al término de la segunda guerra mundial, con el fin de despojarse de la reputación de fabricantes de manufacturas baratas y de baja calidad, así como por Estados Unidos y Europa occidental, en la década de los ochenta, para alcanzar a Japón.

La idea central es crear un proceso autosustentable de aprendizaje dentro del propio México. Esta estrategia implica una identificación detallada de segmentos de mercado, la elaboración de estándares de producción para cada segmento, que puedan servir como guía para ascender gradualmente en la jerarquía de los segmentos de mercado y como puntaje para las mejores prácticas que se realizan en México y, de manera general, en el mundo. Tal estrategia sería fomentada mediante la implantación de estrictos estándares laborales y normas ambientales, lo que sería congruente con las demandas de muchos opositores estadounidenses al TLCAN. El componente esencial de la estrategia del *bootstrapping* es un amplio debate de alcance nacional relativo a los estándares de calidad y producción, que sería orquestado por el gobierno nacional. En dicho debate participarían tanto los gerentes como los trabajadores de las empresas, junto con los políticos y los formuladores de políticas, en una discusión sobre cómo elevar las capacidades productivas del país. La deficiencia básica del proceso de ajuste en México radica en que el debate económico se ha enfocado en los mercados financieros y no en la economía *real*.



# EL DESEMPEÑO DE LOS CONGLOMERADOS INDUSTRIALES EN MÉXICO: ¿*DOWNGRADING* EN LA PERSPECTIVA EVOLUTIVA?

KURT UNGER  
*CIDE* , División de Economía

## INTRODUCCIÓN

La reestructuración de la industria mexicana como consecuencia del ajuste y la liberación comercial de la última década ha conducido a una especialización muy incompleta y muy dependiente de las importaciones. Las principales resultantes son el desequilibrio en la balanza comercial y la desarticulación intra e intersectorial, desequilibrios ambos que restringirán el desarrollo industrial futuro. La restricción más evidente se ha manifestado en el sector externo, pero las carencias en la integración nacional se han dejado ver también por la desaparición de empresas y de empleos.

La especialización ha seguido distintos caminos, según los sectores industriales. No obstante, la reestructuración industrial dominante ha presentado dos tendencias que se complementan entre sí. La primera, el aumento de la actividad de tramos de la producción de sectores maduros que concentran la escala suficiente para competir internacionalmente mediante las exportaciones. La segunda tendencia es el aumento más que proporcional de las importaciones de insumos y de algunos productos terminados, tanto de esos como de otros sectores, muchas veces como importaciones entre las firmas de empresas transnacionales (ET).

La especialización a que conduce la política instrumentada revela desconocimiento y falta de anticipación de los aspectos negativos que

acompañan a estos procesos, los que son usualmente ignorados por el enfoque de equilibrio competitivo estático que fue su inspiración central. Entre esos aspectos, bien identificados por otros autores, quisiéramos subrayar tres particularmente relevantes para el caso mexicano: i) la incierta dirección que puede tomar la *transición* entre un modelo cerrado y otro de apertura; ii) los *desequilibrios* fundamentales que la acompañarán, en nuestro caso principalmente los desequilibrios del sector externo y del mercado laboral, mismos que al aparecer ponen en riesgo el objetivo final; iii) el sacrificio de capacidades tecnológicas y organizativas nacionales, incluidas las de *redes* o conjuntos industriales interrelacionados, que se ven desplazadas por las compras externas de los insumos y los productos de mayor contenido tecnológico. A continuación destacaremos los dos últimos aspectos.

#### TRAYECTORIAS TECNOLÓGICAS INDUSTRIALES

La agrupación de las actividades industriales conforme al cambio tecnológico dominante en cada sector<sup>1</sup> nos permite descubrir una creciente especialización mexicana en sectores maduros intensivos en escala.<sup>2</sup>

La taxonomía de trayectorias tecnológicas de Pavitt agrupa a las industrias en cuatro tipos, según las fuentes, usos y mecanismos de generación de su tecnología: industrias dominadas por proveedores u oferentes de tecnología, intensivas en escala, de oferentes de insumos y equipos especializados, y las basadas en avances de la ciencia. Estos grupos de industrias también se diferencian en tanto que las innovaciones tecnológicas se centran en productos o en procesos, se generan interna o externamente al sector y en tanto que sus innovaciones pueden ser radicales o más bien graduales. Dicho de otra manera, el tipo y la variedad de innovaciones tecnológicas que afecten a cada industria impondrá una trayectoria tecnológica y competitiva distinta sobre cada una.

Las industrias dominadas por los proveedores son típicamente las de bienes de consumo tradicionales que se han desarrollado como re-

<sup>1</sup> K. Pavitt, "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, núm. 13, 1984.

<sup>2</sup> G. Dutrénit y M. Capdevielle, "El perfil tecnológico de la industria mexicana y su dinámica innovadora en la década de los ochenta", *El Trimestre Económico*, vol. LX núm. 3, julio a septiembre de 1993.

sultado de la sustitución de importaciones. Estas actividades son de poco dinamismo tecnológico y su tecnología se comercializa por medio de proveedores. Por ello las barreras tecnológicas a la entrada de nuevos competidores son bajas y la competencia se da en la comparación de los costos básicos, como son los salarios, los recursos naturales o materias primas, los energéticos, los fletes, etcétera. Los cambios tecnológicos en las industrias dominadas por proveedores consisten en la adquisición de nueva tecnología (principalmente bienes de capital) y también en el uso de insumos intermedios nuevos o mejorados, tratándose por lo general de innovaciones desarrolladas externamente por los proveedores habituales de la propia industria que las pone en práctica.

Las industrias de producción intensiva con gran escala, como la automotriz, la petroquímica y la siderurgia, conceden un papel más importante a las innovaciones en los procesos productivos. Las empresas en estas industrias se distinguen por combinar esas innovaciones con las economías de escala que derivan de la especialización internacional en componentes o líneas de productos especializados, de ahí que se desarrollen grandes conglomerados oligopólicos internacionalizados. Esto hace también que la competencia entre oligopolios se internacionalice en alto grado.

Las empresas especializadas que proporcionan equipos e instrumentación ofrecen conocimientos especializados mediante el diseño y la producción de equipos para clientes de numerosas industrias, pero muy destacadamente para las intensivas en escala. La mayoría de estas empresas son relativamente pequeñas, aunque algunas han incursionado en las funciones de monitoreo y control de la producción realizadas por instrumentos, en la producción de robots, sistemas CAD y en el *software* para aplicaciones. Estas empresas especializadas tienen una trayectoria tecnológica diferente que la de sus usuarios, pues sus actividades tecnológicas están más orientadas hacia la innovación de productos que hacia la reducción de costos al aplicarse esa innovación.<sup>3</sup> El éxito competitivo de las empresas especializadas depende en gran medida de sus habilidades específicas, lo que debe reflejarse en mejoras continuas en el diseño y la calidad de los productos, así como en sus respuestas a la medida de lo solicitado por los usuarios.

El cuarto grupo, los sectores intensivos en el uso de la ciencia, como la industria electrónica y la mayoría de los químicos, se caracterizan por

<sup>3</sup> G. Dosi, K. Pavitt, K. y L. Soete, *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 110.

una competencia tecnológica intensa en la que las frecuentes innovaciones crean barreras tecnológicas a la entrada de nuevos competidores. Ello se traduce en rentas elevadas para los pocos que logran desarrollar productos innovadores. Estas ganancias extraordinarias, más los beneficios que las innovaciones de ellos generan para otros sectores en la forma de externalidades tecnológicas, los han convertido en el blanco predilecto de la política industrial de los países industrializados.

#### LA ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL DE LA INDUSTRIA MEXICANA

La especialización industrial de México ha resultado poco afortunada al polarizarse los contrastes de competitividad entre algunas industrias de gran escala que alcanzan alto dinamismo y otras muy atrasadas que mantienen poca relación entre ellas. Por un lado, hay un número muy reducido de actividades que han desarrollado condiciones competitivas cercanas a la frontera tecnológica internacional. Por otro lado, la mayoría restante evidencia un rezago tecnológico y competitivo significativo. En estas condiciones la creación de nuevos empleos ha resultado muy limitada.

Las actividades tecnológicamente competitivas respecto de la mejor práctica internacional ocurren, a su vez, en dos tipos de industrias: 1) Industrias subsidiarias de ET cuyas plantas son especializadas en componentes o líneas de productos para exportación, por lo que desde su instalación son dotadas de la mejor tecnología disponible a la ET (ejemplos: motores para autos, equipo de cómputo PC, maquiladoras más recientes de la electrónica y autopartes). La creación de empleos por estas actividades puede ser importante, pero está limitada por las crecientes compatibilidades internacionales que requieren los complejos industriales internacionalizados. Dicho de otra manera, la industria maquiladora de exportación es cada vez más compleja y demanda empleos más calificados, reduciendo la tasa de nuevos empleos por unidad de capital que se invierte. 2) Industrias tecnológicamente maduras en poder de grandes grupos industriales nacionales, cuya competitividad depende fundamentalmente de la disponibilidad de recursos naturales, los cuales se producen en grandes volúmenes o escalas mediante procesos continuos altamente mecanizados (ejemplos: petroquímicos, cemento, vidrio, siderurgia y algunas agroindustrias). El efecto de creación de empleos por estas industrias se ve relativamente



limitado por el hecho de que los procesos de producción no pueden apartarse sustancialmente de los conocidos internacionalmente; no hay técnicas alternativas eficientes que favorezcan la maximización en el uso de la mano de obra abundante.

El resultado de este tipo de especialización puede calificarse como precario, pues se ha venido consolidando una reducida planta industrial de avanzada pero con poco arraigo y encadenamiento al resto de la industria nacional, en la que predominan sectores maduros de menor atractivo para la dinámica comercial de largo plazo, tal como se desprende del análisis pormenorizado de las exportaciones.<sup>4</sup> Las industrias de producción intensiva en escala dan cuenta de dos terceras partes de las exportaciones de manufacturas de los últimos años. Sumadas a las exportaciones de bienes de consumo tradicionales, en los que el cambio técnico es dominado por los proveedores, representan alrededor de 86% de las exportaciones de manufacturas (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
Exportaciones: participación promedio por tipo de sector  
(porcentajes)

<i>Tipo de sector</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1987</i>	<i>1988-1994</i>
Dominado por proveedor	27.7	20.7	19.7
Intensivo en escala	61.4	67.3	65.5
Oferentes especializados	6.9	6.7	9.1
Basado en ciencia	3.9	5.3	5.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *Estadísticas de comercio exterior (1980-1995)*.

Ambos tipos de industrias han concentrado la actividad industrial desde la sustitución de importaciones, pero la diferencia es que ahora han aumentado otra vez sus contenidos de importación, sacrificando la integración nacional. La importación es de insumos o líneas de productos

<sup>4</sup> La participación en el PIB de los sectores intensivos en escala también crece en esos años, aunque todavía es superior la importancia de los sectores de consumo tradicionales: 34.9% y 53.5% respectivamente (Dutrénit y Capdevielle, *op. cit.*, p. 659). Véase el listado de sectores mexicanos en cada uno de los cuatro grupos de la clasificación de Pavitt que realizaron esos autores.

que se reasignan entre importados y producidos localmente, sobresaliendo entre ellas las importaciones de los mismos sectores que también destacan como exportadores. Asimismo, los equipos e insumos originados en sectores de oferentes especializados e intensivos en ciencia continúan siendo adquiridos en el extranjero. Dado que las importaciones han venido creciendo en forma más que proporcional a las exportaciones, el límite a ello lo fijarian el tamaño del déficit comercial y el contrapeso de los flujos de capital externo, los que hacia fines de 1994 constituyeron obstáculos evidentes en forma abrupta. Lo que ahora interesa revisar para mejor entender lo ocurrido y precisar sus consecuencias son los efectos de largo alcance no cuidados durante la transición a la apertura experimentada en la última década.

Las presiones competitivas de importaciones subvaluadas, al igual que las preferencias de demandas más inclinadas a la importación, condujeron a la mayoría de las industrias presentes en México a sacrificar producción aumentando la importación. La proporción de importaciones a producción manufacturera se duplicó en pocos años, pasando de 7.3% (promedio anual 1982-1986) a 13.2% en 1990.<sup>5</sup>

La especialización exportadora descrita antes también aumentó principalmente las importaciones tanto de insumos intermedios como de productos de las industrias intensivas en escala y de las industrias de consumo dominadas por proveedores; la suma de ambos tipos de importaciones pasó a representar alrededor de 60% del total en 1988-1994 (véase el cuadro 2). Algunas empresas de esos rubros han llegado a convertirse en comercializadoras, sacrificando en los hechos la actividad industrial que por naturaleza toma tiempo en desarrollarse. La lógica de cambiarse a las actividades de comercialización puede ser distinta entre empresas de capital transnacional y las de propiedad de nacionales, pero el resultado en cuanto a perder capacidad industrial es el mismo.<sup>6</sup> En suma, hubiera sido pertinente anticipar

<sup>5</sup> Algunas industrias que encabezan este reacomodo hacia importaciones están entre las líderes exportadoras. Las de autopartes casi triplicaron ese índice, de 49.2% en 1982 a 120.7% en 1990. Las de maquinaria eléctrica pasaron de 15.4% a 31.0% en ese mismo periodo y las de maquinaria no-eléctrica aumentaron de 48.6% a 57.6% (estimaciones propias con datos del Banco de México).

<sup>6</sup> Los ejemplos más claros los pudimos ver en ocasión del estudio de las industrias petroquímica y de máquinas herramientas. Véase, K. Unger, *Ajuste estructural y estrategias empresariales en México. Las industrias petroquímica y de máquinas herramientas*, CIDE, México, 1994. La transnacional Romh and Haas ha cerrado la producción local de ciertas especialidades y resinas petroquímicas que se abastecen ahora como importaciones intrafirma

estos efectos del cambio de especialización, tanto en lo que fue el sacrificio de capacidades industriales y tecnológicas acumuladas a lo largo de varias décadas, como también en lo poco que podrá resultar en el futuro inmediato de las capacidades limitadas que se conservaron.<sup>7</sup>

CUADRO 2  
Importaciones: participación promedio por tipo de sector  
(porcentajes)

<i>Tipo de sector</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1987</i>	<i>1988-1994</i>
Dominado por proveedores	12.9	10.5	15.9
Intensivo en escala	39.5	42.1	43.8
Oferentes especializados	38.2	34.1	28.1
Basado en ciencia	9.3	13.4	12.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *Estadísticas de comercio exterior (1980-1995)*.

Los otros dos tipos de industrias, las basadas en la ciencia y las productoras de equipos especializados, portadoras por excelencia de la capacidad innovadora industrial de más largo alcance, se han mantenido con muy reducida participación en producción y en exportaciones.<sup>8</sup>

desde otras subsidiarias más especializadas (*ibid*, pp. 138 y 139). En máquinas herramientas, la empresa Cormetal estaba siendo transformada en comercializadora de importaciones durante los meses en que conducíamos nuestra encuesta. Véase la nota 12 más adelante.

<sup>7</sup> Para argumentaciones de esta naturaleza, que enfatizan los efectos dinámicos en el largo plazo derivados del aprendizaje tecnológico, véase J. Zysman, L. Tyson, G. Dosi, G. y S. Cohen, "Trade technology and national competition", en E. Deiaco *et al.* (comps.), *Technology and Investment. Crucial Issues for the 1990s*, Londres, Pinter Publishers, 1990; y G. Dosi, J. Zysman y L. Tyson, "Technology, trade policy and Schumpeterian efficiencies", en J. de la Mothe y L. M. Ducharme (comps.), *Science, Technology and Free Trade*, Londres y Nueva York, Pinter Publishers, 1990.

<sup>8</sup> Si acaso, entre las excepciones, destaca entre las actividades dinámicas en producción y exportaciones la de equipo de cómputo, que ha aumentado el ritmo de actividad en México como consecuencia de la restructuración internacional con reparto de líneas de productos de grandes ET, como IBM y Hewlett Packard. Aun en estos casos es evidente que la asignación a México es de productos relativamente maduros que están en la fase de difusión amplia en su producción y comercialización, tal como las PC en que se ha especializado la planta de IBM en Guadalajara. Véase, K. Unger, *Las exportaciones mexicanas ante la restructuración industrial internacional. La evidencia de las industrias química y automotriz*, México, El Colegio de México y FCE, 1995.

Para los productos de industrias intensivas en ciencia y equipos especializados se continúa dependiendo de importaciones desde los países industrializados, con lo cual se ensancha aún más la brecha tecnológica con esos países. En otros equipos más estandarizados, tales como las máquinas herramientas, también se da cabida a importaciones de otros países, incluidos algunos del sureste asiático. Las importaciones mexicanas contribuyen a multiplicar las redes de interrelaciones virtuosas entre usuarios industriales y proveedores tecnológicos, retroalimentando aún más las capacidades tecnológicas de esos países,<sup>9</sup> para los cuales las innovaciones tecnológicas continuarán acrecentando una especialización basada en el acoplamiento entre demanda y oferta.

Los países como México, entre tanto, se verán obligados a perpetuar la importación de productos intensivos en ciencia y de equipos, en parte también por tratarse de importaciones basadas en criterios de selección estrechos. Entre los productores mexicanos de máquinas herramientas estándares o convencionales, por ejemplo, se resiente la importación de los del sureste asiático, que los desplaza mediante en precios muy competitivos, sin que el comprador repare en que los equipos importados están hechos con materiales de menor calidad que los de producción local. A lo largo de los ochenta, cuando se sufrió una restricción financiera, el comprador no reparó en las diferencias de calidad y se inclinó por los precios menores, marginando las opciones nacionales.<sup>10</sup>

Los comportamientos individuales descritos limitan el crecimiento y el desarrollo tecnológico de aquellos sectores que dependen de grupos o redes más amplios de actividades interrelacionadas, a las que se hizo referencia antes. El impacto limitante sobre los sectores intensivos en ciencia y de equipos especializados puede ser particularmente delicado. Los vínculos de esos sectores y sus efectos de derrame para con su red más cercana y el resto de la economía deberían ser más propiamente evaluados al considerar las perspectivas de crecimiento y el potencial tecnológico de las distintas actividades. Otros elementos de análisis di-

<sup>9</sup> Véase, B. Lundvall, "Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation", en G. Dosi *et al.* (comps.), *Technical Change and Economic Theory*, Nueva York y Londres Frances Pinter, y Columbia University Press, 1988.

<sup>10</sup> Además de ciertas diferencias de materias primas y en la presentación entre las máquinas herramientas nacionales y las asiáticas, lo más determinante ha sido la escasez de financiamiento para las ventas de equipo nacional. Véase Unger, *Ajuste estructural...*, *op. cit.*

námicos e integradores permitirían identificar su potencial, tanto directo como indirecto, para promover el desarrollo económico y tecnológico. Lo que estamos implícitamente sugiriendo es llevar a cabo estudios empíricos que, desde esta óptica de redes sectoriales, impulsen el avance de las ideas de los proponentes de los sistemas nacionales de innovación, *clusters* de especialización y similares.<sup>11</sup> Esos ejercicios podrían incluir también estimaciones de empleos directos e indirectos que se forman por medio de las redes interindustriales, aunque hasta ahora estos enfoques han logrado poca atención.

#### LA ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA: UNA APRECIACIÓN DE CONJUNTO

Una calificación que daríamos a la especialización exportadora descrita es que también ha resultado incompleta por depender en alto grado de importaciones complementarias. Entre los sectores intensivos en escala, los líderes exportadores son los automotores, químicos-petroquímicos, hierro y acero, y otros metales y minerales. Los dos primeros se caracterizan por el dominio de grandes conglomerados internacionalizados que distribuyen su inversión entre plantas especializadas de varios países. Las plantas mexicanas tienen la escala y el nivel técnico exigido internacionalmente, especializándose en la exportación de ciertos componentes (principalmente motores para autos), en ciertas líneas de productos relativamente maduros (por ejemplo el ensamble del Tracer en Hermosillo) o en la exportación de ciertos *commodities* muy dependientes de la ventaja competitiva del recurso natural de base (polímeros y otros plásticos en petroquímicos). Los otros componentes y productos, por lo general los más complejos tecnológicamente, son importados de otras plantas de los mismos conglomerados.

Aunque hay algunas empresas mexicanas en esos rubros, las más importantes al dictar las pautas de la especialización mexicana son las grandes

<sup>11</sup> Las referencias a revisar deberían incluir a autores como B. Lundvall (comp.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers, 1992; R. Nelson (comp.), *National Systems of Innovation: A Comparative Study*, Oxford University Press, 1992; M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press, 1990; C. Freeman, G. Dosi y S. Fabiani, "The process of economic development: Introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, núm. 1, 1994, pp. 1-45, entre otros.

automotrices (General Motors, Ford, Chrysler, Volkswagen, Nissan y unas pocas de las líderes mundiales autoparteras) y los complejos petroquímicos transnacionalmente integrados, como Hoechst-Celanese, Basf, Rohm-Hass, etc., que han aumentado muy significativamente sus flujos de comercio intrafirma en ambas direcciones.<sup>12</sup> El resultado ha sido un aumento de importaciones mucho más que proporcional al de la producción, como antes se mostró.

Los otros dos sectores importantes entre los exportadores dependientes de gran escala, siderurgia y minerales, mayoritariamente en poder de grandes conglomerados nacionales, participan de otro tipo de reestructuración internacional, pero sin resultados notoriamente diferentes. Si acaso, las productoras de vidrio y cemento salen mejor libradas que el resto.<sup>13</sup> Más incierto es el futuro del ramo siderúrgico, plagado internacionalmente por condiciones de sobrecapacidad instalada y abuso de prácticas desleales de comercio, en el cual los productores mexicanos han logrado colocar exportaciones. A futuro, la poca competitividad de la mayor parte de esa industria mexicana no permite garantizar su permanencia en la mayoría de esos mercados. La importación de muchos otros productos de hierro y acero, por otra parte, se dispara ante cualquier reactivación económica doméstica, muy por encima de los logros exportadores.

Otras industrias muestran sus debilidades estructurales y competitivas más radicalmente, al no lograr presencia exportadora en ninguna esfera o nicho de actividad, mientras que la penetración de importaciones las deja en dificultad para sobrevivir. Tal es el caso de los textiles y ropa, calzado, máquinas herramientas y otros en que algunos productores nacionales todavía mantienen en la expectativa de reaccionar competitivamente.<sup>14</sup> Muchas de estas industrias experimentaron un intenso ritmo de transformación tecnológica internacionalmente durante los ochenta, mientras que la mayor parte de la industria mexicana se quedaba estancada con un retraso de más de una década respecto de la mejor práctica internacional.

<sup>12</sup> Véase Unger, *Las exportaciones mexicanas...*, *op. cit.*, pp.130, 131 y 170.

<sup>13</sup> Los grupos Cemex y Vitro se extienden internacionalmente con compras de empresas en Estados Unidos y Europa, adquisiciones que se espera consoliden su posición exportadora, ya de por sí relativamente exitosa. No obstante, la primera enfrenta acusación de medidas compensatorias en sus exportaciones a Estados Unidos y la segunda está reconsiderando recientemente la asociación con Anchor.

<sup>14</sup> Una evidencia extrema nos fue ofrecida en una reunión organizada en el seno de Canacinfra, con los pocos productores de máquinas herramientas aún sobrevivientes

El resultado de estas tendencias ha sido agudizar el desequilibrio en la balanza comercial que finalmente no se pudo sostener, obligando al gobierno a fines de 1994 a ejecutar una depreciación violenta del tipo de cambio para limitar las importaciones y la actividad en general. La más clara evidencia de lo delicado que se tornaba el déficit comercial está en que pasó de poco menos de 1 000 millones de dólares en 1989 a más de 4 000 millones en 1990, para multiplicarse a 11 200 millones en 1991 y hasta 20 600 mil millones en 1992, años pico de la efímera recuperación nacional reciente.<sup>15</sup>

#### A MANERA DE CONCLUSIONES

Los resultados descritos de la reestructuración y especialización industrial mexicana, teniendo como guía la apertura comercial y las fuerzas del mercado, han desembocado en evidentes desequilibrios, más notoriamente (pero no exclusivamente) el desequilibrio comercial. Éste desencadena inestabilidad en todos los frentes y detiene el crecimiento de la economía. La experiencia es traumática pero no menos ilustrativa: no puede dejarse la dinámica industrial competitiva al arreglo espontáneo de los mercados de corto plazo, que generalmente reaccionan con notable miopía ante los efectos de más largo alcance. Por el contrario, es necesario anticipar medidas de política industrial y tecnológica que to-

---

a mediados de 1994. Ante los resultados del estudio que les presentamos (puede verse Unger, *Ajuste estructural...*, *op. cit.*), prácticamente todos se negaban a resignarse a desaparecer, aun aceptando que la competencia internacional les desplaza por precio y por el desarrollo de nuevos productos (equipos con control numérico). Sólo uno de ellos insistía en que tenían que convertirse en comercializadores de las opciones de importación y abandonar su obsesión productora, pues (en su opinión) ninguno tiene condiciones para dar alcance a los líderes internacionales.

<sup>15</sup> Durante esos años las exportaciones crecieron a buen ritmo, pero el incremento de las importaciones fue mucho mayor. Las cifras pueden verse en K. Unger, "El desarrollo industrial y tecnológico mexicano: estado actual de la integración industrial y tecnológica", en P. Mulás del Pozo (coord.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, FCE, AIC y ANY, 1995, p. 67. Es muy probable que estas tendencias hayan influido al gobierno para que frenara al crecimiento de 1993, recortando el gasto público, en tanto que a partir de 1994 se impuso el enrarecido ambiente sucesorio de todos conocido.

lógica que tomen en cuenta la naturaleza evolutiva de las industrias y la situación por la que cada una atraviesa.

La reciente iniciativa de política industrial de mayo de 1996<sup>16</sup> es todavía una declaración incierta. En su parte medular hay progresos en cuanto a reconocer la importancia de las redes y cadenas de productos y actividades interrelacionadas, mas no queda claro de qué manera y con qué criterios se evitará recrear la sustitución de importaciones indiscriminada para complementar en el futuro las redes y cadenas que hoy son incipientes. No se perciben en ese programa los elementos evolutivos estratégicos que, con privilegio a la evolución tecnológica anticipada para diferentes industrias, pondrían orden y dirección conjunta a las prioridades del esfuerzo privado y del gubernamental.

El impacto de la restructuración industrial sobre el empleo ha sido considerable. La desaparición de puestos de trabajo ha ocurrido no solo en industrias directamente eliminadas por la competencia internacional, sino que también se observa en las pocas que salen bien libradas de los procesos competitivos, por vías de aumento de la productividad laboral. La política industrial que pretenda atender seriamente la creación de empleos a la par del crecimiento industrial lleva sin remedio a un reto de creatividad mayúscula para los estudiosos e instrumentadores de la economía industrial.

<sup>16</sup> Una versión abreviada de ésta puede verse en *Comercio Exterior*, junio de 1996, pp. 485-492.



## EL AGRO MEXICANO ANTE LOS PROCESOS DE APERTURA

ANTONIO YÚNEZ-NAUDE  
*El Colegio de México*

### INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es examinar brevemente las consecuencias que sobre el agro mexicano han tenido y podrían tener algunos de los procesos de apertura decididos por los recientes gobiernos de México.<sup>1</sup> También se presentan algunas sugerencias sobre las formas de analizar el fenómeno para el caso de un componente importante del sector agropecuario –el que llamaré campesino– y ciertas consideraciones sobre las medidas de transición o adicionales a la apertura que podrían adoptarse para mitigar los impactos negativos que la liberación ha tenido sobre el sector rural de México y, con ello, reducir los impulsos a la emigración de los campesinos mexicanos a Estados Unidos

Mis consideraciones parten de una premisa y dos hipótesis. La premisa es que para reducir las presiones a la emigración internacional se deben crear opciones de empleo remunerativo en México. Las hipótesis son: *a*) que el paso a una economía más abierta exige un sector rural dinámico, que incluya a los productores familiares y, *b*) que por sí mismas, la apertura y la liberación no son condiciones suficientes para el desarrollo de los mercados y, en consecuencia, para lograr un crecimiento económico que le dé opciones de trabajo en México a sus habitantes rurales.

<sup>1</sup> Para la agricultura mexicana, el término “apertura” incluye la liberación de los precios gubernamentales de apoyo al productor y, en especial, los de garantía al maíz y al frijol.

El presente trabajo está dividido en tres secciones. En la primera haré una reseña de las características del agro mexicano contemporáneo y de los problemas que enfrenta. En la segunda presentaré brevemente las medidas de apertura y las previsiones existentes sobre sus posibles consecuencias. En la tercera discutiré algunos de los resultados que hemos obtenido sobre este último tema, a partir de modelos socioeconómicos aplicados a poblaciones rurales. Termino con algunas recomendaciones en materia de política agropecuaria.

### EL AGRO MEXICANO

No obstante que la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto de México ha decrecido continuamente (de 11 % en 1970 a 7 % en los años noventa), aún retiene 25 % del personal ocupado.<sup>2</sup> Estos simples hechos significan que hasta la fecha la población del campo es de peso, que el ingreso rural es mucho menor que el urbano y que es en el primer sector en donde hay más pobreza. Además, parte importante de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos proviene del agro.

El maíz es, con mucho, el cultivo más importante del país: constituye 15 % del producto agropecuario, ocupa casi a 25 % de la población del sector y es el cultivo campesino por excelencia. A su vez y a partir de la década de los años ochenta, el grano es el bien agrícola más importado por México.<sup>3</sup>

Desde los años setenta –y, sobre todo, a partir de 1983–, el agro ha reducido sustancialmente su ritmo de crecimiento (véase la gráfica 1) y ha dejado de ser un proveedor neto importante de divisas a la economía mexicana (véase la gráfica 2). Estos procesos han significado que México se haya convertido en un importador de alimentos para el consumo humano y animal (maíz, oleaginosas, sorgo, carnes y leche en polvo). Aun ignorando los impactos de la crisis contemporánea de México, la situación

<sup>2</sup> J. Romero y Antonio Yúnez-Naude, "Cambios en la política de subsidios: sus efectos sobre el sector agropecuario", *Cuaderno de Trabajo*, núm. XVI-1993, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1993.

<sup>3</sup> A. Yúnez-Naude, J. E. Taylor y F. Barceinas, "Reflexiones sobre la biodiversidad genética de las semillas: problemas de análisis y el caso del maíz en México", en Yúnez-Naude (comp.), *Medio ambiente: problemas y soluciones*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 63-98.

crítica por la que atraviesa su agro se ha profundizado. Muestra de ello es que el sector ha tenido tasas negativas de crecimiento en algunos de los últimos años. Puede entonces asegurarse que, en general, ni las políticas de intervención del pasado, ni las de liberación del presente han logrado que el sector se recupere.

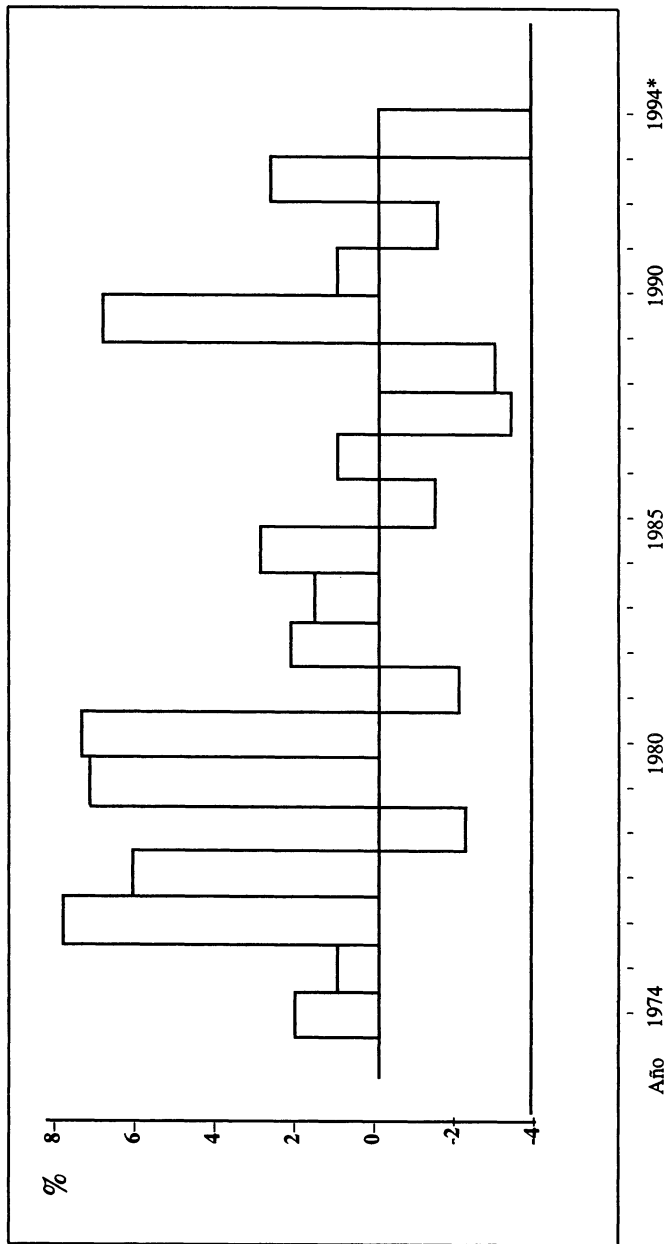
Respecto del segundo tipo de medidas, sabemos que a partir de la crisis de la deuda de 1982, los gobiernos de México han adoptado una serie de medidas tendientes a eliminar los controles y la participación del estado en la economía. Tales reformas se profundizaron durante la administración de Salinas de Gortari. Entre las vinculadas al sector agropecuario destacan: la reducción a dos (maíz y frijol) los cultivos sujetos a precios de apoyo al productor o de garantía; el desplome de la inversión pública en obras de infraestructura; la disminución de los tradicionales subsidios al agro (a los insumos, al crédito, a los seguros, etc.); la eliminación de cuotas a la importación (salvo para el maíz, frijol, cebada y leche en polvo) y la Reforma Ejidal.<sup>4</sup> Para matizar los impactos negativos de estos cambios se pusieron en práctica dos programas de apoyo: uno de transferencias directas de ingreso al productor de cultivos básicos, llamado Procampo, y el otro de auxilio a los pobres de México o Pronasol.<sup>5</sup>

De hecho, Procampo ha sido la única política gubernamental de transición para el agro. Está diseñada para apoyar a los productores afectados por la eliminación o reducción de los precios de garantía. El programa se basa en una serie de transferencias directas de ingreso al productor de cereales y oleaginosas (algodón, arroz, cebada, frijol, frijol de soya, maíz, sorgo y trigo) y con él se pretende eliminar las distorsiones en las decisiones de los productores provocadas por la intervención gubernamental en la fijación de los precios de sus cultivos. En última instancia, se propone que con Procampo y la apertura se logre una asignación más eficiente de los recursos rurales; al mismo tiempo se espera que la liberación y la Reforma Ejidal impulsen la inversión y el cambio tecnológico en el agro y, con ello, que se recupere su crecimiento.

<sup>4</sup> La última significa, entre otras, la ampliación del mercado de tierras, al permitir a los ejidatarios rentar o venderlas y darles la libertad de asociarse con empresarios y ocupar trabajadores asalariados.

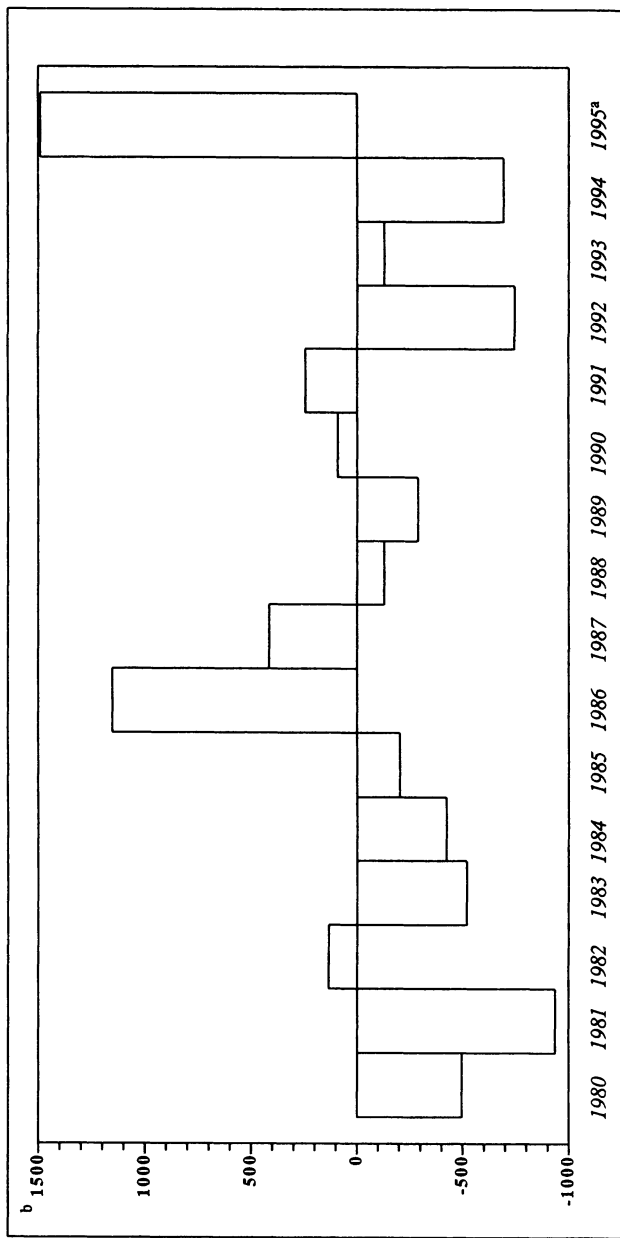
<sup>5</sup> Una evaluación general y valiosa de programas para combatir la pobreza del tipo de Pronasol se presenta en C. D. Scott, "El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural" (versión preliminar), ponencia presentada en el seminario internacional "Nuevos Procesos Rurales en México: Teorías, Estudios de Caso y Perspectivas", Taxco, México, mayo a junio de 1994.

GRÁFICA 1  
Tasa de crecimiento del PIB agropecuario



\*Preliminar al mes de junio de 1994

GRÁFICA 2  
 Balanza comercial (exportaciones-importaciones)  
 Sector agropecuario



<sup>a</sup> Preliminar al mes de junio de 1995

<sup>b</sup> Millones de dólares

Con la apertura y los procesos de liberación, los últimos dos gobiernos de México han puesto en práctica la hipótesis de que una de las causas fundamentales del estancamiento rural son las restricciones al funcionamiento de los mercados y la libre empresa, promovidas por sus predecesores. A mi parecer, el impulso a la emigración que tales medidas podrían provocar no ha sido causa de gran preocupación oficial. La actitud surge de la convicción en los círculos gubernamentales de que la modernización de México estará indefectiblemente acompañada por la pérdida del peso de la actividad agropecuaria en la economía nacional. Hasta fines de 1994 también se sustentó en las expectativas de que con la estabilidad económica que se logre a partir del retiro del estado de la actividad económica y mediante la apertura –con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en especial– se logrará atraer a la inversión extranjera productiva.

#### LA APERTURA Y EL TLCAN

Sabemos que Estados Unidos es, con mucho, el cliente y proveedor más importante de México, fenómeno que incluye al sector agropecuario, ya que alrededor de 80% del comercio mexicano de sus productos se realiza con su vecino del norte. Este hecho, aunado a que el peso de México en el comercio estadounidense del sector es mucho menor (alrededor de 6%), indica que las consecuencias del TLCAN sobre el agro mexicano serán mucho mayores que las que se darán en Estados Unidos

Resulta complejo estimar con rigor los impactos que el TLCAN y otras reformas al agro mexicano han tenido y tendrán sobre el sector agropecuario y sobre la emigración de los campesinos de México a Estados Unidos, debido a que nuestro país no sólo está inmerso en un periodo de transición a raíz de los cambios radicales en la orientación de su modelo de desarrollo, sino a las complicaciones políticas surgidas en 1994 y a la presente crisis económica. Además y por sí mismas, las complejidades de las interconexiones entre los mercados de productos y laborales de México y Estados Unidos, así como las existentes entre el México urbano y el rural tornan difíciles los ejercicios de prospectiva.

No obstante y además de las opiniones informadas, hay maneras rigurosas de incorporar al análisis tales relaciones. También se cuenta con estimaciones cuantitativas de las consecuencias que la apertura y

desregulación podrían tener sobre el agro mexicano. Con el fin de resumir las previsiones existentes, me atreveré a aseverar que hay dos posturas extremas.

a) La catastrofista, que mantiene que el TLCAN y, en especial, la eliminación de los apoyos gubernamentales al agro vía precios, traerán como consecuencia una depresión generalizada de la producción de alimentos en México (sobre todo la de maíz) y la emigración masiva del agro a los centros urbanos del país y a Estados Unidos.<sup>6</sup>

b) La optimista (y oficial), que considera la disminución del peso del sector agropecuario en la economía nacional como un proceso natural del desarrollo y prevé que la estabilidad económica, la apertura y la liberación promoverán la inversión productiva y el crecimiento industrial, procesos que a su vez ampliarán la demanda de trabajo en México y disminuirán la emigración internacional.

Por supuesto, también hay predicciones intermedias. Una de ellas combina en cierto sentido las dos posiciones extremas. El argumento es

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, José Luis Calva, "Razones y principios de una política integral incluyente de los campesinos", en Ernesto Moreno *et al.* (comp.), *El sistema de poscosecha de granos en el medio rural: problemática y propuestas*, México, UNAM-Programa Universitario de Alimentos, 1995, pp.79-140. En cierta forma, los resultados de los estudios económicos aplicados a México, que se han basado en modelos de equilibrio general aplicados (MEGA), respaldan tales predicciones. Pero ello sólo en cierta medida, pues en estos ejercicios cuantitativos también se obtienen resultados positivos sobre las ganancias de eficiencia en otros sectores de la economía mexicana provocadas por la apertura y la desregulación. Véase Sherman Robinson, Mary Burfisher, Raúl Hinojosa y Karen E. Thierfelder, "Agricultural policies and migration in U.S.-Mexican free trade area: A CGE analysis", *Working Paper*, núm. 617, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley, diciembre de 1991, así como Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, "Mexican agriculture in the free trade agreement: transition problems in economic reform", *Technical Papers*, núm. 63, París, OECD Development Centre, mayo de 1992. Hay especialistas que proponen que, al menos en el corto plazo, el TLCAN no reducirá las presiones a la emigración de México a Estados Unidos. Empero, su posición no es catastrofista (no prevén una emigración masiva) y los fundamentos de su argumento surgen de tomar en cuenta tres fenómenos estructurales que alimentan la emigración, a saber, los económicos, como lo son las opciones de empleo y diferenciales en los salarios y en los ingresos entre los dos países; los sociales, que ligan al migrante con la familia, los amigos, las comunidades de origen y de destino, y los políticos, entre los que figuran las políticas migratorias de los estados nacionales. Véase Francisco Alba, "El Tratado de Libre Comercio y la emigración de mexicanos a Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 43, agosto de 1993, pp. 743-749.

que con el TLCAN la producción agropecuaria se reducirá, que en el corto plazo aumentará la emigración del agro mexicano a Estados Unidos, pero que una vez que se reestructure la economía mexicana a la nueva situación de apertura (sobre todo mediante el crecimiento de la actividad industrial en el medio rural y en las zonas urbanas) el volumen de migrantes a Estados Unidos se reducirá.<sup>7</sup> Además de considerar fenómenos adicionales a la depresión de la oferta de alimentos básicos que la apertura del agro mexicano traería como consecuencia, esta visión toma en cuenta un aspecto fundamental, ignorado en la práctica o minimizado por aquellos que tienen las previsiones extremas. Me refiero al periodo de transición entre una economía regulada a una abierta. Con ello incorporan explícitamente las condiciones para que este paso sea el previsto por los optimistas.

Otra previsión intermedia es la que surge cuando se enfatiza la heterogeneidad de la estructura agraria de México; es decir, la que considera como punto de partida la coexistencia de unidades de producción capitalizadas y orientadas a los mercados (nacionales e internacionales) y de predios familiares pobres, de producción y consumo, con actividades y fuentes de ingreso diversificadas.<sup>8</sup> Las previsiones de esta vertiente son, en pocas palabras, que los agricultores mexicanos especializados y modernos, que participan en los mercados "completos" de productos, son quienes estarán directamente influidos por la apertura y liberación de precios. Algunos de ellos sufrirán sus consecuencias (sobre todo los productores de granos y oleaginosas) y otros se beneficiarán de las reformas (los dedicados a las actividades ganaderas y hortifrutícolas).<sup>9</sup>

Considero que no es válido suponer que todos los productores agropecuarios de México son de corte empresarial y que están completamente inmersos en las relaciones mercantiles, por lo que las previsiones de estudios que hagan tal supuesto serán sesgadas. En amplias porciones del México rural, los mercados están segmentados, son incom-

<sup>7</sup> Véase por ejemplo, Wayne A. Cornelius y P. Martin, *The Uncertain Connection, Free Trade and Mexico-U.S.A Migration*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, 1993 (Current Issue Brief Series, núm. 5).

<sup>8</sup> Los que sustentan la primera posición intermedia toman en cuenta el fenómeno, aunque como uno entre otros más.

<sup>9</sup> De forma indirecta concluyo lo anterior a partir de un modelo de simulación en donde capturo tal heterogeneidad al dividir la oferta agrícola por tipo de productor a partir de su acceso al agua. Antonio Yúnez-Naude, "El Tratado de Libre Comercio y la agricultura mexicana: un enfoque de equilibrio general aplicado", *Estudios Económicos*, vol. 7, núm. 2, 1992, pp. 225-264.



pletos o, de plano, no existen, y sus habitantes enfrentan elevados costos de transacción para efectuar sus actividades económicas. Por tanto, las modificaciones en los precios afectarán con menos fuerza o sólo indirectamente a aquellos que enfrentan estas últimas condiciones.

En varias regiones de México –sobre todo en el centro y sur del país– esto es la generalidad. Ahí prevalece una gran cantidad de productores rurales relativamente aislados, que no están vinculados por completo a los mercados de productos: parte de su producción –la de alimentos básicos, como el maíz y el frijol– es para el consumo propio y forman, pues, unidades de producción y consumo. Además, este tipo de agentes –los llamados campesinos– no son agricultores especializados: sus actividades de producción y sus fuentes de ingreso están profundamente diversificadas. Por ejemplo, para muchos de ellos el origen de un componente importante de su ingreso son las remesas de sus miembros que migran a las ciudades mexicanas o al vecino país del norte.

A lo anterior habría que agregar que muchos campesinos no tienen acceso a los precios de garantía al enfrentar elevados costos de transacción para transportar sus granos a los silos gubernamentales. Para ellos la reducción de los precios agrícolas no tendría efecto directo alguno. Sin embargo, los campesinos deficitarios en cultivos básicos como el maíz se verían beneficiados como consumidores al reducirse su precio. Es de esperarse, entonces, que los efectos de un componente fundamental de la apertura, la abolición de los precios gubernamentales de garantía, serán más leves para los campesinos, lo que provocará impulsos menos pronunciados a la emigración que los previstos por algunos especialistas.

Gran parte de los campesinos mexicanos tampoco ha recibido los beneficios de otras políticas de subsidios características de las administraciones anteriores a 1983. Por tanto, los efectos que sobre ellos tendría la reducción del intervencionismo estatal serían, cuando mucho, indirectos. Así, entonces, un entendimiento cabal de los efectos de la apertura sobre todos los componentes del agro mexicano requiere de un análisis que tome en cuenta las condiciones en las que los campesinos producen y se relacionan con su entorno.

LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL APLICADOS A PUEBLOS “MINIMEGAS”

Los sujetos de análisis de nuestras investigaciones empíricas –basadas en

“minimegas” – son los hogares campesinos y las poblaciones en donde viven. Con ello tomamos explícitamente en cuenta las características de las unidades agropecuarias de producción y consumo, así como las relaciones que los pueblos tienen con el exterior (con las regiones en donde están situados, con el resto de México y del mundo). Los “minimegas” combinan los fundamentos de los modelos microeconómicos de los hogares con la metodología de los modelos macro y multisectoriales. Pueden considerarse como estilizados de la economía de las poblaciones rurales, calculados con datos microeconómicos reales, que surgieron de encuestas a sus hogares, y constituyen la base con la que se pueden explorar los impactos en la producción, el ingreso y la migración locales de la liberación de los precios agrícolas, así como otros cambios exógenos a las economías de los pueblos.

Los resultados de este tipo de ejercicios indican que, aun cuando la reducción del precio del maíz podría tener efectos depresivos en su oferta y en los ingresos de los campesinos, éstos serían mucho menos fuertes que los estimados a partir de modelos nacionales que ignoran (o que sólo introducen marginalmente) a los predios familiares. En consecuencia, nuestras estimaciones sobre las presiones de las reformas que surgirán sobre la emigración rural serán menos fuertes. En efecto y, por ejemplo, según los resultados arrojados por un “mega” multinacional con énfasis en los sectores agrícolas de México y Estados Unidos, la eliminación del precio de garantía del maíz traerá consigo un aumento de 40% en la emigración del México rural. En contraste y según un “minimega” a una población campesina de migrantes internacionales, dicha medida sólo provocaría un aumento de alrededor de 4% en tales flujos.<sup>10</sup>

Algunas de las razones de tales discrepancias son las siguientes. Los “minimegas” toman en cuenta que los hogares campesinos tienen actividades de producción y fuentes de ingreso diversificadas, es decir, producen maíz, frijol, otros cultivos y frutas (algunos para el consumo

<sup>10</sup> Véase respectivamente, S. Robinson, M. E. Burfisher y R. Hinojosa-Ojeda, “Agricultural policies and migration in a U.S.-Mexico free trade area: A computable general equilibrium analysis”, *Working Paper*, núm. 617, Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics, Universidad de California, 1991; y J. E. Taylor y A. Yúnez-Naude, “Impactos de las reformas económicas en el agro mexicano: un enfoque de equilibrio general aplicado a una población campesina”, *Cuaderno de Trabajo*, núm. IV-1995, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1995. Las tasas presentadas deben interpretarse como adiciones a los ritmos de crecimiento de la emigración existentes antes del cambio de políticas.

propio y otros para el mercado), así como ganado y sus productos (y en ocasiones artesanías). Además de la tierra, un recurso fundamental de los hogares campesinos es el trabajo familiar, que sólo en parte es usado para la producción de la unidad, pues también lo ofrecen en los mercados de trabajo locales, regionales, nacionales e internacionales. A lo anterior habría que agregar que los “minimegas” incorporan la dependencia que los pueblos campesinos tienen del mercado de productos nacionales, al tomar en cuenta que la mayor parte de los bienes manufacturados que requieren se produce en los centros urbanos de México.

Así entonces, los “minimegas” capturan el hecho de que un cambio exógeno, como la abolición del precio de garantía del maíz, lleva consigo modificaciones complejas en las actividades campesinas y en sus relaciones con el exterior, tales como: la reducción en la oferta local del grano, pero al mismo tiempo, el aumento en la de otros cultivos o bienes; el impulso al consumo local de alimentos y la reducción de la demanda del pueblo de bienes manufacturados producidos en el resto de México. Las opciones que la economía campesina tiene de utilizar sus recursos en la economía local mediante la obtención de productos distintos al maíz, unidas al hecho de que el trabajo familiar es un recurso escaso (y valorado) de los hogares, hacen que la migración de sus miembros dependa de los costos de oportunidad de las fuentes alternativas de ingreso y, en consecuencia, que los impactos de la eliminación del precio de garantía sobre la emigración sean menores que los estimados por modelos que ignoren tales fenómenos. A lo anterior habría que agregar un elemento adicional –también incluido en los “minimegas”– que reduce las presiones a la emigración provocadas por la reducción del precio del maíz. Me refiero a que tal cambio de política beneficiará a aquellos hogares que son deficitarios, es decir, a los que deben recurrir al mercado del maíz debido a que su producción del grano les es insuficiente para cubrir los requisitos de consumo de la unidad.

Con los “minimegas” también es posible cuantificar con precisión los posibles impactos de otros cambios exógenos, tales como los que provocarían Procampo o políticas de transición alternativas y la devaluación del peso frente al dólar. Respecto de lo último, los resultados obtenidos a partir de un modelo aplicado a una población maicera y ganadera de emigrantes internacionales, localizada en Michoacán, indican que los efectos que la devaluación del peso tendría sobre la emigración a Estados Unidos serían mucho mayores que los provocados por una reduc-

ción de las mismas proporciones en el precio del maíz. Como dije, esto se debe a que, frente a la reducción del precio del grano, los productores agropecuarios tienen la opción de usar sus recursos productivos en otras actividades. Por su parte, la devaluación aumenta automáticamente el valor en pesos de las remesas que los emigrantes envían a sus hogares de origen. De hecho, éstas son un componente importante del ingreso de los habitantes del pueblo y de las estrategias de diversificación de las fuentes de ingreso de los recursos laborales familiares. Así pues, la reducción en 10% del precio de garantía del maíz provoca una depresión en la oferta local del grano y de otros cultivos (básicamente frijol) de 7.6%, pero impulsa la del ganado y de otras actividades no agropecuarias (de 0.3% y 2%). La emigración también aumenta, pero sólo a una tasa de 2.6 por ciento. Por su parte, una devaluación del peso de las mismas proporciones reduce la producción en todos los sectores del pueblo (la del maíz y frijol en casi 2%; de la ganadería en 0.5% y de las otras actividades en 7%) y provoca aumentos de alrededor de 17% en la emigración a Estados Unidos, esto debido a que el aumento en el valor en pesos de las remesas hace que surja una escasez de trabajo familiar en el pueblo y, como respuesta, que los hogares reduzcan el uso de su trabajo y de otros recursos para la producción local.<sup>11</sup> Puede decirse, entonces, que la fuerte vinculación que tienen las poblaciones rurales de emigrantes con el mercado de trabajo estadounidense las hace más susceptibles a cambios en las condiciones macroeconómicas (devaluación), que a modificaciones en los mercados de productos agrícolas (reducción del precio del maíz).

También contamos con resultados respecto de los impactos que sobre el pueblo tendrían medidas de transición como Procampo (la política de transferencias directas de ingresos al productor de cultivos básicos diseñada para reducir los efectos negativos de la eliminación del precio de garantía al maíz) o esquemas alternativos.

Un primer escenario se presenta cuando la población no tiene acceso al precio de garantía del maíz, pero los productores del grano se benefician con las transferencias directas de ingresos gubernamentales proporcionadas por Procampo. Los resultados del “minimega” al que me

<sup>11</sup> J. E. Taylor, “Mexico-to-United States Migration in the Context of Economic Globalization”, *Research and Exploration: A Scholarly Publication of the National Geographic*, 10 núm. 2, primavera de 1994.

he referido indican que son leves los impactos que sobre la economía del pueblo tendría este programa: su oferta de productos se deprime ligeramente (en menos de 0.5%), pues no hay incentivos directos vía precios para modificar el patrón de producción local y el aumento en el ingreso de los hogares es menor a 1.3%, por lo que la reducción de las presiones a la emigración son mínimas (los flujos de migrantes a Estados Unidos sólo se aminoran en 0.6 por ciento).

En el segundo escenario también simulamos los efectos de Procampo, pero cuando los productores de maíz del pueblo tienen acceso al precio de garantía. En este caso, la reducción de 40% en dicho precio tiene efectos directos en la producción local, al inducir a una fuerte reducción en la oferta de maíz (de más de 33%) y a una reasignación de los recursos productivos del pueblo a otras actividades productivas. El resultado neto de tales cambios es la reducción en 4.5% de la oferta local de productos y el aumento en la migración en 3.5 por ciento.<sup>12</sup>

Con base en los pobres resultados de los efectos de Procampo, hemos indagado los impactos de políticas tan neutrales como el esquema oficial, pero alternativas; es decir, que usen los mismos montos de recursos públicos destinados a dicho programa y que también eliminen el precio de garantía, pero que incidan directamente en la productividad de los pueblos campesinos. Para ilustrar nuestros hallazgos al respecto presentaré algunas estimaciones de los impactos que tendría, primero, un aumento en la demanda gubernamental de trabajo del pueblo y, después, un crecimiento en la productividad de la oferta agropecuaria local, ambos para un caso en que la población haya recibido el precio de garantía.

Las obras públicas que demandan mano de obra del pueblo provocan una reducción en la oferta de cultivos básicos y un aumento en la de los otros bienes locales en proporciones similares a las de Procampo, pero reducen las presiones a la emigración internacional (en alrededor de 3%).<sup>13</sup> Los resultados serían más alentadores si a esto se le añadiera en un segundo momento el aumento de 10% en la productividad de los recursos del pueblo (que podría surgir de un cambio tecnológico neutral o de la reducción de los costos de transacción en la venta al exterior de los productos de la comunidad). En efecto, la producción de maíz y frijol

<sup>12</sup> Taylor y Yúnez-Naude, "Impactos de las reformas económicas...", *op. cit.*

<sup>13</sup> En el caso de que el pueblo no se hubiera beneficiado de los precios de garantía, la disminución de la tasa de emigración provocada por el escenario simulado sería mucho mayor.

se reducirá, pero a una tasa de un tercio menor a la que resultaría de no haber aumentos en la productividad, y la oferta de ganado aumentaría notablemente; asimismo, la emigración bajaría casi 7 por ciento.

Los resultados indican, pues, que puede haber políticas de transición alternativas que reducirían, más que Procampo, las presiones a la emigración y los impactos negativos en la producción e ingresos rurales de la liberación del precio del maíz.<sup>14</sup>

Por supuesto, no todos los pueblos rurales de México envían migrantes internacionales. Resultados preliminares del trabajo de campo que estamos realizando en la sierra norte de Puebla indican que, a diferencia de las comunidades rurales de migrantes del centro de México, la vinculación de sus pueblos con la economía internacional se está iniciando mediante el mercado de productos especializados (café y vainilla orgánicos) y no por medio de la emigración. Esto abre caminos para que sus habitantes mejoren sus niveles de bienestar sin la necesidad de recurrir a las remesas. No obstante, sus precarias condiciones de vida limitan estas opciones y los están llevando a un deterioro ecológico de su entorno ambiental.<sup>15</sup>

La diversidad del México rural –no sólo la que se da entre la economía empresarial y la campesina, sino entre los componentes de la última

<sup>14</sup> J. E. Taylor y Antonio Yúnez-Naude, "Agricultural Policy Reforms and Village Economies: A Mexican Village CGE Analysis" (mimeo.), versión ampliada de "Market Reforms, Rural Incomes and Migration: A Mexican Village CGE Analysis", American Agricultural Economists Association, 1994 Annual Meeting, San Diego, California, agosto de 1994. He obtenido conclusiones similares a partir de un "mega" nacional (Yúnez-Naude, "El Tratado de Libre Comercio y la agricultura mexicana...", *op. cit.*). Aunque Levy y van Wijnberger no incluyen en sus simulaciones a Procampo, presentan resultados de interés sobre los impactos de políticas de transición distintas al programa oficial. Levy y van Wijnberger, *op. cit.*

<sup>15</sup> Importa señalar que las reformas económicas y la crisis pueden impulsar un proceso de involución campesina, al ejercer presiones para que los campesinos recurran más a la economía familiar y a sus recursos naturales. El fenómeno está documentado en el estudio de De Janvry *et al.* (elaborado para el subsector ejidal, con datos de 1990 y 1994, o sea, con información previa al surgimiento de la presente crisis) y por nuestras encuestas recientes en la sierra norte de Puebla (A. de Janvry, E. Sadoulet, B. Davis y G. Gordillo de Anda, "Ejido Sector Reform: From Land Reform to Rural Development", ponencia presentada en el "Taller sobre la Reforma Ejidal", San Diego, California, 25 y 26 de agosto de 1995). Los impulsos a la involución campesina son preocupantes, no sólo porque contravienen los propósitos de modernización rural, sino porque significan la intensificación en el uso de los recursos naturales, proceso que pone en peligro la sustentabilidad del desarrollo.

a lo largo del país— exige la ampliación de los estudios “micro-socio-económicos”.<sup>16</sup> Tal heterogeneidad también indica la necesidad de que los gobiernos de México recurran más a las condiciones locales para el diseño de estrategias de desarrollo rural.<sup>17</sup>

#### CONSIDERACIONES FINALES

Las perspectivas del agro mexicano son, al menos en el corto plazo, sombrías. La agricultura empresarial vive un agudo proceso de transición provocado por las reformas económicas y, sobre todo, porque ha sido profundamente afectada por la actual crisis y por las medidas que el presente gobierno ha tomado para combatirla. Lo anterior es especialmente válido para los productores empresariales de alimentos básicos (granos y oleaginosas) y se refleja en las previsiones de que en este año México tendrá que importar alrededor de 10 mil toneladas de alimentos, de las cuales la mitad será de maíz.

Aunque los efectos de las reformas y la crisis sean menos fuertes para el componente campesino, tales cambios están provocando que, frente a la depresión del mercado de trabajo nacional, los campesinos sin tradición migratoria internacional utilicen más intensivamente sus recursos y, los que la tienen, recurran con mayor frecuencia al mercado laboral de Estados Unidos. Sin ignorar las limitaciones que la crisis le impone a la acción estatal, considero que el gobierno debe hacer esfuerzos para sentar las bases de un desarrollo agropecuario sostenido y sustentable.

No obstante que como política general considero sensato recurrir más a los mercados, también pienso que es falsa la presuposición de que al eliminarse la intervención estatal tales mercados estarán, automáticamente, presentes. Una condición para que los agentes económicos se involucren en transacciones mercantiles modernas es que los mercados existan y esto requiere, entre otros factores, de obras de infraestructura en comunicaciones

<sup>16</sup> Esperamos poder hacer una aportación al respecto con las investigaciones que estamos realizando en otras poblaciones típicas del país, ubicadas en los estados de Baja California, Coahuila, México, Michoacán, Morelos, Jalisco, Sonora y, probablemente, Oaxaca y Yucatán.

<sup>17</sup> Lo último significa que debe haber una real participación de los estados y municipios de la federación y de la sociedad civil en la toma de decisiones, proceso que apenas comienza a darse en México y que no es ajeno a los problemas que impone la permanencia del cacicazgo en su medio rural.

y transportes, deficiente o nula en muchas regiones del México rural. Frente a las externalidades que hay para este tipo de inversiones es, pues, necesaria una política de transición, es decir, que el retiro de los controles estatales esté acompañado de la creación o promoción de inversiones en obras infraestructurales.<sup>18</sup> Condición adicional para un cabal funcionamiento de los mercados y para lograr aumentos en la productividad de las regiones campesinas es que sus agentes tengan acceso a la información y capacidad para utilizarla, lo cual demanda, además de la creación de obras para la comunicación, el mejoramiento de los niveles de educación básica.

De lo anterior se desprende que, además de los preceptos generales como los de liberación, una estrategia de desarrollo rural debe incluir programas específicos (regionales, municipales y locales), que recojan los problemas prioritarios por resolver. En otros términos, una política de desarrollo rural basada en los principios del liberalismo económico también debe de tomar en cuenta la heterogeneidad prevaeciente en el agro mexicano e incluir diagnósticos microrregionales. Con ello se conocerán, entre otros, los límites existentes para una cabal vigencia de las señales proporcionadas por los precios o si la presencia de los mercados es insuficiente o contraviene los objetivos de un desarrollo agropecuario sustentable. A partir de las condiciones en las que opera el componente mayoritario del agro mexicano y de la ausencia de opciones alternativas al uso de los recursos de la economía campesina, pongo en duda la eficacia de los procesos vigentes de apertura y liberación para resolver los problemas de producción y pobreza del México rural y, en consecuencia, para reducir los flujos migratorios del agro mexicano a Estados Unidos.

<sup>18</sup> Aunque estas medidas son especialmente válidas para las zonas campesinas, también abarcan regiones rurales más favorecidas, incluso aquellas de agricultura empresarial. Un ejemplo de ello es el franco deterioro de la carretera transpeninsular de los estados de Baja California, la principal vía usada para transportar a Estados Unidos los cultivos estatales de exportación.



# EL SECTOR SERVICIOS EN LA APERTURA ECONÓMICA Y EL TLCAN

FERNANDO DE MATEO\*  
*Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*

A la memoria de Roberto García Benavides

## LA ECONOMÍA DE LOS SERVICIOS

Los servicios constituyen 70% del PIB y 65% del empleo total de México. Están compuestos por actividades tan disímbolas como los servicios de valor agregado de telecomunicaciones y los servicios de hojalatería para automóviles y los de lavado de ventanas. De hecho, cuando se habla de este sector, la gente suele asociarlo con los servicios al consumidor, tales como los últimos mencionados o los de comida rápida.

La llamada “teoría de las tres etapas”, iniciada por Fischler y Clark en los años treinta<sup>1</sup> y posteriormente desarrollada por múltiples autores, señala que el desarrollo económico de un país se inicia con la producción primaria como motor del crecimiento, pasa posteriormente a la industria —en especial, la manufacturera— y, de ahí, a los servicios. En general, se ve a los servicios como improductivos e innecesarios (con la posible

\*El autor es Director General de Negociaciones de Servicios y Europa, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Secofi. Se agradecen los comentarios realizados por Manuel Luna a una versión preliminar de este trabajo, así como la asistencia estadística de Manuel Basurto. Las ideas expresadas y los conceptos expuestos son de la exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>1</sup>A. Fischler, “Production, Primary, Secondary and Tertiary”, *Economic Record*, junio de 1939; C. Clark, *The Conditions of Economic Progress*, MacMillan y Compañía, 1940. Desde el siglo pasado, Friederich List ya apuntaba hacia esta teoría.

excepción de los servicios infraestructurales primarios, *i.e.*, los transportes, vías de comunicación y puertos), y que generan empleos también improductivos y mal remunerados. En los países desarrollados se les considera como un efecto de su desindustrialización y en los que están en desarrollo se les identifica con el crecimiento del sector informal de la economía. De ahí la importancia que otorgan los teóricos del desarrollo a lograr la industrialización de los países y la que dan ciertos economistas y políticos de países desarrollados a “reindustrializar” sus economías, generalmente mediante la aplicación de restricciones arancelarias y no arancelarias a la importación.

No obstante estos argumentos, como se verá más adelante, no es posible afirmar que los servicios sean improductivos, ineficientes, ni tampoco que generen empleos mal pagados. Como en el caso de los otros sectores económicos, existen diferencias muy importantes entre las distintas actividades que las componen. El argumento utilizado es que, por un lado, la manufactura es más eficiente y productiva y, por el otro, que genera mayores empleos mejor pagados.

Por lo regular los países no han seguido las tres etapas mencionadas. Por ejemplo, en Estados Unidos los servicios representaban a principios de siglo 55% del PIB. En México la proporción era de 52% en 1895 (¡hace 100 años!). La participación de la industria manufacturera en Estados Unidos llegó a un máximo de 34% en 1943, en pleno esfuerzo bélico (ahora es menor a 20%). En México aumentó de 9.1%, hace un siglo, a un máximo de 24.3% en 1980, en la cúspide del auge petrolero. En la actualidad, el PIB en México se distribuye como se muestra en el cuadro 1.

Sin embargo, es en materia de empleo donde la industrialización del país (entendida como el crecimiento sostenido de la producción manufacturera) no ha respondido a las expectativas de los que vieron en ésta la solución de sus problemas de crecimiento y empleo, incluida la absorción de la mano de obra rural que se desplaza hacia las ciudades y la que entra en el mercado de trabajo como consecuencia del rápido crecimiento demográfico, como se puede apreciar en el cuadro 2.

**CUADRO 1**  
**PIB: Participación sectorial (enero-marzo de 1996)**  
**(porcentajes)**

<i>Sector</i>	<i>Participación</i>
Agropecuario	5.8
Minero	1.7
Manufacturero	21.9
Construcción	4.1
Electricidad, gas y agua	0.4
Comercio	18.7
Servicios	46.5

Nota: Comercio y construcción son generalmente considerados como servicios, en tanto que la electricidad, gas y agua quedan excluidos de este sector. Los porcentajes provienen de estadísticas expresadas a precios corrientes.

Fuente: INEGI.

**CUADRO 2**  
**Participación de la industria manufacturera en el empleo total**  
**(porcentajes)**

<i>Año</i>	<i>Participación</i>
1895	11.7
1900	12.3
1910	11.7
1921	10.9
1930	13.4*
1940	10.9
1950	12.0
1960	14.1
1970	13.5
1980	12.0
1985	11.6
1990	11.1
1995	10.0

\* Incluye construcción

Fuente: INEGI

Por otra parte, ni la teoría de las tres etapas ni la percepción convencional sobre los servicios toman debidamente en cuenta los encadenamientos intersectoriales. Si tales encadenamientos han sido siempre importantes (al transporte y a los servicios financieros, por ejemplo, siempre se les ha reconocido una fuerte incidencia en los costos de producción de la industria manufacturera), la revolución científica y tecnológica que se aceleró a partir de mediados de los años setenta ha determinado, entre otras cosas, crecientes encadenamientos intersectoriales entre la manufactura y los servicios, con base en vínculos de alta tecnología. Desde este punto de vista los relevantes no son los *servicios al consumidor*, sino los *servicios al productor*, es decir, los que utiliza el productor de bienes o de otros servicios en su proceso productivo.<sup>2</sup>

Estos encadenamientos en gran medida son responsables de la sustitución de las llamadas “tecnologías duras”, las incorporadas en los equipos, por “tecnologías suaves”, las que son independientes de los equipos. Estas nuevas tecnologías son intensivas en información, conocimientos y organización. Permiten desde la manufactura flexible hasta la elaboración a distancia y modificación interactiva del plano de un edificio o de una presa. De hecho, el crecimiento económico mundial ha dejado de estar basado en la energía barata para ahora depender de la información, también barata, complementada por la utilización intensiva de los conocimientos y nuevas formas de organización productiva. Las nuevas tecnologías han tenido una influencia fundamental no sólo en el *mejoramiento* de los servicios *tradicionales* a las empresas productoras de bienes y de otros servicios, sino también en el surgimiento a ritmos crecientes de *nuevos* servicios. De hecho, se ha producido una *revolución de los servicios*,<sup>3</sup> que ha sido determinante en la participación estratégica de este sector en el proceso productivo global.

<sup>2</sup> Ejemplos de servicios al productor son las telecomunicaciones básicas (e.g., servicios telefónicos y de fax), los servicios de telecomunicaciones de valor agregado (que van desde los cajeros automáticos y el correo electrónico, hasta la manipulación de información a larga distancia por medio del internet), los servicios bancarios, de seguros y de casa de bolsa, los servicios de contadores, ingenieros, arquitectos y abogados, los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo de carga, los servicios de publicidad, los de investigación y desarrollo, los servicios de “software a la medida”, los servicios de alquiler de inmuebles no residenciales, los de reparación, etc. Sin embargo, es claro que muchos de los servicios arriba mencionados también son utilizados directamente por el consumidor.

<sup>3</sup> Para una descripción de la revolución de los servicios, véase por ejemplo, UNCTAD,

LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y  
LA LIBERACIÓN COMERCIAL EN BIENES

Para entender los efectos que los servicios pueden ocasionar en una economía como la mexicana es necesario echar un vistazo hacia atrás a fin de observar el desarrollo que el sector ha tenido en el pasado. Sin embargo, antes es necesario hacer un breve repaso de lo ocurrido en el campo de los bienes para tenerlo como punto de referencia. Utilizando modelos como los de Chenery y Balassa para determinar la contribución de la demanda interna, la sustitución de importaciones y las exportaciones al producto interno total y al sectorial, pueden definirse las siguientes etapas en la industrialización del país (las fechas se proporcionan como referencias aproximadas):

- 1) Sustitución de importaciones de bienes de consumo simples (1940-1960) y de bienes intermedios simples (1950-1960).
- 2) Sustitución de importaciones de bienes de consumo complejos (1960-1970) y bienes intermedios complejos (1960-1975).
- 3) Sustitución de importaciones de bienes de capital (1965-1975).
- 4) Desarrollo de un modelo de sector líder (1978-1982).<sup>4</sup>

Por lo tanto, el modelo de sustitución de importaciones tiene una duración cercana a cuatro décadas. Al volverse obsoleto debido a que ya no puede ser el motor del desarrollo del país, se sustituye por un modelo de sector líder (el petróleo), durante el cual se produce una *sustitución negativa de importaciones* y es la demanda interna la que contribuye con el grueso del crecimiento económico. Poco tiempo después, el modelo cae estrepitosamente, a la misma velocidad que el precio internacional del petróleo.

Después viene un periodo que busca el establecimiento de un nuevo modelo, más orientado *hacia afuera*. En 1983 se empiezan a eliminar per-

---

*Trade and Development Report*, 1988, Naciones Unidas, 1989; "La internacionalización de los servicios y los países en desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1996; A. Bressand y K. Nicolaidis (comps.), *Strategic Trends in Services*, 1989.

<sup>4</sup> Véanse, R. Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)*, FCE, 1977, y F. de Mateo "Pautas para la política comercial", en R. Dávila y A. Violante, *México, una economía en transición*, Limusa, Colegio Nacional de Economistas, 1984.

misos previos. Se entra en el GATT en 1986<sup>5</sup> y, de manera unilateral, se inicia un proceso de liberación que tiene su momento cumbre en 1988, cuando se eliminan prácticamente todos los permisos previos de importación, se establece un arancel máximo de 20% (en lugar de uno de 100%) y el arancel promedio ponderado por importaciones se reduce a alrededor de 10% (a partir de 27%).<sup>6</sup> Sin embargo, durante gran parte de los años ochenta el tipo de cambio experimentó durante largos periodos un importante margen de subvaluación, que evidentemente actuó como un arancel, también elevado. No obstante este grado de subvaluación, la sustitución de importaciones no llegó a ser en momento alguno el principal motor del crecimiento del país durante ese periodo.

#### LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA LIBERACIÓN COMERCIAL EN LOS SERVICIOS

Para analizar lo que ha ocurrido en México en materia de servicios<sup>7</sup> es necesario, primero, definir qué se entiende generalmente por comercio de servicios. No obstante que el debate aún continúa, después de largas discusiones académicas y durante las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, conocido también, sin gran originalidad, como

<sup>5</sup> El *primer acceso* de México al GATT acarreó, durante 1979 y principios de 1980, uno de los debates más acalorados que se haya dado en la historia económica reciente del país. La discusión se centraba en la pérdida de la soberanía y en la posible invasión de todos los productos imaginables hacia los supermercados mexicanos. La realidad es que se había negociado un Protocolo de Acceso que permitía el mantenimiento de los permisos previos para un gran número de sectores, así como aranceles que variaban entre 50 y 100 por ciento. Se reducían los aranceles para sólo un par de centenas de productos de un universo de alrededor de 11 mil. En el *segundo acceso*, en septiembre de 1986, el debate no fue tan acalorado como en 1979. Aunque el Protocolo de Acceso no fue tan flexible, los aranceles negociados se establecieron por arriba de 40% en promedio, además de que se mantuvieron los permisos previos de importación para sectores como el agrícola, el automotriz y el farmacéutico, entre otros. Se redujeron los aranceles a sólo 375 productos. Para una excelente descripción por parte del principal negociador mexicano, véase A. Garrido, *El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, GATT, Concanaco, 1986.

<sup>6</sup> Véase A. Ten Kate y F. de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", partes I y II, *Comercio Exterior*, abril y junio de 1989.

<sup>7</sup> La falta de estadísticas hace imposible un análisis sobre la sustitución de importaciones en, servicios similar al realizado para los bienes.

GATS, existe consenso sobre los siguientes cuatro modos de comerciar los servicios internacionalmente:

- 1) Transfronterizamente (por ejemplo, el correo electrónico).
- 2) La prestación de un servicio en el exterior (por ejemplo, servicios de hotelería a un turista extranjero).
- 3) Mediante el establecimiento de una empresa prestadora de un servicio (por ejemplo, el establecimiento de un banco extranjero).
- 4) Mediante la movilidad de un prestador de servicios (por ejemplo, los servicios prestados por un ingeniero extranjero).

Tomando en cuenta estos cuatro modos de prestación, puede determinarse que la sustitución de importaciones en servicios empezó antes y concluyó después que en materia de bienes y fue quizá más profunda.<sup>8</sup> Existen evidencias de que, tomando como norma los precios y calidades internacionales, en México, durante el modelo de sustitución de importaciones, particularmente durante sus últimos años, la prestación de servicios puede haber sido aún menos eficiente que la producción de bienes.

Es en la oferta de servicios mediante la movilidad del prestador físico donde se inicia el proceso sustituidor de importaciones en este sector, desde principios de siglo. A partir de la terminación de la segunda guerra mundial este proceso se hace más profundo, como respuesta a la mayor rapidez y reducción de los costos de los medios de transporte de pasajeros. La sustitución de importaciones de servicios transfronterizos se inicia poco después (años veinte) y se acelera durante las siguientes décadas. A mediados de los setenta ya se habían sustituido prácticamente todas las importaciones en este modo de prestación. En muchos casos, la "sustitución" se realiza incluso antes de que haya importaciones; esto ocurrió con muchos nuevos servicios de tecnologías avanzadas surgidos a partir de los años setenta.

La sustitución de importaciones en materia de presencia comercial (bajo la forma de transferencia a los nacionales del control de las empresas proveedoras de servicios) se inicia con posterioridad a la de servicios transfronterizos (años treinta) y cobra fuerza en los cincuenta y sesenta, llegando a su clímax a mediados de los setenta con la expedición de la

<sup>8</sup> Para un análisis detallado del proceso de sustitución de importaciones y su liberación comercial, véase F. de Mateo y F. Carner, "El sector externo de los servicios", *Comercio Exterior*, febrero de 1996.

Ley de Inversión Extranjera de 1973. La estatización de las empresas productoras de servicios puede considerarse como la etapa superior en la sustitución de importaciones, particularmente cuando esa estatización se consagra en la Constitución Política con el claro propósito de hacerla irreversible.

Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en muchos otros países de América Latina, México (salvo en un corto periodo por todos conocido) nunca utilizó los controles cambiarios como un instrumento para sustituir importaciones de servicios al restringir la movilidad del consumidor.

El proceso de liberación de los servicios se inicia a finales de los años ochenta con la expedición del Reglamento a la Ley de Inversión Extranjera de 1973. El proceso se acelera como resultado de las negociaciones encaminadas al establecimiento de tratados de libre comercio entre México y sus socios comerciales de Norteamérica y América Latina y, en menor medida, en el GATS, en el marco de la Ronda Uruguay. Sin embargo, la liberación no queda constreñida al ámbito de negociaciones comerciales, aunque en muchos casos *la negociación internacional se realiza a posteriori*. Un ejemplo de lo anterior es la apertura del sector de las telecomunicaciones básicas. Primero se realiza de manera unilateral, pero sus resultados son objeto de negociación en el marco de la OMC; es decir, se obtiene reciprocidad de esa apertura.

La negociación de servicios en la Ronda Uruguay se refirió tanto a la elaboración del GATS como a la negociación de concesiones propiamente dichas.<sup>9</sup> El GATS se basa en los cuatro modos de prestación internacional de los servicios a los que arriba se hace referencia y sus principios básicos se refieren al *acceso al mercado, el trato nacional y el trato de nación más favorecida*. Las concesiones se intercambian con base en listas *positivas*, es decir, si un sector o actividad de servicios no se inscribe en la "lista" de un país, entonces no se está otorgando concesión alguna en esa actividad y sector. Si un sector o actividad sí se inscribe en esa "lista", las concesiones dependerán de las *condiciones* en que se otorgue la concesión. Por ejemplo, si se inscribe el sector de la construcción, pero en lo relativo al acceso al mercado se establece la condición en el tercer modo

<sup>9</sup> Para un recuento de esas negociaciones y de sus resultados, véase F. Jaramillo, "Las negociaciones sobre el comercio de servicios", y F. Prieto, "Acuerdo multilateral para el comercio de servicios", en P. Leyva (comp.), *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*, Clepi, PNUD, noviembre de 1994. Véase también, F. de Mateo y F. Carner, "Los servicios en la Ronda Uruguay", *Comercio Exterior*, noviembre de 1994.



de prestación del servicio de que sólo se permitirá un máximo de 30% de capital extranjero, esta última será la concesión otorgada por el país de que se trate.

En esas negociaciones, los países desarrollados otorgaron un mayor número de concesiones que las naciones en desarrollo. Generalmente, estas últimas incorporaron relativamente pocas actividades a sus "listas" e inscribieron concesiones por debajo de la liberación ya consagrada en su legislación interna. Las negociaciones sobre servicios financieros, telecomunicaciones básicas y transporte marítimo quedaron inconclusas en la Ronda Uruguay y ahora se pretende concluir las.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en los demás tratados de libre comercio que México ha suscrito o está negociando con otros países de América Latina,<sup>10</sup> los principios básicos son *trato nacional, trato de nación más favorecida y no obligatoriedad de la presencia local*. Como principio subsidiario se encuentra la eliminación de las restricciones cuantitativas, tales como restricciones al número permitido de proveedores de un servicio. Estos principios cubren el concepto de *acceso al mercado* contenido en el GATS.

Los tratados de libre comercio también incluyen los cuatro modos de prestación a que antes se hace referencia. A diferencia del GATS, cubren todos los sectores y actividades de servicios. Sin embargo, se permiten tomar *reservas* respecto de ciertas actividades o sectores con relación a la aplicación de uno o varios de los principios mencionados. De esta manera, la negociación consiste en el establecimiento de estas reservas. En el caso de México, se tomaron reservas sobre todos los principios para todas aquellas actividades de servicios reservadas al estado o a mexicanos. También se inscribieron reservas para actividades tales como la radio y la televisión, las telecomunicaciones básicas y el cabotaje en transporte carretero, entre otras. Para otras actividades se mantuvo la liberación limitada existente. En otras más se estableció un calendario de liberación o se liberó a la entrada en vigor del tratado de libre comercio correspondiente y, en el resto, se consolidó la apertura.

Como contrapartida, se liberó el mercado de nuestros socios comerciales para aquellos servicios de interés para México. De esta manera, esos tratados han permitido liberar el comercio de servicios, obteniéndose una liberación recíproca. Con todo, en el caso del TLCAN las reservas to-

<sup>10</sup> Los capítulos sobre servicios en todos estos tratados son muy similares. El tratado con Chile, negociado en 1991, sólo cubre el sector de los bienes.

madras por México fueron mayores en amplitud y en el número de sectores y actividades que las adoptadas por Estados Unidos y Canadá.

De interés especial para el tema de esta mesa redonda son dos conjuntos de disposiciones contenidos en los tratados de libre comercio negociados por México: el reconocimiento mutuo de licencias y certificados en servicios profesionales, por un lado, y la entrada temporal de personas de negocios, por el otro. En lo que sigue se hace referencia especial al TLCAN.

En el primer caso, las partes se comprometen a *incentivar* a sus agrupaciones de profesionales a entrar en negociaciones para elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados y a presentar a la Comisión de Libre Comercio recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo. Entre los criterios se encuentran la educación, exámenes, experiencia, conducta y ética, desarrollo profesional, conocimiento local, etc. Hasta el momento, alrededor de una docena de gremios mexicanos de profesionales ha establecido contacto con sus contrapartes. Los que más han avanzado han sido los ingenieros.

En materia de ingreso temporal de personas de negocios, se facilita la entrada de cuatro categorías de personas: 1) visitantes de negocios; 2) comerciantes e inversionistas; 3) transferencias intracompañías y, 4) profesionales (permitir la entrada temporal no otorga el derecho al ejercicio profesional, sino solamente, por ejemplo, a la docencia, a la investigación o a prestar servicios en una empresa). Estas personas pueden permanecer durante un periodo limitado de tiempo (por ejemplo, un año con renovaciones hasta por dos años más) en el territorio de la otra parte para ejercer las actividades señaladas. No se modifica la legislación vigente, pero se le da más transparencia y se termina con la discrecionalidad de los funcionarios de migración.

#### LA RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN COMERCIAL A LOS BIENES Y A LOS SERVICIOS

Si bien tiene sus méritos propios como una manera de lograr una mayor eficiencia y productividad, la liberación comercial en servicios es, en parte, resultado de la liberación en materia de bienes. Esto puede explicarse mediante el concepto de protección efectiva.<sup>11</sup> La protección efec-

<sup>11</sup> Véase De Mateo y Carner, "El sector externo...", *op. cit.*

tiva mide la protección que *realmente* se otorga a los productos por medio de la política comercial. La protección efectiva que se da a un producto mide el exceso porcentual del valor agregado nacional sobre el del mercado mundial que puede obtenerse debido a las medidas proteccionistas aplicadas tanto a ese producto como a sus insumos.<sup>12</sup> Cuanto mayor sea la protección otorgada al producto terminado (por medio de aranceles y otras medidas tales como permisos previos) y menor la protección proporcionada a sus insumos, mayor será la protección efectiva concedida al primero. De la misma manera, conforme mayor sea la protección ofrecida a los insumos, menor será la protección efectiva de que goce el producto terminado.

En los cálculos, por lo regular se supone que la protección nominal de los servicios es igual a cero o se hacen supuestos equivalentes. Estos últimos, además de la dificultad intrínseca de hacer comparaciones internacionales de precios en servicios, se deben en esencia a la concepción de que “los servicios no se comercian internacionalmente” y a que, aunque así fuera, “los servicios no son importantes para la producción de mercancías”. Pero, como ya se mostró, los servicios 1) se comercian internacionalmente y 2) son importantes para la producción de mercancías. Por lo tanto, en la ecuación (1) puede observarse que, al contrario de lo que ocurre en un modelo de sustitución de importaciones donde la protección que se otorgue a los servicios es irrelevante,<sup>13</sup> si se inicia un proceso de liberación en materia de bienes es necesario liberar alícuotamente los servicios que participan en el proceso de producción de bienes,<sup>14</sup> o de lo contrario se afectaría negativamente la protección efectiva de los productos terminados,<sup>15</sup> propiciando una reasignación de recursos del sector de los bienes hacia el de los servicios.

<sup>12</sup> En términos matriciales, el nivel de protección efectiva puede expresarse como sigue:  $Z_i = (t_i - S A_{ij}t_j) / (1 - S A_{ij})$  (1)

Donde  $Z_i$  es la protección efectiva al producto  $i$ ;  $t_i$  es la protección nominal al producto terminado  $i$ ;  $t_j$  es la protección nominal al insumo material  $j$ ;  $A_{ij}$  es el coeficiente técnico de la matriz de insumo producto; es decir, la cantidad del insumo  $j$  necesaria para producir el producto terminado  $i$ .

<sup>13</sup> Salvo si una elevada protección a los insumos desprotege al producto terminado.

<sup>14</sup> No hay que olvidar que en la producción de servicios se insumen otros servicios, por lo que el argumento del texto también es válido para este sector.

<sup>15</sup> El sesgo contra las exportaciones se define como el exceso porcentual del valor agregado nacional que puede obtenerse como resultado de la protección al producir para el mercado nacional, sobre el que puede obtenerse al exportar. De esta manera, al liberarse

No es necesario insistir en que lo anterior es particularmente importante en vista de los recientes desarrollos tecnológicos en materia de servicios. Sobre el particular, con las restricciones existentes hasta fecha muy reciente en materia de comercio de servicios (en sus diferentes modos de prestación), muchos de ellos no podían obtenerse en México. Por sólo mencionar un ejemplo referido a un servicio de moda, si se aplicaran las regulaciones existentes hasta diciembre de 1993 a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, en México todavía no se tendría disponible el servicio de Internet, pues, por un lado, se pedía que la mayoría de los equipos estuvieran instalados en territorio mexicano y, por el otro, no se permitía más de 49% de inversión extranjera en las empresas prestadoras de estos servicios.

Otro ejemplo sería, en el caso de una economía cerrada, la falta de incentivos para la utilización de la manufactura *just in time*. En efecto, por una parte, si la protección otorgada a la manufactura impone un sesgo a la exportación y, por el otro, se aplican restricciones a la importación de *software*, no se permiten las telecomunicaciones intracorporativas (*i.e.*, redes privadas de telecomunicación entre los fabricantes del producto terminado y los productores de sus insumos) y se limita la prestación de servicios de valor agregado, sin que sea necesario describir el resultado con todas sus letras. Los ejemplos pueden multiplicarse en todos los sectores de servicios y en todos los modos de prestación: transportes (marítimo, por ferrocarril, carretero); financiero (seguros, bancos, casas de bolsa, etc.), profesionales, construcción, hoteles y restaurantes, comercio al por mayor y al menudeo, etcétera.

En pocas palabras, dadas las nuevas y dinámicas tecnologías, que hacen de los servicios un elemento fundamental, y tomando en cuenta los encadenamientos entre bienes y servicios, el corolario es que aquel país que no cuente con los nuevos servicios y los servicios mejorados a los precios y calidades que se ofrecen internacionalmente tendrá nulas posibilidades de desarrollarse o de acelerar su desarrollo económico.<sup>16</sup> Un modelo de sustitución de importaciones no parece ser, ni haber sido en el pasado, la solución para lograr este cometido. De hecho, podría postularse que los modelos de sustitución de importaciones en bienes y servicios

---

el producto terminado, pero no sus insumos, ese sesgo se reducirá más lentamente que si hubiera una liberación proporcional en bienes y servicios. Si se elimina la protección al producto terminado mas no a sus insumos, el resultado es la eliminación del sesgo contra las exportaciones, pero una protección efectiva negativa para el producto terminado.

<sup>16</sup> Viéndolo en retrospectiva, es muy probable que un factor importante de la falta

tienen mayores posibilidades de funcionar dentro de un ambiente internacional de tecnologías relativamente estáticas (como fue el caso hasta la década de los años setenta), que en un ambiente de cambios tecnológicos vertiginosos, como los que está viviendo el mundo desde hace, por lo menos, dos décadas.

#### LAS CRISIS ECONÓMICAS RECIENTES

En el cuadro 3 se muestra que, con la excepción de algunos años de la década de los ochenta, la balanza comercial y la balanza en cuenta corriente de México han estado siempre en déficit. Al analizar los años previos a las tres últimas crisis económicas, es interesante observar que, utilizando el índice de precios al consumidor de Estados Unidos como deflactor, a precios de 1994 los déficit en cuenta corriente de 1981 y de 1994 son prácticamente iguales (26 306 millones de dólares y 28 785 millones, respectivamente), en tanto que el de 1975 ascendió a 10 759 millones. Cabe destacarse que en ninguno de los periodos anteriores al estallamiento de una crisis los servicios no factoriales tuvieron un papel importante en el déficit corriente.

En todos ellos, lo que contribuyó de manera muy importante fueron las consecuencias de *shocks* externos o bien éstos fueron el disparador de la crisis correspondiente. En el periodo anterior a la crisis de 1976, México era importador neto de petróleo y la crisis energética iniciada en 1973 aumentó sensiblemente el valor de las importaciones de este producto. En 1981, no sólo exportábamos grandes cantidades de petróleo (más de 80% de las ventas totales al exterior), sino que éste servía como garantía para la captación de deuda externa. La caída en su precio internacional precipitó la crisis. En 1994, el ingreso de capitales externos financiaba un importante déficit en cuenta corriente; el aumento en las tasas

---

de eficiencia económica del “socialismo real” en Europa central y oriental haya sido la poca o nula atención que se dio al desarrollo de los servicios al productor. Por ejemplo, la falta de servicios adecuados de almacenamiento, de transporte y de ubicación de vehículos, como el *trunking*, propició la pérdida anual de 25% de las cosechas de granos básicos a finales de los años ochenta en la antigua URSS. Lo mismo puede decirse de la industria manufacturera, pues la falta de los servicios necesarios hizo cada vez más difícil manejar de manera adecuada los cada vez más complejos encadenamientos industriales y, por lo tanto, la planificación de la economía.

CUADRO 3  
Cuenta corriente de la balanza de pagos  
(millones de dólares)

<i>Años</i>	<i>Saldo cuenta comercial</i>	<i>Saldo servicios no factoriales</i>	<i>Saldo cuenta corriente</i>
1970	(1 038.0)	184.0	(1 188.0)
1971	(890.0)	299.0	(929.0)
1972	(1 096.0)	417.0	(1 006.0)
1973	(1 820.0)	636.0	(1 529.0)
1974	(3 296.0)	467.0	(3 226.0)
1975	(3 637.0)	198.0	(4 442.0)
1976	(2 644.0)	423.0	( 3 683.0)
1977	(1 054.0)	802.0	(1 597.0)
1978	(1 855.0)	850.0	(2 693.0)
1979	(3 162.0)	634.0	(4 870.0)
1980*	(3 058.0)	(1 772.0)	(10 434.0)
1981	(3 877.0)	(3 271.0)	(16 241.0)
1982	7 046.0	(1 717.0)	(5 890.0)
1983	14 104.0	(294.0)	5 860.0
1984	13 184.0	(285.0)	4 184.0
1985	8 398.0	(586.0)	802.0
1986	5 020.0	(449.0)	(1 374.0)
1987	8 788.0	335.0	4 241.0
1988	2 610.0	3.0	(2 377.0)
1989	405.0	(469.0)	(5 822.0)
1990	(882.0)	(1 920.0)	(7 449.0)
1991	(7 279.0)	(1 751.0)	(14 892.0)
1992	(15 933.0)	(2 296.0)	(24 438.0)
1993	(13 480.0)	(1 676.0)	(23 399.0)
1994	(18 464.0)	(1 955.0)	(29 420.0)
1995	7 089.0	1 240.0	(654.0)

Fuente: "La economía mexicana en cifras" con datos del Banco de México.

\* Por cambios metodológicos del Banco de México en algunos rubros de la balanza de pagos, los datos comprendidos entre 1970-1979 no son comparables con años de 1980-1995.

de interés en Estados Unidos (casi se duplicaron) provocó una reducción en los flujos de ahorro externo.

En 1975 el modelo de sustitución de importaciones ya estaba agotado. Las exportaciones no pudieron compensar el rápido crecimiento de las importaciones de petróleo y de otros productos (originadas por la creciente sobrevaluación del tipo de cambio),<sup>17</sup> mientras que el déficit público también fue muy elevado. La respuesta, como en toda crisis del sector externo anterior, consistió en imponer fuertes restricciones a la importación, reducir el déficit gubernamental y seguir una política monetaria contraccionista. La recesión económica duró poco debido al descubrimiento y explotación de amplios campos petrolíferos.

A diferencia de la de 1976, la crisis de 1982 no tiene su manifestación en la balanza comercial, sino en la cuenta de servicios factoriales. Además del enorme déficit en cuenta corriente, se observa una elevada sobrevaluación del tipo de cambio y un déficit público que llega a 17% del PIB. Nuevamente se enfrenta la crisis con restricciones a la importación (permiso previo a la importación de *todos* los productos; aranceles hasta de 100%), reducciones en el déficit público y política monetaria contraccionista. La diferencia con 1976 (y, sobre todo, con 1994) es que no se tiene a mano ningún modelo de desarrollo que permita salir de la recesión rápidamente.

En 1994 se observa una sobrevaluación considerable del tipo de cambio,<sup>18</sup> un importante déficit en la cuenta comercial y en la cuenta corriente, pero a diferencia de lo ocurrido en las dos crisis anteriores, las finanzas públicas no manifestaban un desequilibrio importante. Debido al aumento de las tasas de interés en Estados Unidos y, sobre todo, a los sucesos políticos de ese año, lo que provoca la crisis es una pérdida de confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, con la consecuente

<sup>17</sup> Las exportaciones crecieron relativamente rápido en los años anteriores a la crisis de 1976. Sin embargo, una parte importante de ese crecimiento se debió a fuertes subsidios a la exportación de manufacturas. Como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit gubernamental, se redujeron los subsidios sustancialmente y, con ello, las exportaciones.

<sup>18</sup> Aun cuando en términos de la *paridad del poder de compra* un tipo de cambio esté sobrevaluado cuando el ingreso de divisas supera a la salida de divisas (*i. e.*, la oferta supera a la demanda de divisas), entonces el tipo de cambio está subvaluado. Esto es lo que ocurrió en México durante un periodo relativamente prolongado antes de que, en 1994, se comenzaran a perder reservas internacionales y se acelerara la emisión, sobre todo de "Tesobonos" para poder financiar el déficit en cuenta corriente.

salida masiva de divisas. No sólo el ahorro externo deja de ser suficiente para financiar el déficit en cuenta corriente, sino que la reducción en las reservas internacionales es notoria: en enero de 1994 ascendían a 30 mil millones de dólares; a principios de diciembre se habían reducido a cerca de 5 mil millones.

La magnitud de la depresión económica iniciada con la crisis de diciembre de 1994 no tiene paralelo en la historia reciente de México (salvo en la Gran Depresión). La caída del PIB en 1995 fue de cerca de 7% (sólo en el segundo trimestre de 1995 respecto del mismo periodo de 1994, la reducción fue de 10.5%). Sin embargo, gracias a la liberación emprendida a mediados de los años ochenta, en esta ocasión se tenía un modelo económico aplicable para poder salir con rapidez de esa depresión: las exportaciones. En efecto, sin el componente dinámico de las exportaciones, la caída del PIB en el primer semestre de 1995 habría sido de 15.5% (en lugar del 10.5% observado).<sup>19</sup> Este modelo permitió que la economía haya podido comenzar su recuperación a partir del tercer trimestre de 1995 y que, para el primer trimestre de 1996, la caída del PIB respecto del mismo periodo de 1995 haya sido de sólo 1%, con la perspectiva de que el PIB crezca en 1996 hasta 4% respecto de 1995.

No puede achacarse a la apertura comercial el estallido de la crisis. Por un lado, entre 1990 y 1994 las importaciones crecieron a un promedio de 19.2% (muy por debajo, por ejemplo, del 47.6% de 1977-1981 o del 32% de 1971-1975,<sup>20</sup> ambos periodos caracterizados por importantes restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones). Por otro lado, la participación de las importaciones de bienes de consumo en las importaciones totales no aumentaron en el periodo, al mantenerse en alrededor de 13% (en 1995 se redujeron a 9.3%). Tampoco puede considerarse que el TLCAN haya sido la causa de esta situación, como lo muestra el cuadro 4.

<sup>19</sup> Las estimaciones se basaron en los modelos de Chenery y Balassa, los que, como antes se mencionó, desagregan la contribución de la demanda interna, las exportaciones y la sustitución de las importaciones al PIB.

<sup>20</sup> Se toman estos periodos por ser aquellos en los que los déficit se iniciaron o comenzaron a acelerarse.



CUADRO 4  
**México: saldo comercial por países y bloques comerciales  
 1993-1995**  
*(millones de dólares)*

<i>Región y país</i>	<i>Saldo comercial</i>		
	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
<i>Total</i>	-13 534	-18 528	7 327
<i>Norteamérica</i>	-2 050	-3 283	13 349
<i>Estados Unidos</i>	-2 443	-3 154	2 743
<i>Canadá</i>	393	-138	605
<i>Aladi</i>	-564	-988	1 095
<i>Brasil</i>	-909	-850	235
<i>Centroamérica</i>	470	509	844
<i>Unión Europea</i>	-5 006	-6 242	-3 348
<i>Alemania</i>	-2 422	-2 706	-2 171
<i>Francia</i>	-650	-1 009	-503
<i>Japón</i>	-3 242	-3 783	-2 680
<i>NIC</i>	-1 924	-2 510	-1 328
<i>Resto del mundo</i>	-837	-1 860	-816

Nota: En los NICs se incluye a Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

Fuente: Secofi, con datos de Banxico.

De esta manera, dada la globalidad de los procesos productivos y los rápidos cambios tecnológicos, así como la imposibilidad de volver a los procesos sustituidores de importaciones de bienes y servicios como motores del desarrollo, no sólo es necesario mantener la liberación comercial, sino profundizarla. Asimismo, si las exportaciones han de continuar siendo en el futuro la base para el crecimiento del país, la disponibilidad de los nuevos servicios y de los servicios mejorados en la economía mexicana debe facilitarse aún más.

CUADRO 5  
Personal ocupado por actividad económica (participación)

Años	Agrop., sív.y pesca	Minería	Indust. manufact.	Total	Construcción	Electr., gas, agua	Comer. rest. hot.	Trans. alm. Comunic.	Finanzas seguros inmuebles	Servs. comunic. soc. y pers.
1970	35	1.2	13	51	6	0.3	16	3	2	23
1971	35	1.2	13	51	6	0.3	15	4	2	24
1972	33	1.2	13	52	6	0.3	15	4	2	25
1973	33	1.2	13	53	7	0.3	15	4	2	25
1974	31	1.3	14	54	7	0.3	15	4	2	26
1975	30	1.2	13	55	8	0.3	15	4	2	27
1976	29	1.2	13	57	8	0.3	15	4	2	28
1977	30	1.2	13	56	7	0.3	14	4	2	28
1978	29	1.2	13	57	8	0.3	14	4	2	29
1979	27	1.2	13	59	8	0.3	14	4	2	29
1980	28	1.0	12	59	10	0.4	14	4	2	28
1981	27	1.0	12	60	10	0.4	15	5	2	28
1982	26	1.1	12	61	10	0.4	15	5	2	29
1983	28	1.1	11	60	8	0.4	15	5	2	30
1984	28	1.2	11	60	9	0.4	15	5	2	30
1985	28	1.2	11	60	9	0.5	14	5	2	29
1986	27	1.2	11	60	9	0.5	14	5	2	30
1987	28	1.2	11	60	9	0.5	14	5	2	29
1988	28	1.3	11	60	9	0.5	15	5	2	29
1989	27	1.2	11	61	10	0.5	15	5	2	29
1990	25	1.2	11	62	11	0.5	15	5	2	29
1991	26	1.2	11	62	11	0.5	15	5	2	29
1992	25	1.1	11	63	11	0.5	15	5	2	29
1993	25	1.1	10	63	12	0.5	15	5	2	29
1994(e)	25	1.1	10	64	12	0.5	15	5	2	29

Fuente: "La economía mexicana en cifras, 1988 y 1995"

(e) : Cifras estimadas

## EL EMPLEO EN LOS SERVICIOS

En el cuadro 5 se observa que en México el sector primario continúa contribuyendo con una proporción sustancial del empleo total: 25 por ciento. Como antes se mencionó, en un horizonte de un siglo, la mayor participación de la industria manufacturera en el empleo total fue de 14% en 1960. De esta manera, desde hace por lo menos un siglo lo que ha venido ocurriendo es que se ha transferido empleo directamente del sector primario al terciario.<sup>21</sup>

El hecho es que casi dos terceras partes del empleo total en México se encuentran en el sector de los servicios. El hacer un análisis de éste resulta un tanto limitante debido al carácter mismo de las cifras. Puede mencionarse, por ejemplo, que entre 1970 y 1994 la participación de la construcción en el empleo total se duplicó,<sup>22</sup> llegando a 12 por ciento. La contribución de los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones aumentó de 3 a 5%, en tanto que la de los servicios comunales, sociales y personales pasó de 23 a 29% entre los dos años señalados. Dado que la participación del comercio, restaurantes y hoteles y la de servicios financieros, seguros e inmuebles se mantuvieron prácticamente constantes, la transferencia relativa de empleo intersectorial fue hacia los servicios comunales, sociales y personales y hacia la construcción. Entre 1970 y 1994 el crecimiento del empleo agropecuario y el del industrial son prácticamente iguales (aproximadamente de 33% entre los dos años). Sin embargo, el crecimiento de la productividad manufacturera es mucho más rápido que el de la de cualquier otro sector de la economía, como puede verse en el cuadro 6.

Desde luego, las medidas de productividad utilizadas en el cuadro 6 no son las más apropiadas (como, por ejemplo, lo es el concepto de "productividad de los factores totales" para el caso de la producción de bienes). De hecho, varios estudios sobre servicios muestran que la productividad y su crecimiento son mucho más elevados de lo que sugieren los indicadores generalmente utilizados.<sup>23</sup> Más aún, el grado de

<sup>21</sup> Véase De Mateo, "El sector servicios en México y su contribución al desarrollo", *op.cit.*

<sup>22</sup> Es de destacar que no existe unanimidad al clasificar a la construcción como un servicio, no obstante que su producto final no es transfronterizamente comerciable.

<sup>23</sup> Véase, D. Riddle, *Service-Led Growth*, Praeger, 1986; T. Stanbach, Jr. y T. Noyelle "Productivity in Services, A Valid Measure of Economic Performance", en

**CUADRO 6**  
**Dos medidas de productividad sectorial:**  
**valor agregado / personal ocupado y**  
**participación en el PIB total/participación en empleo total**

<i>Sector</i>	<i>Valor ag. / Pers. ocup.</i>		<i>Part. PIB / Part. empleo</i>	
	<i>1980</i>	<i>1994</i>	<i>1980</i>	<i>1994</i>
Manufactura	0.40	0.57	1.7	2.3
Agropecuario	0.06	0.07	0.3	0.3
Construcción	0.14	0.11	0.6	0.5
Comercio	0.62	0.42	2.0	1.7
Transporte y comunicaciones	0.32	0.38	1.6	1.4
Financiero	0.96	1.32	4.3	5.5
Comunal y personal	0.13	0.14	0.6	0.6

agregación es muy alto para proporcionar una noción adecuada de los niveles de productividad intersectorial. Sin embargo, el cuadro 6 proporciona una idea de la evolución de ésta y nos permite observar, sin ninguna duda, que el mayor dinamismo ha ocurrido en los sectores manufacturero y financiero. Esto explica en parte la pérdida de participación de la contribución de la manufactura al empleo total y la contribución constante del sector financiero al mismo.

Por otro lado, es clara la elevada proporción de personal ocupado en el sector agropecuario respecto del valor agregado que éste genera. Está bien documentado el incentivo que ello proporciona para migrar hacia otros sectores de actividad, por lo que no se insistirá en ello. Por su parte, la construcción y los servicios comunales, sociales y personales muestran una productividad baja, pero decreciente en el primer caso y creciente en el segundo.<sup>24</sup> Finalmente, es importante destacar que la

T. Noyelle (comp.), *Skills, Wages and Productivity in the Service Sector*, Westview Press, 1990. En ellos se indica que existen problemas de medición en la estimación del incremento de la productividad de los servicios y que el mejoramiento en la calidad de los mismos (que para muchos de ellos está sucediendo a un ritmo muy elevado) no se capta en esa medición.

<sup>24</sup> En el sector de servicios comunales, sociales y personales puede haber una gran variación en las actividades productivas que lo componen. Por ejemplo, según estimaciones de Stanbach y Noyelle para el caso de Estados Unidos, los servicios profesionales (que son parte de este sector) son una de las actividades de productividad más elevada. Véase, Stanbach y Noyelle, *op. cit.*

ductividad en el comercio muestra una reducción importante (en las dos medidas de productividad) entre los dos años.

Por otra parte, existe una serie de elementos que inciden directamente en el comportamiento del empleo en el sector de los servicios. En primer término, se analizará el sector de los “servicios al productor” que, como se señaló antes, son aquellos que utilizan los productores de otros bienes y servicios. En los países desarrollados se ha dado un proceso de *externalización* de los servicios al productor. En efecto, servicios que antes se generaban en las empresas productoras de bienes o de otros servicios (como de ingeniería, contabilidad, informática o servicios legales, por mencionar sólo algunos ejemplos), ahora se adquieren de otras empresas proveedoras de servicios. A las primeras les resulta más barato adquirir esos servicios fuera debido, entre otras cosas, a que terminan con los monopolios internos en la prestación de estos servicios y a que los adquieren sólo cuando los necesitan. A las empresas proveedoras les permite lograr economías de escala y de alcance, con sus consecuentes efectos en costos y tasas de retorno. De esta manera, existe una transferencia neta de empleo y de valor agregado entre la manufactura y los servicios. Sin embargo, esta transferencia no es, por supuesto, lineal, dado que existe un aumento en la productividad en uno y otro sectores.

Existen indicios claros de que en México está ocurriendo este proceso de *externalización*, pero no hay estudio alguno que lo haya cuantificado. Sin embargo, es de preverse que este proceso se acelerará en el futuro, en función de la cada vez mayor inserción de México en la economía global. Un ejemplo interesante de servicios externalizados en el país son los servicios al productor (desde transporte y servicios informáticos, hasta servicios profesionales) que se han desarrollado en la frontera norte alrededor de la industria maquiladora. Estos servicios se exportan no sólo indirectamente (como insumos de los productos exportados), sino también directamente, tanto transfronterizamente como mediante la presencia del consumidor extranjero que los adquiere en México.<sup>25</sup> Es interesante constatar que el proceso de externalización, al hacer más eficientes tanto a las manufacturas como a los servicios, estimula las exportaciones y desincentiva las importaciones de ambos, con lo que promueve un mayor empleo.

<sup>25</sup> Véase B. González Aréchiga, J. C. Ramírez y F. Aguas Gómez, “Maquiladoras e intercambio de servicios”, en Secofi, ONU, *México, una economía de servicios*, op.cit.

Por otro lado, en la mayoría de los sectores manufactureros, incluso en los relativamente intensivos en trabajo, las nuevas tecnologías son ahorradoras de mano de obra. Gran parte de estas nuevas tecnologías se desarrollan en el sector de los servicios. Por lo tanto, aunque menos que proporcionalmente, también aquí se produce un traslado de empleo del sector manufacturero hacia el sector de los servicios. La pérdida neta de empleo puede compensarse mediante una mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios y, por ende, en un crecimiento de las exportaciones y en la sustitución de importaciones. Las nuevas tecnologías también han desarrollado nuevos servicios al productor que tienen un efecto positivo neto sobre el empleo. Un ejemplo de lo anterior son los sistemas de reservas e información computarizados. Ellos no sólo facilitan, por ejemplo, los viajes de negocios y de turismo, sino también son un incentivo para su crecimiento al tener un efecto de reducción en los costos.

Otro ejemplo de servicio nuevo que tiene importantes implicaciones para la operación adecuada de los procesos manufactureros *just in time* es el de localización de vehículos (conocido como *trunking*), que permite monitorear la carga de un vehículo en todo momento. Lo anterior hace más eficiente tanto al transporte como a la manufactura, sin tener efectos negativos apreciables en los niveles de empleo. Esto se hace extensivo a todos los segmentos que posibilitan la manufactura *just in time* y, en general, a todos los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, que permiten el manejo de información a larga distancia a muy altas velocidades.<sup>26</sup>

Debe quedar claro que varios sectores de servicios han sido siempre relativamente intensivos en capital, como es el caso de los servicios de telecomunicaciones y los financieros.<sup>27</sup> Las nuevas tecnologías han au-

<sup>26</sup> En muchas ocasiones no es claro cuál es el efecto de los servicios de valor agregado sobre el empleo. Por un lado, no hay duda de que al aumentar la eficiencia productiva, los bienes y servicios que los utilizan se encuentran con una mejor posibilidad de competir en el mercado nacional y en el internacional. Por el otro, pueden estar sustituyendo mano de obra, aunque no resulta sencillo determinar cuál sería la situación sin esos servicios de valor agregado. Por ejemplo, las cajas automáticas de los bancos son un clásico servicio de valor agregado. Podría argüirse que, en la medida en que se utilizan, desplazan a cajeras y cajeros humanos. Pero también podría argumentarse que los cajeros automáticos han cambiado los hábitos de los clientes y que, si no existieran, éstos simplemente irían menos veces al banco de lo que lo hacen ahora.

<sup>27</sup> Para una discusión acerca de las características de los servicios y de sus modificaciones recientes, véase F. de Mateo, "El comercio internacional de los servicios y los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, julio de 1990.

mentado la relación capital/mano de obra en varios servicios, como son los profesionales, desde los de ingeniería y contabilidad hasta los médicos. No obstante, en el caso de los servicios profesionales no existe un efecto negativo en el empleo debido a que si bien son intensivos en información, también lo son en conocimientos. Por otra parte, los encadenamientos productivos en que los bienes son insumos de los servicios también resultan muy importantes en sus efectos sobre el empleo. Por ejemplo, las grandes cadenas internacionales de hoteles y restaurantes requieren de una imagen más o menos uniforme para que el cliente perciba que está recibiendo el mismo trato en cualquier lugar del mundo en esos hoteles y restaurantes. Esto, por un lado, explica el éxito de esas cadenas y su rápido crecimiento y, por el otro, la necesidad de, por ejemplo, tener el mismo tipo de mobiliario en sus establecimientos alrededor del mundo.<sup>28</sup> Al generar mayor turismo, el efecto sobre el empleo será positivo, independientemente de dónde proceda ese mobiliario.<sup>29</sup>

México es un importante exportador de servicios en el mundo. Más de una tercera parte de las exportaciones latinoamericanas de servicios las realiza México y está entre los quince principales exportadores mundiales. Desde luego, la principal exportación es el turismo, pero también exporta servicios de transporte carretero y marítimo, así como “otros servicios”, que incluyen exportaciones de servicios de consultoría, servicios profesionales, etcétera. De hecho, las cifras que se observan en las balanzas en cuenta corriente sobre exportaciones de servicios no factoriales generalmente están subvaluadas. En primer lugar, de los cuatro modos de prestación de los servicios sólo se captan los ingresos recibidos por servicios prestados transfronterizamente y por los servicios recibidos por el cliente en el extranjero (el turista, entre otros). En segundo lugar, aun en los casos anteriores es posible una subestimación importante de las cifras. Por ejemplo, en la frontera norte de México los ingresos por concepto de “turismo médico” aparentemente están muy subestimados. Muchos de los pacientes de los médicos y dentistas mexicanos de la zona fronteriza son residentes en Estados Unidos, quienes prefieren los precios y el mejor trato que reciben en México.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Véase F. Carner, “América Latina y el Caribe: el comercio de servicios en turismo y las negociaciones en la Ronda Uruguay”, CEPAL, LC/R. 937, 24 de octubre de 1990.

<sup>29</sup> Evidentemente, el efecto favorable será mayor si los muebles se producen dentro del país que si se importan.

<sup>30</sup> Existe un estudio de *Families USA* donde se hace un análisis aparentemente serio

Las exportaciones de servicios de construcción también son muy importantes. En 1944 se hizo la primera exportación en este sector; el destino fue la construcción de una presa en Bolivia. A partir de entonces se han hecho grandes obras, particularmente en América Latina, pero también en Estados Unidos. Una empresa mexicana acaba de obtener un contrato para construir una presa en Malasia. Los servicios profesionales, además de los de ingeniería, también parecen haber crecido rápidamente durante los últimos años. A ellos se agregan las exportaciones de este sector, asociadas a la actividad maquiladora de la frontera norte a que antes se hizo referencia.

En materia de telecomunicaciones, no únicamente se exportan servicios básicos (llamadas de larga distancia internacional), sino también servicios de valor agregado, como el correo electrónico. En fin, todas las exportaciones de servicios contribuyen a la generación de empleos en el país. Desde luego, la generación de empleo de cada sector depende de su intensidad relativa de mano de obra.

Por otra parte, no es posible determinar con precisión cuál es la participación de los servicios al productor en el total de los servicios en México. Esto se debe a que muchas actividades son al mismo tiempo servicios al productor y al consumidor. La telefonía básica, por ejemplo, la utiliza tanto el consumidor como el productor, pues ambos hacen llamadas telefónicas y envían faxes. Los servicios financieros tienen la misma característica. De los pasajeros que viajan en un avión no se sabe quiénes vuelan por vacaciones y quiénes por negocios, etcétera. No obstante, puede estimarse que, en México, entre 10 y 15% del PIB generado por el sector procede de servicios al productor,<sup>31</sup> aunque seguramente la proporción está creciendo.

Al respecto, si bien muchos de los servicios al consumidor utilizan cada vez más las nuevas tecnologías, los efectos en el empleo han sido y serán por lo regular menores que en los servicios al productor y en los servicios mejorados. Así, mientras que las nuevas tecnologías han eliminado la necesidad de emplear telefonistas en las llamadas de larga distancia y, por ende, para utilizar los servicios de valor agregado, el uso

---

sobre el tema. Desafortunadamente, como todos lo saben, existen grandes hoyos negros en las bibliotecas personales.

<sup>31</sup> Véase, F. de Mateo y F. Carner, "Los servicios y la reestructuración industrial de México", en E. Gitli, *Estudios sobre el sector externo mexicano*, UAM, 1990.



del código de barras en los supermercados, que les evita la etiquetación (y reetiquetación) de los productos, no tiene un efecto importante en el empleo total de estos establecimientos. Como en otros sectores, el efecto sobre el empleo se dio hace muchas décadas, cuando empezó a crecer rápidamente el comercio de autoservicio.

En conclusión, para que el empleo crezca en el país parece fundamental profundizar la liberación del sector de los servicios (y el de las mercancías), en vez de revertir a prácticas proteccionistas. Los avances tecnológicos de las últimas dos décadas y la aceleración en su desarrollo determinan que un aislamiento económico del país únicamente lograría alejarnos de la obtención de los beneficios para la producción y el empleo que la inserción en la economía global facilita. México tardó 150 años para comenzar a engancharse en la primera revolución industrial. Debe evitarse que quede fuera, quizá para siempre, de la revolución de los servicios y de la actual revolución industrial.



### III. COMENTARIOS A LOS TRABAJOS PRESENTADOS

SIDNEY WEINTRAUB

*Center for Strategic and International Studies*

Todas las ponencias presentadas en este seminario me parecieron muy interesantes, sin embargo sólo comentaré algunos de los puntos que considero más relevantes. Dussel, Piore y Ruiz Durán ofrecen en su trabajo detalles críticos de lo que ocurrió en el interior de algunos sectores específicos de la industria de consumo, mismos que bien podrían adecuarse a otros sectores o industrias. El documento plantea dos sugerencias sobre los tipos de intervención gubernamental que podrían impulsar la producción industrial. Por un lado, una intervención más coordinada que la que existe ahora y, por el otro, una forma de intervención estatal no exactamente como la que conocemos, sino mediante la promoción y la continuación del debate acerca del modelo de producción industrial que el país requiere y que al mismo tiempo sea viable. Sin embargo, sobre este último punto, no estoy seguro de que los gobiernos sean los más apropiados para promover dicho debate.

Quisiera plantear dos preguntas a los autores. Primera, ¿por qué consideran que la intervención del estado con subsidios y otras actividades sería la mejor medida? ¿Por qué no buscar otro programa, otra política, es decir, otra solución? Segunda, ¿por qué no considerar que otras experiencias económicas –como la estrategia japonesa– pueden constituir una opción adecuada para México?

Un elemento repetido en esta ponencia, así como en la de Kurt Unger, es el relativo al balance de la importación y exportación de productos

mexicanos. Desde mi punto de vista, la economía mexicana estaría en una situación más crítica si se exportara menos. El hecho es que, por ejemplo, la exportación de textiles mexicanos en el último año fue extraordinariamente grande, lo que hizo de México el principal país exportador de estos productos a Estados Unidos, rebasando incluso a China.

Mi propuesta es considerar el potencial que ofrece el TLCAN en la reactivación económica. En mi opinión, el comercio con preferencias estimula las actividades industriales. Así, probablemente lo que debe hacerse en política es lograr que los textiles entren en el comercio estadounidense sin pagar impuestos u otros gravámenes, amén de las políticas vigentes. Estas políticas de promoción y negociación pueden no funcionar de manera permanente, dado que quizás en diez años se tendrá un mejor acceso a los mercados mediante este tipo de acuerdos. No digo que estas políticas sean absolutamente necesarias; mi propuesta es abundar en la necesidad de formular políticas imaginativas. Lo que quiero decir es que debe pensarse en alternativas, deben tomarse en cuenta políticas específicas y acciones con las que el gobierno pueda colaborar para promover la industria, sin que necesariamente intervenga en la política industrial, en el sentido en que estos autores lo proponen.

Respecto de la ponencia de Kurt Unger también plantearé algunas preguntas que pueden orientar la discusión. Coincido con él en muchos puntos. No examinaré los diferentes tipos de industrias, ya que él lo hace de manera minuciosa, sino sólo mencionaré una de las conclusiones a las que se puede llegar. Unger apunta que la actual proporción de importaciones de cierto tipo de industrias no se ha modificado significativamente, hecho con el que estoy de acuerdo porque la diferencia es de pocos puntos porcentuales y, considerando las imperfecciones de las mediciones, puede afirmarse que no ha habido variaciones. Sin embargo, sospecho que un cambio efectivo ocurrió en el último periodo (1993-1994), cuando se alentó la importación de productos intermedios. Más aún, en 1995 -el peor año en la historia moderna de México- las importaciones de productos intermedios crecieron, ya que todos los incentivos se dirigieron a ello.

Las preguntas que me sugiere el documento de Unger son las siguientes: ¿Por qué no suponer que los ingresos mexicanos necesariamente se modificarán ascendentemente en la medida en que la industria crezca, al lograr especializarse en determinados productos? Ello ha sucedido en ciertos países, entre los cuales se encuentran algunos que cuentan con los más altos ingresos per cápita, como Canadá. Respecto de la preocupación relativa a

la idea de que las maquiladoras, o las fábricas de tipo maquila, hayan llegado a su límite en la generación de empleos, mi pregunta es: ¿Ésta es la única opción? ¿Acaso no es una entre varias posibilidades?

A pesar de que el análisis de Unger es muy certero, tengo la impresión de que sugiere que la única estrategia promovida por el gobierno, la industria o los empresarios es la reducción de costos, de una u otra forma. El gobierno, según entiendo, tomó parte en ello y pudo influir en la estrategia. Pero no comprendo exactamente qué otro tipo de sugerencias se desprenderían al distanciarse de la mera reducción de costos. Es un punto que valdría la pena analizar con más detenimiento.

En cuanto al trabajo de Antonio Yúnez-Naude, quiero decir que disfruté mucho de su escrito por el tipo de análisis que realizó. Yúnez muestra con claridad la complejidad de algunos de los indicadores tomados para estudiar los efectos de los subsidios. El análisis de cómo puede adentrarse en los detalles relativos a estos puntos es sumamente sugerente, al igual que lo hicieron Piore *et al.* y Kurt Unger. Por estar personalmente familiarizado con los modelos de equilibrio general yo preferiría el uso del adjetivo *sugerentes* para referirse a los resultados y no el de *precisos*, como Yúnez los califica.

En cuanto a qué factores podrían tener mayor efecto sobre la migración –si los comerciales o los financieros–, no coincido del todo con lo que dice Yúnez que sucederá en el futuro. Según expresa, los diversos tipos de transferencias –incluida una devaluación de la moneda– traerán más dificultades al campo, pero no provocarán una mayor migración en el sector de la agricultura de subsistencia. En mi opinión, no puede afirmarse tan fácilmente que estos sectores no serán afectados porque no tienen acceso al mercado donde se presenta ese proceso de transmisión devaluatoria y en el cual tienen lugar esos procesos de transferencias monetarias.

Yúnez presenta unas gráficas en las que se observa que 25% de la población todavía vive en zonas agrícolas y que el sector agrícola contribuye con menos de 10% al PIB. Una de mis conclusiones, extraída de diversos estudios, es que esta población debe ser incentivada para salir de esas áreas; en cambio, Yúnez piensa que ello no debe ser así y que, por el contrario, debe encontrarse la forma de convencerla de permanecer ahí. De ser así, supongo que el punto central es la transición –lenta de preferencia– de la población que todavía es rural, hasta que deje de serlo. Es decir, cómo puede mantenerse a esas poblaciones en condiciones desfavorables o precarias por un periodo tan largo como sea posible –por

ejemplo, hasta que tengan empleo en algún otro lugar. Frente a ello, y dadas las circunstancias, su recomendación es promover una mayor inversión en proyectos de infraestructura en las áreas rurales, adicionalmente a otros proyectos que pueden ayudar a sus habitantes a permanecer en esos lugares. Sin embargo, yo no creo que las zonas rurales sean los mejores lugares para atraer proyectos de infraestructura.

Respecto del documento de Fernando de Mateo sobre los servicios, quisiera hacer referencia a un programa televisivo en el que se trató el punto de qué país era más conveniente para que se asentara la manufactura (sin especificar qué tipo de manufactura). La idea del programa era doble: por un lado, pretendía subrayar la importancia de la manufactura y, por el otro, sugerir que lo fundamental es proteger a la manufactura, no exactamente competir en la manufactura. En ese programa, los servicios no parecieran tener importancia. Sin embargo, la tienen, como bien lo señala el documento. Por ejemplo, es conocido que Perot ha hecho fortuna proveyendo servicios técnicos a empresas. La compañía que formó, EDS, es ahora una empresa poderosa con decenas y decenas de miles de empleados. Considero que los servicios constituyen el área de mayor crecimiento de la economía y del empleo.

Estoy completamente de acuerdo con el énfasis que puso De Mateo en el hecho de que los sectores económicos –servicios, manufactura y agricultura– no pueden separarse, que tienen que estudiarse juntos. La discusión acerca del éxito de la tecnología *just in time* –creo que en un sentido similar a lo que dijo Piore a partir del concepto de *commodity chain* o conceptos semejantes– muestra que enfrentar los retos –en términos del manejo, la producción, la disseminación justo a tiempo y con responsabilidad– así como otros desarrollos similares dependen en gran medida de una adecuada combinación de los servicios y la manufactura. Lo mismo se podría aplicar a la agricultura.

Mi reflexión general es que se observan dos posturas o visiones en los autores. Una posición pesimista respecto de los sectores de la manufactura y la agricultura. Yo creo que no se puede ni se debe ser pesimista, sobre todo porque en México ningún modelo económico está dado. En cambio, observo una percepción bastante optimista con respecto al sector de los servicios. No estoy seguro de que yo dividiría a las perspectivas sectoriales en esta forma, porque considero que se debe pensar en progresar simultáneamente en todos los sectores económicos; de otra manera no habrá progreso en ninguno de ellos.

## COMENTARIOS A LOS TRABAJOS PRESENTADOS

CARLOS ALBA VEGA  
*El Colegio de México*

### COMENTARIOS A LOS AUTORES

Los trabajos que se han presentado ofrecen el atractivo de la diversidad de marcos teóricos y de la utilización de distintas técnicas y fuentes de información para el análisis sobre algunos aspectos de la economía mexicana. Por una parte, existe un conjunto de líneas convergentes en los autores y también se perciben claramente diferencias en cuanto a la forma de interpretar los temas presentados y en las propuestas que se ofrecen. Entre los dos extremos, aparece la complementariedad de posiciones.

Los profesores Dussel, Piore y Ruiz Durán han seleccionado el tema de la llamada "industria tradicional" para examinar su comportamiento en el periodo de crisis, de ajuste y de apertura económica. Para estos autores, el proceso de ajuste ocurrido en las ramas tradicionales condujo al ensanchamiento de una clara dicotomía entre dos tipos de empresas. Un grupo minoritario de grandes productores, representado por subcontratistas que operan dentro o fuera del sistema de maquila, los cuales cuentan con alguna capacidad de exportación. El otro grupo, que es mayoritario, está constituido por empresas pequeñas que sólo pueden vender al mercado interno; está más diversificado por productos y, hasta hace poco, había incrementado sus niveles de calificación y de ingresos. Sin embargo, los autores observan que este sector ha sido afectado por el reajuste y tiende a desaparecer o a ser dominado por las grandes

empresas, por lo que la movilidad social se encuentra en declive. Con esto podrían confirmarse los temores de los críticos del TLCAN, quienes sostuvieron que el Tratado aumentaría la dependencia de las empresas mexicanas respecto de las extranjeras y ampliaría las divisiones y los conflictos potenciales en el interior de la sociedad. Los autores no concluyen que el tipo de ajuste haya sido un fracaso, más bien les interesa evaluar sus logros y algunos de sus posibles efectos perversos. Además, examinan algunos esquemas alternativos de ajuste y proponen una serie de políticas.

El estudio parte del concepto de "cadena productiva". En el sector de transformación algunos eslabones estratégicos de estas cadenas son dirigidos por instituciones o agentes con capacidad para administrar la cadena. En el caso específico de las industrias tradicionales, estas posiciones han sido manejadas últimamente por los comerciantes que venden al último consumidor. Los autores han basado su trabajo de campo en entrevistas con algunos actores clave que participan en estas cadenas, como las cadenas comerciales de ventas al menudeo que han proliferado en México en los últimos años, las cuales están ligadas a compañías extranjeras y son los canales de entrada en México de mercancías importadas.

Los principales hallazgos de los investigadores son los siguientes: toda la industria tradicional y, muy especialmente, la ropa, es muy sensible a la moda, lo que brinda a México una ventaja para trabajar en el mercado de Estados Unidos, respecto de otros países con bajos salarios. Esta ventaja se acrecenta cuando parte de las materias primas proviene de este último país. Sin embargo, existen también varios obstáculos identificados tanto por las cadenas comerciales como por los compradores estadounidenses de productos mexicanos. Los principales de ellos, que están relacionados con la herencia del mercado protegido, son: la dificultad que tienen los productores mexicanos para lograr los niveles de calidad requeridos, las cantidades solicitadas y la oportunidad en las entregas. Estos problemas fundamentales parecen estar ligados a la producción y no a la comercialización.

Los autores examinan algunos aspectos del lento proceso de aprendizaje de las empresas mexicanas en el nuevo contexto internacional que vive este país. Sobre este aprendizaje destacan el llamado "conocimiento tácito" o "implícito", que ha cobrado mucha importancia en los últimos años en los países desarrollados bajo la influencia japonesa. Se trata de un conocimiento muy difícil de transmitir por medio de los sistemas



formales, verbalmente o por escrito, ya que opera más bien por la vía informal, por demostración, en el trabajo mismo. Para los autores este saber tácito es otra ventaja competitiva para México, en la medida en que la industria tradicional mexicana cuenta con parte de este tipo de conocimiento. Ellos examinan, además, algunas de las características que comporta la transferencia de calificación del cliente extranjero al contratista o productor mexicano, cuyo problema de crédito se ha agravado desde la devaluación, por los recortes y el extraordinario aumento en las tasas de interés.

Sobre los programas oficiales, los autores advierten que, aunque éstos contienen los fundamentos de una política, les falta una filosofía y una estrategia de acción coordinada cuyos resultados sean evaluados. Hasta ahora los principales esfuerzos administrativos se han orientado a los arreglos macroeconómicos, principalmente a la estabilidad de los precios y al equilibrio presupuestal, mientras que las acciones tendientes a promover el desarrollo son percibidas por quienes están en las altas jerarquías como compromisos con ideologías “retrógradas” y con presiones políticas clientelares, no como instrumentos de política constructivos.

Para los autores un nuevo enfoque en la política debiera introducir técnicas para el manejo y el mejoramiento gradual del conocimiento práctico a partir de los propios programas del gobierno. Una política alternativa debería concebirse como una ampliación del proceso de ajuste y necesitaría contar con mecanismos de evaluación y mejoramiento continuo mediante el aprendizaje por la discusión y el debate y, como parte de él, emprender un proceso de promoción y desarrollo de estándares y *benchmarks*, además del desarrollo de una tipología de segmentos de mercado.

El profesor Kurt Unger orienta su atención al análisis de los conglomerados industriales en México para mostrarnos que la restructuración industrial iniciada a principios de los años ochenta, como consecuencia del ajuste y la liberación económica, condujo a un tipo de especialización industrial incompleta y dependiente de importaciones (subvaluadas) que crecieron más que proporcionalmente respecto de la producción. En opinión del autor, los principales resultados de esta restructuración se reflejaron, por una parte, en el desequilibrio en la balanza comercial, que por algún tiempo se sostuvo gracias a la afluencia de capital externo, el cual al retirarse en 1994 condujo a la devaluación y, por otra parte, en la desarticulación con otras industrias y con la economía nacional.

Para mostrarlo, Unger examina las trayectorias tecnológicas de un

aparato industrial que tiende a la polarización. En una punta está un reducido grupo de empresas altamente dinámicas cercanas a la frontera tecnológica internacional, constituido, por una parte, por filiales de empresas transnacionales en la rama automotriz o en los equipos de cómputo y crecientemente bajo el esquema de plantas maquiladoras de exportación en las ramas de autopartes y electrónica (que se caracterizan por ser intensivas en escala y algunas de ellas por basarse en la aplicación de la ciencia), empresas todas que han incrementado sus importaciones y exportaciones bajo el esquema del comercio intrafirma; y por la otra, por empresas tecnológicamente maduras, pertenecientes a conglomerados industriales mexicanos en sectores que sacan ventaja de los recursos naturales: petroquímica, cemento, vidrio, siderurgia y algunas agroindustrias. En la otra punta del espectro industrial está la mayoría de las empresas, con un gran rezago tecnológico y poca capacidad para competir, tanto en el mercado nacional como –sobre todo– en el internacional. Se trata de la llamada industria tradicional (dominada por los proveedores), intensiva en el uso de mano de obra, constituida por textiles y ropa, calzado y productos de cuero; la que ha sido el objeto de la reflexión y los análisis de los profesores Dussel, Piore y Ruiz Durán.

Antonio Yúnez-Naude aborda el problema del agro mexicano ante los procesos de apertura, en los que incluye la liberación de los precios gubernamentales de apoyo al productor y los de garantía al maíz y frijol en especial. Para examinar al sector campesino parte de tres propuestas: primero, para disminuir las presiones a la emigración internacional es necesario crear empleo remunerativo; segundo, la apertura económica exige un sector dinámico que incluya a los productores más pobres; finalmente, la apertura y la liberación no son condiciones suficientes para el desarrollo de los mercados y, por lo tanto, para lograr un crecimiento económico que brinde opciones de trabajo a la población rural.

El trabajo empieza por examinar las características y los problemas que enfrenta el sector agropecuario, que si bien ha visto descender su participación en el PIB (de 11% en 1970 a 7% en los noventa), sigue siendo responsable de la cuarta parte del personal ocupado. El autor centra su atención en la crisis agrícola y especialmente en el cultivo más importante en la historia de México, el maíz, producto que siendo originario de Mesoamérica, a partir de los años ochenta se convirtió en el grano más importado del país. Ni las políticas de intervención estatal en el pasado ni las de liberación del presente han logrado que el sector se recupere.

En la segunda parte de su trabajo, el autor examina las medidas de apertura económica y las previsiones que existen sobre sus posibles consecuencias en el marco del TLCAN. Entre las previsiones destaca dos posturas extremas: la catastrofista, que considera que estas políticas traerán como consecuencia una depresión generalizada de la producción de alimentos en México (especialmente de maíz) y la emigración masiva del agro a los centros urbanos de México y a Estados Unidos. Y la optimista (y oficial) que observa como un proceso natural la disminución del peso del sector agropecuario en la economía y prevé que la liberación promoverá la estabilidad económica, las inversiones y el empleo en México, lo que disminuirá la emigración internacional. Entre los dos extremos, Antonio Yúnez presenta las principales predicciones intermedias. Una, la que propone que en el corto plazo aumentará la emigración pero que ésta no será masiva porque la apertura comprende un periodo de transición que es gradual y está regulado. Según esta postura, la emigración tenderá a disminuir en el largo plazo, una vez que se establezca el proceso de reestructuración y que crezca la economía. Otra, la que advierte que los impactos en el agro serán diferenciados en razón de la profunda heterogeneidad del sector, dependiendo de los productos (granos, ganado, frutas, hortalizas), el grado de capitalización (desde la agricultura capitalizada, de corte empresarial, hasta las familias de productores con predios de subsistencia que necesitan complementar sus ingresos con actividades diversificadas), la ubicación geográfica (hay campesinos que no pueden beneficiarse de los precios de garantía por los costos para transportar sus productos hasta los silos gubernamentales y, por lo tanto, la reducción de los precios agrícolas no tendría ningún efecto sobre ellos) o el volumen de la producción (los deficitarios en cultivos básicos se verían beneficiados como consumidores al reducirse el precio del maíz).

En la tercera y última parte, el autor discute los resultados de la aplicación de modelos socioeconómicos a hogares campesinos en poblaciones rurales de zonas de emigración. Tomando como base de su análisis los predios familiares, el autor afirma que las presiones de las reformas que surgirán sobre la emigración rural serán menos fuertes que las calculadas a partir de modelos nacionales que ignoran la heterogeneidad de los hogares campesinos y sus ingresos diversificados. Para el investigador, la abolición de los precios de garantía del maíz lleva consigo modificaciones complejas en las actividades campesinas y en sus relaciones con el exterior.

De acuerdo con el estudio de Antonio Yúnez, los efectos que la devaluación del peso tendría sobre la emigración a Estados Unidos serían mucho mayores que los provocados por una reducción de las mismas proporciones en el precio del maíz, en razón de que el valor de las remesas de dólares enviadas a las comunidades provoca una escasez de trabajo familiar en el pueblo y como respuesta los hogares reducen el uso de su trabajo y de otros recursos para la producción local. Al examinar algunos impactos de las políticas de transición, como el Procampo, y al compararlos con otras políticas alternativas, Antonio Yúnez enfatiza que las obras públicas que demandan mano de obra del pueblo provocan una reducción de la oferta de cultivos básicos y un aumento en la de otros bienes locales en proporciones similares a las de Procampo, pero reducen las presiones a la emigración internacional.

Para concluir, Antonio Yúnez reconoce que las perspectivas del agro mexicano, al menos en el corto plazo, son sombrías en razón de la profunda transformación provocada por las reformas económicas, por la presente crisis y por las medidas tomadas por el gobierno para combatirla. Reconoce que es necesario recurrir cada vez más a los mercados, pero advierte que la eliminación de la acción del estado no garantiza la presencia del mercado. El autor considera que es necesaria una política de transición que consistiría en que el retiro de los controles estatales se acompañe de la creación de obras de infraestructura, de la promoción de inversiones, del fomento del acceso a la información y del mejoramiento de los niveles de educación. En este contexto, desde su perspectiva, el estado debe recurrir más a las condiciones locales para el diseño de estrategias de desarrollo rural basadas en programas específicos: regionales, municipales y locales, que recojan los problemas prioritarios que deben ser resueltos.

Por su parte, el doctor Fernando de Mateo examina el comportamiento del sector de servicios en el contexto de la apertura económica y del TLCAN. Cuando nos presenta la economía de los servicios, deja en claro que este sector es sin duda el más importante de México, al constituir dos terceras partes del PIB y las tres quintas partes del empleo total. De hecho, una de las principales tendencias del mercado de trabajo es su terciarización. Así, el autor nos ofrece una línea de reflexión útil para el debate sobre el empleo y la migración internacional. Parece claro, según las cifras y los argumentos que nos presenta, que contra lo esperado, no será la industria el sector que podrá absorber la creciente fuerza de trabajo

desplazada de la agricultura, sino que en el futuro el gran problema del empleo en México y sus posibles soluciones se encontrarán en los servicios.

Pero el sector de servicios es, como los demás, profundamente heterogéneo. Si los servicios al productor facilitan los encadenamientos intersectoriales por medio de las nuevas tecnologías, en México lo más significativo de esta expansión de los servicios, desde un punto de vista del empleo, tiene lugar en los destinados al consumidor, no al productor. De Mateo nos presenta los principales modos de comerciar los servicios internacionalmente y nos hace ver que en México, durante el modelo de sustitución de importaciones, la prestación de servicios puede haber sido aun menos eficiente que la producción de bienes.

Otra vertiente que nos ofrece el autor para el debate sobre nuestro tema es la que se refiere a los acuerdos sobre los servicios que se negociaron en el TLCAN, los cuales se refieren al reconocimiento mutuo de licencias y certificados en servicios profesionales, así como a la entrada temporal de personas de negocios. Para el autor, como las nuevas tecnologías hacen de los servicios un elemento fundamental de encadenamiento con la producción de bienes, el país que no cuente con los nuevos servicios mejorados, a los precios y calidades que se ofrecen internacionalmente, tendrá nulas posibilidades de desarrollarse o de acelerar su desarrollo económico.

Fernando de Mateo compara las diversas crisis que ha enfrentado México a partir de los años setenta y defiende la idea de que no puede achacarse a la apertura comercial el estallido de la crisis de 1994. También argumenta y brinda los datos para demostrar que no puede considerarse que el TLCAN haya sido la causa del déficit comercial o de la crisis.

De Mateo examina también el comportamiento del empleo en el sector de los servicios. Advierte que desde hace por lo menos un siglo se está transfiriendo empleo directamente del sector primario al terciario. Reconoce que muchas actividades de los servicios nunca han tenido la supuesta característica de ser intensivas en mano de obra. En su opinión, el potencial de generación de empleo puede provenir del encadenamiento productivo entre bienes y servicios (por ejemplo, cuando los bienes son insumos de los servicios) o de los encadenamientos dentro del propio sector de servicios (por ejemplo, el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones aplicadas al transporte aéreo, a la renta de autos y al desarrollo del turismo en general).

El autor finaliza mostrando que México es un importante exportador

de servicios en el mundo y lo hace principalmente por medio del turismo, del servicio carretero y marítimo, del “turismo médico” en la frontera norte, las exportaciones de servicios de construcción, los servicios profesionales y de ingeniería, y la exportación de servicios de telecomunicaciones, desde el teléfono hasta el correo electrónico. De ahí concluye que para que el empleo crezca en México, es necesario liberar aún más el sector de los servicios y el de las mercancías, en vez de regresar a prácticas proteccionistas.

### COMENTARIOS GENERALES

Los trabajos presentados ofrecen un amplio abanico de temas para la reflexión y el debate. De lo que dicen explícitamente, de lo que puede leerse entre líneas y de lo que no tratan, cada quien podrá extraer sus propias conclusiones. Por mi parte, quisiera orientar mis comentarios hacia algunos temas generales vinculados con los cuatro trabajos.

Uno de los problemas cruciales de México es que los diversos modelos de desarrollo que ha adoptado no lo han conducido hasta ahora a la integración social y económica, sino a la constitución de una sociedad que se mueve a varias velocidades, una enganchada en la modernidad productiva, tecnológica y organizativa, que es la minoritaria; otra, cercana a la exclusión y la sobrevivencia, constituida por la mayoría de las familias mexicanas y de las unidades económicas en el sector agrícola, en las micro y pequeñas industrias, en el muy pequeño comercio y en los servicios personales. Los principales problemas que se plantean en la agenda binacional de Estados Unidos y México –la migración de indocumentados y el tráfico de estupefacientes– tienen que ver con el ensanchamiento de esta asimetría interna y entre ambos países. El deterioro económico, recrudescido por las sucesivas crisis que ha vivido México en los últimos años y la fragmentación social que se ha agudizado por los costos laborales del ajuste, son dos de sus grandes sustentos.

El viraje en el modelo de desarrollo a partir de la crisis de 1982 está modificando profundamente las formas de producción, distribución y consumo, y probablemente también las identidades colectivas y el propio sistema político. La apertura de México y su reinserción en este nuevo sistema globalizado y organizado en bloques tiene consecuencias sobre la sociedad, la economía y la política mexicanas. En lo que concierne a

la economía y sus implicaciones sobre el mercado de trabajo y, por lo tanto, sobre la migración internacional, algunas de las principales consecuencias son las siguientes.

En el ámbito financiero, la globalización repercute sobre varios aspectos. Ante las nuevas reglas de la competencia, países con las características de México se ven llamados a buscar formas para aumentar sus ventajas comparativas mediante la reducción de los niveles salariales, cambios en las reglamentaciones del mercado laboral o reducciones a las cargas fiscales para los inversionistas y productores y aumentos para los consumidores. En este sentido la tendencia es a disminuir el impuesto progresivo a las empresas y a las personas, así como a incrementar la recaudación a partir de la ampliación de la base de los contribuyentes pequeños.

Por otra parte, la globalización financiera aumenta la vulnerabilidad de los estados nacionales pobres y endeudados, al depender cada vez más de capitales extranjeros volátiles con los que es muy difícil renegociar deudas en razón de su alto grado de dispersión y fragmentación. México se vio impelido a ofrecer estímulos especiales para atraer o retener al capital financiero, como la oferta de tasas de interés elevadas, que tienen consecuencias desastrosas sobre las pequeñas empresas y los individuos endeudados y generan movimientos sociales inéditos, como El Barzón. La apertura económica y, en general, la globalización de la economía, tienen también consecuencias sociales y efectos perversos, en el sentido de generar procesos de exclusión y de marginación de países, regiones y grupos sociales; por ejemplo, tiende a inducir el desarrollo de procesos regionales dispares. Algunos territorios, en razón de su geografía, sus recursos, su ecología, su población o su historia específicos, tienen mayor capacidad que otros para articularse con provecho con el exterior. Así, unas regiones ganan mientras otras pierden.<sup>1</sup>

El proceso de apertura está produciendo un reordenamiento espacial de las actividades productivas y del mercado de trabajo, de tal forma que serán la frontera norte y algunas zonas y ciudades del litoral las que tendrán mayores oportunidades de integrarse con provecho al exterior, mientras que algunas zonas densamente pobladas del altiplano y del sur tienen propensión a distanciarse en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores modernos, salarios y posibilidades de movi-

<sup>1</sup> Georges Benko y Alain Lipietz, *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, París, PVF, 1992.

lidad económica y social. La forma y el ritmo en que se dio el proceso de liberación en México condujo a las empresas a efectuar cambios drásticos. Si bien la mayor parte de ellas no ha invertido hasta ahora en cambios tecnológicos, sí ha emprendido mutaciones importantes en la organización del trabajo, las cuales han tenido como consecuencia los ajustes masivos de personal. Por otra parte, cientos de micro, pequeñas y medianas empresas fueron liquidadas.

La crisis de 1994 está teniendo efectos diferenciados en el empleo. Si tomamos como punto de referencia al personal asegurado en el IMSS, los sectores que desocuparon más personal asalariado hasta el último mes de diciembre fueron, en orden decreciente, el comercio, la industria manufacturera, los servicios destinados a empresas, a las personas y al hogar, y la industria de la construcción. También disminuyó el número de empleados en los transportes y las comunicaciones y, en menor medida, en el sector agropecuario y en la industria extractiva.

Si examinamos con mayor detalle el comportamiento del empleo en el sector industrial, podemos darnos cuenta de que las ramas de actividad que desemplearon más gente en números absolutos son: la que fabrica productos metálicos, las industrias metálicas básicas, que están ligadas a la industria de la construcción (de vivienda principalmente) y al gasto público, así como la industria editorial y de impresión. También despidieron a muchos trabajadores las que producen muebles, embotellan bebidas y fabrican productos de hule y plástico.

Todos los sectores comerciales liquidaron personal, pero los que más lo hicieron fueron los ligados a la compraventa de ropa, al comercio de artículos para el hogar, a la compraventa de materias primas, al equipo de transporte y al comercio de inmuebles. En el sector de los servicios, los principales focos que desemplearon personal fueron los de preparación y servicio de alimentos y bebidas, en segundo lugar los financieros y de seguros y, en tercer lugar, los servicios personales para el hogar.

Los únicos sectores que aumentaron el número de empleados en el último año son los que dependen fundamentalmente del estado: la industria eléctrica y la captación y suministro de agua potable, pero sobre todo, los servicios sociales y comunales, en donde habría que incluir la salud y la educación.

Desde un punto de vista geográfico pueden hacerse algunas observaciones generales: las áreas más afectadas en números absolutos por los despidos de personal son también las de mayor concentración demográ-



fica: la capital nacional y el Estado de México; después vienen Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Nuevo León. En relación con la ciudad de México, este fenómeno ayuda a entender porqué recientemente se ha revertido el proceso de concentración poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, al dejar de ser un área receptora para convertirse en una expulsora de migrantes.<sup>2</sup> Puede percibirse claramente que los estados fronterizos resultaron menos afectados en el empleo, aunque también tuvieron saldos negativos a pesar del crecimiento del empleo en la maquila. Casos excepcionales son los de Baja California y Baja California Sur, únicos estados que tuvieron saldos positivos en el empleo.

Si comparamos el comportamiento del empleo en tres estados que pueden ser prototipo de modos de industrialización específicos: Nuevo León, con actividad dominante en la gran industria; Jalisco, con predominio de la pequeña industria, y Chihuahua, que gira en forma creciente en torno a la actividad de las plantas maquiladoras, podemos observar lo siguiente: el más afectado fue Jalisco, especializado en pequeña industria, con una tasa de decremento de  $-8.43$ , en razón de la vulnerabilidad de los sectores industriales tradicionales ante la apertura económica y la crisis de 1994. El menos afectado fue Chihuahua, con una tasa negativa de  $-1.68$ , en razón del comportamiento de la industria maquiladora a partir de la devaluación del peso. En una situación intermedia, pero más cercana a la de Jalisco, está Nuevo León, que tuvo un decremento de  $-5.76$ .

Si observamos los estados que han sido tradicionalmente las principales fuentes de migrantes a Estados Unidos tenemos que la caída del empleo asalariado en Guanajuato ( $-8.20$ ) y en Jalisco ( $-8.43$ ) fue superior a la media nacional ( $-6.10$ ); Michoacán tuvo un descenso ( $-5.31$ ) cercano al ocurrido en todo el país y Zacatecas descendió con mucha menor velocidad ( $-2.34$ ) que el conjunto de México, aunque hay que decir que cuenta con muchos menos asalariados que las entidades que se están comparando.

La devaluación del peso en diciembre de 1994 tuvo consecuencias en los diversos tipos de empresas industriales. Para la pequeña industria ha sido ambivalente. Por una parte, la protege de la competencia exterior, sobre todo a la alimenticia, la textil, la de ropa, calzado, y pro-

<sup>2</sup> Harley Browing y Rodolfo Corona, "La emigración inesperada de los chilangos", en *Demos. Carta Demográfica sobre México*, 1995, pp. 16 y 17.

ductos de cuero; por la otra, encarece la importación de algunas materias primas que se consiguen a mejor calidad y precio en otros países. A corto plazo es una ventaja para vender en el mercado nacional, ya que sus exportaciones no son muy significativas; sin embargo, no puede aprovechar esa ventaja porque el mercado está deprimido.

Para la gran industria existen diferentes escenarios. Las industrias más beneficiadas son las exportadoras, principalmente las que elaboran bebidas, vidrio, cemento, pisos y recubrimientos, algunos productos químicos, parte de la siderurgia, de la de productos metálicos y electrodomésticos. Desde luego, dentro de los sectores beneficiados hay que ubicar a las plantas maquiladoras cuyo auge está vinculado con las caídas en la paridad cambiaria del peso. Sin embargo, la mayor parte de las grandes empresas ha enfrentado severos problemas, sobre todo las que no exportan, como son casi todos los sectores de la alimenticia, del calzado y la curtiduría, de la textil, de la confección y de la celulosa y papel. Muchas de las grandes empresas, como las automotrices, han debido realizar los llamados paros técnicos y han suspendido la producción en varios periodos de tiempo. Otras grandes empresas han emprendido un segundo ajuste de personal, después del que realizaron en los años ochenta, el cual ha repercutido en el ensanchamiento del sector informal, en el aumento del desempleo y está por verse si también en la emigración a los grandes centros urbanos y a Estados Unidos.

De estas consideraciones vinculadas con los problemas que los autores nos acaban de presentar, quiero concluir diciendo que comparto la mayoría de las ideas que nos expusieron. El proceso de globalización es irreversible y no podemos buscar en los modelos del pasado soluciones para el futuro, aunque sí podemos sacar lecciones del pasado. Entre ellas, que no puede dejarse la dinámica industrial competitiva ni el desarrollo rural o de los servicios al arreglo espontáneo de los mercados de corto plazo, como si fuese un piloto automático que bajo el signo de la libertad nos llevará al desarrollo económico y a la equidad social. Toca al estado desempeñar un papel importante en el diseño de políticas que atiendan problemas cruciales, como son el empleo, la infraestructura, el endeudamiento, la educación y la capacitación, el crédito, el desarrollo científico y tecnológico, así como el acceso a la información.

## IV. RELATORÍA DE LA DISCUSIÓN\*

### DISCUSIÓN GENERAL

Una de las primeras observaciones que se presentaron se refirió al marco conceptual de la mesa redonda. Si bien se estuvo de acuerdo en que para entender el fenómeno migratorio era aceptable hacerlo a partir de perspectivas macrodimensionales, sin embargo, se dijo, la sola perspectiva de la oferta es insuficiente y se necesita un análisis más completo, que incluya la demanda, para poder entender lo que sucede en el campo de la migración. Efectivamente, dijo Bustamante, las presentaciones implican que la migración se desenvuelve en un mercado laboral, pero poco se analiza la parte desempeñada por el mercado laboral de Estados Unidos –en la industria y en otros sectores económicos de ese país– en cuanto a la demanda de trabajo migratorio. Se aludió, al respecto, al libro clásico de Michael Piore, *Birds of Passage*, en el que se hace referencia a la parte de la demanda de migrantes en un mercado internacional de fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, se dijo, la presentación estuvo muy “coja”, porque si no se comprende la interacción entre oferta y demanda no se va a entender de qué manera está entrelazada la migración con el o los mercados internacionales de fuerza de trabajo.

Así, por ejemplo, se supone que en las ponencias hay cierta relación entre empleo y migración –que se podría resumir en que a mayor desempleo hay mayor migración. Sin embargo, según Bustamante, los datos disponibles no apuntan en esa dirección, sino más bien, en la contraria: a mayor empleo, bajo ciertas condiciones, mayor emigración. Esta observación sorprende porque resulta totalmente contraria a la percepción generalizada de la opinión pública y también de la opinión

\* La relatoría de la discusión fue elaborada por Francisco Alba, con la asistencia de Georgina Rojas.

manifiesta en los ponentes. Se sugirió, por lo tanto, que habría que matizar lo dicho, ya que en términos generales la relación es al revés de lo aquí sugerido. Bustamante también observó que la diferencia salarial es un elemento que, en combinación con otros, representa el factor explicativo más importante. Dicha diferencia salarial se observa en todos los sectores, desde el agrícola hasta el más complejo de los servicios o de la industria.

Al respecto, Francisco Alba reiteró que el marco analítico de la mesa redonda no desconoce la importancia de la demanda. Más aún, en la presentación inicial de la mesa redonda él mismo cuestionó el hecho de que las discusiones sobre las expectativas de los efectos migratorios del TLCAN sólo parecieron tomar en cuenta los efectos del Tratado en México –se esperaba que la migración tendería a disminuir por las consecuencias que la liberación comercial tendría en México– y no incorporaron al debate (sobre comercio y migración) la previsible continuidad de la migración debido en buena medida a factores de demanda. Sin embargo, el propósito de la mesa redonda es limitado: se pretende identificar y discutir en qué medida los cambios en el entorno mexicano podrían estar afectando el fenómeno de la migración.

Bustamante cuestionó asimismo el supuesto (que pareció encontrar entre los ponentes) de que la mayor parte de los migrantes provienen del campo. Esto ya no es así, dijo. Las encuestas hechas recientemente muestran que la mayor parte de los migrantes provienen ahora de sectores urbanos, incluida la ciudad de México, que se acaba de convertir, de acuerdo con investigaciones realizadas en el COLEF, en la entidad de origen número uno en la expulsión de migrantes por la vía de Tijuana (cruce que absorbe la mayor parte de los migrantes indocumentados y documentados que se dirige al estado de California y a otros estados de la Unión Americana). Esta realidad sería contraria al supuesto que se manejó en más de una de las presentaciones, lo que obligaría a revisar algunas de las conclusiones de las mismas. De la mesa redonda, según Bustamante, se aprendió mucho respecto de la economía nacional, de su dinámica y sus características, pero poco de migración.

José Luis Pérez Canchola dijo diferir de las opiniones del doctor Bustamante. Según su criterio, en el sistema de albergues y de grupos de derechos humanos que trabajan en la frontera norte (Pérez Canchola es coordinador de uno de esos grupos) se ha notado, por lo menos de 1994 en adelante, un aumento importante de migrantes, y además una amplitud de los rangos de edades, así como una diversificación de las zonas

de expulsión. Es decir, la migración parece estar aumentando. Efectivamente, el Distrito Federal ha pasado a los primeros lugares en los últimos años, pero muchos de los migrantes que manifiestan venir de allí provienen en realidad de zonas rurales. Sin embargo, una vez establecidos en el Distrito Federal, al no cumplir sus expectativas ahí, emigran hacia el norte.

El problema que se tiene enfrente es que el gobierno estadounidense ha percibido perfectamente esta situación de desempleo y bajos salarios en México por lo que ha introducido cambios y modificaciones para incrementar los controles migratorios fronterizos. Existe temor de que en este año y los próximos haya oleadas importantes de migrantes, no sólo de desempleados, sino también de aquellos individuos cuyo salario –uno o dos salarios mínimos– ya no les alcanza para vivir. Para agravar las cosas, próximamente se viene un periodo de inspecciones de carácter nacional en Estados Unidos para la expulsión de los que ya están allá y que no tienen derecho a ocuparse en aquel país. Los recursos para estas inspecciones ya están autorizados, como lo está el personal de migración que habrá de realizar estas inspecciones. Existe, sin embargo, la excepción agrícola, porque los agricultores lograron quedar fuera de ese reconocimiento (se puede hacer si se consigue una orden judicial).

En México, según Pérez Canchola, faltan una política de empleo y una política de migración. Para la generación de empleo se depende tan solo del interés o de la capacidad de la iniciativa privada o de las empresas extranjeras (si vienen e invierten en tal o cual zona). No hay una política pública de empleo que contemple la defensa de determinadas zonas o sectores, de manera que, por la ocupación de la población, se pueda evitar que ésta migre internamente, primero, y después hacia Estados Unidos.

Pérez Canchola planteó que la frontera es un termómetro de los problemas del país. Aludió a la industria de la maquila, que ha atraído muchísima migración y que se ha presentado como una posibilidad de desarrollo. Sin embargo, dijo, la maquila en 1973 pagaba ocho dólares diarios en moneda americana –los sobres venían desde Estados Unidos en moneda americana–; hoy esta industria paga cinco como promedio, en moneda nacional. Para doblar ese sueldo hay que trabajar horas extra, hay que hacer bonos de productividad, de calidad, etcétera.

Según Pérez Canchola, la falta de una política de empleo es una de las grandes deficiencias de las últimas administraciones: se deja a la gente a su suerte. De este modo, muchos están encontrando en la migración no

una oportunidad entre muchas otras, sino la única opción para la supervivencia. Estados Unidos es un atractivo y la frontera norte lo es también, pero se están cerrando las posibilidades de seguirlo siendo, con un altísimo costo en términos de violaciones a los derechos humanos. La liberación del sector servicios, aunque pareciera una parte interesante y prometedora del TLCAN para disminuir las presiones migratorias, tampoco ofrece oportunidades en el horizonte. Pérez Canchola mencionó la existencia de tres acuerdos provisionales binacionales entre Estados Unidos y México en los que se establecen requisitos diferentes, más restrictivos, para los profesionales, empresarios e inversionistas mexicanos respecto de los canadienses. Aunque se dijo que las resoluciones eran de aplicación temporal, el gobierno mexicano no ha demandado, ni a los seis meses, ni al año, ni aún hoy día, que termine la aplicación temporal de esos acuerdos.

José Romero se refirió al papel central que juega la educación en un contexto de economía abierta. Las carencias en este campo parecen ser uno de los graves problemas que enfrenta el crecimiento. Los beneficios del comercio se logran mediante una mejor división internacional del trabajo. Ahora bien, dada la calificación de su población, a México le corresponderán los trabajos elementales. De acuerdo con las cifras oficiales, el nivel promedio de educación en México está entre el quinto y el sexto años de primaria y 95% de los empresarios en la micro, mediana y pequeña industrias no terminaron la secundaria. Las cifras anteriores ponen en perspectiva la competitividad de la economía mexicana.

Lo anterior podría explicar por qué la industria del vestido ha sido incapaz de adaptarse a la competencia internacional y de avanzar en esa nueva división del trabajo de la que se habla en el documento de Piore y asociados. Lo anterior también podría explicar por qué la mayoría de las exportaciones viene de las empresas grandes y por qué otras no son exitosas, haciendo –como decía Unger– de la exportación un proceso castrado. El anterior contexto también explica por qué se han tenido déficit crónicos en la balanza comercial y por qué no existe interés en las empresas por los rubros de ciencia y desarrollo. En el sector agrícola, por ejemplo, la escasa educación explica por qué existe un porcentaje tan alto de población estancada en el campo, sin poder salir, no digamos al exterior, sino a otros sectores de la economía. Es decir, la falta de educación no es ajena a la poca movilidad del trabajo. Romero recomienda que el país, más que aventurarse en nuevas políticas industriales, se concentre en una política educativa. Parece ser, concluyó, que todos están

conscientes en México de que la educación es un problema, pero nadie la pone hasta arriba de la agenda.

La discusión se orientó, a continuación, hacia la cuestión de la generación de empleos en México. Gustavo Cabrera dio inicio a su participación mostrando cierto escepticismo en torno a las posibilidades reales de la economía nacional para generar el millón de empleos formales para 1997 y la tasa de crecimiento económico de 5 %, en un momento en que los signos vitales de la recuperación económica no permiten ser demasiado optimistas. En el sector agrícola la situación se plantea difícil porque no sólo se está ante la ausencia de mecanismos financieros y organizativos efectivos para pensar en su reactivación, sino también porque el campo está perdiendo población en términos absolutos. En este sentido, Cabrera observó que las poblaciones de 2 500 habitantes y menos crecen, en el momento actual, a una tasa cercana al cero, debido a esto hay una emigración que se dirige, principalmente, a las ciudades intermedias. En el sector industrial y con base en los datos y reflexiones de los ponentes, estima que las posibilidades son mínimas, mientras que en el sector servicios se puede hablar, a la fecha, de una saturación en el mercado de empleo. No obstante, aun con el cumplimiento de estos escenarios optimistas en torno al crecimiento y a la generación de empleo, desde la perspectiva de Cabrera, ello no tendría por qué traducirse automáticamente en un impacto significativo en la migración. Para que esto ocurriera habría que ver cuáles sectores de la economía serían los más dinámicos, su capacidad generadora de empleo, cuál sería el dinamismo de la economía en el plano regional, la política salarial del gobierno mexicano y aspectos vinculados al gasto social en general. Pero todos estos elementos tendrían que ser contrastados o complementados con el análisis del comportamiento del mercado de trabajo en Estados Unidos, factor que puede resultar decisivo en la dinámica migratoria.

Francisco Zapata ubicó su aportación a esta discusión en términos metodológicos; es decir, propuso salir de un marco de referencia y tratar de entrar en otro. Desde su punto de vista, se debe salir del tono de lamentaciones en el que se está y asumir que se está entrando en un nuevo modelo de desarrollo. El modelo de desarrollo que creaba empleo, el que creaba movilidad social, el que daba oportunidad a los que se educaban, a los que se comportaban “bien” dentro del sistema; ese modelo se acabó.

Ese viejo modelo tenía una estructura muy sencilla, que articulaba la economía, la sociedad y la política. En él esas tres dimensiones fun-

cionaban más o menos bien, en relación las unas con las otras. Hoy día, en el nuevo modelo, esos tres elementos están operando cada uno por su lado, en México tal vez más que en otros lugares. Ésa es la premisa sobre la cual propone se debería trabajar; es decir, se trata de un modelo de desarrollo que tiene en su propio funcionamiento la desarticulación entre la economía, la sociedad y la política.

Refiriéndose al primer elemento del tríptico –la economía en este nuevo modelo de desarrollo– llamó la atención sobre dos elementos fundamentales que han operado en México en los últimos diez años: la privatización del sector estatal y la desregulación laboral. Zapata considera que la privatización del sector estatal ha sido uno de los factores principales de la creación de desempleo abierto, de la pérdida de empleos formales. Por ejemplo, el sector de la siderurgia ha perdido 50% de su mano de obra en los últimos diez años (el cierre de la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey provocó que 15 mil trabajadores perdieran su empleo). Se trata de mano de obra calificada, a saber, los viejos obreros metalúrgicos de este país. Hay otros sectores donde ha ocurrido lo mismo. Los estudios de caso de los efectos de la privatización demuestran que ésta ha implicado una gran pérdida de empleos, a saber, la eficiencia productiva se ha proyectado sobre la base de disminuir el denominador de la fracción resultante de dividir la producción entre el total de trabajadores, es decir, al disminuir la planta de trabajadores la productividad ha aumentado en forma espectacular.

Sobre la desregulación del mercado laboral dijo que, si bien en términos institucionales todavía se tiene una Ley Federal del Trabajo, en los hechos hay una desregulación laboral masiva en México. Las fábricas están operando en términos desregulados desde hace ya mucho tiempo. Esos dos procesos, por una parte la privatización y por otro lado la desregulación laboral, son factores fundamentales del elemento económico del tríptico. Se mostró sorprendido por la forma en que estos dos procesos o fenómenos han sido tratados por los economistas, porque en México los aumentos de la productividad no van asociados a la creación de empleo. Al respecto, Graciela Bensusán hizo notar la ausencia de una reflexión relativa al papel de la sindicalización en la manera en que las relaciones laborales que existen en las empresas son susceptibles de mejora, así como en la adaptación a las exigencias de la competencia. El tipo de hallazgos del estudio de Piore y asociados muestra que la adaptación implica un tipo de aprendizaje muy específico, donde parece que



los recursos humanos son centrales. La meta sería lograr una sindicalización con contratos de protección para evitar la opacidad en las relaciones obrero-patronales, básicamente orientada a que el personal permaneciera en su empleo.

Para Zapata es central asumir que se está en una disyuntiva, en una especie de dilema, de callejón sin salida para resolver ese problema del empleo. En este sentido, en México y en otros países de América Latina se está llegando muy laboriosamente a reconocer que el problema es insoluble, por lo que es necesario trasladar la cuestión del empleo a otra esfera de la reflexión y de la acción. En México a este traslado se le llamó Programa Nacional de Solidaridad, es decir, la beneficencia pública, los servicios de caridad y cosas por el estilo. Para Zapata sería un error creer o seguir pensando que el problema del empleo se podrá volver a concebir como en el pasado. Hizo, así, alusión a libros como los de Jeremy Rifkin, *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Down of the Post-market Era* (Putnam's Sons, 1996) y de Stanley Aronowitz y William Difazio, *The Jobless Future* (University of Minnesota Press, 1994), en donde el problema de la generación de empleo en el nuevo modelo de desarrollo se discute en detalle.

Contra poniéndose un tanto al análisis anterior, Francisco Alba señaló que un rápido crecimiento económico todavía tiene mucho que ofrecer en términos de generación de empleos y aumentos de productividad. Sin sostener que el crecimiento económico sea una respuesta suficiente, sugirió que si México estuviera creciendo sostenidamente a ritmos de 8 a 10%, como lo han hecho otros países, es probable que muchos de los problemas que se están debatiendo se plantearían de manera diferente.

Enrique Dussel retomó el tema –planteado por De Mateo– de la necesidad de tener una noción sobre la vinculación entre los sectores económicos. Sostuvo que gran cantidad de experiencias internacionales lleva a la conclusión de que la vinculación de los sectores es crucial, sobre todo en términos de nuestro entendimiento sobre valor agregado, generación de tecnología y, por supuesto, en la creación de empleos. Desde este punto de vista resulta tal vez secundario si el sector de servicios tiene 70, 60 o 73% del PIB y el sector de la agricultura tiene 10, 12 o 15%. Es la vinculación entre los sectores lo que haría a una sociedad posmoderna, independientemente de si el sector de los servicios alcanza determinado porcentaje. Si ello fuera así, México a fines del siglo

pasado ya hubiera estado en esta sociedad posmoderna, con un porcentaje altísimo del PIB en los servicios.

Partiendo de la observación anterior, Dussel reflexionó sobre el papel del sector manufacturero en la experiencia mexicana de desarrollo. Una sociedad, para desarrollar su economía, para impulsar su generación de empleo, puede estar basada en cualquiera de los tres sectores convencionalmente definidos. Recordó que el sector manufacturero iba a ser el motor del crecimiento en el sexenio pasado. Como se expresó en la ponencia de Unger, este sector parecería ser relativamente insignificante –participa con 10% del empleo, y más o menos con 20% del PIB. Sin embargo, el sector manufacturero no fue el motor de crecimiento. No creó suficientes empleos de 1988 a 1994, pues el empleo del sector creció sólo 0.3% (durante el periodo de la sustitución de importaciones lo hizo casi 5% anual). No obstante lo anterior, absorbe más de 90% de las importaciones; es relativamente pequeño y, en términos netos, tiene un déficit de alrededor de 45% de su valor agregado. Este sector, llamado a ser el motor de dicha forma de crecimiento, no sólo no lo fue, sino que llevó al país a déficit desproporcionados en cuenta corriente –dicho déficit alcanzó 8% del PIB. Esta proporción es única en la historia de México, desde que se han publicado números por parte de INEGI. Podría suponerse que la principal causa de lo que sucedió en 1994 fue justamente atribuible a este pequeño sector. Lo anterior podría ser importante para la discusión de la generación de empleos y el tema de la migración.

Al respecto, Brígida García sugirió que la división del trabajo académico ha llevado a muchas situaciones perversas. Los economistas hablan de economía; los sociólogos y los demógrafos hablan de empleo. Existe, sin embargo, muy poco contacto entre ambas comunidades, incluso no se suelen usar las mismas fuentes de información. En las cuatro ponencias no hay un solo dato de las encuestas nacionales de ocupación, ni siquiera cifras del Seguro Social sobre empleo. Ahora bien, para que haya un diálogo más fructífero es importante que los primeros conozcan cuáles son las preguntas que los segundos se hacen, desde la perspectiva del empleo y de la migración y, a su vez, los segundos deben ser más receptivos respecto de las preguntas que los primeros se hacen sobre la viabilidad del actual modelo económico de la apertura. A los segundos, que estudian el empleo, les suele preocupar, por ejemplo, la rapidez con que el actual modelo económico está polarizando a la sociedad mexicana. Los datos más recientes de las encuestas de em-

pleo indican que en 1995 la fuerza de trabajo en el comercio al por menor es más importante que la fuerza de trabajo en el sector industrial, incluidas la energía y la minería. Si se traza una línea, desde 1950, que muestre la evolución de la ocupación en México, se puede observar que este ordenamiento ocurre en 1995 por primera vez.

Brígida García expresó que sería deseable que los economistas dieran respuesta a una pregunta que se oye mucho en los círculos de los estudiosos del empleo, de los derechos humanos y de la migración: ¿hasta qué punto se puede descansar en la actual estrategia económica y solamente en ella, haciendo hincapié en el *solamente*, para solucionar los problemas del empleo y de la migración? La pregunta la dirigió, ante todo, a Fernando de Mateo, quien explícitamente sostuvo que para que el empleo crezca en el país es fundamental libera aún más el sector de los servicios. García aludió a los ejercicios de simulación que se están haciendo en el país y que parecen demostrar –aun en el más optimista de los casos– que son muy altos los requerimientos para que esta estrategia pueda arrastrar al resto de la economía, no sólo en términos de crecimiento sino en lo relativo a la generación suficiente de empleo, sobre todo teniendo en cuenta los rezagos acumulados, el crecimiento poblacional previsible, etcétera.

Al respecto, José Morelos llamó la atención sobre la importancia que tiene la situación que guarda el país desde la perspectiva demográfica para vincular esta situación con los aspectos de la oferta de mano de obra. En la mesa redonda se ha desagregado el análisis del empleo (lo que no suele hacerse con frecuencia, pues sólo se acostumbra hablar del empleo en el ámbito nacional) distinguiendo la situación en el interior de los sectores, ya sea el sector moderno, el sector tradicional e incluso en el sector agrícola. Sin embargo, las características de la mano de obra han quedado totalmente ausentes dentro de los planteamientos que se han formulado. En este sentido, comentó, la estructura de la demografía del país no permite ser muy optimista frente a las necesidades que dicha estructura plantea a la apertura o la liberación de la economía. Sugirió estudiar las características de la población joven pues ello permitiría entrever cuál será el perfil de la mano de obra para los próximos quince años, ya que esta población va a suministrar los nuevos trabajadores para el siglo XXI. Estas consideraciones permitirían evaluar las posibilidades del país y de los trabajadores dentro de un mundo regido por la competitividad, principio que se sustenta, entre otros factores, en la calidad de la mano de obra.

Rafael Marino sugirió reflexionar sobre cómo se va a recomponer la economía. Sin duda se tendría que seguir haciendo ajustes macro, pero el problema es descender de ese nivel hacia otro mucho más específico, que es el de los sectores productivos capaces de ofrecer posibilidades de ingreso satisfactorio. No se trata de pensar que el estado va a regresar al estilo proteccionista anterior. La cuestión es cómo transformar esa actitud proteccionista y subsidiadora en una concepción laboral y productiva, porque en esta etapa los trabajadores han sufrido la peor de las consecuencias de la crisis y del proceso de ajuste. En esa nueva concepción laboral y productiva debe existir un compromiso mucho más amplio de los sectores empresariales para que asuman un nuevo papel. La transformación de tal concepto también pasa por las ideas sobre cómo manejar a las organizaciones sindicales. En ese proceso hay que permitir el diálogo, propiciar la apertura y buscar opciones que no sólo vengan de arriba, sino que procedan también de la propia organización social y sindical.

Clemente Ruiz Durán inició sus comentarios refiriéndose a una cuestión de carácter metodológico sobre el mercado de trabajo en México: la discusión de quién está empleado y quién no lo está. Es decir, en un país donde no hay instituciones que garanticen un ingreso para los desempleados, la población requiere ganarse la vida en alguna forma. De acuerdo con el último conteo de población, de los 91.3 millones de mexicanos, 38 millones están ocupados actualmente. La pregunta es: ¿cómo están ocupadas esas personas?

La manera en que han estado ocupadas esas personas implica más bien cuestiones de ilusión. Por ejemplo, hace ver que el sector servicios creó muchos empleos, pero lo hizo en realidad de manera artificial, simplemente, y en la mayoría de los casos como un mecanismo de subsistencia. De acuerdo con las estadísticas sobre el empleo, en abril de 1996, de 38 millones de empleados, 46% trabajaba en establecimientos de una a cinco personas. Es decir, el empleo de este país está precisamente en los microestablecimientos que cuentan con muy bajo valor agregado, como se muestra en el documento presentado en conjunto por Dussel, Piore y Ruiz Durán. Con la realización de actividades de muy bajo valor agregado lo que se logra es reproducir los esquemas de pobreza dentro del país. De ahí la pregunta que se hace en ese documento: ¿cuál debe ser el proceso de aprendizaje para que esos microestablecimientos que no están siendo competitivos internacionalmente puedan serlo? Ése es el gran reto nacional: poder imaginar un nuevo país en términos de un proceso de aprendizaje.

Respecto de la importancia de la educación, Ruiz Durán hizo un par de comentarios. Uno tiene relación con el cumplimiento de las leyes en México. En México, si un niño no va a la escuela, no pasa nada. En cambio, en otros países, por ejemplo en Canadá, si a las ocho de la mañana un niño no ha llegado a la escuela, mandan a una patrulla a ver qué pasó con él. En ese sentido la ley se cumple. En nuestro país no sucede así. Pero no todo queda en que el niño no vaya a la escuela. Ese niño entra en la fuerza de trabajo mal entrenado y tampoco pasa nada. Entonces –segundo comentario–: ¿cómo lograr que la población aprenda? Cuando en el documento de Dussel, Piore y Ruiz Durán se habla de *aprendizaje tácito* lo que se está haciendo es tratar de mencionar algunos mecanismos de aprendizaje de las empresas y de los trabajadores. En tanto se logra el objetivo global de la educación, se tiene que estar pensando en que el centro de atención debe ser la educación en el trabajo. Los centros de trabajo se deben modificar, de manera que sean competitivos internacionalmente. Es decir, se tiene que avanzar en la concepción de cómo se va a transmitir el proceso de aprendizaje en todos los grados.

Ruiz Durán retomó otro punto del documento preparado por él, junto con Dussel y Piore. Se trata de la cuestión de la globalización y el papel del estado. El estado quedó atrapado en varios aspectos: en términos de la visión de poder, en términos de no tener la capacidad de apoyar con grandes recursos los procesos de empleo, en términos de no poder intervenir en los procesos de producción. Pero en algo no quedó atrapado: en su capacidad de promover la discusión nacional respecto del tipo de estado nuevo para el siglo XXI (algo que tampoco está haciendo).

Lo que se plantea en el documento presentado por Dussel, Piore y Ruiz Durán da una respuesta a la pregunta de Morelos sobre la nueva política industrial. En el documento está mencionada una nueva política o filosofía industrial para el país, ¿en qué términos? En cuanto a que el estado mexicano podría inducir este proceso de aprendizaje en los ámbitos regional y local para crear las bases de las cadenas productivas y de un proceso de aprendizaje de alta competitividad. El gran papel que le toca al estado es inducir los procesos de aprendizaje, tanto dentro de la fábrica como en toda la sociedad.

Ruiz Durán mencionó que México no tiene instituciones que permitan controlar lo que está sucediendo ahora, pues las instituciones del pasado ya no sirven. Al respecto, dijo, se trabajó muy rápido para firmar el Tratado de Libre Comercio. No se percibió que había que crear reglas

claras para muchas cuestiones: entre otras, para la de la migración. Vergonzosamente se firmó el TLCAN sin crear una institución que pudiera discutir lo que iba a pasar en este dominio. El gran tema que queda por delante es, precisamente, cómo readaptar las instituciones de México para el nuevo siglo.

Luis Miguel Díaz sugirió que no se perdiera de vista que el tema central de la mesa redonda –las cuestiones de producción y empleo– debe ubicarse en el contexto mundial, caracterizado por un proceso de globalización irreversible. En dicho proceso, actualmente, el desempleo es uno de los principales problemas mundiales. Entonces, según Díaz, si el problema es el desempleo –manifestación de falta de justicia social en la medida en que es algo elemental a lo que no tiene acceso un número cada vez mayor de la población– y si prácticamente ningún país del mundo lo ha resuelto, cabe preguntarse: ¿cómo arreglar una máquina o una institución que no está funcionando para lo que se supone que debe servir? Manifestándose de acuerdo con Francisco Zapata, propuso cambiar el marco de referencia de la política económica y social con la finalidad de encontrar opciones viables al sistema económico–político que en México ya no funciona.

César Becker se refirió a la política migratoria de México. Expresó que ésta se desenvuelve en tres ámbitos de análisis: como un país de emigración, como un país que recibe migrantes y como un país de tránsito. Dado que en esta mesa redonda se está desahogando el tema de la emigración mexicana, quedan pendientes otros capítulos que preocupan a México sobre el fenómeno de la migración internacional. Becker aludió a la Reunión Regional sobre Migración, llevada a cabo en Puebla en marzo de 1996 y a la que asistieron representantes de los países centroamericanos, de México, Estados Unidos y Canadá. Uno de los grandes aciertos de dicha reunión fue haber tratado el fenómeno migratorio desde un punto de vista *integral*, reconociéndolo en su relación con otros fenómenos. Además, otro acierto fue haber abordado el tema también desde el punto de vista de los derechos humanos. Al respecto aludió a importantes programas que forman parte de la política migratoria de México, como el de protección de los mexicanos en el extranjero y el de la defensa de los derechos humanos de los extranjeros en México, sean éstos documentados o indocumentados. Señaló que para México el problema migratorio no se agota en la frontera norte, sino que incluye también tanto el tema del empleo como el de desarrollo nacional y regional en la frontera sur.

Enfatizó que en cualquier análisis metodológico inicial del fenómeno migratorio aparece la variable empleo como una de sus causales más importantes, en México y en el mundo.

Becker destacó que le parecía muy importante que en esta mesa redonda se abordara el tema de la migración en forma sistemática, es decir, desde la integralidad, que es la perspectiva que subyace detrás de la política migratoria, de la política de empleo y de la política de desarrollo. Se preguntó: ¿quién ha dicho que los problemas de estado son solamente económicos o únicamente políticos o sólo culturales? Recalcó que en el diseño de las políticas públicas se deben tomar en cuenta todos los enfoques. Aseveró que sobre el fenómeno migratorio, en particular, confluyen aspectos y enfoques complementarios: en materia de educación, de capacitación humana, de desarrollo regional, de migración interna y de oferta de trabajo en el otro lado del río Bravo.

Mónica Verea sostuvo que hace falta elaborar un análisis sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en Estados Unidos para analizar la interdependencia de los mercados laborales. En particular, enfatizó su preocupación en torno a la política educativa; consideró que se debería procurar orientarla hacia la obtención de logros en la economía, de manera que la política industrial deje de ser un rubro aislado de la política educativa. En ese sentido, puso como ejemplo a la UNAM, que, según su criterio, es un termómetro de la demanda educativa actual. De acuerdo con datos recientes, hay una gran demanda de ingreso a carreras como derecho, ciencias sociales y humanidades –que acaparan entre 6 y 7% de las solicitudes; no así a carreras como ingeniería, tan directamente relacionada con la industria.

Clark Reynolds inició su intervención señalando que en América del Norte hablar de progreso debe ser un asunto binacional o trinacional. La perspectiva regional es apropiada como un buen comienzo en la búsqueda de los fundamentos económicos para el desarrollo en el lado mexicano y también en el lado estadounidense, así como el análisis de los nexos entre los dos países. Además, apoyó lo sugerido por Enrique Dussel, respecto de la importancia de los lazos entre los sectores y las regiones en el interior de los países.

Propuso que la atención de los países debería centrarse en el incremento de la productividad, que debería ser extendida en América del Norte. Inicialmente no sucederá en todos los sectores o regiones por igual, pero lo que se necesita es algún tipo de mecanismo para lograr su

difusión. Dado que comparten el mercado laboral, es crucial la movilidad del trabajo para la convergencia en la dotación y precio de servicios. Se tiene que encontrar la manera de incentivar este tipo de movilidad, de modo que no se tengan altos precios de productos no comerciables en Estados Unidos y muy bajos en México. La situación anterior significa la polarización de ambas sociedades y la polarización de una sociedad es mala para ambos países. En el periódico *Excelsior* del día 3 de junio de 1996 aparece un pequeño artículo con datos que pueden ser del Nadbank, donde se dice que los salarios reales tanto en Estados Unidos como en México descendieron entre 1985 y el año presente. Esto es realmente grave porque indica que ambos países no proporcionan a sus pobladores el ingreso per cápita al que podrían aspirar, aunque se esté en recesión. Además, la brecha salarial entre ambas naciones se ha ampliado, lo que resulta grave, pues dicha diferencia va a ejercer una gran presión sobre la migración de la gente, la cual es normal y razonable en el contexto actual.

En el siglo pasado no existía en Estados Unidos división entre este y oeste, ni entre norte y sur. Nadie le dijo a la gente: no vayan hacia el oeste y nadie dijo que no fuera bueno para el oeste tener gente; no hasta la depresión de 1930 en que la gente volvió. Cuando se está creciendo, la difusión del progreso se realiza mediante el movimiento de la población, dado el diferencial movimiento de precios entre los bienes comerciables y los no comerciables. La historia de Estados Unidos enseña que ante una movilidad del factor trabajador relativamente escasa hubo alzas en los precios de los productos, aun en aquellos sectores que no percibieron aumentos en el producto por trabajador, como en el caso de las barberías. Si la gente empieza a entender que el bienestar de estos dos países y Canadá está vinculado, y que incluye experiencias conjuntas, se quedará al sur de la frontera.

Aludió al caso de los viñedos en el Valle Central de California (una región cuyas tierras son únicas en el mundo por su calidad para la producción de vinos) donde los trabajadores, de los cuales 85 o 90% son mexicanos, ganan salarios tremendamente altos y resultan fundamentales para la supervivencia de esta industria. Ello tiende a no ser comprendido en Estados Unidos, como tampoco existe un buen entendimiento acerca de la importante contribución para la economía mexicana de las remesas que envían a México los nacionales que laboran en Estados Unidos alrededor de 3 mil millones de dólares cada año, la mayoría de los cuales



se remite a zonas y hogares pobres. Así se aprecia claramente el carácter binacional de este mercado de trabajo. Reynolds terminó diciendo que falta mucho por hacer en este sentido, para aclarar el vínculo entre la demanda de trabajo en Estados Unidos y los sectores y las regiones de México que la suelen satisfacer.

#### RESPUESTAS DE LOS PONENTES

Michael Piore aludió en primer lugar a la intervención de Bustamante y se refirió al papel de las economías mexicana y estadounidense. Dijo no creer que la inmigración sea el motor de la economía estadounidense; tampoco está de acuerdo en que cualquier cosa que se pueda hacer en México se deba a que se requiere solucionar el problema de la emigración hacia Estados Unidos. En efecto, Estados Unidos recibe migración de tantos países, que si la mexicana se suspendiera mañana, gente de otras áreas del mundo llenaría ese vacío. La razón para controlar la migración no tiene que ver con culpabilidades ni con el hecho de pensar que toda la emigración hacia Estados Unidos proviene de México. Lo importante, según él, es el sentido intrínseco que implica el tener control sobre la economía y las fuerzas económicas. Ello sería bueno tanto para México como para Estados Unidos.

Enfatizó que no creía que en el estudio presentado por él y sus asociados se estuviera descubriendo una panacea para el desarrollo moderno; únicamente se sugiere que hay alternativas, otras rutas hacia el desarrollo que no han sido exploradas. Aseveró que el curso económico hacia el cual Estados Unidos y México se han dirigido puede ser vulnerable a las circunstancias y que también puede variar el tipo de patrones de desarrollo que existen. Estimó que, en parte, eso es lo que se está tratando de lograr en la actualidad.

Al respecto señaló lo siguiente: cuando se hizo la investigación que se presenta en su documento, Walmart se negó a ser entrevistada, pero otro día, en el centro de la ciudad, en un edificio de oficinas administrativas, se realizó otra entrevista, que incluyó un recorrido piso por piso y una larga conversación con los propietarios de una compañía dedicada a la manufactura de ropa. En esa compañía diseñan la ropa, se encargan de cortarla y la envían a Puebla para ser terminada. Tenían puntos de venta en la ciudad de México y en Puebla. Trabajan de la misma forma

que las maquiladoras estadounidenses cuyos productos son terminados en México y luego se envían a Estados Unidos. Los propietarios de la compañía son dos hermanos y una hermana, que llevan en el negocio alrededor de treinta años. Ellos empezaron con la compañía cuando su madre realizaba trabajo a domicilio y su padre los abandonó. Uno de ellos estudió diseño, otro finanzas y otro producción. El hecho es que trasladaron su equipo de trabajadores a Puebla y pudieron sobrevivir a la competencia internacional. La educación que sus propietarios y esos trabajadores necesitaron no fue sólo la tradicional –leer y escribir– sino también conocimientos sobre la producción de calidad. Piore consideró que México tiene un potencial enorme de movilidad social en sus industrias tradicionales, las que, aun en las condiciones actuales, pueden competir internacionalmente. Ese potencial de movilidad social es peculiar de la industria tradicional y no se puede encontrar casi en ninguna otra sin embargo, dicho potencial se está relegando al abandonarse las industrias tradicionales. Si ello continúa, esos sectores van a ser reemplazados completamente por la maquila.

Si en México se pueden desarrollar discusiones acerca de la política industrial y, en particular sobre los procesos de aprendizaje –misimos que han permitido a algunas empresas la posibilidad de sostenerse de la misma manera que la compañía del ejemplo lo hizo–, ello puede ser un elemento de continuidad en el patrón de desarrollo; aunque el caso referido no es lo común aquí, Piore sugirió que, si no se analiza seriamente el potencial de las industrias tradicionales, se corre el riesgo de que, retomando el ejemplo de la fábrica de ropa, las madres se pierdan en la pobreza, las hijas tengan que trabajar en la maquila en vez de tener la posibilidad de convertirse en diseñadoras y los jóvenes tengan que migrar a Estados Unidos porque los empleos en la maquila no serán suficientes.

Para contestar a Weintraub –respecto de la política gubernamental propuesta en el documento preparado con sus asociados– Piore destacó el ejemplo de un programa de Bancomext (descrito en el documento que se entregó a los asistentes) iniciado por Jaime Serra Puche, secretario de Comercio durante el gobierno del presidente Salinas cuando se estaba negociando el TLCAN, mediante el cual se invitaba a compañías de Estados Unidos para que vinieran a establecer negocios en México. En aquella época el programa no se evaluó, pero actualmente está vigente otra vez, y ha sido evaluado. Lo anterior quiere decir que en México se pueden

reorganizar los instrumentos gubernamentales ya existentes. Es decir, la política ya está ahí, lo que hace falta es saber cómo darle un nuevo sentido, conjuntando los procesos de aprendizaje.

Según Piore, volviendo al punto del control de la economía, si bien éste no solucionará el problema de la migración, ni para Estados Unidos ni para México, un mejor control ofrecería otro instrumento, otra pieza del rompecabezas que reduciría las presiones que llevan a la construcción de muros en la frontera. Desde su punto de vista, empleando la imaginación, averiguando qué pasa con las empresas, otorgando crédito a la capacidad de las pequeñas empresas, observando cuál es la clave del funcionamiento de algunas y dando suficiente apoyo a la intervención del gobierno en la economía, se mejoraría el instrumental para tener cierto control sobre el mundo de la economía.

Kurt Unger se refirió, en primer lugar, a lo que consideraba como el objetivo principal de esta reunión que, aunque distaba de estar completo, era el de precisar el diagnóstico. En su opinión la respuesta exportadora sobre la que se está montando el nuevo programa industrial de México está agotada en la forma clásica en que se le ha venido analizando, por lo cual, señaló, la intención de su documento era demostrar los límites hasta incluir reacciones perversas de las empresas hacia ese incentivo exportador.

Hizo un paréntesis para aclarar la lectura de Weintraub del cuadro de su documento. En el quinquenio 1980-1985, las importaciones de las industrias de cierta calidad, denominadas "oferentes especializados", que incluyen principalmente maquinaria especializada y las del rubro "basado en la ciencia", sumaban 47.5 por ciento. Es decir, casi 50% del total de lo que se importaba se destinaba a equipar a la industria nacional. Diez años después, de 1988 a 1994, ese porcentaje desciende muy significativamente, a 40.3%, es decir, pierde 7 puntos porcentuales la canasta de este tipo de importaciones en favor de los productos intermedios, necesarios para justificar la atención otorgada a la exportación. Es una miopía ver sólo el lado exportador sin apreciar que la exportación significa un crecimiento importador que hace cada vez menor el rendimiento neto en divisas por cada peso exportado.

Señaló que ciertamente es debatible si esa integración económica puede o no considerarse sana; sin embargo, desde su punto de vista, no es posible sostener por más tiempo esta estructura poco integrativa. Si tal diagnóstico fuese correcto, entonces la ruta exportadora montada en

muy pocos rubros, en muy pocas empresas altamente acreditadas en el mercado internacional, no es suficiente. Al respecto ofreció una respuesta a la pregunta de Weintraub sobre sugerencias y propuestas de política económica. Dijo no tener la respuesta a la mano, pero aseguró que hacen falta estudios donde se recoja lo vertido en esta reunión: estudios específicos para cada industria. Propuso, asimismo, revivir la discusión sobre el grado de sustitución de importaciones que fuera necesario para alcanzar ciertos objetivos industriales, tecnológicos u otros.

Unger sugirió hablar con mucha más propiedad del *clustering*. Propuso usarlo como lo hace la tradición europea: considerándolo afín a los encadenamientos y a la tradición conceptual de insumo-producto. Los *clusters* deben ser definidos dentro del sector industrial como una apuesta al futuro, que puede o no incluir cierto grado de sustitución de importaciones, con o sin una orientación a la exportación. De acuerdo con Unger, una vez que se fije una prioridad al desarrollo tecnológico, éste se debe vincular –según lo precisado en esta mesa redonda– con educación, con ingeniería y con aprendizaje; se deben buscar esas vinculaciones virtuosas de carácter tecnológico. Dijo que es un error creer que el mercado arregla esto por sí solo. Por lo tanto, sostuvo que se requiere invertir de manera expresa y consciente en la acumulación de capacidades tecnológicas.

Habló, asimismo, de la necesidad de utilizar un término alternativo al de “crecimiento económico”. Ello es debido, por una parte, al abuso que en la práctica se ha hecho de dicho término y, por otra parte, porque con frecuencia ofrece un optimismo falso. Por ejemplo, al estimar que habrá crecimiento económico de 5% para 1997, cuando se ha decrecido 10% en un año anterior, no se puede afirmar que haya crecimiento sino sólo una recuperación parcial y muy pequeña. De manera similar, en el análisis de la balanza comercial, el crecimiento neto positivo puede traducirse en déficit comercial, de ahí que se requieran precisiones adicionales al respecto. De acuerdo con Unger, es necesaria una visión de más largo plazo que contemple el tipo de crecimiento y las restricciones que van a ordenar todo el contexto alrededor de los tres sectores económicos aquí tratados y de la sociedad en conjunto.

Antonio Yúnez expresó que su propuesta consiste en promover al sector agrícola como motor de desarrollo. Al respecto, señaló que lo que él hace como parte de un estudio en proceso y que reseña en su documento es utilizar los mismos montos usados en Procampo en los rubros de

transferencias directas al productor de maíz y de granos básicos y asignarlos a otros rubros de tal forma que aumenten las obras de infraestructura. Ello no significa, aclaró, que su propuesta pueda ser la de una vuelta al campo.

También hizo la aclaración siguiente: los modelos por él utilizados son ejercicios cuantitativos que parten de encuestas directas aplicadas a poblaciones “típicas” de todo el México rural. Incidentalmente aclaró, respecto del cuestionamiento de Brígida García acerca de las fuentes de información empleadas, que al utilizar encuestas directas, no recurre a las mismas fuentes de información estadística que usan otros profesionales, como, por ejemplo, los demógrafos. Su investigación abarca, entre otras: poblaciones rurales de Baja California, que exportan tomate y otros productos hortifrutícolas; poblaciones en la Sierra Norte de Puebla, cuyos habitantes son indígenas con un vínculo muy distinto al de otras zonas en relación con los mercados, como lo son los pueblos maiceros de los estados de México, Morelos y Michoacán, así como los de la comarca lagunera, que también está estudiando. El tipo de información que proveen esas encuestas es muy rica y sobre ella se puede hacer gran diversidad de análisis. Por ejemplo, se están practicando ejercicios econométricos donde se vincula la educación con la migración. Se sabe, por un lado, que quienes más migran tienen mayor educación, de ahí que su partida sea una forma de mermar la productividad. Pero al mismo tiempo, por lo menos en las zonas en que la migración es importante, las remesas representan un componente de aumento de la productividad. Por lo tanto, se están analizando los pesos relativos de los cambios en las formas de capital –el capital humano y el capital financiero (remesas)– sobre la productividad rural.

Fernando de Mateo señaló que percibía un gran pesimismo entre los participantes en la mesa redonda, lo que, según él, surge de la proyección hacia el futuro de un problema coyuntural, aunque se trate de la peor crisis que ha tenido México desde 1932. De Mateo sostuvo que existe una diferencia fundamental entre las últimas tres crisis: la de 1976, la de 1982 y la de 1994. Mientras que la de 1976 tuvo un modelo de recambio inmediato –el haber encontrado petróleo–, la de 1982 no tuvo ningún modelo alternativo y llevó muchos años construirlo. En la crisis de 1994 –que, desde su punto de vista, es fundamentalmente un problema de manejo de política cambiaria, no de apertura económica–, el modelo de recambio ya está dado y se basa en el crecimiento de las exportaciones, cuyo di-

namismo está enmarcado en la liberación comercial realizada. Dijo estar de acuerdo con Unger en el sentido de que cuando se habla de crecimiento económico se debe definir el punto de partida que se toma. Específicamente, según él, en ninguna de las crisis anteriores pudo lograrse una recuperación tan rápida. El llegar a un crecimiento de 4% en 1996 y hasta de 5% en 1997 se debe a que el modelo utilizado funciona.

Aclaró no estar de acuerdo con Unger en que las exportaciones hayan aportado todo lo que tienen que dar. Por el contrario, dijo, ha sido gracias a ellas que se pudo crecer en el pasado reciente. Si se utilizara algún modelo para determinar cómo contribuyen los diferentes componentes del producto en su crecimiento o decrecimiento, sería posible observar que en el segundo semestre del año pasado, cuando cayó 10.5% el producto interno bruto, si no hubiera sido por las exportaciones tal descenso habría llegado a 15.5 por ciento. Eso quiere decir, sostuvo De Mateo, que el modelo sigue funcionando.

En otro orden de ideas, De Mateo no estuvo de acuerdo con lo dicho por Pérez Canchola acerca de los diferentes tratamientos que se da a los profesionales canadienses y a los mexicanos en el marco del TLCAN. Desde antes de 1993, Estados Unidos tiene una cuota de profesionales inmigrantes para todos los países, salvo para Canadá, porque con él ya había negociado en 1989 un acuerdo bilateral de intercambio de libre comercio. Respecto de México, en el TLCAN se negoció que la "discriminación" aludida se eliminara diez años después de la entrada en vigor del Tratado, mediante un aumento consecutivo en la cuota. Sin embargo, en 1994 la entrada de profesionales mexicanos en Estados Unidos fue de 3 700, cuando la cuota es de 5 500, lo que indica una cifra inferior a la cuota asignada para el año. Ello muestra, además, que la migración es muy diferente dependiendo de los estratos socioeconómicos.

Se manifestó totalmente de acuerdo con Dussel –como quedó claro en el documento de De Mateo– en que no se deben ver los tres sectores económicos en forma aislada, sino que hay que considerarlos entrelazados, sobre todo en materia de tecnología, rubro fundamental actualmente. Respecto de la crítica que sostiene que la privatización ha creado gran desempleo, señaló que si bien en las empresas privatizadas puede haberse reducido el empleo, también es importante considerar que muchas de las empresas del estado operaban con déficit, el cual tenía que cubrirse de alguna manera, con lo que le estaban quitando puestos de trabajo a otros sectores de la economía.

Dijo también que no le extrañaba la observación de Brígida García en cuanto a que hay más población ocupada en el comercio al por menor que en el sector industrial. En su exposición ya había señalado el fracaso de la industria manufacturera, desde hace un siglo, en términos de creación de empleos. Destacó, sin embargo, que tal fracaso en la industria manufacturera crea un efecto multiplicador negativo en el resto de la economía nacional, toda vez que contribuye con 22 a 23% del PIB.

De Mateo destacó que en muchos sectores de servicios se requiere que exista una mayor competencia para ayudar precisamente a que la industria manufacturera sea más competitiva en el exterior. Para ejemplificar se refirió al transporte de carga, que en México puede tener una gran influencia en los costos de producción, tanto por el precio mismo del transporte como por el hecho de que es un insumo fundamental en la realización de las diferentes etapas del proceso de producción, como por ejemplo en el sistema *just in time*. Mencionó lo anterior para responder a la crítica de Piore y colaboradores acerca de que la industria textilera no cumple a tiempo sus pedidos. Al respecto, observó que no necesariamente es culpa de la industria textilera como productora, sino del esquema de recepción de los insumos y de distribución de lo producido por dicha industria.

Para concluir, De Mateo manifestó no estar de acuerdo con Ruiz Durán acerca de que “vergonzantemente” se firmó el TLCAN sin hablar de migración; dijo que es importante diferenciar lo que es una zona de libre comercio de lo que es un mercado común y señaló que nunca hubo en México la intención de ir más allá de una zona de libre comercio. Una negociación sobre migración para crear de una zona de libre comercio no ha ocurrido en ninguna parte del mundo, salvo si esa zona fuera a convertirse en un mercado común. Pero éste no es el caso de América del Norte.

Después de este comentario Francisco Alba dio por terminada la mesa redonda.





## V. ANEXO

EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
*Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá*

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE  
DESARROLLO URBANO

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE  
*International Migration Policy Program*

Mesa redonda:

Apertura económica, Tratado de Libre Comercio y economía  
mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción,  
empleo y migración internacional

LISTA DE PARTICIPANTES

Carlos Alba (CEI / Colmex)	Lindsay Lowell (Commission on Immigration Reform)
Francisco Alba (CEDDU /Colmex)	Rafael Marino (STRM)
Alicia Alonso (Instituto Nacional de Migración)	Gustavo Mohar (Embajada de México en Washington)
César Becker (Secretaría de Gobernación)	José Morelos (CEDDU /Colmex)
Graciela Bensusán (FLACSO)	Demetrios Papademetriou (Carnegie)
Jorge A. Bustamante (El Colegio de la Frontera Norte)	José Luis Pérez Canchola (Academia Mexicana de Derechos Humanos)
Gustavo Cabrera (CEDDU /Colmex)	Michael Piore (Massachusetts Institute of Technology)
Françoise Carner (Consultora)	Clark Reynolds (Stanford University)
Manuel Ángel Castillo (CEDDU /Colmex)	José Romero (CEE /Colmex)
Eugenio Clariond Reyes (Grupo IMSA)	Clemente Ruiz Durán (Facultad Economía /UNAM)
Fernando de Mateo (Secofi)	Paz Trigueros (Sociología/UAM-A)
Luis Miguel Díaz (STPS)	Kurt Unger (CIDE)
Enrique Dussel (Facultad de Economía /UNAM)	Gustavo Vega (CEI /Colmex)
Claudia Franco (STPS)	Gustavo Verdusco (CES /Colmex)
Brígida García (CEDDU/Colmex)	Mónica Vereá (CISAN /UNAM)
Adalberto García Rocha (CEE /Colmex)	Armando Vivanco Castellanos (STPS)
Remedios Gómez Arnau (CISAN /UNAM)	Sidney Weintraub (CSIS)
Peter Hakim (Inter-American Dialogue)	Antonio Yúnez -Naude (CEE /Colmex)
Antonia Hernández (Mexican -American Legal Defense and Education Fund)	Francisco Zapata (CES /Colmex)
Mary Ann Larkin (Carnegie)	
Andrés Lira (Colmex)	
Enrique Loeza Tovar (SRE)	



*México-Estados Unidos-Canadá 1995-1996*

se terminó de imprimir en octubre de 1997 en los talleres de

Corporación Industrial Gráfica S.A. de C.V.

Cerro Tres Marías 354, 04200, México D.F.

Tipografía y formación a cargo de Antonio Serna.

Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición Laura Murillo y el Departamento de Publicaciones  
de El Colegio de México.











colección  
MÉXICO  
ESTADOS UNIDOS  
CANADÁ

**E**n este segundo volumen bianual de la serie “México-Estados Unidos-Canadá”, que abarca los años 1995-1996, el lector encontrará ocho artículos que analizan diversos aspectos de las relaciones entre los tres países, en los ámbitos bilateral y trilateral, así como un estudio sobre el gobierno del presidente Clinton y el 103° Congreso; dos estudios relativos a las repercusiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la política exterior de México, y un análisis comparativo de las similitudes y diferencias que presentan el TLCAN y el Mercosur como mecanismos de integración regional. Se analiza también el potencial de ambos convenios para servir, de manera independiente o conjunta, al objetivo de extender el libre comercio a todo el continente americano.

Asimismo, como segunda parte de este volumen, se presenta la reseña de la mesa redonda “Apertura económica, TLCAN y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional”, que fue organizada conjuntamente por El Colegio de México y la Carnegie Endowment for International Peace, el 3 de junio de 1996 en la sala Alfonso Reyes de El Colegio de México.



EL COLEGIO DE MÉXICO

