

Gustavo Vega Cánovas
compilador

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1991-1992

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ, 1991-1992

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Gustavo Vega Cánovas
compilador

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1991-1992



EL COLEGIO DE MÉXICO

El Colegio de México agradece al gobierno de Canadá y a The William and Flora Hewlett Foundation el apoyo económico que proporcionaron para la presente publicación.

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
Fotografía de Agustín Estrada**

Primera edición, 1993

**D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Sta. Teresa
01070 México, D.F.**

ISBN 968-12-0563-4

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	11
I. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: ORÍGENES, CONTENIDO, DESAFÍOS QUE PLANTEA Y SIGNIFICADO HISTÓRICO	
El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: tres perspectivas <i>C. Michael Aho, Murray G. Smith y Gustavo Vega</i>	31
El TLCAN y la subasta política <i>Craig VanGrasstek</i>	87
La política del libre comercio en América del Norte <i>Stephen J. Randall</i>	101
Perspectiva canadiense sobre el TLCAN después del refe- réndum constitucional de Canadá <i>Brian Russell</i>	111
Hacia una política social en América del Norte: ensayo so- bre la importancia de la Carta Social y el Fondo Es- tructural europeos para el TLCAN <i>Michael J. McGuinness</i>	131
El acuerdo comercial: ¿un paso hacia la convergencia so- bre la cuestión migratoria? <i>Francisco Alba</i>	161

Desafíos y oportunidades: la pequeña y mediana industria estadunidense ante el Tratado de Libre Comercio en América del Norte <i>Gustavo del Castillo Vera</i>	177
Negociaciones comerciales en Canadá y la tendencia de Estados Unidos hacia el regionalismo <i>Ann Weston, Andrew Clark y Han Soo Kim</i>	193
México y Estados Unidos: hacia una alianza económica <i>Clint E. Smith</i>	249
Soberanía e interdependencia en la relación bilateral Mé- xico-Estados Unidos: 1991-1992 <i>Francisco Gil Villegas</i>	287
El libre comercio en América del Norte: cooperación y conflicto en las relaciones México-Canadá <i>Maxwell A. Cameron, Lorraine Eden y Maureen Appel Molot</i>	303
Comercio internacional e integración económica: las pers- pectivas mexicana y estadunidense <i>Mónica Serrano</i>	327
 II. LAS RELACIONES BILATERALES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 	
La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992) <i>Blanca Torres</i>	381
La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos y la doc- trina Bush-Rehnquist frente a México <i>Samuel I. del Villar</i>	429
La visión de México y Estados Unidos en los libros de tex- to gratuitos de 1992 para la educación primaria <i>Bernardo Mabire</i>	461

III. LA POLÍTICA INTERNA DE CANADÁ

Quebec-Canadá: avances constitucionales (1960-1991) 487
Alain-G. Gagnon

Integración económica y convergencia social: la política social canadiense en una economía norteamericana 521
Keith Banting

IV. LA POLÍTICA INTERNA DE ESTADOS UNIDOS

Clinton y el Congreso: estudio preliminar 549
George C. Edwards III

V. APÉNDICE

Mesa redonda en El Colegio de México, "El área de libre comercio de América del Norte: proceso de negociación" 573

INTRODUCCIÓN

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

Con el presente libro, se inicia una nueva serie de publicaciones anuales, la cual hemos decidido intitular *México-Estados Unidos-Canadá*. Esta publicación refleja las nuevas actividades del Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá, del Centro de Estudios Internacionales, que hasta hace poco se llamó Programa México-Estados Unidos. El anuario *México-Estados Unidos-Canadá* sustituirá a partir de esta fecha al anuario que publicamos hasta el año pasado y que intitulábamos *México-Estados Unidos*. La principal motivación que nos ha llevado a este cambio es la creencia de que la nueva realidad creada por la firma del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) y la participación de Canadá en el mismo exigen una visión más amplia para entender la evolución de las relaciones económicas en el área de América del Norte.¹

En efecto, ahora que se ha firmado el TLCAN y que se han generado cambios políticos y económicos de enorme trascendencia en Estados Unidos y Canadá, que pueden tener gran importancia para la evolución de las relaciones económicas y políticas del área de América del Norte en su conjunto, la necesidad de estudiar sistemáticamente a nuestros dos vecinos ha adquirido prioridad, y la presente publicación se propone hacerlo a partir de este año.² El propósito es analizar con regularidad la evolución

¹ Esto ya lo sugeríamos en la introducción de nuestro último anuario México-Estados Unidos. Véase Gustavo Vega Cánovas, comp., *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1990, p. 7.

² Este interés también es compartido por el gobierno e instituciones de

de la política interna y externa, la economía y otras dimensiones importantes de las sociedades de México, Estados Unidos y Canadá, así como sus repercusiones sobre el futuro del área y de nuestro país. También cubriremos las relaciones trilaterales y/o los temas propiamente bilaterales de las relaciones entre México y Estados Unidos, y entre México y Canadá, que no pueden dejar de incluirse en una publicación de este tipo.

El primer volumen de esta nueva serie, que abarca los años de 1991 y 1992, consta de 18 trabajos de autores de nuestra zona, en los que se trata una variedad de temas de gran interés para el futuro de las relaciones entre los tres países. Asimismo, incluimos el reporte de una mesa redonda intitulada "El área de libre comercio de América del Norte: proceso de negociación", que fue organizada por la doctora Soledad Loaeza, directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 27 de mayo de 1991, en la Sala Alfonso Reyes de dicha institución.

I. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: ORÍGENES, CONTENIDO, DESAFÍOS QUE PLANTEA Y SIGNIFICADO HISTÓRICO

En la primera sección de este libro nos concentramos, por razones obvias, en las nuevas políticas de liberación económica y comercial que se han impuesto en nuestra área, y una de cuyas expresiones más trascendentales es el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Su negociación se inició formalmente en 1991 y concluyó en agosto de 1992, y en el momento de esta publicación se encontraba en proceso de ratificación por los poderes legislativos de los tres países. En esta primera parte incluimos un trabajo conjunto de Michael Aho, Murray Smith y Gustavo Vega C., en el que recuperan la agenda y las modalidades de la negociación así como la estructura final del TLCAN, mostrando que las negociaciones comerciales, además de haberse llevado a cabo entre los tres gobiernos, también han implicado

educación e investigación superior de Canadá. Así por ejemplo, este libro ha contado para su publicación con el apoyo financiero del gobierno de dicho país.

negociaciones internas que han atraído mucha atención y polémica todavía no agotada. Falta aún la aprobación del TLCAN, y Aho, Smith y Vega plantean las implicaciones políticas que tendría en cada uno de los tres países la insistencia en transformar el TLCAN en un proyecto más amplio de integración, como lo han propuesto grupos y sectores que se oponen al Tratado en su forma actual.

Acerca de lo que queda pendiente para lograr la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, o cuál es la conformación de las coaliciones políticas internas en contra o en favor del mismo en Canadá, tratan los siguientes tres trabajos.

En el primero, Craig VanGrasstek, consultor internacional estadounidense, afirma que la aprobación del TLCAN en Estados Unidos involucrará —tal como ha sucedido desde la época de Roosevelt— un proceso de negociaciones internas entre el Ejecutivo y el Legislativo. La pregunta indicada, según VanGrasstek, no es si el Congreso ratificará el TLCAN sino qué precio cobrará al Ejecutivo a cambio de la ratificación. Esto será cierto pese a que las negociaciones estén siguiendo el proceso de ratificación llamado “vía rápida”. VanGrasstek analiza en qué consiste este mecanismo y nos explica en detalle cómo éste, lejos de reducir las opciones de los congresistas a un simple voto en favor o en contra, es un recurso efectivo del Congreso para reafirmar su autoridad en política comercial. La “vía rápida” no elimina la influencia de los congresistas en dicha materia, pero sí obliga, en cambio, a que ésta adopte una orientación específica. VanGrasstek sugiere, finalmente, algunos de los posibles temas de principal preocupación para el Congreso, respecto de los cuales el Ejecutivo tendrá probablemente que hacer concesiones.

Otro trabajo, con un contenido similar al de VanGrasstek, pero desde una perspectiva canadiense, es el del profesor Stephen J. Randall, de la Universidad de Calgary, en Alberta, Canadá. El objetivo de su artículo es explorar las fuentes de apoyo y oposición al TLCAN, así como descubrir el peso que podrían tener ciertas opiniones en el debate sobre el libre comercio.

Randall señala que se ha dado un patrón de creciente integración económica y estratégica entre Canadá, Estados Unidos y los empresarios de ambos países, quienes son los principales pro-

motores del TLCAN, así como también lo fueron del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC); considera que esta integración no sólo es inevitable sino deseable, y menciona las consecuencias que habría acarreado el no participar en el TLCAN. Destaca también tanto los orígenes como las posiciones de los principales actores políticos canadienses. El Partido Conservador, los exportadores de servicios y tecnología, y los fabricantes ansiosos de aprovechar los bajos salarios y las tasas bancarias que ofrece México apoyan el libre comercio en América del Norte, mientras que el Partido Liberal, el Nuevo Partido Demócrata y el Partido Reformista (surgido en 1988) se oponen a él, al igual que los sindicatos, los grupos feministas, los ecologistas y los de derechos humanos. Quebec guarda una posición ambigua, a pesar de haber sido una de las provincias que apoyó con mayor fuerza el ALC. Quebec ahora percibe que la firma de un TLCAN que incluyera a México no le reportaría muchas ventajas, ya que los productos textiles y de vestir mexicanos entrarían en competencia con su industria.

En el tercer trabajo, otro canadiense, el profesor Brian Russell, de la Universidad de Dalhousie, en Nueva Escocia, Canadá, destaca las diferencias que existen en su país entre el periodo en que fue aprobado el ALC entre Canadá y Estados Unidos y el actual, del TLCAN. Sin embargo, según Russell es probable que el TLCAN sea ratificado durante los primeros meses de 1993, en virtud de que en Canadá, desde la firma del TLCAN, se ha ganado conciencia de las enormes ventajas obtenidas por su participación en la negociación, en particular las que derivarán del aumento de penetración en el mercado mexicano que generará el TLCAN. Según Russell, no es probable que esta aprobación sea modificada por el reciente desenlace del referéndum constitucional de octubre de 1992 en Canadá.

Pero pese al optimismo que muestran los autores antes mencionados sobre las perspectivas de aprobación del TLCAN, cabe hacerse la pregunta de si, en virtud de la sólida oposición que ha generado el TLCAN, especialmente en Estados Unidos, los grupos opositores tendrán la capacidad no tanto de impedir la aprobación del Tratado sino de transformar su naturaleza, de modo tal que temas como los del medio ambiente o los estándares labora-

les queden incluidos dentro del TLCAN, pese a que los gobiernos de los tres países han manifestado su interés en mantenerlos separados. De hecho, recientemente, el propio presidente Salinas, a raíz de la victoria del gobernador Clinton en las elecciones federales de su país, ha manifestado la disposición del gobierno de México para discutir y negociar los temas de principal interés del partido del presidente electo en Estados Unidos, e incluso para introducir en la agenda bilateral temas que supuestamente no se querían considerar en este momento, como es el caso de los trabajadores migratorios. ¿Revela este giro en las declaraciones del presidente mexicano una disposición para avanzar hacia un proceso de integración económica más amplio que una mera área de libre comercio clásica, como era el objetivo inicial?

Desde esta perspectiva, resulta entonces de gran interés considerar la experiencia de países y zonas con amplio conocimiento en procesos profundos de integración, como es el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE) en lo referente, en especial, a la política social, y esto es lo que realiza precisamente Michael McGuiness, de la Universidad de Harvard, quien en su trabajo nos ofrece una detallada revisión de la experiencia de la CEE en este campo.

McGuiness destaca en su trabajo que la política social europea fue concebida como la base para el desarrollo de una unión económica, y las medidas que la acompañan (la Carta Social y el Fondo Estructural) son consideradas los instrumentos para asegurar que no se creará una comunidad dividida. El reconocimiento de que las disparidades regionales ponían en peligro la unidad económica hizo que se creara el Fondo para el Desarrollo Regional Europeo (FDRE), el cual, si bien desde un principio enfrentó varias dificultades, eventualmente ganó gran apoyo popular e importancia financiera a mediados de los años setenta. El FDRE ayudó significativamente a Italia, Irlanda, Gran Bretaña y Grecia. Pero la recesión mundial y la entrada de España y Portugal en el Mercado Común en los años ochenta fue una prueba para la CEE, en cuanto a continuar desarrollando infraestructura y oportunidades de empleo en sus regiones y estados más pobres. La CEE decidió ampliar el propósito y financiamiento del Fondo. En 1988, la reforma del FDRE fue una parte integral del Acta

Única Europea. Ahora bien, lo importante de la experiencia europea es que los resultados de las políticas sociales implantadas en la CEE son favorables, como lo demuestra el crecimiento de los salarios per cápita en las regiones con graves problemas de subdesarrollo; la creación de empleos e infraestructura; la remuneración equitativa y la movilidad de trabajadores; y, sobre todo, el apoyo popular que han ganado estas políticas. Su éxito las convierte en modelo para todos los estados que desean emprender una mayor integración económica y social en el nivel regional.

La pregunta que surge es si en las negociaciones que se entablen entre el gobierno de México y el nuevo gobierno del presidente Clinton, al abordarse la agenda bilateral, habrá disposición para avanzar hacia un proceso de integración más amplio. Por ejemplo, ¿estará dispuesto el gobierno estadounidense a admitir la inclusión de la mano de obra en el proceso de liberación?

En este libro se incluye un trabajo de Francisco Alba, profesor del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, en el cual se explora la posibilidad de que el TLCAN lleve a México y a Estados Unidos a negociar en materia de política migratoria. Alba sostiene que esta posibilidad parece remota en virtud de que el TLCAN se ha defendido como un instrumento de política económica y comercial, con el cual se pretende disminuir la intensidad de los flujos migratorios al tiempo que se acrecienten, en cambio, las relaciones en otros rubros, como el comercial, el de inversión y el tecnológico. En este sentido, el TLCAN permite a México dar contenido concreto a una posición que ha defendido desde el decenio pasado, a saber, el deseo de exportar bienes y no fuerza de trabajo. Estados Unidos, por su parte, está dispuesto a ofrecer inversión y a recibir más bienes a fin de desactivar las presiones migratorias que se originan en México. Por lo tanto, una conclusión del ensayo es que el TLCAN lleva implícita la idea de ganar tiempo para que un desarrollo abierto y ortodoxo "resuelva" la cuestión migratoria. El TLCAN se convierte, así, en un elemento estabilizador adicional del sistema migratorio, tendiente a mantener por un tiempo el *statu quo*. Alba concluye su trabajo señalando que si bien la perspectiva de una liberación del movimiento de personas se en-

cuentra fuera de la mesa de discusiones, el TLCAN abre espacios para establecer una base de cooperación que aumente la posibilidad de desarrollar algún patrón coherente de relaciones entre los socios que abarque las políticas migratorias. Sin embargo, este clima de cooperación será sometido por lo menos a dos tipos de tensiones: la definición de la agenda a partir de prioridades no necesariamente coincidentes y la creación de expectativas sobre los efectos esperados del TLCAN en materia migratoria.

Una de las grandes preocupaciones que ha generado siempre en la mayoría de los países la política de liberación comercial son las repercusiones que puede tener sobre la pequeña y mediana industria, que es normalmente la principal fuente de empleo. Esta preocupación no estuvo ausente en las negociaciones del TLCAN y, de hecho, en el Tratado se establece un comité trilateral, una de cuyas funciones principales será apoyar a la industria mediana y pequeña para que aprovechen las oportunidades que brindará el nuevo entorno. Pero, la pregunta surge: ¿está realmente la industria mediana y pequeña preparada para aprovechar el nuevo entorno? ¿Cómo perciben los pequeños y medianos empresarios de los tres países su participación en el mercado ampliado que generará el TLCAN?

Estas preguntas son respondidas en el trabajo del profesor Gustavo del Castillo, quien lo hace con base en los resultados de una encuesta que aplicó, conjuntamente con Gustavo Vega, a empresas medianas y pequeñas en México, Canadá y Estados Unidos.

En lo que se refiere a México, Del Castillo señala que, en términos generales, la pequeña y mediana industria mexicana ha sido víctima de medio siglo de protección, lo cual ha significado que las empresas no tengan conocimiento acerca de lo que se requiere para competir en el nivel mundial. No cuentan con capital o tecnología que les permita sostener la competencia, y les preocupa tener acceso a ellos. La pregunta que surge es si estas industrias también serán víctimas de la apertura comercial.

En Canadá, por su parte, la industria mediana y pequeña prosigue una restructuración que comenzó desde la Ronda Kennedy del GATT, en el decenio de los años sesenta. Eso les permitió llegar al ALC con la experiencia de mercados abiertos de un cuarto

de siglo. Por lo tanto, sus preocupaciones principales en la actualidad son acerca de los factores que inhiben la competitividad, como son, por ejemplo, los altos costos de la mano de obra. Aunque cabe señalar que el empresariado canadiense también comparte algunas de las preocupaciones del empresariado mexicano.

Por lo que a Estados Unidos se refiere, Del Castillo destaca que las preocupaciones de sus industrias son distintas a las de las canadienses y mexicanas; creen necesitar más servicios profesionales que técnicos y no consideran necesario, en su mayoría, adquirir nueva tecnología. La industria estadounidense empieza a cambiar su orientación interna por una exportadora. Pero, al igual que las industrias de México y Canadá, la estadounidense se topa con un problema fundamental al querer exportar sus productos: le faltan nexos y tiene la percepción de que esta actividad no es redituable. De las empresas estadounidenses encuestadas, 63.2% opinó que el TLCAN puede ser interpretado como un mecanismo intermedio para la búsqueda de competitividad mundial y, en general, percibe que el Tratado sentará las bases para que mejoren las utilidades de las empresas.

Las compañías canadienses, por su parte, son menos optimistas que las estadounidenses, ya que no están seguras de que el TLCAN les reporte utilidades. En este contexto, para los medianos y pequeños empresarios, México, más que ser un socio comercial para Canadá, representa un peligro que afectará al empleo, los flujos comerciales y los flujos de capital, pues también modificará el antiguo *statu quo* de las relaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos.

En suma, según Del Castillo, el futuro para la industria mediana y pequeña estadounidense, en un contexto de incorporación al gran mercado que integrará el TLCAN, es que podrá adaptarse y competir mucho más exitosamente que sus contrapartes mexicana y canadiense. La asimetría y la falta de armonización de las condiciones macroeconómicas en el continente hacen que las empresas mexicana y canadiense comiencen el proceso de integración económica bajo condiciones desiguales y desfavorables para este sector productivo.

Hasta aquí, los trabajos presentados se han referido a las motivaciones de los tres países para negociar el TLCAN; a su conteni-

do final y los retos que plantea a sectores estratégicos, como el de la pequeña y mediana empresa, o a la mano de obra; así como a los factores y coaliciones políticas que resultarán de central importancia para asegurar o impedir su aprobación, o a la experiencia europea en materia de política social. Pero una vez que contamos con un Tratado y que ha pasado un lapso considerable para meditar acerca de él y de su papel dentro de las políticas de desarrollo económico de los tres países, ¿qué podemos decir de su significado histórico, por ejemplo, para las relaciones entre Estados Unidos y Canadá, entre México y Estados Unidos, y entre México y Canadá, así como para las relaciones entre los países avanzados y los países en desarrollo?

Estas preguntas se intentan responder en los siguientes cinco trabajos: de la economista canadiense Ann Weston, del Instituto Norte-Sur, de Ottawa; del profesor estadounidense Clint E. Smith, de la Universidad de Stanford; del profesor Francisco Gil Villegas, del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; de los profesores canadienses Maxwell Cameron, Lorraine Eden y Maureen Molot, de la Universidad de Carleton, en Ottawa, y de la profesora Mónica Serrano, del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, quienes abordan en sus trabajos el proceso de liberación económica y comercial en América del Norte y el TLCAN, desde una perspectiva amplia de economía política, y en los que buscan explicar su significado histórico (Weston) para las relaciones Canadá y Estados Unidos, para las relaciones entre México y Estados Unidos (Smith y Gil Villegas) y para las relaciones entre Canadá y México (Cameron, Eden y Molot), así como su significado desde una perspectiva de política comparada para las relaciones entre los países en desarrollo y avanzados (Serrano).

II. LAS RELACIONES BILATERALES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En la segunda sección de este anuario se presentan los trabajos de los profesores Blanca Torres y Samuel I. del Villar, del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, quienes abordan dos de los temas más candentes de la agenda bilateral en

el periodo 1991-1992, a saber, el medio ambiente y el caso Álvarez Macháin. Asimismo, incluimos un ensayo del profesor Bernardo Mabire, también del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, sobre la visión de México y Estados Unidos que se presenta en los libros de texto gratuitos de 1992 para la educación primaria. Como sabemos, la publicación de los libros de texto gratuitos de 1992 se convirtió en una cuestión política que generó gran polémica y debate nacional, al considerarse que presentaban una nueva imagen de la historia nacional, más acorde con los intereses del nuevo gobierno salinista. Por consiguiente, resultaba de gran interés analizar la visión sobre el nuevo modelo económico y la relación con Estados Unidos que los libros introducían.

El trabajo de la profesora Torres analiza la forma en que la cuestión ambiental se incorporó a la agenda bilateral; cómo el gobierno mexicano trató de manejar estos asuntos, en especial a partir de las negociaciones del TLCAN, y cómo prevé hacerlo en el futuro. El ensayo también menciona los principales problemas ecológicos de México al inicio del decenio de los noventa, y las acciones llevadas a cabo hasta entonces por sus autoridades para hacerles frente.

Blanca Torres nos muestra cómo las negociaciones del TLCAN llamaron la atención hacia los problemas del medio ambiente mexicano y movilizaron a las organizaciones ecologistas estadounidenses ante el temor por el futuro de la frontera debido al traslado de industrias "sucias" hacia México que puede generar el TLCAN, sobre todo por la supuesta carencia de normas adecuadas o la no exigencia de las mismas, lo cual a su vez generaría que las industrias que permanezcan en Estados Unidos presionen para que este país reduzca sus exigencias internas de control ambiental. Partiendo de estas premisas, las sugerencias de solución que propusieron las organizaciones ecologistas estadounidenses variaron, desde aquellas que tomaban en cuenta la diferencia de nivel de desarrollo en México hasta las que no lo hacían, y la información que recibieron durante esos meses sobre los acuerdos que se negociaban paralelamente en la Ronda Uruguay agudizaron los temores. Eso impulsó la fuerte actividad de dichas organizaciones dentro de la coalición opositora al Tratado. Ante estas

presiones, los gobiernos de Estados Unidos y México propusieron efectuar negociaciones paralelas al TLCAN, en las que responderían a las demandas de los grupos ecologistas. A su vez, el gobierno estadounidense se propuso dividir a la coalición opositora, fomentando la actividad de los defensores potenciales del TLCAN. Esta acción divisoria estuvo en todo momento apoyada por el gobierno mexicano, el cual procuró, por su cuenta, ganar la confianza de las organizaciones ecologistas. Su estrategia se centró en demostrar su compromiso ecológico y en una especie de "anticipación" y respuesta rápida a las preocupaciones y demandas. Se dio amplia difusión a las acciones ecológicas, a la vez que se asumió un compromiso y responsabilidad nacional e internacional con el medio ambiente. Pero ni esta campaña ni la aprobación de la "vía rápida" frenaron la actividad de las organizaciones ambientalistas. Aunque divididas en su actitud hacia el TLCAN, mantuvieron su interés y presión; unas, para evitar su firma o la aprobación del Congreso; otras, para que se incluyeran una serie de garantías sobre la protección del medio ambiente en Norteamérica.

Blanca Torres nos expone cómo ambos gobiernos confiaron en que uno de los instrumentos paralelos al TLCAN, un plan ambiental para la frontera, contribuiría a calmar a las organizaciones ecologistas moderadas. De ahí que su elaboración concentrara, en 1991, gran parte del esfuerzo bilateral y después de varias negociaciones, en febrero de 1992, los dos gobiernos publicaron el Plan Ambiental Fronterizo, el cual, sin embargo, no fue suficiente para detener a la coalición ecologista.

Por lo tanto, ambos gobiernos, buscando, entre otras cosas, la aprobación del Congreso, se comprometieron a buscar un desarrollo sostenible y a aceptar que varios importantes convenios ecologistas internacionales prevalecieran sobre las disposiciones del TLCAN. Además, convinieron en que cada país determine el nivel de protección que considere adecuado para cuidar la salud de sus habitantes y su medio ambiente; no reduzca sus normas de salud, seguridad o protección del medio ambiente con el propósito de atraer inversiones, y demuestre que su posición en una controversia comercial en relación con las normas ambientales es la correcta.

La autora concluye diciendo que con TLCAN o sin él, el tema del medio ambiente parece haber ganado un importante sitio, posiblemente permanente, en la agenda bilateral.

Por su parte, Bernardo Mabire expone en su trabajo que un análisis cuidadoso de los libros de texto muestra que éstos conservan una visión continua de la historia nacional, al tiempo que denotan una voluntad de restaurar. Por ejemplo, en los libros aún se insiste en la idea de fortalecer a México con base en el ideal de unidad nacional e interdependencia de clases sociales heterogéneas, y la crónica de acontecimientos clave de la historia patria no ha cambiado. En efecto, si bien los libros nuevos presentan una historia nacional descarnada, por lo sobria y aséptica que quiere ser, a su vez no dejan de ser fieles a puntos esenciales del viejo nacionalismo oficial, relativos a la organización de la sociedad y a la política interna, siendo estos valores éticos el nacionalismo, la continuidad de los anhelos de libertad y la unidad nacional.

Sin embargo, sí ha habido una sustitución de las fórmulas propuestas para impulsar el desarrollo económico. Por ejemplo, la primera y segunda edición de los libros señalan, como objetivos básicos de la economía, la industrialización y la independencia económica. La última edición habla de esos puntos como referencias históricas, culpando al gasto público de la crisis económica de los años setenta y principios de los ochenta, y señala la importancia de haber abandonado “el modelo de crecimiento hacia adentro, protegido por altas barreras aduanales que fomentaban el contrabando y la ineficiencia”. Se califica positivamente la apertura económica de México, destacando que el contacto con la economía internacional será la fuerza motora del desarrollo —en vez de la acción del Estado. En las dos primeras ediciones era evidente una ambivalencia frente al exterior, mientras que en la tercera la desconfianza frente al mundo ha desaparecido casi por completo, de manera congruente con la expectativa de superar los problemas nacionales mediante relaciones económicas con otros países. En este contexto se inserta Estados Unidos, y en los manuales se sugiere —como novedad— que a pesar de los graves conflictos pasados este país puede ser confiable para el nuestro, porque hay antecedentes de cooperación fructífera.

La visión que se ofrece de Estados Unidos es positiva. No obstante, no se subestima la guerra de 1847, de la que se culpa al expansionismo estadounidense, como lo denotan las referencias a la doctrina del Destino Manifiesto. Mabire nos dice que la crónica de la Revolución no oculta ni subestima tampoco las intervenciones de Estados Unidos a lo largo de la lucha, pero que uno termina por adivinar un sentimiento próximo a la resignación, quizá dictado por el realismo político. Después de describir cómo los manuales tratan los conflictos con Estados Unidos a propósito del petróleo, comenta que los libros subrayan el carácter básicamente cordial de las relaciones mexicano-estadounidenses a partir de la Segunda Guerra Mundial. Según ellos, México no pagó el costo de mantener relaciones con Cuba, pero sí el pecado de apoyar a la Revolución sandinista y de reconocer al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador, pecado que una vez expiado permitió al gobierno actual negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá. Mabire concluye su ensayo en este punto, evaluando los libros de texto.

El autor nos dice que es inevitable suponer que los libros reflejen el empeño de la clase política en dar nuevas connotaciones al nacionalismo oficial, para hacerlo congruente con giros de las políticas del Estado que han redefinido su papel en la economía nacional y en la política exterior. En efecto, lo más llamativo de los libros de texto es su esfuerzo por articular ingredientes ideológicos que a primera vista parecen antitéticos. No puede pronosticarse durante cuánto tiempo será posible mantener un equilibrio entre ellos gracias a la maleabilidad de toda ideología, que es también el fundamento de su independencia respecto a la práctica política de quien la enarbole. La imagen de Estados Unidos en los nuevos libros ilustra mejor que nada la tensión entre los principios ideológicos antiguos y recientes. Bernardo Mabire nos hace reflexionar acerca del dilema de la ideología nacionalista en México a la luz del contacto con el exterior.

El artículo de Del Villar, por su parte, nos demuestra cómo a raíz de los casos de Humberto Álvarez Macháin y de Verdugo Urquidez, la Suprema Corte de Estados Unidos estableció una nueva doctrina, la cual concede al Poder Ejecutivo facultades políticas discrecionales para violar extraterritorialmente, y en agra-

vio de nacionales extranjeros, la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estas facultades políticas discrecionales no son ni siquiera limitadas por los tratados de extradición.

A Del Villar le preocupa que en México se tenga noticia de la Suprema Corte de Estados Unidos por medio de esta doctrina. La doctrina Bush-Renquist se inscribe en una tradición de arbitrariedad y parroquialismo que contrastan con otras bondades por las que se ha caracterizado la Suprema Corte de Estados Unidos, a saber, ser el puntal del constitucionalismo democrático y moderno, fundado en la protección y proyección de los derechos fundamentales del hombre.

Sin embargo, como toda institución humana, por valiosa y trascendente que sea, su historia es ambivalente. Presenta fases lúcidas, creativas e innovadoras para proyectar en la civilización los valores y la racionalidad subyacentes a su existencia de un orden estable y justo, así como también denota los defectos propios del ser humano: inestabilidad e injusticia. Del Villar nos señala ambos lados de la historia de la Suprema Corte de Justicia con el fin de que se pueda aquilatar correctamente el peso del órgano judicial.

Una importante conclusión del ensayo es que la doctrina Bush-Rehnquist no puede insertarse en la tradición jurisprudencial constitucionalista de Marbury y humanista de Brown (cuyas tradiciones revisa detalladamente en el artículo). La doctrina contradice el primero de estos precedentes, al sostener que el gobierno de Estados Unidos puede actuar fuera de su Constitución para violar discrecionalmente los derechos humanos de nacionales de estados extranjeros en el territorio bajo su soberanía, y que los tribunales deben exceptuarse del control de la constitucionalidad de esos actos. Del Villar hace una exhaustiva revisión de los casos para demostrarnos cómo la Suprema Corte incurrió en una falla no sólo jurídica sino también moral, al permitir explícitamente que se efectuara una violación legal de los derechos humanos. Las opiniones de los juristas estadounidenses apoyan la tesis del autor, al tiempo que nos demuestran que el error en el que incurrió la Corte invita a otros estados a tratar de igual forma a Estados Unidos.

III. LA POLÍTICA INTERNA DE CANADÁ

La penúltima sección de este libro incluye dos trabajos de autores canadienses, el primero del profesor Alain Gagnon, de la Universidad de McGill, en Montreal, Canadá, y el segundo del profesor Keith Banting, de la Universidad de Queen's, también en Canadá. El profesor Gagnon analiza uno de los temas más candentes de la política interna de Canadá, a saber, la crisis constitucional. El objetivo del ensayo es describir los principales cambios constitucionales ocurridos entre 1960 y 1991 que han transformado la política canadiense, y cómo Quebec se inserta en este contexto. La crisis constitucional que vive Canadá, sobre todo a causa de la posición de Quebec, hace relevante la exposición de Gagnon, quien nos remite a los antecedentes y evolución de la crisis, la cual podría resultar en la formación del estado de Quebec y en transformaciones radicales en el panorama político y económico de Norteamérica.

El autor concluye que, sea cual fuere el resultado de la presente crisis constitucional, indudablemente ésta no se podrá resolver si no se hace un reconocimiento explícito de la singular presencia y papel de Quebec dentro de la federación canadiense. El fracaso de Meech Lake señala la urgencia de crear organismos políticos sensibles a los objetivos tanto individuales como colectivos. Para que Canadá pueda sobrevivir como una sociedad plural, es imperativo que se abandone el enfoque reduccionista con respecto al federalismo y se adopte uno más generoso: el federalismo asimétrico. Pero la situación es tal que Canadá parece encontrarse en un callejón sin salida y, de hecho, existe un creciente deseo por parte del resto de Canadá de dejar ir a Quebec. Si se llega a dicha conclusión, entonces Quebec y el resto de Canadá deberán encontrar la manera de seguir con su asociación económica, como recomendó la comisión Bélanger-Campeau, y de fomentar la solidaridad económica.

Por su parte, el profesor Banting estudia en su trabajo una de las cuestiones que más han preocupado a importantes sectores de la sociedad canadiense, en relación con las posibles repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) firmado entre su país y Estados Unidos, a saber, que el libre comercio traiga como

consecuencia una armonización de la política social canadiense con la de Estados Unidos, forzándola hacia los estándares más bajos de este último.

Banting nos expone que si bien no pueden darse respuestas definitivas a esta cuestión, debido al corto tiempo que ha estado en vigor el ALC, un estudio meticuloso y empírico de los diferentes programas sociales de los dos países en los últimos diez años demuestra claramente que en tres de los principales programas de seguridad social, como son el seguro social, el sistema de pensiones y la asistencia pública, no sólo no ha habido una tendencia a la armonización sino que las divergencias que siempre los han caracterizado se agudizaron, siendo la característica fundamental de divergencia el hecho de que los sistemas canadienses son más ampliamente redistributivos. También descubre que en el caso de dos programas, el del seguro de desempleo y el de los beneficios a los infantes, sí ha habido una tendencia a la convergencia, aunque ésta no necesariamente se relaciona con el libre comercio, pues en el caso del seguro del desempleo se debió a decisiones de política interna por parte de Estados Unidos, mientras que en el caso de los beneficios a los infantes puede explicarse por una convergencia ideológica que no sólo se dio en Estados Unidos y Canadá sino también en otros países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

Banting concluye su estudio afirmando que éste demuestra la inexistencia de una base sólida para sostener que la integración económica del tipo generado por un ALC traiga aparejada una tendencia a la convergencia en las políticas sociales, aunque reconoce que no se puede descartar que ésta ocurra en el largo plazo.

IV. LA POLÍTICA INTERNA DE ESTADOS UNIDOS

El último trabajo incluido en este libro es el del profesor George C. Edwards III, de la Universidad de Texas A&M, intitulado "Clinton y el Congreso: estudio preliminar". Edwards nos ofrece un análisis de los factores más relevantes que pueden ayudar a predecir las relaciones futuras entre el presidente electo Clinton

y el nuevo Congreso de Estados Unidos. Una de las conclusiones del trabajo de Edwards es que el presidente Clinton no tendrá una tarea fácil para trabajar con el Congreso, pese a que éste se encuentra en manos de su propio partido, en virtud de una serie de razones que expone con todo detalle.

Finalmente, en relación con el TLCAN, incluimos en forma de apéndice a este anuario el reporte de una mesa redonda intitulada “El área de libre comercio de América del Norte: proceso de negociación”, que fue organizada por la doctora Soledad Loaeza, directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 27 de mayo de 1991, en la Sala Alfonso Reyes de esta institución. En la reunión participaron representantes de los medios empresarial y académico, del sector público, así como el embajador de Estados Unidos en México. Creemos que la publicación de estas discusiones contribuye a entender la manera en que se fue desarrollando el debate en México en torno a uno de los temas centrales del periodo 1988-1994. Esta mesa redonda puede ser leída también como una secuencia de la discusión que sobre el TLCAN fue organizada en 1990 en El Colegio de México, y que fue publicada en el *Anuario México-Estados Unidos* correspondiente a ese año.

Para concluir la presentación de este primer volumen de *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, sólo nos resta agradecer la asistencia de Érika Reta en la labor de preparación de los resúmenes de los trabajos que componen este libro, y de Lorena Murillo Saldaña, en la traducción y preparación de los trabajos de los autores estadounidenses y canadienses. Como siempre, también reconocemos el trabajo secretarial de la señora Norma Zepeda.

I

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: ORÍGENES, CONTENIDO, DESAFÍOS QUE PLANTEA Y SIGNIFICADO HISTÓRICO

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: TRES PERSPECTIVAS*

C. MICHAEL AHO
*Consejo de Relaciones Exteriores,
Nueva York*
MURRAY G. SMITH
*Centro de Políticas
y Leyes Comerciales,
Ottawa*
GUSTAVO VEGA
El Colegio de México

Este ensayo presenta los puntos de vista de tres expertos, de Canadá, Estados Unidos y México, sobre los orígenes, estructura y alcances del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) y su futura evolución.

En la primera parte de este capítulo, los tres autores discuten los orígenes del TLCAN, la forma de la negociación y su vinculación con las negociaciones multilaterales del GATT, así como la estructura final del TLCAN. En la segunda parte, cada uno elabora desde su perspectiva nacional los factores internos y externos que afectaron a la posición de su respectivo país en la negociación y hacia el futuro. En primer lugar, Murray Smith, de Canadá, muestra cómo la posición de Canadá, durante la negociación

* Una primera versión de este ensayo fue presentada en una reunión del grupo de trabajo sobre el impacto de la integración en América del Norte, del Consejo de Relaciones Exteriores de la ciudad de Nueva York. El doctor Murray Smith agradece el apoyo que la Fundación Samuel Bronfman le proporcionó para hacer posible la preparación de su sección en este ensayo.

y hacia el futuro, estuvo y está sustancialmente determinada por la experiencia obtenida por su país con el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC). Por su parte, Gustavo Vega analiza los propósitos que guiaron a México en la negociación y las posibles reacciones que pueden darse en México por la ampliación de la agenda del TLCAN que se está planteando en el proceso de aprobación y ratificación del mismo. Finalmente, Michael Aho destaca los puntos más delicados que plantea en el interior de Estados Unidos la aprobación del TLC y presenta algunas hipótesis respecto a la forma en que podría evolucionar el Tratado en el nivel interno e internacional.

INTRODUCCIÓN

El 12 de agosto de 1992, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos anunciaron la conclusión de las negociaciones del TLCAN. Dichas negociaciones marcan un hito en la historia, dado que nunca antes dos economías altamente industrializadas habían entablado un acuerdo de libre comercio con un país en vías de desarrollo.¹ Estas negociaciones resultaron, a la vez, sumamente difíciles debido a las enormes diferencias que separan a México de Canadá y Estados Unidos.

Algunas de estas dificultades se hicieron patentes cuando el presidente Bush solicitó autorización al Congreso para seguir la “vía rápida” en los procedimientos necesarios para alcanzar los acuerdos que resultaran de las negociaciones. Bajo esa “vía rápida”, el Congreso habría de aprobar o rechazar en forma expedita el Tratado, sin posibilidad de hacerle enmiendas. Frente a la vi-

¹ Evidentemente, existe la experiencia de países en desarrollo que han negociado acuerdos de integración económica con economías altamente desarrolladas, como es el caso de los países meridionales de Europa (Grecia, Portugal y España) con la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, en este caso el proceso es distinto, en tanto que la integración que se plantea es de mayor profundidad y supone una aceptación de amplios procesos de armonización de políticas y pérdida de soberanía política que no requiere un área de libre comercio. Asimismo, en estos casos los países avanzados no necesariamente exigen reciprocidad.

gorosa oposición de los grupos obreros y ecologistas, en mayo de 1991 se otorgó de mala gana la autorización, con la que se abrió la posibilidad de realizar negociaciones para el TLCAN, el cual deberá ser ratificado a principios de 1993 por los poderes legislativos de los tres países.

¿Cómo se decidió la negociación? A mediados de los años ochenta, la desilusión de Estados Unidos ante las enormes dificultades para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dentro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su nombre en inglés) coincidió con la preocupación de Canadá por las amenazas del creciente proteccionismo estadounidense (en 1985 se presentaron en el Congreso cerca de trescientas iniciativas de ley en favor de medidas proteccionistas). Durante más de cien años, Canadá había analizado la idea de establecer una relación comercial especial con Estados Unidos; pero en cada ocasión, o bien se retiró por temor a ser arrasado económica, política y culturalmente por un país que tiene diez veces su tamaño, o bien fue rechazada por el Congreso de Estados Unidos. Sin embargo, a mediados de los años ochenta las cosas cambiaron. Luego de varios decenios de liberación gradual del comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos, mediante negociaciones multilaterales del GATT, las exportaciones canadienses fueron seriamente amenazadas por el creciente proteccionismo de Estados Unidos. A partir de la aguda valorización del dólar estadounidense a principios de los años ochenta y de la subsecuente profundización del déficit comercial de este país, durante 1985 se presentaron al Congreso numerosas propuestas para enmendar sus leyes de alivio y remedios comerciales, a fin de dar un respiro a los productores nacionales frente a la competencia de las importaciones. Ello causó alarma en Canadá con respecto a la seguridad que tendría para entrar en el mercado estadounidense. Por ejemplo, en 1986 el Departamento de Comercio de Estados Unidos alteró un fallo anterior y afirmó que las ventas canadienses de tablones de madera blanda, realizadas por los gobiernos provinciales, eran subsidiadas, por lo que decidió imponer un impuesto compensatorio de 15%. Así, a partir de la experiencia de este caso, Canadá redefinió sus prioridades con respecto a las negociaciones bilaterales con Esta-

dos Unidos, privilegiando la negociación de un acuerdo de libre comercio.

Las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, que se iniciaron en 1986 y terminaron a fines de 1987, inauguraron una nueva era en la política comercial estadounidense. Los acuerdos bilaterales de libre comercio se han convertido en parte integral de la estrategia de negociación comercial internacional de este país, como demuestran las negociaciones del ALC con Canadá, su mayor socio comercial, y uno previo de mucho menor alcance, negociado con Israel en 1985. El pacto bilateral con Canadá mostró que la liberalización comercial era aún posible y que las negociaciones internacionales todavía podían dar frutos. El ALC entre Canadá y Estados Unidos (y como veremos más adelante, también el TLCAN) ha ido aún más lejos y más rápido que las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, y ha actuado como catalizador de esas pláticas. El acuerdo fue muy amplio, abarcando virtualmente toda la agenda del GATT, así como la mayor parte de los nuevos temas (servicios e inversión), a excepción de la propiedad intelectual. Asimismo, conquistó nuevos territorios, al establecer un proceso de resolución de disputas bilaterales.

La decisión tomada por México de buscar el libre comercio con Estados Unidos (y después con Canadá) fue resultado de una combinación de factores internos y externos, de los cuales el más importante fue la reciente apertura de la economía mexicana. Durante casi cuarenta años, la estrategia de desarrollo de México se había centrado en el crecimiento basado en la sustitución de importaciones y en la expansión del mercado interno. Pero la debilidad del mercado petrolero mundial y la escasez de financiamiento externo, aunados a la crisis deudora del país, obligó al gobierno mexicano a romper la tradición y promover el crecimiento por medio de las exportaciones.

Desde 1986, México ha adoptado políticas de liberación que han llevado su economía a ser una de las más abiertas de los países en vías de desarrollo. Cuando México entró en el GATT, su arancel máximo bajó de 100 a 20%, entre 1986 y 1990. Asimismo, en 1989 México hizo amplias reformas a su reglamento sobre inversión extranjera, que permitieron, entre otras cosas, cien por

ciento de participación extranjera en ciertos ramos industriales. De igual forma, la defensa de la propiedad intelectual sufrió modificaciones muy importantes, para reforzar la protección de patentes y aplicar en forma más efectiva las leyes relativas a marcas registradas y secretos comerciales.

En resumen, México ha estado buscando con empeño caminos para integrarse en forma más eficiente en la economía mundial. Y su activa participación en la Ronda Uruguay del GATT así como su interés en el TLCAN forman parte de dicha estrategia.

Por otra parte, la decisión de México de unirse a las pláticas de libre comercio también tiene como origen la toma de conciencia de que, de hecho, la economía de América del Norte ya está integrada en un alto grado. Cerca de 70% del comercio mexicano se realiza con Estados Unidos y 30% del comercio de Estados Unidos corresponde a Canadá y a México. A su vez, Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos, en tanto que México es el tercero en importancia, y también existen importantes flujos de inversión extranjera Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá. Y, si bien las relaciones comerciales entre México y Canadá no son muy importantes, los efectos de este comercio sí lo son, sobre todo para México. En 1990, el comercio total de México con Canadá (casi 2 500 millones de dólares) fue superior a su comercio con toda América Latina.

Por otra parte, México también ha sido afectado por el creciente proteccionismo de los países industrializados, y su interés en el TLCAN tiene, en este sentido, un carácter defensivo. Por ejemplo, la integración de la Comunidad Económica Europea (CEE) bajo el programa de 1992, y el aumento del número de miembros en los próximos años, podría contribuir a elevar en grado considerable la desviación comercial, especialmente si la Ronda Uruguay no tiene éxito. México, al igual que Canadá, ve el TLCAN como una "póliza de seguro" contra el proteccionismo de Estados Unidos y como un medio de garantizar su acceso a ese enorme mercado de exportación. Y, dado que México y Canadá compiten en la exportación de diversos productos automotrices, textiles y de vestir, mobiliarios, petroquímicos y otros, México consideró que debía tomar la vía del libre comercio a fin de

evitar que Canadá ganara un margen de preferencia por medio de su ALC con Estados Unidos.

FORMATO DE LAS NEGOCIACIONES Y SU VINCULACIÓN CON LA RONDA URUGUAY DEL GATT

El contenido del TLCAN es extenso y ambicioso, y comprende desde temas tradicionales sobre las barreras fronterizas y prácticas de alivio comercial hasta aspectos nuevos, tales como los servicios, la propiedad intelectual y la inversión, así como asuntos relativos a la resolución de disputas y las normas comerciales. El contenido del TLCAN empalma con la agenda de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Ello no es de sorprender, pero sí cabe preguntarse cómo van a hacerse coincidir los logros del TLCAN con los resultados que se tengan en el GATT.

Lo que sí sabemos es que al principio de las negociaciones las tres naciones coincidían en la conveniencia de que temas muy delicados como los subsidios agrícolas, las restricciones al comercio de textiles, las disciplinas sobre el uso de los subsidios y los impuestos compensatorios, y las medidas *antidumping*, así como las compras gubernamentales y las normas sobre la protección de la propiedad intelectual se resolvieran por medio de las negociaciones multilaterales del GATT. Sin embargo, el estancamiento de la Ronda Uruguay llevó a la conclusión de que había que llegar a acuerdos en el nivel regional. Con todo, el resultado de la Ronda Uruguay tendrá un efecto importante sobre las posibles desviaciones comerciales que origine el TLCAN. Es evidente que la probabilidad de que se dé una desviación comercial en un acuerdo en el que participan México, Estados Unidos y Canadá es muy grande, dado que México es una economía con un bajo nivel salarial, que fabrica muchos productos de mano de obra intensiva, mismos que los otros dos países importan de otras naciones en vías de desarrollo. La posibilidad de que ocurra una desviación comercial deriva del hecho de que Canadá y Estados Unidos eliminarán sus barreras comerciales a México. Y así, por ejemplo, si bien México no es un proveedor importante de productos texti-

les y de vestir para Canadá, dado que éste impone aranceles altos y restricciones bilaterales a los proveedores de bajo costo, según los términos del Acuerdo Multifibras, es posible que México aumente sustancialmente sus exportaciones de estos productos si Canadá lo libera de dichas barreras comerciales. Sin embargo, si se logra una liberación importante de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos textiles y de vestir, durante la Ronda Uruguay, disminuirá el peligro de que se produzca una desviación comercial.

Por otra parte, la forma elegida para las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá tendrá una importante influencia sobre el impacto del TLCAN en el nivel global. Wonnacott ha afirmado que si se hubiera elegido un enfoque de "centro y radios" (*hub-and-spoke*) para la negociación, ello habría ocasionado una mayor desviación comercial que un acuerdo trilateral.² ¿Qué tipo de forma se adoptó para el TLCAN? La estructura general del TLCAN puede apreciarse en su plenitud si se le analiza a la luz de las dos opciones generales de un acuerdo trilateral que habrían podido adoptarse.

² Se refiere aquí al concepto utilizado por Richard Lipsey y Ronald Wonnacott de *hub and spoke* ("centro y radios"), para ilustrar los acuerdos realizados entre Estados Unidos y terceros países. Éstos se conceptualizan como la estructura de una rueda en la que Estados Unidos constituye el "centro" al cual están unidos los "radios" (socios). La idea central de este concepto es que, en la situación de "centro y radios", los países que desempeñan la función de "radios" se encuentran en una posición de desventaja respecto al país "centro", en virtud de que este último, al contar con acuerdos con cada uno de los países "radio", tendrá acceso libre a ellos, mientras que estos últimos solamente tendrán acceso libre hacia el país "centro", y no entre ellos. Esta situación hace más atractiva la ubicación de inversiones externas en el país "centro", pues desde ahí se puede libremente penetrar en los países "radio", lo cual no sucedería si una inversión se ubicara en uno de los países "radio". Por eso, resultaba de gran importancia la trilateralización del TLCAN. Éste, al haberse negociado en forma trilateral, otorga los mismos derechos y atractivos a cada uno de los países miembros, y se rompe la posición de "centro y radios" al establecerse un vínculo común entre los tres países. Véase Ronald J. Wonnacott, "US hub and spoke bilaterals and the multilateral trading system", *C.D. Howe Commentary*, núm. 23, Toronto, C.D., Howe Institute, octubre de 1990. Asimismo, véase Wonnacott, "Canada and the US-Mexico free trade negotiations", ponencia presentada en el foro citado en la nota 1.

Ingreso de México en el ALC

México habría podido ingresar en el ALC ya existente entre Estados Unidos y Canadá, haciendo sólo algunos ajustes menores al mismo, a fin de trilateralizarlo.

En esencia, esta opción consistía en un TLCAN construido sobre las bases del actual ALC, con ciertas diferencias en cuanto a las obligaciones específicas de México. El principal obstáculo que presentó este enfoque es que no habría resultado suficientemente flexible como para responder a las susceptibilidades de México y a las presiones de Estados Unidos, aun contemplando un largo periodo de transición.³

Acuerdo nuclear de libre comercio

Otra alternativa de tratado trilateral, que ofrecía mayor flexibilidad para la diferenciación bilateral de obligaciones, era un acuerdo de libre comercio nuclear, o de sombrilla, que incluyera a Canadá, México y Estados Unidos, pero con la posibilidad de establecer dos o incluso tres acuerdos bilaterales, a fin de responder a diversos asuntos o particularidades bilaterales.⁴ El rasgo esencial de este planteamiento era que, dado que entre estas tres economías se buscaba que existiera un área de libre comercio, tendrían que negociarse reglas de origen comunes para el comercio de bienes entre los tres países. De otra manera y en virtud de que el cumplimiento de las reglas de origen resulta muy costoso, al mantener dos reglas de origen diferentes para el

³ Para una mayor elaboración de las distintas opciones de acuerdo trilateral, consúltense los trabajos de Murray Smith y Gustavo Vega C., en Gustavo Vega Cánovas, comp., *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992.

⁴ Este enfoque general fue sugerido por Richard Lipsey y Murray Smith, en "The Canada-US Free Trade Agreement: special case or wave of the future?", en Jeffrey Schott, comp., *Free trade areas and US trade policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989. La aplicación de este enfoque a la iniciativa de libre comercio de México es analizada por Richard Lipsey, en *Canada at the US-Mexico free trade dance: wallflower or partner?*, Toronto, C.D., Howe Institute, 1990.

comercio Estados Unidos-México y, por otro lado, para el de Canadá-Estados Unidos, se habría obstruido la expansión a largo plazo del comercio y la inversión en América del Norte en su conjunto.

Por otra parte, el segundo rasgo esencial de este enfoque consistía en la creación de un marco institucional común para los diversos acuerdos de libre comercio en América del Norte. El mecanismo para la resolución de conflictos podría generalizarse para que se incluyera, con rapidez, a terceros países, y dicha trilateralización podría servir para despolitizar ciertos asuntos.

Dentro de las opciones discutidas, la forma escogida resultó una mezcla de los dos enfoques. El TLCAN establece reglas comunes de origen para la eliminación de las barreras al comercio de acuerdo con un itinerario decidido anteriormente: reglas comunes para el comercio de bienes, los servicios, la inversión y la propiedad intelectual; y procedimientos comunes de resolución de disputas. Sin embargo, el comercio e inversión en el sector energético, el comercio de productos agrícolas y de bienes culturales y la inversión en las industrias culturales serán regulados de manera bilateral. En el apéndice de este trabajo se incluye un resumen de la estructura básica del TLCAN, en el que pueden percibirse las posiciones de los tres países en los principales grupos de asuntos de negociación.⁵

La siguiente sección presenta las perspectivas nacionales, y la última sección, un resumen de nuestras esperanzas e inquietudes con respecto al futuro de las relaciones trilaterales.

PERSPECTIVA CANADIENSE

El proyecto de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) que incluya a México ha originado muy diversos tipos de respuestas en Canadá. Algunos apoyan el TLCAN, al considerarlo una extensión lógica del ya existente ALC entre Estados

⁵ Este resumen fue preparado por Gustavo Vega Cánovas y, aunque en él se presenta lo que fueron las posiciones de los tres países en la negociación, se enfatiza lo que el autor considera los logros de México y algunos posibles problemas que pueden generar sus resultados en diversas áreas.

Unidos y Canadá.⁶ Otros se oponen a aquél porque lo ven como un paso más en ese camino de infamias que, en su opinión, es el ALC.⁷ Y algunos otros, que apoyaron el tratado bilateral, ahora cuestionan la conveniencia de una participación de Canadá en el TLCAN.⁸ Esta divergencia de opiniones refleja, por una parte, el desacuerdo básico sobre si la liberación comercial es una política económica deseable, pero también es muestra de las incertidumbres que hay acerca del alcance y estructura del TLCAN y de sus implicaciones para el ALC ya existente, así como sobre la participación de Canadá en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y en una participación más amplia en el sistema multilateral de comercio.

Sin embargo, es indudable que la evolución de la iniciativa del TLCAN, su aprobación y su instrumentación para el futuro dependerán en gran medida de la percepción que se tenga en Canadá acerca de cómo ha funcionado el ALC y de cómo se resuelvan los continuos atolladeros constitucionales que ese país enfrenta. Por ejemplo, todo podría cambiar dramáticamente si Quebec llegara a separarse de la confederación canadiense por el reciente fracaso del referéndum constitucional. Pero, aparte de estos posibles desenvolvimientos, la opinión pública en Canadá se ha vuelto en contra del ya existente ALC, y la reciente proliferación de disputas comerciales con Estados Unidos ha despertado inquietudes debido a que la administración estadounidense, como respuesta a las presiones del sector privado y en el contexto de una economía en recesión, ha adoptado una actitud sumamente agresiva al exigir que muchos asuntos sean resueltos en forma litigiosa.

Esta sección analiza, en primer lugar, la percepción en torno al ALC, para después explorar las posibles implicaciones de un TLCAN en el que participe México.

⁶ Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement. Strategic implications for Canada*, Ottawa, Center for Trade Policy and Law, 1990.

⁷ Véanse las declaraciones de Maude Barlow, presidente de la Red Pro-Canadá, y de Nancy Rich, vicepresidenta del Congreso Canadiense del Trabajo.

⁸ Véase la presentación de Gordon Ritchie en el Comité Permanente de la Cámara y en la Conferencia con el *Financial Post*, en Montreal, en el mes de abril de 1991.

Evaluación del ALC entre Estados Unidos y Canadá

La firma del ALC despertó muchas polémicas en ambos países. En Estados Unidos, el alto valor que tenía su dólar a mediados del decenio pasado, así como el enorme déficit comercial resultante, originaron presiones proteccionistas en el Congreso, las cuales amenazaron con descarrilar las negociaciones bilaterales con Canadá, y después, una vez que Estados Unidos había aprobado la implantación de la legislación, el debate apasionado sobre las consecuencias económicas y políticas del ALC se convirtió en el tema central de las elecciones federales de noviembre de 1988, en Canadá.

Antes de la firma del acuerdo bilateral, el arancel promedio de Canadá sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos era de 9.2%, en tanto que el arancel promedio de Estados Unidos sobre las importaciones de Canadá era de 3.3%. Dado que los aranceles eran bajos y que las reducciones han sido programadas para un periodo de diez años, resulta difícil medir el impacto que estos cambios tendrán en la política comercial, en comparación con el impacto producido por otras políticas económicas. E incluso es prematuro juzgar el impacto económico del ALC, ya que las respuestas de las empresas y de los trabajadores ante la nueva competencia internacional continuarán manifestándose hasta entrado el siglo XXI.

Su importancia económica es evidente, considerando el enorme volumen de transacciones que existe entre las dos economías. En 1990, el comercio total entre ambos países, en bienes y servicios, fue superior a 196 000 millones de dólares EU. Y, si a ello se suman los ingresos por inversiones, dicha cifra se eleva a 210 000 millones. Canadá compró más de una quinta parte de las exportaciones de bienes de Estados Unidos, mientras que éste adquirió cerca de tres cuartas partes de las exportaciones canadienses.

Al parecer, el ALC ha estimulado el comercio entre Canadá y Estados Unidos, pues el valor del comercio bilateral se ha elevado a una tasa anual de 6%, pese a que las dos economías tuvieron recesiones en 1990 y 1991. Sin duda, los flujos bilaterales de inversión directa se han acelerado conforme las empresas estadu-

nidenses han aumentado sus inversiones en Canadá y las compañías canadienses han hecho lo mismo en Estados Unidos. Las primeras evidencias que muestra el patrón de comercio revelan que dentro de las industrias se está dando una especialización en flujos comerciales bilaterales intraindustriales, con una base aumentada, a medida que las empresas se especializan en nichos de productos y explotan las economías de escala. Hasta ahora, el patrón de especialización comercial y de racionalización industrial se corresponde con la experiencia que ya antes se tuvo al reducirse los aranceles entre Canadá y Estados Unidos como resultado de las negociaciones del GATT. De manera similar, el cambiante patrón de comercio es en gran medida consistente con el análisis de modelos económicos, el cual predijo ganancias económicas de beneficio público para ambas economías de entre 2 y 5% del PIB de Canadá, y de entre 0.5 y 1% del estadounidense.

Un indicador de que, bajo el Acuerdo, las empresas se están adaptando positivamente a la creciente competencia internacional es que los dos gobiernos han convenido acelerar la eliminación de aranceles, por un total de casi 6 000 millones de dólares EU, en el comercio bilateral. Y la resolución de eliminar estos impuestos no se tomó sino hasta después de que se efectuaron amplias consultas con las asociaciones de empresarios e industriales y se tuvo la certeza de que no había oposición a esta acelerada eliminación.

Uno de los aspectos más innovadores del ALC —la sustitución de la revisión judicial que efectuaban las autoridades administrativas que manejan las leyes *antidumping* y de impuestos compensatorios, por la apelación a paneles binacionales— ha dado buenos resultados. Dichos paneles han recibido cerca de doce apelaciones. Todas ellas han operado dentro de los límites de tiempo especificados por el Acuerdo y casi todos los fallos emitidos por los paneles, integrados por especialistas canadienses y estadounidenses en comercio, han sido unánimes. El proceso de paneles binacionales ha recibido elogios por parte de los comentaristas legales de ambos países. Éstos operan bajo la jurisdicción de las leyes comerciales internas del país importador; pero, en casi la mitad de los casos de apelación, los paneles han invalidado o modificado los resultados de las agencias de regulación. Así

pues, los paneles están realizando un escrutinio efectivo y expedito de las agencias que, en el pasado, eran consideradas con frecuencia arbitrarias y proteccionistas en cuanto a la administración de las leyes comerciales.

Sin embargo, pese a que, hasta la fecha, los especialistas han calificado positivamente el ALC, la opinión general en Canadá es negativa, debido a que existen preocupaciones nacionalistas con respecto a la existencia de lazos económicos más estrechos con Estados Unidos, y porque la implantación del Acuerdo coincidió con una recesión en ambas economías. Si bien es cierto que la recesión también podría haber generado una tendencia proteccionista en Estados Unidos, la valorización en cerca de 20% del dólar canadiense frente al dólar estadounidense desde mediados del decenio pasado, ha hecho que en Estados Unidos disminuyan las presiones proteccionistas contra Canadá, en tanto que en este país se ha intensificado la inquietud con respecto a la pérdida de empleos en el sector manufacturero. Es posible que, a medida que continúe la recuperación económica, también mejore la opinión popular en Canadá sobre el impacto del acuerdo bilateral.

Resulta interesante observar que, ahora, algunos sectores de Estados Unidos expresan las mismas preocupaciones sobre la dislocación económica que podría resultar de un libre comercio con México, argumento de muchos canadienses durante el debate del libre comercio de su país. Así pues, las opiniones sobre el impacto del ALC pueden influir en la actitud que se tenga con respecto al propuesto TLCAN que incluya a México, y no sólo en Canadá, sino también en Estados Unidos y en el propio México. Al mismo tiempo, es posible que las disposiciones para la resolución de conflictos del ALC sean sometidas a una severa prueba, como resultado de las actuales diferencias con respecto a las reglas de origen para los automóviles y los tableros de madera blanda. Si, por ejemplo, el caso del impuesto compensatorio para los tableros llegara al proceso del panel binacional, se esperaría que el reporte del Comité Extraordinario de Impugnación fuera emitido en marzo de 1993, justo en el momento en que quizá se estaría proponiendo la aprobación de las negociaciones del TLCAN y de la Ronda Uruguay del GATT.

Entre las opciones que se han delineado, el punto de vista de este canadiense es que la opción más viable consiste en un ALC nuclear y completo, que proporcione normas de origen comunes a fin de eliminar todas las medidas fronterizas, de acuerdo con un programa establecido y ciertas reglas respecto a barreras no arancelarias al comercio de productos industriales, con una visión más individualizada sobre el comercio de productos agrícolas y de servicios, así como sobre inversión. Existen dos razones por las cuales un ALC nuclear parece ser lo más adecuado. En primer lugar, porque pese a la sorprendente revolución que en los últimos cinco o seis años México ha tenido en cuanto a sus políticas comerciales, aún se muestra muy susceptible con respecto a temas tales como el comercio y la inversión en el ramo energético, las políticas de inversión, las prácticas de adquisición y, quizás, otros puntos que podrían dificultarle el acceso a una versión trilateral del ALC entre Canadá y Estados Unidos. Por su parte, tanto Canadá como Estados Unidos se mostrarán reticentes a que el acuerdo actual se debilite o desgaste al ser sustituido por un tratado trilateral de libre comercio más limitado.

Por lo tanto, yo me inclinaría por el establecimiento de un tratado trilateral de libre comercio que podría coexistir, durante un tiempo considerable, con el ALC de Canadá y Estados Unidos, según se desarrolle éste en los próximos años. Con el tiempo, quizás el tratado trilateral llegue a sustituir al actual ALC, pero la posibilidad de que esto ocurra dependerá tanto de la forma en que se programe el calendario para la implantación del tratado trilateral como de las reglas de origen específicas que sean negociadas en el mismo.

Podemos ilustrar la posible interacción del TLCAN y el ALC haciendo referencia a un sector industrial que ha sido motivo de gran preocupación en las negociaciones trilaterales, a saber, el sector automotriz. Varios grupos industriales de Estados Unidos han presionado para que se incluya en el TLCAN una estricta regla de origen para el comercio de productos automotrices. Y la auditoría que la aduana de Estados Unidos realizó a Honda para verificar si cumplía con las reglas de origen del ALC, sugiere que tales peticiones han sido escuchadas. Desde el punto de vista de las políticas comerciales, no deja de intrigar el hecho de que Estados

Unidos, cuyo actual arancel sobre productos automotrices es de 2.5% y el arancel de la nación más favorecida (NMF), que será aún más bajo al término de la Ronda Uruguay, se interese tanto en las reglas de origen para estos productos, considerando que los posibles incentivos de desviación comercial están sumamente limitados por el arancel NMF estadounidense tan bajo. No obstante, el impacto económico y el poder político del sector automotriz es tal, que las reglas relativas a este sector serán cuidadosamente estudiadas por el Congreso de Estados Unidos. Asimismo, algunos grupos canadienses también prestarán mucha atención al resultado que se obtenga en este sector fundamental.

Es muy probable que Canadá continúe oponiéndose a que se apliquen reglas de origen restrictivas al sector automotriz, debido, en parte, a la preocupación que existe con respecto a las plantas de ensamble japonesas que hay en este país, las cuales ya enfrentan la eliminación del impuesto de remisión que se hará en 1993, bajo los términos del ALC. Por lo tanto, la preocupación en Canadá se agudizará si llegan a aumentar los requerimientos de las reglas de origen, ya sea en el ALC o en el TLCAN. Si este último contuviera reglas de origen más restrictivas para el sector automotriz, entonces es posible que las plantas japonesas prefirieran calificar bajo las más liberales reglas de origen del actual ALC. Y, aun cuando las fases iniciales del tratado trilateral estén plenamente instaladas, es posible que el comercio continúe bajo las normas del ALC bilateral, por tener éste reglas de origen menos restrictivas.

Durante las negociaciones del TLCAN se confrontarán puntos muy difíciles, tales como las reglas de origen, el tratamiento comercial para los servicios y las inversiones, y las reglas para la protección de la propiedad intelectual. Asimismo, se deberán abordar ciertos aspectos ecológicos relacionados con el comercio. Como lo demuestran actualmente ciertas disputas dentro del GATT (entre otras la queja de México por la prohibición que impusiera Estados Unidos de importar atún), la aplicación de sanciones comerciales a las prácticas antiecológicas está plagada de dificultades. Por ello, es preciso que, como parte de las conversaciones trilaterales, se negocien reglas más adecuadas respecto a cuándo se pueden imponer restricciones comerciales debido a

consideraciones ecológicas. Pero dichas negociaciones, al igual que las relativas a las prácticas comerciales desleales con respecto a los impuestos *antidumping* y compensatorios, es muy probable que resulten altamente complejas.

Un asunto específico que dará forma a las agendas bilateral y trilateral es el caso actual del impuesto compensatorio sobre los tablones de madera blanda, que siguió a la terminación del memorándum de entendimiento sobre dichos tablones. Los impuestos de exportación en este rubro, que se aplicaron como resolución del caso de los tablones, en 1986, han causado mucha controversia en la economía norteamericana a la luz de la caída de la construcción de viviendas y del fortalecimiento del dólar canadiense frente al estadounidense, ocurridos en los últimos años.

Así pues, algunos de estos importantes asuntos bilaterales podrían ser abordados durante las negociaciones del TLCAN.

Participación de Canadá en las negociaciones trilaterales

No hay ninguna razón por la cual la participación de Canadá deba frenar las negociaciones trilaterales, considerando que las conversaciones entre México y Estados Unidos serán, muy probablemente, las que tengan mayor relevancia. Es obvio que Canadá manifestará ciertos intereses con respecto a determinadas industrias, pero es muy probable que éstas se hallen estrechamente relacionadas con las de Estados Unidos en materia de importación. Canadá presenta ciertas características de importación en cláusulas específicas de exclusión del ALC, y un ejemplo notable de esto son las restricciones provinciales a la comercialización de la cerveza. Pero estas prácticas ya son objeto de una disputa en el GATT, la cual sigue a la anterior queja que presentó la CEE a este organismo, respecto a prácticas provinciales para la distribución de bebidas alcohólicas. Pero, aun cuando no se lograra un acuerdo trilateral aceptable para todas las partes, Canadá no puede ni debe tratar de impedir que México y Estados Unidos prosigan con un acuerdo bilateral de libre comercio.

Es posible que también existan interrogantes sobre la capacidad de Canadá para establecer un acuerdo trilateral, si es que és-

te puede ser negociado. El establecimiento de un nuevo tratado bilateral podría proceder en forma relativamente expedita, dependiendo de que las negociaciones se concluyan durante el mandato del Parlamento de Canadá y del grado en que los asuntos trilaterales que sean negociados entren dentro de la jurisdicción provincial. Esto último parece poco probable en el caso de un ALC nuclear, pero cabe destacar que el primer ministro de Ontario, Bob Rae, ha manifestado su negativa a que Canadá participe en las pláticas trilaterales de libre comercio. Irónicamente, a la luz del posible retraso hasta 1993 de las elecciones federales, el gobierno canadiense preferiría que el TLCAN se concluyera antes, y no después.

La lógica sugeriría que, más que obstruir el proceso, la participación canadiense podría aportar una modesta ayuda para manejar algunas de las presiones proteccionistas del Congreso.⁹ Si se llega a cierto tipo de acuerdo trilateral, Canadá reducirá sus aranceles más altos sobre las exportaciones mexicanas y, simultáneamente, Estados Unidos reducirá las barreras comerciales, lo que hará que tienda a diseminarse la absorción de cualquier marejada de exportaciones mexicanas. Pero, si bien estas dos acciones simultáneas servirán para reducir los costos de ajuste a la competencia de importación en ambas economías, es posible que esto no influya en gran medida sobre la percepción de las cosas. Los intereses estadounidenses menospreciarán fuertemente la capacidad de absorción de la economía canadiense, al tiempo que temerán que los exportadores de este país obtengan una desproporcionada porción del mercado mexicano. En cuanto a Canadá, muchos temerán que su economía sufra un gran desplazamiento debido al oleaje de exportaciones mexicanas. Pero, no obstante, la participación canadiense quizás ayude a resolver cier-

⁹ Véase, por ejemplo, la resolución conjunta 377 de la Cámara del CI Congreso, apoyada por 19 miembros, que dice:

[...] mientras que una economía menos industrializada permite a México gozar de ciertas ventajas comparativas sobre la industria estadounidense, principalmente mediante costos más bajos de mano de obra, normas ecológicas menos exigentes, reglamentos de salud y seguridad más blandos, y reglamentos *antitrust* más débiles [los cuales] pueden dañar seriamente la posición competitiva de ciertas industrias de Estados Unidos.

tos asuntos polémicos entre México y Estados Unidos, tales como los estándares ecológicos, y logre ampliar el espectro de intereses y perspectivas políticas que existen en Estados Unidos. Asimismo, la participación de Canadá en un acuerdo trilateral podría moderar las inquietudes nacionalistas de México.

PERSPECTIVA MEXICANA

Con respecto a México, los rasgos generales del TLCAN deben ser analizados a la luz de los principales objetivos y metas políticas que el país tiene en relación con dicho Tratado. Los objetivos son: lograr un rápido crecimiento económico, reducir la inflación y recuperar el grado necesario de confianza para traer de nuevo al país los capitales y pagar la fuerte deuda externa. Durante los dos últimos periodos presidenciales, las políticas económicas han subrayado el rigor fiscal y monetario, la desregulación, la privatización y una mayor liberación de las políticas comerciales y de inversión.

En concreto, en la negociación México buscó reducir los aranceles y las barreras no arancelarias, garantizar y fomentar el acceso al mercado estadounidense, promover su competitividad y dinamismo y restaurar la confianza en sus políticas económicas. Asimismo, México desea atraer el capital extranjero que permita sostener un rápido crecimiento de empleos y elevar el nivel de vida. Después de haber intentado captar dichos capitales en Europa y Japón, el presidente Salinas de Gortari llegó a la conclusión de que la fuente más prometedora era Estados Unidos y Canadá, mediante un amplio acuerdo comercial que vinculara a las tres naciones.

Del mismo modo, como resultado de las políticas de liberación que se han dado en los últimos años, el elevar el nivel de exportaciones, especialmente triplicando aquellas dirigidas a Estados Unidos, se ha vuelto un factor fundamental para el éxito del programa de recuperación de México. Y los hechos ocurridos en la economía mundial (tales como el reto que implican las iniciativas de integración europeas, el ritmo del cambio tecnológico, la reestructuración de las economías latinoamericanas y el

surgimiento de un Japón más poderoso) apuntan hacia un futuro en el que la importancia de las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá tenderá a elevarse y no a disminuir.

A la vez, existe en México la sensación de que el ambiente interno de Estados Unidos, en el que opera, se vuelve cada día más inseguro. Estados Unidos ahora acepta el empleo agresivo de instrumentos de política comercial para elevar su acceso a los mercados extranjeros. El peligro que esto significa para México y las difíciles experiencias que ha vivido en años recientes debido a prácticas comerciales desleales subrayan con fuerza los beneficios que aportaría el elevar la seguridad del acceso a los mercados estadounidenses.¹⁰ Así, un acuerdo de libre comercio reduciría la posibilidad de que México, como parte inocente de un conflicto comercial de mayores dimensiones, perdiera cierto grado de acceso a su mayor mercado.¹¹

Por consiguiente, México pretende que se le dé acceso al mercado estadounidense sin aranceles y sin barreras no arancelarias, que se elimine el uso arbitrario de las leyes de alivio comercial por parte de Estados Unidos, y que se negocie un mecanismo para la resolución de disputas similar al que Estados Unidos y Canadá establecieron. Dicho mecanismo resulta de crucial importancia, puesto que es el único medio posible para garantizar que la entrada de México en los mercados canadiense y estadounidense quede a salvo de futuras apelaciones políticas o legales.¹² Sólo si

¹⁰ Es importante recordar que, entre 1980 y 1985, México fue sometido a 26 investigaciones de impuestos compensatorios, 17 de las cuales fueron halladas positivas, según los resultados preliminares de la Comisión de Comercio Internacional. Esta cifra de iniciativas para aplicar un impuesto compensatorio representó cerca de 23% del total de acciones ejercidas en contra de países en vías de desarrollo, porcentaje que es superior al que tuvo México en las importaciones estadounidenses provenientes de dichas naciones.

¹¹ Esto es más que una posible amenaza. La actual legislación comercial de Estados Unidos ya permite a sus empresas acosar continuamente a sus competidores extranjeros. Estas leyes incluyen disposiciones para aplicar impuestos compensatorios a importaciones subsidiadas, impuestos *antidumping*, acciones correctivas de emergencia contra importaciones de alto riesgo, represalias contra prácticas comerciales "desleales" y eliminación de importaciones que sean consideradas perjudiciales a la seguridad nacional de Estados Unidos.

¹² La decisión que Estados Unidos tomó en fecha reciente de invocar la cláusula de "impugnación extraordinaria" del capítulo 19 del ALC, para

los empresarios e inversionistas sienten seguridad y confianza en la permanencia y efectividad del Tratado, podrá la industria mexicana hacer los ajustes y compromisos a largo plazo que son necesarios para obtener los máximos beneficios del libre comercio.

A cambio de tener acceso a Canadá y Estados Unidos sin aranceles y barreras no arancelarias, así como de un mecanismo efectivo para la resolución de disputas, México aceptó consolidar la liberación unilateral¹³ en ciertas áreas que son de particular interés para aquellos dos países, como es la inversión extranjera y la propiedad intelectual y, por otra parte, a negociar una mayor liberación tanto de dichas áreas como de las de servicios, automóviles e inversión en el sector petroquímico.

Así, por ejemplo, en años recientes México ha realizado modificaciones muy significativas a su legislación sobre propiedad intelectual y transferencia tecnológica, motivado por las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En junio de 1991, México aprobó una ley que incluye las siguientes disposiciones: 1) aumento a veinte años del periodo de vigencia de las patentes, plazo similar al que utilizan muchos países desarrollados; 2) protección de patentes para productos y procesos que antes no eran objeto de protección, y 3) fortalecimiento de la ley sobre secretos comerciales. México tiene ahora una legislación que cumple muchos de los estándares internacionales que exigen los países que exportan bienes y servicios y protegen la propiedad intelectual, y ahora estas disposiciones se han incorporado al TLCAN.

la disputa referente a los alegados subsidios canadienses para los productores de cerdos, demuestra que los intereses especiales de Estados Unidos harán uso de todos los recursos posibles para proteger sus mercados y que tanto México como Canadá deben lograr que los procedimientos establecidos en el TLCAN sean lo más rigurosos y legalmente sustentables posible.

¹³ Es importante recordar que México, en los últimos cinco años, ha reducido unilateralmente los aranceles a un nivel máximo de 20%, pese a que el país se comprometió a un nivel máximo de 50% durante el protocolo de acceso al GATT. Sin embargo, dentro del grupo de negociación de aranceles, México aceptó que los aranceles que estaban en vigor el 12 de junio de 1991 sirvieran como base para la reducción gradual de los mismos. Por otra parte, se puede decir que México habría podido pedir que ese nivel de 50% con el que se comprometió con el GATT sirviera como base para la eliminación gradual de los aranceles.

En cuanto a la inversión, México también ha relajado en forma significativa sus restricciones, y en el TLCAN fue aún más lejos. El número de sectores económicos que han sido expresamente abiertos a una participación extranjera total se ha incrementado de manera muy importante. Ahora se permite una inversión extranjera hasta de 100% en actividades no reservadas, las cuales representan 72.5% de las 754 actividades económicas que comprende la economía mexicana. Entre éstas se encuentran industrias como la del vidrio, cemento, hierro, acero y celulosa, en las cuales la participación extranjera mayoritaria estaba restringida. De las 207 actividades reservadas restantes, 40 están abiertas a una inversión extranjera total, con previa aprobación. Las implicaciones de esta nueva reglamentación para diversas áreas resultan sorprendentes. Por ejemplo, las telecomunicaciones se consideran ahora una actividad reservada, en la cual se permite hasta 49% de participación extranjera, en tanto que, antes de las leyes de 1989, dicha participación en los servicios de telecomunicaciones estaba prohibida.¹⁴

En su ALC, Canadá y Estados Unidos establecieron amplias y detalladas disposiciones referentes a la inversión. Por ejemplo, el capítulo 16 prohíbe que, después de 1992, haya restricciones a las inversiones inferiores a 150 millones de dólares EU, alcanzándose este nivel en cuatro pasos ascendentes (salvo por la inversión en ciertos sectores, como el energético, que están sujetos a restricciones aún más fuertes). Por su parte, durante las negociaciones del TLCAN, México se mostró reticente a renunciar a su derecho futuro a regular la inversión extranjera inferior a determinado límite y a eliminar las restricciones en los sectores estratégicos. Sin embargo, al final de cuentas, y dado el gran interés que tenía el gobierno mexicano por elevar las inversiones en la economía, México estuvo dispuesto a aceptar las disposiciones que al respecto señalaba el ALC, con algunas excepciones.¹⁵

¹⁴ Véase Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC), *Review of trade and liberalization measures by Mexico and prospects for future United States-Mexican relations*, Washington, D.C., publicación 2275 de la USITC, abril de 1990.

¹⁵ Véase en el apéndice la sección sobre inversión.

En el renglón de servicios, México fue uno de los pocos países en desarrollo que apoyó con fuerza su inclusión en la agenda de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, y después se mostró conforme con que se incluyeran en la agenda del TLCAN.

Era esencial para el TLCAN llegar a un acuerdo sobre el comercio de servicios, pero la verdad es que no se logró mucho. Las disposiciones del Tratado en esta materia incluyen una cautelosa serie de obligaciones que servirán de guía para las futuras políticas gubernamentales, habiéndose alcanzado alguna liberación en ciertos sectores. La estructura del TLCAN, sin embargo, demuestra que los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos tuvieron más éxito en la elaboración de reglas que en la liberación de los servicios.

México tuvo interés y logró que se le diera un tratamiento diferente en ciertos servicios, como son los financieros y los de seguros.

Por el contrario, en otros temas se logró poco, en espera de que se obtenga un avance significativo en la Ronda Uruguay. Éste es el caso de la agricultura.

El sector agrícola mexicano aún es sumamente frágil y no ha sido sino a partir de las reformas del programa del presidente Salinas de Gortari cuando se han empezado a abordar los problemas que, desde hace mucho tiempo, éste presenta. Uno de los más graves es el estancamiento de la producción de alimentos básicos, especialmente de maíz y frijol. Estos últimos han sido, tradicionalmente, cosechas de temporal, caracterizadas por una agricultura de mano de obra intensiva y campesina.¹⁶ Como resultado de esta baja productividad, México se ha vuelto extremadamente dependiente de las importaciones de alimentos. El gobierno del presidente Salinas de Gortari trata ahora de estimu-

¹⁶ En este sector se genera 30% de la producción agrícola mexicana y 9% de su PIB. Entre los principales factores que han contribuido al estancamiento de la producción de alimentos básicos se encuentran las políticas gubernamentales sobre precios de garantía, las cuales han sido sistemáticamente incapaces de apoyar a los productores de alimentos básicos, y un estudio concluye que los subsidios al maíz y al frijol han resultado contraproducentes. Véase Óscar Vera Ferrer, *El caso Conasupo: una evaluación*, México, Centro de Estudios en Economía y Educación, 1987.

lar la producción de alimentos básicos, mediante la elevación de los precios de garantía por encima de los niveles de precios internacionales. Estaba claro que los productores mexicanos no podrían competir contra los canadienses y estadounidenses, los cuales reciben altos subsidios de sus respectivos gobiernos federales.¹⁷ Por tal razón, México solicitó que estos productos fueran excluidos del TLCAN, o bien que se redujeran los subsidios canadienses y estadounidenses.¹⁸ Por su parte, Estados Unidos y Canadá consideraron que los principales problemas que se desprenden de los subsidios otorgados al comercio agrícola son resultado de las políticas de Europa y Japón en esta materia, y que éstos sólo pueden ser abordados en la Ronda Uruguay. Por lo tanto, habrá que esperar el desenlace de ésta para avanzar en dicho tema de fundamental importancia.

Un último e importante asunto, que no estuvo directamente relacionado con las negociaciones, pero que se ha planteado como un posible obstáculo para la aprobación final del TLCAN, es la presión que han ejercido y están ejerciendo ciertos intereses mexicanos, estadounidenses y canadienses para que se incluya una carta de derechos sociales, como disposición fundamental del Tratado.

Si bien los gobiernos estadounidense y canadiense, así como muchos economistas y grupos empresariales de ambos países están en favor de la firma de un TLCAN que incluya a México, el

¹⁷ Según los cálculos del gobierno mexicano, los productores estadounidenses reciben un total de 32 000 millones de dólares en subsidios, mientras que los productores mexicanos obtienen apenas 3 000 millones de dólares, que se están reduciendo a gran velocidad.

¹⁸ Es fácil comprender esta postura si consideramos cuáles serían las consecuencias que sufrirían estos dos sectores si se eliminaran las barreras comerciales. Esto queda claramente demostrado en un reciente estudio que llevó a cabo Antonio Yúnez Naude, profesor de El Colegio de México. Según su análisis de escenarios alternos de comercio, Yúnez Naude muestra que, de ser eliminadas las barreras comerciales, la pérdida de empleos en el subsector del maíz y el frijol podría ser de hasta 30% y 10% del total de la fuerza de trabajo en el sector agrícola y en toda la economía, respectivamente. Yúnez Naude advierte que un comercio bilateral agrícola más abierto podría acelerar el proceso de emigración rural a las ciudades mexicanas y estadounidenses. Véase Antonio Yúnez Naude, "Towards a Free Trade Agreement between Mexico and the US: effects on Mexican agriculture", mimeografiado, enero de 1991.

tema del libre comercio con este último se ha vuelto objeto de disputas, tanto en Canadá como en Estados Unidos. Los movimientos obreros de ambos países se opusieron de manera general al ALC, y ahora expresan un rechazo aún mayor respecto a la incorporación de México al TLCAN. Su principal preocupación son los bajos salarios y la carencia de una aplicación estricta de la legislación en materia ambiental. Dichas inquietudes se refieren, principalmente, a las operaciones de ensamble en las maquiladoras mexicanas, que empezaron a funcionar en 1964 y están, en su mayoría, ubicadas en la frontera con Estados Unidos. Tales operaciones consisten en que las empresas estadounidenses llevan sus productos semiterminados a México, donde pagan a los obreros (la mayoría de los cuales son mujeres) salarios bajos, para que ensamblen los componentes o terminen los procesos de manufactura. Los movimientos obreros de Estados Unidos y Canadá han afirmado que las maquiladoras desplazarán a los trabajadores de sus países y que se presentará un grave deterioro de los estándares sociales, los derechos humanos y los salarios en el área de América del Norte. Así pues, los líderes obreros sugieren que un acuerdo trilateral con México tendría que contener una carta de derechos sociales en la que se definan estándares comunes sobre condiciones laborales, políticas de seguridad social y medidas ambientales adecuadas, a fin de evitar que dichos estándares se deterioren una vez aprobado el TLCAN. Como puede percibirse, los grupos y personas que defienden la noción de la carta de derechos sociales, piensan que el modelo de la CEE debería ser imitado en América del Norte.

En apariencia, no parece haber una razón válida para oponerse a tal demanda; sin embargo, existen ciertos aspectos prácticos que deben ser cuidadosamente analizados. En primer lugar, ¿por qué tendría que requerirse un código semejante para garantizar que los estándares de Estados Unidos y Canadá se mantengan altos? No existe una disposición de este tipo en el GATT y, no obstante, fue en el contexto del libre comercio, negociado bajo los auspicios del GATT, cuando se elevaron los estándares canadienses y estadounidenses. Así pues, el punto estribaría, más bien, en buscar mecanismos para mejorar los estándares laborales, sociales y ambientales de México.

Las distinciones que existen en el mundo con respecto a los niveles tolerables de peligros ambientales y de riesgos y condiciones de trabajo se deben a que el peso de los estándares ambientales, laborales y sociales varía según el nivel de ingresos de cada país. En las naciones de bajos ingresos, aun cuando se esté consciente de los riesgos ambientales y sanitarios, así como de las deficientes condiciones de trabajo, los niveles de ingreso no permiten crear estructuras para la reglamentación ambiental ni estándares laborales semejantes a los de los países económicamente avanzados. Y así, dadas las diferencias que hay en los niveles de desarrollo económico y en las prioridades nacionales, es obvio que los estándares ambientales, laborales y sociales no pueden ser uniformes. Y, además, ¿quién puede decir qué es o no aceptable? Por lo tanto, es necesario hallar un mecanismo que permita adecuar las diversas prioridades nacionales, tomando en cuenta los factores de desarrollo económico y cultural, y en este sentido, un acuerdo comercial no es el mejor mecanismo.

Es cierto que la CEE ha efectuado un acuerdo de integración muy exitoso, mediante el cual las sociedades menos desarrolladas han logrado elevar sus estándares sociales y laborales hasta casi la altura de los países más ricos. Sin embargo, la CEE está consciente de que la integración por sí sola no garantiza que las naciones menos ricas crezcan lo suficientemente rápido como para alcanzar a las más opulentas, por lo cual, para ayudar a la incorporación económica de varios miembros dentro de una sola comunidad, han programado periodos de transición y asistencia estructural para los países menos avanzados. Así, en los últimos diez años, la CEE ha multiplicado a más del doble su fondo para el desarrollo regional, que ahora es de 4 700 millones de ecus (cerca de 6 500 millones de dólares EU).¹⁹ ¿Acaso las sociedades más opulentas de América del Norte están dispuestas a crear un fondo similar? Y, más aún, ¿los tres países estarían dispuestos a aceptar la pérdida de soberanía que implica el modelo europeo? México

¹⁹ Véase Rosemary P. Piper y Alan Reynolds, "Lessons from the European experience", en Steven Globerman, comp., *Continental accord: North American economic integration*, Vancouver, Columbia Británica, The Fraser Institute, 1991, p. 143.

ha señalado claramente que sólo accederá a sacrificar el grado de soberanía necesario para un tratado de libre comercio. Y, de igual forma, dudo mucho que Estados Unidos y Canadá convengan en hacer tal sacrificio.

La CEE es un mercado común que trata de armonizar las políticas económicas nacionales a fin de conformar una unión económica. Un mercado común exige, primero, el libre movimiento de los bienes y servicios entre todos los países miembros; segundo, la existencia de aranceles comunes y el acoplamiento de la política comercial con respecto a terceros países; y tercero, un movimiento libre de la mano de obra y de los capitales entre los miembros.

El gobierno mexicano rechaza, por dos razones, la idea de un mercado común o de una unión aduanera, considerándolos inapropiados para el contexto norteamericano. Un mercado común requiere que se aplique un conjunto uniforme de políticas comerciales y de intercambio a todos los que no son miembros. En el pasado, México no siempre ha querido seguir las iniciativas de Estados Unidos con respecto al comercio con el mundo exterior, ejemplo de lo cual es que mantuvo sus relaciones comerciales con Cuba y Nicaragua, aun cuando Estados Unidos las suspendió. Entonces, si los mexicanos han de conservar su autonomía en materia de política exterior, su gobierno no puede aceptar las restricciones legales que un mercado común impondría a su independencia de acción.²⁰

Dado que un mercado común requiere del libre movimiento de la mano de obra y del capital entre los países miembros, sería necesario coordinar otras políticas, además de las relativas al comercio exterior. Y, puesto que el control de la inmigración es una política nacional esencial, y que México, Estados Unidos y Canadá deben necesariamente controlar este aspecto, ello sería razón suficiente para descartar un mercado común. Es más, desde el punto de vista del gobierno mexicano, sería conveniente que su país se reservara el derecho de ejercer cierto control sobre

²⁰ México aún prosigue ciertas iniciativas comerciales con otras zonas y, en fecha reciente, firmó un ambicioso acuerdo de cooperación con la CEE, un acuerdo de libre comercio con Chile, y ahora proyecta firmar acuerdos similares con Colombia, Venezuela y otros países de Centroamérica.

los movimientos de capitales estadounidenses y canadienses hacia México. Y tales reservas, mediante las cuales México podría manejar ciertos problemas originados por la operación de las empresas canadienses y estadounidenses dentro de su territorio, no serían permisibles en el contexto de un mercado común.

Por lo tanto, no es realista esperar que México firme una carta de derechos sociales que garantice la igualdad de salarios, como quisieran ciertos líderes de Estados Unidos y Canadá. Resulta difícil para un país en vías de desarrollo atraer a la industria sin el incentivo de los bajos niveles salariales. Pero, una vez hechas las inversiones, los salarios se elevarán y las condiciones de trabajo mejorarán; muestra de ello es que los salarios en las maquiladoras ya se han incrementado. Según una encuesta realizada por El Colegio de la Frontera Norte, en 1990, el salario diario promedio de los trabajadores de Tijuana y Ciudad Juárez era entre 60 y 75% más alto que el de un obrero industrial de Monterrey.²¹ Más aún, también la naturaleza de las maquiladoras está cambiando. En años recientes, el programa de maquiladoras ha atraído formas de producción más sofisticadas para la fabricación automotriz y un tipo de ensamble más avanzado para los aparatos electrónicos. Esta "segunda oleada" de plantas maquiladoras ha realizado considerables inversiones en tecnología compleja y ahora contrata también un número mayor de hombres.²² De manera general, el número de hombres empleados en las maquiladoras se ha elevado de menos de 20%, hace diez años, a cerca de 35% en la actualidad. Y, en ciertos sectores, como el de equipo de transporte, los hombres representan hasta 50% de los trabajadores.²³

El caso de estas "nuevas" maquiladoras es importante, pues demuestra que las plantas mexicanas pueden producir exporta-

²¹ El Colegio de la Frontera Norte, "Reestructuración en la frontera México-Estados Unidos ante el Tratado de Libre Comercio", mimeografiado, 1992.

²² Jorge Carrillo, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barjas Escamilla, comps., *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1989, pp. 37-54.

²³ Harley Shaiken, *Mexico in the global economy: high technology and work organization in export industries*, Monograph series, 33, La Jolla, Calif., Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1990, p. 12.

ciones sofisticadas y de alta calidad, usando avanzadas tecnologías de producción. En tanto que las “antiguas” maquiladoras son generalmente enclaves de producción que generan empleo y divisas, pero que utilizan pocos recursos locales y tienen un escaso efecto de derrame sobre el resto de la estructura industrial del país, las “nuevas” maquiladoras pueden colaborar para que México alcance un nivel más elevado de desarrollo, al promover una mayor transferencia tecnológica y la capacitación de fuerza de trabajo hábil y bien preparada. Esto podría favorecer la integración de México en la economía mundial, con una posición competitiva más fuerte. Por último, las maquiladoras ya se han concentrado en otras localidades, como Guadalajara, lo cual ha dotado a los productores mexicanos con más recursos y ha elevado la integración de insumos locales dentro de las maquiladoras, de 1.7 a 6.0%. En resumen, el estímulo del comercio y de las inversiones entre las tres economías de América del Norte fomentará el crecimiento económico, elevará la competitividad económica y brindará más recursos que podrán ser asignados a objetivos ambientales y sociales.

PERSPECTIVA ESTADUNIDENSE

El TLCAN abarcó virtualmente toda la agenda del GATT y del ALC, incluyendo los temas relativos a aranceles, agricultura, inversiones, propiedad intelectual, servicios y resolución de disputas. Pero también hubo unas cuantas excepciones, específicamente en lo que se refiere a energéticos e inmigración. Es posible pronosticar que el proceso de aprobación del TLCAN será mucho más difícil en Estados Unidos que el proceso equivalente entre Canadá y Estados Unidos, debido a las enormes diferencias que existen en cuanto a desarrollo económico, sistemas regulatorios y regímenes legales. Ahora, los tres gobiernos deberán convencer a sus respectivos poderes legislativos de que los acuerdos alcanzados ayudarán a salvar las grandes diferencias que hay entre México, por una parte, y Canadá y Estados Unidos, por la otra.

Los energéticos, siguiendo la tradición constitucional mexicana, quedaron “fuera de la discusión”. México retuvo la propie-

dad de los recursos energéticos; pero, según el punto de vista estadounidense, la posibilidad de invertir en éstos habría sido uno de los grandes atractivos del Tratado. ¿Existe algún medio ingenioso (por ejemplo, licencias, contratos de riesgo, productos análogos) que permita insertar al sector energético en el proceso de liberación, en el futuro próximo? De otra manera, los nacionalistas canadienses exigirán que Canadá renegocie el acuerdo anterior o que se exija a México que acepte obligaciones equivalentes.

Por otra parte, si bien el tema de la inmigración aún no tiene un peso importante, sin duda lo tendrá. No importa cuánto éxito tenga el TLCAN, el crecimiento económico resultante en México no será suficiente para absorber ese 40% de fuerza laboral que actualmente está subempleada o desempleada. Por lo tanto, la inmigración que atrae la economía de Estados Unidos seguirá incrementándose, y ello podría provocar el aumento del número de voces que claman por medidas para que sea frenada.

Los servicios financieros ocupan el lugar que Lenin llamaba "las alturas de mando" de la economía. Muchas naciones recientemente industrializadas vacilan respecto a permitir que los países desarrollados tengan un mayor acceso a sus servicios financieros. México aceptó incluir el sector en el Tratado aunque con restricciones. ¿Resultó el arreglo suficientemente atractivo como para que los bancos estadounidenses den un vigoroso apoyo al TLCAN ante el Congreso?

El sistema legal mexicano es muy diferente a los de Estados Unidos y Canadá. El proceso de resolución de disputas de estos dos países que se incluyó en su ALC se basa en la similitud de sus estructuras legales y de sus leyes de alivio y remedios comerciales. México exigió y obtuvo la inclusión del mismo mecanismo en el TLCAN. ¿Será posible alcanzar decisiones trilaterales que resulten suficientemente legítimas como para comprometer a los tres países, sin que antes se hagan importantes innovaciones institucionales en México?

El día 17 de diciembre, los tres presidentes firmarán el TLCAN. Bajo la "vía rápida", el Congreso debe ser notificado del mismo, a lo sumo, el 1 de marzo de 1993. En este periodo, México y Estados Unidos deberán alcanzar acuerdos paralelos en materia labo-

ral y ambiental a fin de satisfacer las preocupaciones de los grupos y congresistas interesados. Sin embargo, si las negociaciones sobre estas materias se prolongan demasiado, existe el riesgo de que se atoren en puntos polémicos, que podrían llevar a los opositores en México y Estados Unidos a iniciar una campaña contra el Tratado. Así, mientras más duren las pláticas, más probable será que aquellos grupos de "investigación" y medios de comunicación deseosos de dar a conocer casos anecdóticos sobre violación de derechos humanos y de los trabajadores, así como sobre los estándares ambientales de México, generen una publicidad negativa. Sin duda, existen casos de este tipo en Estados Unidos; véanse los ejemplos de los indigentes en la ciudad de Nueva York, o la explotación en las fábricas de Nueva Jersey o en las orillas del río Mississippi. Así pues, una oleada de publicidad negativa podría teñir el debate sobre un acuerdo y crear alianzas y situaciones que complicarían el proceso de aprobación.

¿Qué implicará este proceso en Estados Unidos?

Negociaciones internas en Estados Unidos

Las negociaciones comerciales son, en esencia, internas. Y las negociaciones internas de Estados Unidos sobre la inclusión de México en un TLCAN han atraído mucha atención y suscitado muchas polémicas. ¿Cómo podrá garantizar la administración de Estados Unidos al Congreso y a los grupos de interés que en los acuerdos paralelos en verdad se satisfarán las preocupaciones en materia de medio ambiente y de derechos laborales? ¿Y qué sucederá en relación con los trabajadores que serán desplazados por una mayor competencia?

En lo referente al medio ambiente, se ha establecido un nuevo comité consultivo, pero se desconoce cómo va a funcionar y qué podría recomendar. Y es posible, en efecto, que el precedente de establecer un pánel consultivo sobre medio ambiente se vuelva en contra del gobierno, si dicho pánel hace causa común con los grupos ambientalistas europeos, pues los intereses a menudo derriban las fronteras nacionales y los ambientalistas podrían descubrir que coinciden más con otros grupos extranjeros

que tratan de restringir el comercio y promulgar estándares más estrictos.

Estados Unidos ya enfrenta la fuerte competencia del Lejano Oriente, y muchos temen que algunas empresas de esta zona se instalen en México para exportar hacia Estados Unidos. ¿Cómo manejará México las propuestas de Japón, Corea, Taiwán y otras naciones, de invertir en su país para poder tener acceso al mercado estadounidense? Sin duda, Washington no vería con buenos ojos que se hicieran llamativas ofertas para recibir inversiones, sobre todo si éstas provinieran de Japón. Ciertos intereses internos, por lo tanto, a fin de apoyar el TLCAN exigieron reglas de origen restrictivas, y éstas se implantaron en algunos sectores, como el automotriz. Habrá que esperar la reacción de otros países. Existe la amenaza de que, por ejemplo, la CEE las imite, lo cual resultará en detrimento de una liberación del comercio en el nivel mundial.

En cuanto a los trabajadores desplazados por las importaciones, ya desde que el presidente Bush dirigió una carta al Congreso, en mayo de 1991, hizo referencia vagamente al otorgamiento de asistencia a los trabajadores que fueran afectados como resultado de un acuerdo, y se comprometió a trabajar con el Congreso para iniciar dichos programas. Desde 1962, Estados Unidos cuenta con un programa especial de asistencia por ajuste comercial (TAA, por su nombre en inglés) para ese tipo de trabajadores. Como parte del paquete destinado a garantizar el apoyo del sector obrero a las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda Kennedy, la Ley de Expansión Comercial de 1962 estableció el TAA para los trabajadores cuyo despido pudiera atribuirse a la reducción de aranceles, ofreciéndoles compensaciones y servicios de ajuste. En 1974, el TAA fue flexibilizado, a fin de cubrir todos los casos de trabajadores desplazados por importaciones que “contribuyeran de manera importante” a dicho desplazamiento. Esta modificación permitió asegurar la aprobación de la Ley de Comercio de 1974, la cual dio al presidente autoridad para entrar en las negociaciones de la Ronda de Tokio.

A principios del decenio de los setenta, los defensores del libre comercio, especialmente ciertos miembros de las comunidades empresariales y académicas, describieron el TAA como “parte

integral de la política comercial de Estados Unidos". Y, en 1980, el programa vivió su prueba de fuego, cuando en la industria automotriz hubo cerca de 250 000 despidos y el gasto del TAA aumentó a 1 700 millones de dólares, de un promedio anual anterior de 300 millones. Esa elevación de pagos tan pronunciada atrajo atención sobre el programa, y el TAA fue acusado de ser caro, ineficiente e injusto.

Si bien se preveía que los costos del programa bajarían drásticamente en 1982, una vez que la industria automotriz, su principal beneficiaria, empezara a recuperarse, el gobierno de Reagan restructuró y modificó el programa a fin de reducir sus injusticias, ineficiencias y costo. Como resultado de esto, las cantidades disponibles disminuyeron de manera importante y, hacia mediados del decenio pasado, el número de beneficiarios del TAA se redujo a 10% de la cifra de 1979-1980. Los detractores dijeron que se había roto un compromiso, y Lane Kirkland, director de la AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations), describió dichos recortes como "otra falsa promesa para aquellos que pagan el precio de la liberación comercial".

Pero, a mediados del decenio pasado, al renacer los sentimientos proteccionistas, el Congreso y la comunidad empresarial dieron un renovado apoyo a cierto tipo de asistencia por ajuste comercial, al considerarla una alternativa política pragmática entre conceder o no el alivio a las importaciones. Pese a los repetidos intentos del gobierno de Reagan y, más tarde, del de Bush, para acabar con el programa, el Congreso aprobó ampliarlo una y otra vez, aunque, desgraciadamente, sin tomar en cuenta la experiencia de cómo funcionaba el antiguo programa. Y, hasta la fecha, no es sino el caparazón de lo que alguna vez fue.

Debido a su enfoque tan limitado, incluso un programa de fondos muy generoso sería quizás insuficiente para "acallar" los intereses internos que se preocupan por la competencia de México. Y, en su forma actual, no ha servido como mecanismo para volver a capacitar a los trabajadores, particularmente a los que fueron despedidos de forma permanente.

Serán necesarios programas novedosos, y es de suponer que el nuevo gobierno del presidente Clinton estará dispuesto a elevar en forma sustancial la asistencia a los trabajadores y los pro-

gramas de nueva capacitación. Clinton contará con el apoyo de su partido en el Congreso.

¿Qué tan perdurable será el TLCAN? ¿Cómo evolucionará?

La firma de un tratado comercial no puede resolver todos los problemas y para siempre. Las circunstancias cambian. Al sacrificarse cierto grado de soberanía, cada país debe estar pendiente del comportamiento de los otros, y es por ello que Canadá se vio obligado a solicitar su plena participación en las negociaciones entre México y Estados Unidos.

¿Qué pasaría si, debido a los pobres resultados obtenidos en la Ronda Uruguay, a causa del bloqueo de la CEE, Estados Unidos decidiera impulsar la creación de un bloque comercial en la cuenca del Pacífico, por medio de la APEC (Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico)? ¿Cómo reaccionarían México y Canadá si se diera a los dinámicos países del Lejano Oriente acceso preferencial al mercado estadounidense? ¿Qué opinaría México (y Canadá) si Estados Unidos quisiera adoptar una agresiva acción unilateral contra Japón, que quizá diera por resultado represalias y la exclusión de ciertas importaciones japonesas del mercado estadounidense? México ha externado su deseo de establecer un pacto comercial regional con Venezuela y Colombia. ¿Puede México decidir cuál de ellos tendrá acceso preferencial a Estados Unidos? Es claro, pues, que se deberán realizar arreglos institucionales a fin de coordinar las posiciones y resolver las disputas. Pero, ¿será necesario crear en América del Norte una estructura institucional similar a la del GATT o a la de la CEE?

Un análisis económico del posible impacto de un acuerdo no puede captar los efectos dinámicos que se den con el cambio de comportamiento de las empresas y la modificación de los patrones de inversión. Si el TLCAN significa que habrá novedades económicas (es decir, un cambio en los horizontes de inversión, similar a la respuesta que dieron los inversionistas al anuncio del proceso de consolidación de la CEE), entonces es posible que algunos sectores experimenten cambios considerables en sus patrones comerciales. México, como beneficiario de los nuevos flu-

jos de inversión, podría volverse muy competitivo en varios sectores. ¿Serán suficientes las medidas de salvaguardia que se han incluido en el TLCAN para acallar las demandas de alivio que se generarán?

Los acuerdos comerciales por áreas son inherentemente discriminatorios, puesto que implican favoritismos. Pero también denotan mayor influencia en la política extranjera (ciertos países pueden ser expulsados o se les pueden retirar sus preferencias). Esto eleva la política comercial a la categoría de "alta" política exterior. ¿Qué otros países serán admitidos? ¿Quién lo decidirá y sobre qué base? Todo esto dependerá de cómo se reglamente la cláusula de adhesión incluida en el TLCAN. ¿Significará esto, acaso, que Estados Unidos y México deberán estar de acuerdo en materia de política exterior, a fin de decidir cuáles países serán admitidos? ¿Y qué sucede respecto a la imposición de sanciones a las naciones que Estados Unidos considera indeseables, como, por ejemplo, Cuba?

Actualmente, México vive reformas políticas y económicas, en forma simultánea. Hasta ahora, los grupos de oposición del país se han mantenido muy callados. Pero, ¿acaso los nacionalistas mexicanos no se opondrán al Tratado, quizá si no ahora, en algún momento futuro? El ALC entre Estados Unidos y Canadá aún es criticado por sus detractores, quienes lo culpan de todas las desgracias que han afectado a Canadá. Y, entonces, si el PRI llegara a perder las elecciones nacionales, ¿querría la oposición acabar con el Tratado?

Consecuencias para la futura política comercial de Estados Unidos

Al haberse embarcado en una política comercial multifacética a mediados de los años ochenta, Estados Unidos aún busca a tientas su camino, mediante una combinación de iniciativas unilaterales, bilaterales y multilaterales, con el fin de resolver sus problemas comerciales. Durante las pláticas con Canadá, ambas naciones intentaron todo lo imaginable para que el acuerdo fuera consistente con las normas multilaterales y, a la vez, los dos países estaban

restringidos por las negociaciones de la Ronda Uruguay, que se desarrollaban al mismo tiempo. Ahora, ¿cómo se hará para que coincidan los resultados del TLCAN con los de la Ronda Uruguay, la cual amenaza con prolongarse hasta la expiración, en 1993, de la autoridad negociadora de Estados Unidos?

El presidente Bush había planeado expandir el área de libre comercio a todos los países del continente, por medio de la Empresa para la Iniciativa de las Américas (¿por qué estos países y no algunas de las dinámicas naciones del Lejano Oriente, como Corea?). Sin embargo, aunque se decidiera seguir adelante con la idea de Bush, la realización de una serie de acuerdos bilaterales hemisféricos presentaría obstáculos casi insuperables. Un bloque comercial del hemisferio occidental, en el que se hallaría la mayor parte de los principales países deudores del mundo, podría hacer extremadamente difícil para todas estas economías la posibilidad de saldar sus deudas. Esto preocupa a Estados Unidos de manera particular, dado que este país debe generar considerables superávits comerciales para cubrir su deuda, y para ello necesita, entre otras cosas, restablecer mercados de exportación en América Latina. Por su parte, esas naciones también necesitan superávits comerciales a fin de pagar sus deudas a los bancos estadounidenses, entre otros. Y, si el sistema se fragmentara en bloques competitivos de zonas, sería imposible para todos los países obtener superávit en un sistema cerrado de acuerdos comerciales de zonas.

Asimismo, el bilateralismo tiene implicaciones diplomáticas. La esencia de los pactos bilaterales es el favoritismo, el cual inevitablemente crea problemas de política exterior con los países que son discriminados. Algunas naciones deben quedar fuera, pero, ¿cuáles serán los criterios para elegirlas y quién lo hará? En Estados Unidos, el Congreso tendrá algo que decir al respecto. Sus miembros se verán inevitablemente arrastrados al micromanaje de dichos tratos bilaterales, en formas que resultarían impensables en acuerdos multilaterales más amplios.

La realización, en el continente americano, de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio, o bien la creación de un bloque comercial en el área, también daría por resultado intrincados problemas legales, institucionales y políticos. En lugar de

un código legal común y de un método de jurisprudencia, tendría que adoptarse un aparato institucional que estableciera reglas y procedimientos para la resolución de disputas. Actualmente existen ciertos asuntos que no tendrían una solución fácil. Así, por ejemplo, si Nicaragua fuera un miembro y los sandinistas volvieran al poder, ¿podría Estados Unidos expulsarlos del bloque? Tales asuntos aún no han sido plenamente analizados, pero se deberá hacerlo muy pronto, pues la Iniciativa de las Américas cobrará mayor ímpetu una vez que concluyan las pláticas del GATT.

CONCLUSIÓN

Durante las negociaciones del TLCAN se abordaron temas sumamente difíciles, tales como las reglas de origen, el comercio agrícola, la liberación del comercio de servicios e inversiones, y las normas sobre propiedad intelectual. También se incluyeron normas muy novedosas sobre el medio ambiente. Sin embargo, ciertos grupos y congresistas aún consideran que hace falta avanzar más en este ámbito y en el de estándares laborales. En estos rubros habrá que negociar, a fin de asegurar la aprobación del TLCAN.

Los tres países también deben tener interés en asegurar el pronto desenlace de la Ronda Uruguay. Un resultado positivo de la Ronda elevaría las probabilidades de lograr una liberación comercial más amplia dentro del TLCAN, así como de reducir la posible desviación comercial y de inversiones. A las tres economías les interesa evitar que se conforme una fortaleza norteamericana aislada, así como llegar a un acuerdo que sea congruente con las normas internacionales de comercio.

Otra vía para demostrar un compromiso con la liberación podría ser la apertura del TLCAN a terceros países. De hecho, tras el anuncio del presidente Bush de su Empresa para la Iniciativa de las Américas, otras naciones latinoamericanas han solicitado ser incluidas en el tratado norteamericano. En principio, dichas negociaciones podrían ser muy abiertas, si México fungiera como representante de los otros países de América Latina. Sin em-

bargo, es necesario considerar ciertos aspectos, como: ¿tendrá que ser renegociado el TLCAN cada vez que ingrese un nuevo miembro? ¿El ALC seguirá coexistiendo con el TLCAN trilateral y, después, con un acuerdo cuatrilateral Chile-México-Canadá-Estados Unidos, y así sucesivamente? ¿El acceso al TLCAN se limitará geográficamente a los países del hemisferio occidental?

Un aspecto de suma importancia es cómo se pondrán en práctica estos acuerdos. Luego del debate de la primavera de 1991, es poco probable que el Congreso vuelva a conceder en el corto plazo una autoridad de "vía rápida" al gobierno. Y esto significa que el Congreso podrá hacer enmiendas o posponer los futuros acuerdos comerciales en el continente. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) constituye un ejemplo útil de lo que puede suceder a las buenas intenciones cuando el Congreso tiene libertad para enmendar o posponer las iniciativas comerciales. La ICC excluye el azúcar y los textiles, y tiene un requerimiento de reglas de origen de 65%. No es de sorprender, entonces, que los resultados para los países caribeños que participaron hayan sido tan modestos.

Si Estados Unidos intentara negociar otros acuerdos bilaterales, México, y después otros países, sin duda protestarían. Más aún, si los otros pilares del sistema comercial, es decir, Japón y la CEE, siguieran la tendencia estadounidense e intentaran negociar por medio de acuerdos bilaterales, ofreciendo privilegios mutuamente excluyentes, resultaría imposible predecir qué haría el resto de los países. El sistema comercial se fragmentaría en bloques competitivos, puesto que tales acuerdos bilaterales discriminatorios no se pueden combinar para conformar un sistema mundial, consistente y estable, de políticas nacionales de comercio.

Y aun cuando el sistema comercial no se fragmentara en bloques enemigos, los acuerdos regionales que surgirían en Europa, América y el Lejano Oriente inevitablemente distorsionarían los flujos comerciales y de inversión, a menos que se fortaleciera la disciplina multilateral. La desviación comercial se intensificará a medida que se tomen nuevas acciones sobre políticas comerciales. Así, por ejemplo, si Canadá, México y Estados Unidos tuvieran un problema sobre el acero o los textiles, lo más probable es que fueran los proveedores externos quienes recibieran los efectos negativos del ajuste. La CEE ya ha demostrado que empleará

su política *antidumping* contra los proveedores del Lejano Oriente, cuando la competencia se vuelva demasiado fuerte.

Y, lo que es más grave, los flujos de inversión seguirán siendo desviados ante el temor de las empresas de ser discriminadas a menos que establezca una empresa subsidiaria del bloque. Así, no es de sorprender que la inversión japonesa en la CEE se haya elevado hasta niveles sin precedentes, antes de la conclusión del proceso de integración a principios de 1993. ¿Acaso también tendrán un yen para invertirlo en Norteamérica?

Para concluir, ya existe un alto grado de integración entre las economías de América del Norte. La convergencia de las políticas comerciales de los tres países, de la cual dan ejemplo los esfuerzos de México por liberarse, hizo que el TLCAN fuera viable hoy más que nunca antes.

Para algunas personas, la forma en que la CEE ha manejado los asuntos ambientales, laborales y sociales puede resultar un modelo atractivo para dirigir las acciones de las tres economías norteamericanas en tales rubros. Sin embargo, es importante destacar las diferencias que existen entre la CEE y el TLCAN. La CEE no es sólo una unión aduanera sino también un mercado común que ofrece libertad de movimiento a las personas y a las inversiones, y que realiza transferencias de las zonas de altos ingresos a las de bajos ingresos. Y así, dado que ni Estados Unidos ni Canadá están dispuestos a ofrecer considerables transferencias fiscales a México, el modelo de cooperación regional sobre ecología y economía que debe ser elaborado para Norteamérica es otro.

Por el bien del sistema mundial de comercio, esperamos que los tres países dirijan ahora sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de una disciplina multilateral, por medio de la conclusión de la Ronda Uruguay.

APÉNDICE. ESTRUCTURA DEL TLCAN

Temas tradicionales: el acceso a mercados

El acceso a mercados y la eliminación de las barreras al libre cambio de bienes fueron, hasta fecha reciente, los temas centrales de

las negociaciones comerciales. En la actualidad estos temas son eclipsados por otros más controvertidos y nuevos. Sin embargo, es indudable que la liberación que se alcanzará en el área de acceso a mercados constituye la parte medular del TLCAN, ya que es la que generará todos los efectos económicos de bienestar, creación de empleo e ingreso que la mayoría de los estudios económicos realizados en México, Estados Unidos y Canadá predicen tendrá el Tratado.

El principal objetivo de las negociaciones trilaterales sobre acceso a mercados fue estimular el comercio trilateral, alcanzando el mayor nivel de liberación posible. Las negociaciones se propusieron llegar a un tratado que incorporara disposiciones sustantivas para regular la reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio trilateral, para establecer reglas de origen claras que facilitarían el libre tránsito de los productos del área, que liberaran las compras gubernamentales y eliminaran obstáculos al comercio de sectores cruciales, como son la agricultura, la industria automotriz, el sector energético y el de textiles, a la vez que se buscó armonizar políticas sobre estándares industriales. Para cada uno de estos temas se creó un grupo de trabajo.

Barreras arancelarias y no arancelarias

La regla del artículo XXIV del GATT exige la eliminación de las barreras comerciales en, sustancialmente, el volumen total del comercio entre los países signatarios de un acuerdo de libre comercio. Existe flexibilidad, sin embargo, respecto a la base y al ritmo de dicha liberación. El TLCAN impuso un importante precedente en cuanto a la base para la desgravación, ya que ésta se hizo no con arreglo a los niveles consolidados en el GATT, sino según sus niveles reales de aplicación. De acuerdo con este principio, México negoció con base en un arancel máximo de 20%, y no así en el nivel consolidado en el GATT de 50%. A su vez, obtuvo de Estados Unidos la consolidación de más de 4 000 productos mexicanos que, en 1991, entraban libres de arancel por medio del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En cuanto al ritmo de la desgravación, el TLCAN estableció un itinerario de cuatro etapas para reducir los aranceles. La primera fase es de eliminación inmediata; la segunda, suprime aranceles en cinco años; una tercera fase, en diez años, y finalmente, una de más largo plazo, en quince años.

De acuerdo con la primera fase, Estados Unidos anulará inmediatamente 84% y Canadá 79% de los aranceles sobre las exportaciones mexicanas no petroleras. México, por su parte, eliminará 43% de los aranceles sobre productos estadounidenses y 41% sobre los productos canadienses. De estos productos, 80% son bienes de capital (maquinaria, instrumentos y equipos electrónicos, equipo de transporte y productos químicos).

Dentro de la segunda fase, Estados Unidos y Canadá suprimirán sus aranceles sobre cerca de 1 200 productos (que incluyen un gran número de productos automotrices y textiles), los cuales en 1991 significaron 8% de las exportaciones no petroleras de México. Este último, a su vez, eliminará los aranceles sobre alrededor de 2 500 productos, que significan 18 y 19% de las exportaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, respectivamente.

Dentro de la tercera fase, Estados Unidos y Canadá suprimirán sus aranceles sobre 12 y 7% de las exportaciones no petroleras de México, el cual, a su vez, eliminará aranceles sobre 38% de las importaciones provenientes de sus dos socios.

Dentro de la fase más larga de desgravación, cada país anulará el restante 1% de aranceles sobre sus importaciones. Este grupo incluye los productos más sensibles para México, como son el frijol, el maíz y la leche en polvo.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano, el logro de estos periodos de desgravación tiene tres significados principales. Primero, propiciará la creación de un clima de certidumbre para los productores mexicanos acerca de los perfiles arancelarios, permitiéndoles racionalizar sus decisiones de inversión. Segundo, significan un reconocimiento de la asimetría en el desarrollo entre México, Estados Unidos y Canadá, ya que de hecho México tendrá un acceso más rápido a los mercados de Estados Unidos y Canadá, especialmente al haber alcanzado la consolidación de los 4 000 productos que entraban dentro del SGP. Fi-

nalmente, significan que la economía mexicana tendrá en promedio más tiempo para modernizarse y adaptarse a los nuevos mercados.

La eliminación de las barreras no arancelarias resultaba de igual importancia que la supresión de los aranceles. El TLCAN contempla la derogación de los permisos, cuotas y otras restricciones cuantitativas sobre las exportaciones y las importaciones de los tres países. Un importante logro para México es que sus productos no podrán ser discriminados por regulaciones municipales, estatales o provinciales en Estados Unidos y Canadá.

Desde una perspectiva latinoamericana, la importancia de la liberación arancelaria no debe exagerarse. Los aranceles constituyen una barrera relativamente menor para la mayoría de las exportaciones de América Latina y el Caribe a Estados Unidos, ya que casi todos los países del área (salvo Cuba) se benefician actualmente de por lo menos un programa arancelario preferencial, sea el SGP, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o, ahora, el "Andean Trade Preference Act". Los aranceles de Estados Unidos respecto a los productos latinoamericanos se encuentran en un nivel de 3% en promedio, y alrededor de 4.5% en productos alimenticios y manufacturas. Sin embargo, ésta no es la situación en lo que se refiere a las barreras no arancelarias respecto a productos muy importante para América Latina, tales como los textiles, las prendas de vestir, el azúcar y las frutas y legumbres. En relación con estos productos existen todavía aranceles altos y, más importante aún, diferentes tipo de barreras no arancelarias que limitan la posibilidad de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas.

Para América Latina y el Caribe, por otra parte, la liberación arancelaria tendría una mayor relevancia. Los aranceles respecto a las exportaciones estadounidenses se encuentran en un nivel entre 18 y 24% en promedio, y respecto a ciertos productos, en un nivel todavía mucho más alto. Además, en virtud de que los aranceles al comercio son una importante fuente de recursos financieros para muchos de estos países, la liberación arancelaria requeriría que los gobiernos desarrollaran fuentes alternativas de ingreso para remplazar los impuestos a las importaciones.

Reglas de origen

Las reglas de origen son el método por medio del cual se limitan los beneficios de un acuerdo de libre comercio a los bienes producidos en el país exportador y se impide que terceros países utilicen a cualquiera de las naciones miembros del acuerdo como plataformas de exportación de productos fabricados en terceros países no miembros del área. Reglas de origen muy estrictas podrían discriminar injustificadamente el comercio y la inversión de países que no fueran parte del acuerdo. En el TLCAN, los tres países convinieron una regla común de origen, que exige que para que los productos sean considerados de fabricación en el área, éstos deben sufrir una transformación sustancial en cualquiera de los tres países, mediante diversos métodos.

Reglas de origen especiales se aplicarán a sectores específicos tales como las computadoras, los automóviles, las prendas de vestir y los textiles. Respecto a los automóviles, se adoptó una regla de origen cuyo contenido del área se irá incrementando desde 50%, hasta alcanzar 62.5% en diez años. Este porcentaje ha sido considerado altamente proteccionista por varios países europeos y asiáticos.

Textiles y prendas de vestir

Las negociaciones sobre textiles ilustran el problema de la liberación a nivel de área cuando el comercio mundial se encuentra limitado por una compleja red de cuotas bajo el Acuerdo Multifibras (MFA, por su nombre en inglés). El propio MFA está siendo negociado en la Ronda Uruguay, con miras a eliminar las restricciones que impone en un periodo de diez años. Si esas negociaciones tienen éxito, México y otros países latinoamericanos dentro de la Iniciativa de las Américas podrían gozar de preferencias temporales, en la medida en que las negociaciones del TLCAN y otros acuerdos procedieran más rápido que las del GATT.²⁴ Si la Ronda Uruguay

²⁴ Y efectivamente, el capítulo textil del TLCAN elimina inmediatamente todas las cuotas de exportación para los artículos textiles y de confección que México exporta y cumplen las reglas de origen. Dichas reglas establecen que la

falla y las cuotas textiles se mantienen, las preferencias y ventajas obtenidas en el TLCAN y otros acuerdos afectarían a los abastecedores externos no miembros de los mismos. La discriminación resultaría más grave si las reglas de origen sobre textiles y prendas de vestir restringieran las importaciones de insumos de países externos al TLCAN y a los acuerdos de libre comercio.

Agricultura

La agricultura es una de las áreas que presenta mayor dificultad política para alcanzar la liberación en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Los temas agrícolas con frecuencia son vistos como una combinación de política social y económica, en la que el bienestar de los productores se impone sobre las necesidades de los consumidores. La agricultura mexicana se ha visto afectada, en los últimos años, por una productividad baja y una inhabilidad creciente para satisfacer las necesidades internas de productos alimenticios. En cambio, en Canadá y Estados Unidos la sobreproducción es el principal problema. Ambos países se beneficiarían de reformas dirigidas por una filosofía de mercado en la agricultura, lo cual haría que se incurriera en costos graves, en un periodo transicional.

Las perspectivas de la reforma agrícola en América del Norte dependen en gran medida de los resultados que se alcancen en la Ronda Uruguay. Estados Unidos busca la eliminación de las cuotas a la importación, la liberación de los aranceles, y el establecimiento de estrictas disciplinas sobre los subsidios a la producción y a la exportación. Ninguno de estos objetivos puede ser

mayoría de los productos textiles y confeccionados se considerarán originarios de América del Norte si están hechos con hilos fabricados en la zona. Asimismo, al entrar en vigor el TLCAN, el arancel máximo para exportaciones mexicanas a Estados Unidos será de 20%. A partir de ese nivel arancelario inicial, los países desgravarán los productos de la industria textil y de la confección, en un plazo máximo de diez años. Estados Unidos eliminará inmediatamente los aranceles o las fracciones que representen 45% del valor actual de las exportaciones mexicanas a ese país. México, en cambio, sólo desgravará inmediatamente menos de 20% del valor de las exportaciones estadounidenses al país.

alcanzado fácilmente por medio de acuerdos bilaterales de áreas, si no se logran avances en el nivel global. Por esta razón, Estados Unidos y Canadá no obtuvieron en su ALC mayores avances en el tema agrícola, decidiendo cooperar en las negociaciones multilaterales. De la misma forma, el progreso que se logre en el nivel trilateral tendrá que esperar la resolución de la Ronda Uruguay, en Ginebra.

Existen ciertos temas que sí pudieron ser resueltos en el nivel trilateral. Los tres países insistieron en la obtención de periodos largos de desgravación para productos sensibles (frutas y verduras, para Estados Unidos; maíz, frijol y leche en polvo, para México; productos avícolas y lácteos, para Canadá). Las partes eliminarán las licencias y permisos previos de importación, los cuales se sustituirán por un mecanismo llamado "arancel-cuota". Este sistema permitirá el acceso sin pago de aranceles, hasta cierta cantidad, y así se asegurarán insumos competitivos a la agroindustria nacional; las importaciones por encima de esta cantidad quedarán sujetas a un programa de desgravación arancelaria, a partir de niveles previamente convenidos. Este esquema asegurará una protección adecuada a lo largo de la transición, y se aplicará a los productos más sensibles para México, como son el maíz, el frijol, la leche en polvo, la cebada y los productos avícolas, entre otros. Así, estos productos tendrán una protección adicional, mediante este mecanismo que sustituirá a los permisos previos.

En materia de aranceles, Estados Unidos eliminará de inmediato los que aplica a productos que representan 61% del valor de las exportaciones mexicanas. A su vez, México desgravará inmediatamente 36% del valor de las importaciones procedentes de Estados Unidos. Destacan los siguientes productos de alto interés exportador para México, que Estados Unidos desgravará de inmediato: todas las flores y plantas de ornato, excepto las rosas, ganado bovino en pie, miel de abeja y nueces, entre otros; en los casos del pepino, berenjena, espárrago, melones, fresa, tomate tipo cereza, chícharos y sandía, entre otros, la desgravación total inmediata se aplicará durante la parte del año en la que México concentra sus exportaciones, con un calendario de desgravación para el resto del mismo.

Asimismo, Estados Unidos desgravará en cinco años productos mexicanos que representan 6% de nuestras exportaciones, en los que tenemos un elevado potencial productivo. Por el contrario, México desgravará en este plazo de cinco años 3% de las importaciones procedentes de Estados Unidos. En esta categoría, Estados Unidos desgravará productos que incluyen: rosas, mezclas de frutas y de vegetales, naranja, mango, aceitunas y jugo de piña, entre otros. En los casos del tomate, col de Bruselas, pimiento, calabacitas y maíz dulce, entre otros, la desgravación se aplicará durante parte del año, y para el resto se aplicará un calendario más gradual.

Finalmente, Estados Unidos desgravará 28% del valor de las exportaciones mexicanas, en un periodo de diez años, y 5%, en quince años, en lo que constituyen los calendarios largos de desgravación. Como reconocimiento de la asimetría que presentan las economías, México desgravará 42 y 18% del valor de las importaciones provenientes de Estados Unidos, en diez y quince años, respectivamente. Como ya fue mencionado, México colocó en la categoría de quince años los productos de mayor sensibilidad económica y social: el maíz, el frijol y la leche en polvo.

En el TLCAN, el comercio de azúcar recibirá un trato particular. México obtendrá un acceso ilimitado y libre del pago de arancel al mercado estadounidense a partir del año quince. Asimismo, las exportaciones netas gozarán de este trato, hasta un límite pre-determinado, durante los primeros seis años del TLCAN, y de manera ilimitada a partir del séptimo. De esta forma, el Tratado será un estímulo permanente para el desarrollo de esta actividad.

Se acordó también el principio general de eliminar los subsidios a la exportación en el comercio del área. Se permitirán excepciones a este principio si alguna parte importa productos subsidiados de un país de fuera de la zona, o si la parte importadora decide permitirlos. En cualquier caso, se mantendrá el derecho de aplicar impuestos compensatorios. Se establecerá, asimismo, un comité para facilitar y dar seguimiento al proceso de armonización y equivalencia de normas sanitarias y fitosanitarias. Se establecerán, también, reglas para la verificación del cumplimiento de dichas medidas, y se creará un mecanismo de solución de controversias en esta materia.

Exclusiones y excepciones

Uno de los grandes atractivos de un área de libre comercio es que, aunque ésta busca asegurar la mayor liberación posible del comercio de las partes, también permite que haya exclusiones y excepciones. La regla del artículo XXIV del GATT, que exige la liberación sustancial del mayor volumen del comercio, ha sido interpretada como una exigencia de cubrir 80% del volumen del comercio. Esta flexibilidad permitió, por ejemplo, que los países de la Asociación Europea de Libre Comercio excluyeran de sus acuerdos, sectores como la agricultura, los servicios, etc. En el caso del TLCAN, las tres partes también insistieron en excluir ciertos sectores sensibles, como es el caso de las industrias culturales para Canadá, o el transporte naviero para Estados Unidos, y el sector energético, en el caso de México. Este último es, sin duda, el sector más controvertido de las excepciones. En México, este sector tiene un carácter estratégico. En particular, el Estado mexicano mantiene el derecho exclusivo de inversión en la industria petrolera, en las actividades que la componen y en el comercio de los bienes reservados a él. Estados Unidos presionó mucho para obtener la participación de su inversión en la industria mexicana y un abastecimiento seguro de energía en situaciones de crisis. Esto último ya lo había obtenido en su ALC con Canadá. El gobierno mexicano, sin embargo, se resistió y logró mantener su soberanía y el control directo de la industria. Esto quiere decir que sólo el Estado mexicano puede participar en el comercio del petróleo, del gas natural y de los productos petroquímicos y refinados.

Sin embargo, y antes de las negociaciones, el gobierno mexicano cambió la clasificación de muchos productos petroquímicos, en los que sí se permitirá la participación de la inversión privada mexicana y extranjera. A su vez, en el TLCAN se establecieron ciertos principios que aseguran el acceso de los bienes energéticos a los mercados de las tres partes, al limitar la introducción de restricciones cuantitativas, de impuestos, cargos o derechos al comercio exterior, y establecer que el marco regulatorio interno de cada una de las partes no pueda ser utilizado de manera discriminatoria.

Nuevos temas

Tal vez no resulte adecuado describir cuestiones como la inversión y la propiedad intelectual, como nuevos temas, en virtud de la prominencia e importancia que han adquirido en la Ronda Uruguay y en otras negociaciones comerciales internacionales. Se espera, en particular, que la Ronda establezca precedentes útiles en estas áreas, con base en los cuales se pueda hacer un progreso mayor en el nivel de la zona.

Inversión

Las disputas sobre las regulaciones de la inversión extranjera han sido una fuente constante de fricción en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos y del Caribe. Recuérdense los grandes conflictos derivados de las nacionalizaciones de industrias y expropiaciones de la inversión estadounidense en diversos países latinoamericanos. Con la explosión de la crisis de la deuda y la necesidad de nuevos fondos, sin embargo, las restricciones a la inversión empezaron a ser vistas como políticas inadecuadas que desincentivan la inversión extranjera. Muchos países están más abiertos a las demandas de Estados Unidos y otros países avanzados de reconocer principios, como el derecho de establecimiento, el de trato nacional y el de la nación más favorecida, para sus inversionistas. También se han aceptado, como ya se mencionó antes, acuerdos bilaterales que establecen procedimientos de arbitraje para la resolución de disputas. Estados Unidos también reclama la eliminación de los requisitos de desempeño (*performance requirements*).

En el TLCAN se reconoce el derecho del inversionista de zona de gozar de un trato no discriminatorio en cada uno de los tres países, con respecto a su establecimiento, adquisición, expansión y administración.²⁵ Asimismo, las partes extenderán a los inversionistas de la zona los beneficios que otorguen a los de otros países.

²⁵ Se excluyen de este principio las actividades que, de acuerdo con el marco jurídico mexicano, sólo están reservadas al gobierno mexicano o a los mexicanos, como son los sistemas de satélite, los telégrafos, los servicios de correo, los

Los gobiernos también se obligan a no imponer requisitos de desempeño que distorsionen el comercio, como condición para aprobar la inversión u otorgar un incentivo. Por ejemplo, no se obligará a los inversionistas a exportar un porcentaje determinado de producción; alcanzar cierto grado de contenido doméstico; adquirir bienes y servicios generados dentro de un territorio; o atar el valor de las importaciones a requisitos de balanza de divisas, entre otros. El Tratado también establece explícitamente que ningún país deberá reducir sus normas ambientales con el propósito de atraer inversiones.

México, sin embargo, se reservará temporalmente la aplicación del principio anterior en ciertos programas, como son el de la industria maquiladora, Pitex, y el decreto automotriz, entre otros. Éstos se regirán por lo establecido en los capítulos de acceso a mercados y automotriz, respectivamente.

En el TLCAN también se establece un mecanismo especial para la solución de controversias sobre inversión y se impone la "cláusula de seguridad nacional", que reconoce que cualquiera de los tres gobiernos podrá restringir toda inversión que atente contra ésta, sin que el afectado pueda recurrir al mecanismo de solución de controversias.

Servicios

El comercio de servicios desempeñó un papel prominente en la negociación trilateral, no sólo en virtud de que Canadá y Estados Unidos lo consideraron uno de sus objetivos prioritarios en la negociación, sino porque dicho sector constituye una porción muy importante del comercio bilateral entre México y Estados Unidos, de tal modo que nuestro país también consideró deseable su inclusión. El interés de México puede entenderse si recordamos que la economía mexicana se ha ido convirtiendo en una economía de servicios, pues desde el decenio pasado éstos representan

ferrocarriles, etc. Igualmente, sólo los mexicanos por nacimiento podrán adquirir la propiedad de la tierra y aguas, en una distancia de 100 km de las fronteras y las costas.

más de 50% del PIB y en 1988 llegaron a representar 62% del PIB, proporcionando 60% del empleo total.²⁶

Surgieron, sin embargo, obstáculos importantes en la negociación sobre servicios, como, por ejemplo, la falta de información y de conocimiento sobre el impacto de las regulaciones gubernamentales sobre el comercio de servicios. Tanto México como Estados Unidos y Canadá imponen barreras y regulaciones que impiden el control de las empresas extranjeras (o al menos limitan su participación) en muchos sectores de servicios, como son la banca, el transporte y las comunicaciones. Por consiguiente, cualquier negociación sobre este tema debía enfocarse en los sistemas nacionales de regulación específicos para cada tipo particular de servicio.²⁷ Por ejemplo, las preferencias en las compras gubernamentales por las empresas domésticas son el mayor impedimento al comercio de servicios de ingeniería y construcción.

Otro importante obstáculo a las negociaciones sobre comercio de servicios fue el hecho de que éste es un sector en el que México, Estados Unidos y Canadá tienen ventajas comparativas en distintos tipos de servicios, lo cual provocó que sólo se lograra un avance en la negociación si los tres países decidían hacerse concesiones importantes en los distintos tipos de servicios. Por ejemplo, durante la negociación, a Estados Unidos y Canadá les interesó obtener concesiones importantes en sectores como banca, seguros y telecomunicaciones, mientras que México deseaba obtener concesiones en sectores de servicios de uso intensivo de mano de obra, como son la construcción, la ingeniería, los servicios agrícolas, etcétera.

El resultado final de la negociación fue que se cubriera una serie de actividades en las que los tres países tienen ventajas comparativas, como son la construcción, los servicios profesionales, los servicios de computación, el transporte terrestre, las teleco-

²⁶ Véase Fernando de Mateo y Françoise Carner, "México frente a las negociaciones de servicios en la Ronda Uruguay", en Blanca Torres y Pamela Falk, comps., *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989, p. 369.

²⁷ Esto explica, quizá, que la negociación se haya conducido en el nivel de sectores específicos.

municaciones, los servicios portuarios, los servicios aéreos especializados, los servicios de reparación y mantenimiento, el comercio al mayoreo y menudeo, los servicios de telecomunicaciones, de valor agregado y los turísticos, entre otros.

Para todos ellos el Tratado establece una serie de principios generales que deberán ser aplicados, como son: primero, el principio de trato nacional, mediante el cual el país importador otorgará al proveedor extranjero un trato equivalente al que proporciona a sus propios nacionales o a los proveedores locales de un estado o provincia. Segundo, el principio de la nación más favorecida: los tres países se otorgarán entre sí un trato no menos favorable al que concedan, en cualquier servicio, a otra nación no miembro. Tercero, el principio de no obligatoriedad de residencia: el proveedor de un servicio tendrá la posibilidad de proporcionarlo en cualquier país de la zona, independientemente de su domicilio permanente.

Sobre las bases de estos tres principios, los países convinieron las reglas específicas de liberación en diversos servicios. Desde la perspectiva mexicana, la negociación fue importante en la medida en que México logró que Estados Unidos y Canadá abrieran sus mercados a servicios intensivos en mano de obra, como la construcción, la reparación y el mantenimiento. Esta liberación permitirá a México desarrollar y consolidar nichos de competitividad en el sector terciario de la economía.

Propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS, por su nombre en inglés) comprenden las patentes, las marcas y los derechos de autor. Un amplio grupo de industrias de Estados Unidos depende de la protección de estos derechos, como son la industria farmacéutica, de computadoras, de publicaciones y la cinematográfica. Estados Unidos argumenta que la protección de estos derechos es en el propio interés de los países en desarrollo, pues ayudan a establecer un clima seguro para la inversión extranjera. Muchos países en desarrollo, sin embargo, aseguran que estas leyes inhiben la transferencia de tecno-

logía y facilitan que las empresas transnacionales obtengan ganancias de monopolio.

México, en los últimos años, introdujo cambios muy significativos en su legislación referente a la propiedad intelectual y al intercambio tecnológico, estimulado por las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En particular, en 1931 promulgó una nueva ley, en la que incluye disposiciones que: a) incrementan el término de una patente a veinte años, el mismo que en muchos países desarrollados; b) ofrece protección a patentes de productos y procesos que previamente no habían tenido este tipo de protección, y c) fortalece su ley de secreto comercial.

En materia de propiedad intelectual, el Tratado incorpora los avances legislativos mexicanos y compromete a las partes a cumplir con las obligaciones internacionales contraídas en el marco del GATT y en otros foros multilaterales.

Estados Unidos otorgará a México trato no discriminatorio en la protección de patentes. Además, las partes extenderán protección a circuitos integrados y a variedades vegetales. Esto estimulará la innovación en el campo mexicano.

También se impedirá que los productos comercializados en Estados Unidos y Canadá se ostenten de manera falsa como originarios de México, cuando no lo sean. Ambos países reconocerán, asimismo, el tequila y el mezcal como productos originarios de México y sólo permitirán su venta si se producen en México y cumplen con las normas mexicanas.

Reglas de comercio y mecanismos de resolución de disputas

Las reglas de comercio resultaron disposiciones de importancia crítica del TLCAN, pues condicionan la posibilidad de que grupos de interés que favorecen el proteccionismo puedan utilizar la legislación interna sobre remedios comerciales para erosionar los efectos benéficos de un tratado de libre comercio. Al sujetar a severas disciplinas el manejo y la aplicación de la legislación sobre prácticas desleales de comercio y asegurar su aplicación de acuerdo con el derecho comercial internacional, las reglas de comercio son un elemento clave para la liberación comercial. Esta

área incluye capítulos separados en el TLCAN, como son los de salvaguardias, los de prácticas de comercio y los de normas y estándares industriales.

En nuestra opinión, las reglas de comercio resultan de vital importancia para obtener los efectos benéficos del libre comercio, pues son ellas precisamente las que permitirán a los productores mexicanos, así como a los latinoamericanos, un acceso al mercado estadounidense libre de barreras, que no pueda ser cuestionado ni legal ni políticamente en el futuro. Sólo si los empresarios e inversionistas de América Latina se sienten seguros de la permanencia y efectividad del acceso que garantice el TLCAN u otros futuros acuerdos, estarán dispuestos a hacer los ajustes y a adoptar los compromisos necesarios a largo plazo para maximizar los beneficios económicos de una mayor liberación comercial.

La política estadounidense en materia de comercio es creada y aplicada por medio de procesos políticos y legales que descentralizan el poder de toma de decisiones y acrecientan la influencia política de grupos de interés relativamente pequeños y de representatividad limitada, como son los sindicatos y las cámaras de comercio. Entre los más notables ejemplos de esta fragmentación del poder, al interior del sistema político estadounidense, se encuentran los mecanismos legales que permiten a los productores una protección contingente respecto a la competencia externa.

Estos mecanismos usualmente comprenden impuestos compensatorios, medidas *antidumping* y protección de emergencia a los productores estadounidenses que sufren una severa competencia de las importaciones. La legislación estadounidense concede a los productores nacionales el derecho a iniciar costosos juicios legales contra sus competidores externos, con escaso riesgo de sufrir pérdidas si sus demandas de estar sufriendo graves daños por la competencia de las importaciones o por las prácticas comerciales desleales demuestran ser infundadas o inclusive resultan frívolas. Dado que estos juicios legales son iniciados por empresas privadas, pocas veces es posible predecir cuándo se presentarán. De este modo, la amenaza de hostigamiento que propician desanima a la inversión mexicana en nuevas fábricas y equipo, dado que la futura ganancia de éstas depende del acceso ininterrumpido al mercado estadounidense. Es por ello que resul-

tó de fundamental importancia garantizar a los exportadores mexicanos que no serán objeto de una aplicación arbitraria e injustificada de medidas de defensa contra prácticas desleales por parte de Estados Unidos o Canadá.

El objetivo de México fue asegurar que cuando surjan controversias sobre esta materia prevalezca el derecho. Sólo una obligación expresa, dictada por disposiciones específicas dentro del TLCAN, brinda esta certidumbre y evita en un futuro interpretaciones administrativas y judiciales contrarias a su espíritu. Además, en el marco del TLCAN, y con el fin de reforzar los mecanismos para la solución de controversias, se buscó un procedimiento transparente para la revisión de las decisiones administrativas en materia de *dumping* y subsidios, por medio de instancias de arbitraje independientes, binacionales, integradas por expertos en la materia. Cuando sean convocados los grupos de arbitraje, los integrarán cinco expertos calificados, quienes procederán de acuerdo con principios básicos, y ellos resolverán si una resolución administrativa se dictó en conformidad con la legislación del país importador. En caso contrario, podrán solicitar a la autoridad que expidió la resolución que vuelva a analizar el caso y tome en cuenta los criterios que sugieran. Esta instrucción tendrá carácter obligatorio.

Prácticas desleales

Uno de los temas que tradicionalmente ha resultado más difícil tocar en las negociaciones internacionales es el de los subsidios, los cuales se vinculan, a su vez, con el tema de las prácticas comerciales desleales y de los remedios comerciales o medidas compensatorias. A pesar de que los subsidios han sido considerados como la principal fuente de competencia desleal, y de que se encuentran en el origen de las más difíciles y controvertidas disputas que ha confrontado el GATT, la verdad es que hasta la fecha no existe una definición internacional aceptada acerca de lo que constituye un subsidio penalizable, y los países miembros del GATT todavía tienen que llegar a un acuerdo a este respecto. Hasta que dicha cuestión se resuelva, los países miembros del GATT

tienen libertad para establecer sus propios estándares, libertad que algunos países (como Estados Unidos) han utilizado cada vez más flexiblemente en sus leyes comerciales.

La cuestión fundamental en las negociaciones trilaterales fue si, en un área de libre comercio, cualquiera de las partes contratantes podría determinar unilateralmente, por medio de sus leyes sobre prácticas comerciales desleales, qué constituye un subsidio aceptable. En la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos, el gobierno canadiense intentó alcanzar un acuerdo con los estadounidenses que explícitamente limitara los tipos de subsidios contra los cuales se pudieran aplicar impuestos compensatorios. Estados Unidos, en cambio, insistió en que Canadá debía eliminar sus políticas de subsidios, o de lo contrario mantendría sus leyes de subsidios e impuestos compensatorios. Al final de cuentas, estas diferencias no pudieron resolverse y se impuso una solución provisional. Los dos gobiernos convinieron en mantener su derecho a subsidiar y aplicar medidas compensatorias contra los subsidios que les perjudicaran. También acordaron seguir buscando una solución definitiva, en un periodo de cinco a siete años, a partir del momento de la firma del ALC. Mientras tanto, los dos países aceptaron establecer un conjunto de procedimientos al que se ha denominado Mecanismo Binacional de Resolución de Disputas.²⁸ Este mecanismo desempeña dos funciones. Por un lado, permite la revisión bilateral de cualquier propuesta de cambio en la legislación correspondiente. Toda nueva ley o regulación que cualquiera de los dos países promulgue deberá especificar y nombrar explícitamente al otro país, o de lo contrario no se le aplicará. El país afectado puede iniciar consultas bilaterales a fin de buscar el cambio en la legislación antes de que ésta sea promulgada, o buscar alguna compensación si los cambios en la legislación no pueden lograrse.

La otra función del mecanismo binacional es la puesta en operación de un panel binacional de revisión, que sustituye el proceso de revisión judicial interno en casos de juicios de subsidios y de medidas *antidumping*. Cada país continúa aplicando su propia legislación interna sobre prácticas comerciales desleales,

²⁸ Éste se establece en el capítulo XIX del ALC entre Canadá y Estados Unidos.

pero si las decisiones de la autoridad administrativa son apeladas, el pánel binacional determina si las leyes internas fueron aplicadas correcta y justamente. El pánel puede ratificar las decisiones o solicitar a la autoridad administrativa una nueva decisión corregida. El pánel, sin embargo, tiene la autoridad final y obligatoria en el caso.

Desde una perspectiva mexicana, un tratado trilateral necesariamente debería incluir un mecanismo de resolución de disputas con el mismo nivel de efectividad que el que se ha establecido en el ALC en esta área. Este mecanismo resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político, lo cual creará un clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirán maximizar las ventajas de la liberación.

México promulgó recientemente una legislación que permite adoptar medidas similares a las de Estados Unidos y Canadá en estas áreas. De hecho, estas leyes ya han sido utilizadas contra productos estadounidenses. Esto tal vez explique que Estados Unidos estuviese preparado para hacer concesiones en la negociación trilateral en este campo, y de hecho, las hizo. México cuenta ahora con un mecanismo similar al que había obtenido en su negociación, aunque la idea de buscar un régimen sustituto de las leyes de subsidios y *antidumping* quedó para el futuro.

EL TLCAN Y LA SUBASTA POLÍTICA

CRAIG VANGRASSTEK
VanGrasstek Communications
Washington, D.C., EU

En el momento de escribir este artículo (mediados de 1992), resulta claro que el debate en Estados Unidos en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) será pospuesto hasta 1993, independientemente de la fecha en que concluyan las negociaciones. Y cuando el Congreso de Estados Unidos retome el asunto, el próximo año, no es probable que se empiece desde cero, sino, muy por el contrario, es casi seguro que la Casa Blanca se convertirá en una subasta de políticas comerciales en la cual los Poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno estadounidense regatearán numerosas iniciativas. El Congreso pedirá que la Casa Blanca pague un precio a cambio de la ratificación del Tratado.

Este breve ensayo analiza las perspectivas para 1993 y subraya el hecho de que, con toda probabilidad, el proceso político relativo al TLCAN seguirá el patrón claramente definido que ha regido la economía política de las estrategias comerciales estadounidenses desde hace casi medio siglo.

COMPETENCIA ENTRE LOS PODERES

Son muchos los aspectos de los así llamados procedimientos de ratificación de “vía rápida” que, en relación con la legislación para la implantación del TLCAN, requieren el voto favorable o contrario del Congreso. Y, si bien es cierto que estas reglas en

efecto limitan la capacidad de este último para hacer enmiendas al Tratado, no neutralizan en absoluto al Poder Legislativo. El debate para la ratificación es considerado, en el mejor de los casos, no la etapa final de un proceso de negociación, sino parte de una interminable cadena de negociaciones, tanto en el nivel internacional (es decir, entre Estados Unidos y sus socios comerciales) como en el nivel intranacional (es decir, entre las instituciones de los sectores público y privado del país). Así, la pregunta apropiada no es si el Congreso ratificará el TLCAN, sino qué precio cobrará al Ejecutivo a cambio de la ratificación del mismo. Sería factible esperar que el Congreso condicione la aprobación a otras iniciativas que apoya, y es posible, asimismo, que quiera dar a dicho acuerdo una interpretación contraria a la intención de los negociadores.

El proceso obedecerá a un patrón ya establecido en las políticas de ambos poderes. Las dos ramas del gobierno dependen una de la otra en la elaboración y ejecución de la política comercial. El Poder Ejecutivo debe convencer al Legislativo de que apruebe sus planes de negociación y ratifique los acuerdos que ha celebrado, de la misma forma que los legisladores dependen del Ejecutivo para garantizar los favores comerciales que se otorgan a sus electorados. Y el mejor momento para que estos dos bandos negocien es al principio y al final de cada nueva negociación comercial, si bien el Legislativo siempre fijará un precio por acceder a las demandas del Ejecutivo.

Este patrón tiene su origen en la administración del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, quien fue el primero en convencer al Congreso de que concediera al Poder Ejecutivo una amplia autoridad para la negociación de aranceles. Según la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (LACR) de 1934, el presidente obtuvo la autoridad para firmar acuerdos bilaterales con sus socios comerciales (como, por ejemplo, el acuerdo de 1942 con México), sin que la delegación de esta autoridad significara que el Congreso había perdido del todo su control tradicional sobre la política comercial. Al haber limitado la concesión inicial a tres años y exigir al Ejecutivo la periódica solicitud de renovación de la misma, los legisladores se aseguraron de que los presidentes se vieran obligados a negociar con ellos.

Cada vez que el presidente solicitaba la extensión de la autoridad que le otorgaba la LACR, los formuladores de la legislación tenían la oportunidad de pedir algo a cambio. Y el regateo podía girar en torno a alguna nueva ley comercial propuesta, a que el presidente persiguiera algún objetivo específico en la próxima negociación comercial o, incluso, a asuntos no directamente relacionados con la política comercial. Con frecuencia, el Ejecutivo se rehusaba a acceder a tales demandas y, por lo general, con ayuda de algunos congresistas favorables a él, lograba negociar un mejor precio, aunque casi siempre la reiteración de su autoridad le costaba, cuando menos, ciertas concesiones restringidas.

La mayoría de las demandas que se hicieron entre 1930 y 1950 se relacionaban con el proteccionismo. Los legisladores aprovechaban cada solicitud presentada por la administración para lograr que los negociadores estadounidenses no “sacrificaran” los aranceles que protegían a determinadas industrias, para insistir en que el Ejecutivo garantizara aún mayores niveles de protección, o bien para exigir que toda pérdida fuera compensada de alguna manera. Sus demandas también podían referirse a algún asunto que, aunque aplicable al comercio, no estaba estrictamente relacionado con éste, tal como el nivel de apoyo de precios a cierto producto agrícola o el tratamiento fiscal a determinada industria de manufactura. Asimismo, en ocasiones los legisladores demostraban la fuerza de sus coaliciones formando grupos de partidarios de algún decreto amenazador (por ejemplo, una propuesta para imponer cuotas de importación) o recabando firmas en una carta dirigida al presidente. Y, si tales medidas no transmitían claramente el mensaje, los legisladores podían ir aún más lejos y presentar una propuesta que amenazara el programa comercial del presidente, con la intención no necesariamente de sancionar dicha legislación, sino tan sólo de mostrar al mandatario que un voto en favor de dicha propuesta podía significar un voto en contra de su programa comercial. Cuando un bloque suficientemente grande de legisladores iniciaba maniobras de tal naturaleza, la Casa Blanca comprendía qué significaría un encuentro de fuerzas.

La industria textil y del vestido ha sido, sin duda, la que ha tenido más éxito utilizando esta táctica agresiva, que desarrolló en el periodo inmediato posterior a la guerra. Durante las negociaciones de 1946 y 1947, que dieron origen al GATT, Estados Unidos y sus socios comerciales se comprometieron a hacer más recortes arancelarios, incluyendo una reducción al arancel estadounidense sobre la lana. Dicha concesión no fue muy bien recibida por el Congreso, donde los representantes de la lana tenían un fuerte peso, por lo cual, durante las negociaciones, éste aprobó una ley que habría impuesto aranceles o cuotas sobre la lana extranjera y que amenazaba con arruinar las pláticas de Ginebra. El presidente Truman vetó dicha ley, pero se comprometió a firmar otra que garantizaba una ayuda directa del gobierno, sin restringir las importaciones. En tales circunstancias, el Congreso permitió que el acceso de Estados Unidos al GATT, incluyendo la concesión sobre la lana, se llevara a cabo, y el patrón que estableció este hecho se repitió en diversas ocasiones durante los siguientes decenios. Así, por ejemplo, en 1955, las delegaciones de Georgia y Alabama amenazaron, por vez primera, con abandonar la coalición de la LACR, lo cual obligó al presidente Eisenhower a hacer uso de su autoridad para restringir las importaciones textiles y, posteriormente, los presidentes Kennedy, Johnson, Nixon, Carter y Reagan debieron llegar a convenios semejantes con esta industria.

Si bien durante los tres primeros decenios del programa de acuerdos comerciales dominaron las inquietudes tradicionales en torno a las importaciones, los siguientes tres vieron surgir un enfoque más militante respecto a las exportaciones. La administración de Kennedy presenciaba con preocupación el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), que inquietaba a los exportadores estadounidenses y a las empresas transnacionales. Por ello, dicha administración aceptó una propuesta presentada por la Oficina de la Federación Americana de Granjas (American Farm Bureau Federation), que amenazaba con aplicar represalias contra toda nueva barrera que se levantara. La sección 262 daba al presidente autoridad para imponer aranceles o cuotas a cualquier socio comercial que mantuviera restricciones de importación "no razonables". Y dicha cláusula habría

de inspirar más tarde la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y las cláusulas “Súper 301” y “Especial 301” de la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad, de 1988.

Ley de Comercio de 1962 fue el arquetipo de los subsecuentes debates sobre política comercial en Estados Unidos, relativos a la concesión de la autoridad negociadora (1974, 1986, 1988 y 1991) y la ratificación de acuerdos comerciales (1979 y 1988). El presidente Reagan siguió el mismo patrón que sus predecesores. Un desequilibrio comercial masivo generó en Estados Unidos una gran inquietud respecto a la competitividad del país en el nivel internacional, así como una renovada actividad por parte del Congreso. Sin embargo, en relación con los decenios anteriores, la diferencia de las “nuevas” políticas comerciales era más de grado que de contenido. Pese a ciertas variaciones sobre el tema y a un tajante aumento en el volumen, la melodía seguía siendo la misma; el presidente buscaba la aprobación por parte del Congreso de su agenda comercial y los legisladores hacían amenazas y contrademandas; pero al final, los Poderes Ejecutivo y Legislativo siempre llegaban a algún arreglo.

No obstante que la protección a las importaciones fue un importante tema durante el decenio pasado, era aún mayor el debate que originaron las demandas de los congresistas por una política de exportación más agresiva. Y todos los presidentes, desde Johnson hasta Carter, emplearon esta autoridad en una serie de disputas comerciales, muchas de las cuales, siguiendo la intención original del Legislativo, se referían a las políticas agrícolas de la CEE. Sin embargo, gran parte de los casos presentados no terminaron de manera satisfactoria y dieron por resultado represalias mutuas, o bien prolongados altercados en los paneles de resolución de disputas del GATT. Pese a las dificultades legales, los legisladores empezaron a pensar, a principios del decenio de los ochenta, que ésa era una solución adecuada para responder al creciente desequilibrio comercial del país. Calculaban que, debidamente fortalecida y utilizada con fuerza militante, la ley podría transformar el enorme incremento de las importaciones, de signo de debilidad en recurso de negociación. A los socios comerciales que alzaban barreras contra las exportaciones

estadunidenses se les daría la opción de reducir tales obstáculos o perder cierto acceso al mercado estadounidense. Así, propusieron numerosas actas, durante la primera etapa de la administración de Reagan, que habrían de exigir al presidente y a la USTR un empleo más enérgico de la sección 301. La administración, al principio, las rechazó; pero finalmente llegó a un convenio. La iniciativa de reciprocidad fue el avance más importante de la política comercial estadounidense en los años ochenta, y demostró la capacidad del Congreso para obligar al Ejecutivo a cambiar de rumbo.

Es probable que tales inquietudes con respecto a las exportaciones desempeñen un papel importante durante el debate de 1993. El Congreso buscará que se renueven y reexaminen las leyes de reciprocidad, las cuales quizá constituyan una parte esencial del precio que se pida por la ratificación del TLCAN.

NEGOCIABILIDAD DE LA "VÍA RÁPIDA"

Las negociaciones serán conducidas siguiendo el así llamado proceso de ratificación de "vía rápida", mecanismo que, contrariamente a lo que se piensa, no reduce la opción de los congresistas a un simple voto en favor o en contra respecto al Tratado. De hecho, la "vía rápida" es un recurso muy efectivo con que cuenta el Congreso para reafirmar su autoridad en la política comercial.

La "vía rápida" es un procedimiento especial que permite una ratificación más expedita de los acuerdos comerciales por parte del Congreso. Pero, si bien los analistas y los socios comerciales de Estados Unidos reconocen el valor de los procedimientos de "vía rápida", desde el punto de vista del sistema de comercio mundial, no siempre perciben el valor que éstos tienen para el propio Congreso. La "vía rápida" no elimina la influencia de los congresistas sobre la política comercial, pero en cambio sí obliga a que ésta adopte una orientación específica.

¿Cuál ha sido, en realidad, la utilidad de la cláusula de la "vía rápida"? Un examen superficial de las pasadas experiencias podría sugerir que el éxito de ésta ha sido inmenso. El Con-

greso sancionó tanto la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (que ratificaba los acuerdos de la Ronda Uruguay) como el Acta de Implantación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), de 1988, con un nivel de debate relativamente bajo y con márgenes muy amplios de apoyo. Sin embargo, si se examina más detenidamente, resulta claro que el mecanismo de la “vía rápida” no impide al Congreso ejercer su influencia sobre la política comercial estadounidense. Muy por el contrario, éste se ha vuelto bastante adepto a utilizar la “vía rápida” para arrancar ciertas concesiones al Poder Ejecutivo.

Dicho mecanismo ofrece al Congreso al menos cuatro vías diferentes por medio de las cuales ejercer su autoridad en la elaboración de políticas. Primero, en el caso de cualquier acuerdo, el Congreso tiene autoridad para ampliar o reducir la autoridad negociadora; y el Poder Legislativo emplea esta autoridad tanto para obtener ciertos compromisos con respecto a los asuntos que van a ser negociados en un acuerdo como para buscar concesiones relativas a otros temas relacionados con el comercio. Segundo, el Congreso puede tratar de influir sobre las negociaciones, amenazando con rechazar cualquier otro acuerdo que contenga o no determinados puntos. Tercero, los procedimientos de “vía rápida” brindan al Congreso considerable autoridad durante la traducción de los acuerdos comerciales en legislaciones para su implantación. Cuarto, cuando se somete un acuerdo a ratificación, el Congreso puede condicionar su aprobación a otros asuntos. Ya en otra parte hemos analizado ampliamente cada uno de estos recursos, particularmente, la forma en que fueron aplicados durante la Ronda Tokio y los debates en torno al ALC.¹

LO QUE PEDIRÁ EL PODER EJECUTIVO

En primer lugar, debe hacerse notar que la ratificación del TLCAN no será lo único que el futuro presidente solicitará al Congreso. Si bien es imposible saber con anticipación cuáles se-

¹ Esto se analiza con mucho más detalle en Craig VanGrasstek, “La influencia del Congreso estadounidense en la formulación de la política de comercio exterior: El caso de la Ronda Uruguay”.

rán los trueques que se van a proponer, el contorno de los mismos es claro. Ya sea el reelecto presidente Bush o el recién electo Bill Clinton, es de esperar que serán cuatro las demandas que, el próximo año, uno de ellos hará al Congreso.² Además de la ratificación del TLCAN, dichas demandas comprenderán los siguientes asuntos:

Ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay

La octava ronda de negociaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio se viene realizando desde el año 1986. Originalmente, se tenía la intención de que dichas negociaciones multilaterales concluyeran a fin de 1991 o principios de 1992, pero las continuas desavenencias entre Estados Unidos y la CEE han impedido, en repetidas ocasiones, dar término a las pláticas. Es posible que éstas finalmente concluyan en los últimos meses de 1992 o a principios de 1993, y el debate y votación sobre las leyes para su implantación tendrán lugar casi al mismo tiempo que los del TLCAN.

Definitivamente, en Naciones Unidas el TLCAN alcanza niveles políticos más altos que la Ronda Uruguay y también provoca enfrentamientos más tajantes. Debe recordarse que las negociaciones de la Ronda Uruguay fueron calificadas como un asunto relativamente poco polémico durante el debate que tuvo lugar a principios de 1991 en torno a la renovación de la autoridad negociadora de "vía rápida" para el presidente, y la gran mayoría de los legisladores que votaron contra la solicitud hicieron referencia a su inquietud respecto a las negociaciones del TLCAN, más que a las pláticas multilaterales. Es posible que se presente una situación similar en 1993, en la cual habrá legisladores que voten

² Todo el análisis siguiente parte del supuesto de que el Ejecutivo buscará en efecto la ratificación del TLCAN. En el momento que se escribe el presente trabajo, Estados Unidos se encuentra en medio de una campaña presidencial que culminará el 3 de noviembre de 1992. El candidato del Partido Demócrata (el gobernador Bill Clinton) ha declarado que dará apoyo total a la actual política comercial de Estados Unidos, y no existe ninguna razón hasta la fecha para pensar que Clinton se vaya a oponer a la ratificación del TLCAN.

contra el TLCAN (para complacer a ciertos grupos específicos del electorado) y en favor de la Ronda Uruguay (para evitar que se les califique de proteccionistas).

Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ofrece un tratamiento libre de impuestos restringido a las importaciones provenientes de México y otros países en vías de desarrollo. La última renovación del SGP fue concedida en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, y su fecha de expiración es el 4 de julio de 1993. Asimismo, el último debate sobre la renovación del SGP dio por resultado varios cambios importantes en el programa, la mayoría de los cuales fueron en detrimento de México y de otros países de mediano desarrollo. Algunas naciones beneficiarias fueron completamente eliminadas del programa, y otras, como México, fueron amenazadas con perder ciertos beneficios si no cumplían las demandas de Estados Unidos en materia de propiedad intelectual y otros temas relacionados. Es muy probable que el Congreso quiera que las leyes para la renovación en 1993 sean más estrictas en cuanto a los criterios de elegibilidad y, por ende, incrementen la efectividad del programa como un instrumento de negociación. Así, por ejemplo, quizá se agreguen al programa condiciones referentes al medio ambiente, y tal vez el Legislativo exija la graduación de otros países de mediano desarrollo.

Ratificación de la autoridad negociadora de “vía rápida”

La actual autoridad expirará el 31 de mayo de 1993, fecha límite para que el presidente pueda entablar acuerdos comerciales que califiquen para el procedimiento de “vía rápida”. Después de esto, el Ejecutivo necesitará una nueva autoridad a fin de poder iniciar acuerdos bilaterales de libre comercio (por ejemplo, como parte de la Iniciativa de la Empresa para las Américas) o acuerdos multilaterales de comercio (como sería todo asunto inconcluso en la Ronda Uruguay). Y en caso de que el TLCAN incluya

una cláusula de acceso, según la cual otras naciones latinoamericanas puedan unirse al club de libre comercio, esto también requeriría la renovación de la autoridad negociadora.

LO QUE PEDIRÁ EL CONGRESO

El Poder Ejecutivo no tiene el monopolio para proponer nuevas iniciativas comerciales. El Congreso presentará diversas demandas que, en efecto, pondrán un precio a los asuntos que el presidente solicite. Y el Legislativo no esperará hasta 1993 para empezar a formular sus demandas. A mediados de 1992, el proceso ya estaba bastante avanzado, al haber empezado el Congreso a armar una nueva Ley Comercial Ómnibus. Al igual que en ocasiones anteriores, la cámara de Representantes va mucho más adelante en el proceso que el Senado, y también ha adoptado una posición más extrema.

Puede resultar apropiado comparar la presente situación con la de 1986, cuando la Cámara aprobó un acta comercial proteccionista, justo antes de las elecciones del Congreso en noviembre. Ese mismo año, el Senado también había analizado, pero no aprobó, otra acta comercial. Ambas cámaras tomaron una actitud de mayor seriedad en el siguiente año y elaboraron declaraciones que, finalmente, dieron por resultado la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad de 1988. Así, la administración de Reagan se vio obligada a negociar los términos de la legislación, a fin de obtener tanto la autoridad negociadora necesaria para la Ronda Uruguay como la aprobación de los congresistas respecto a la legislación para la implantación del ALC. Y tal vez se dé el mismo patrón en 1992 y 1993. Es posible que, en 1992, las leyes que se debatan en el Congreso no lleguen hasta el proceso legislativo, pero podrían sentar las bases para acciones más firmes durante 1993. Vale la pena analizar el contenido de las mismas.

El 8 de julio, la Cámara de Representantes aprobó la Ley de Expansión Comercial de 1992 (H.R.5100), lo cual ocurrió con singular rapidez, considerando que apenas había sido introducida dos meses antes. Dicha ley contiene cuatro capítulos principales, de los cuales el más importante es el primero, que

reautoriza el mecanismo de represalias comerciales "Súper 301", sancionado en la Ley de Comercio de 1988. Dicho instrumento exige que cada año el USTR determine si aquellos socios comerciales que tienen un considerable y constante superávit comercial con Estados Unidos aplican barreras a las exportaciones de este país, y lo autoriza a realizar amenazas de represalias contra las naciones que no eliminen tales barreras. El primer mecanismo "Súper 301" expiró en 1990, pero la H.R.5100 pretende ampliar la vigencia del instrumento hasta 1997 y, asimismo, crear un nuevo instrumento mediante el cual los organismos privados podrían solicitar al USTR emprender amenazas de represalias contra los países que violen los acuerdos comerciales.

Los capítulos II y III de la H.R.5100 no se consideran particularmente polémicos. Ambos incorporan la Ley de Modernización Aduanal y Cumplimiento Informado (H.R.3935), que define los procedimientos aduanales y autoriza los presupuestos del Servicio Aduanal, del USTR y de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

El capítulo IV contiene ciertas medidas que, de ser sancionadas, podrían producir fricciones en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos. Algunas cláusulas de este capítulo exigen, entre otras cosas: a) que el Ejecutivo entable negociaciones para que los acuerdos eliminen los efectos adversos de las prácticas privadas anticompetitivas en el comercio internacional; b) que se exprese la opinión del Congreso en el sentido de que ningún acuerdo comercial internacional debe debilitar las leyes estadounidenses de remedio comercial y que el presidente revise el borrador del acuerdo de la Ronda Uruguay, a fin de "procurar aquellos cambios que sean necesarios para mantener y reforzar la efectividad de las leyes *antidumping* de Estados Unidos, incluyendo las cláusulas relativas a la acumulación de daños y a la resolución de disputas"; c) que el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos recomienden modificaciones tendientes a consolidar y simplificar las leyes estadounidenses en materia de comercio, y d) que se hagan enmiendas a las leyes de remedio comercial relativas a la determinación de daños materiales, doble precio en las importaciones y cláusulas de *dumping* indirecto.

Es poco probable que el Senado apruebe nuevamente esta legislación. El comité de comercio del Senado (el Comité de Finanzas) quizá logre formular su propia legislación antes de que cierre el Congreso en el mes de octubre. Algo que será sometido a la aprobación del Senado es el paquete de propuestas que los demócratas del Senado develaron el 1 de julio y que ha sido anunciado como la "Estrategia para el liderazgo económico de Estados Unidos". Dicho paquete reúne y vincula diversas legislaciones tendientes a promover la "política industrial", el acceso a los mercados externos, los subsidios a las exportaciones y la capacitación interna de trabajadores. Los demócratas del Senado, al parecer, pretenden darse a conocer como el partido de la revalorización económica en la próxima campaña electoral.

Dicho paquete conjuga dos filosofías económicas básicas. La mitad de la propuesta aborda aquello que con frecuencia es denominado la "política industrial", en la cual los recursos gubernamentales son dirigidos a promover la investigación, el desarrollo y la explotación de las oportunidades tecnológicas y económicas. Según afirman sus proponentes, dicho paquete requeriría un gasto anual para los programas existentes y nuevos de cerca de 20 000 millones de dólares, para un periodo de cinco años, que empezaría con 2 200 millones e iría aumentando cada año hasta alcanzar la suma de 5 900 millones en 1997. La otra mitad de la propuesta se refiere a la reautorización de los estatutos comerciales, tales como el "Súper 301", y exige un mayor cumplimiento por parte de las naciones extranjeras de las obligaciones que adquirieron mediante los acuerdos comerciales firmados con Estados Unidos.

Las cláusulas que abordan los objetivos industriales están contenidas en las tres primeras partes. La parte uno pretende elevar el gasto federal en investigación de nuevas tecnologías y en investigación y desarrollo aplicado, como, por ejemplo, las redes de cómputo de alta velocidad. Se dice que se incrementará el apoyo a las así llamadas tecnologías de "doble uso" (defensa y civil), que se permitirá una mayor interacción entre el laboratorio federal de investigación y la industria privada, y que se aumentará el apoyo a las instalaciones universitarias de investigación en Estados Unidos. La parte dos propone elevar la asistencia técnica

y financiera que ayude a las empresas a desarrollar y comercializar nuevos productos así como a crear empleos. También sugiere emplear fondos federales para fomentar el aprovechamiento de la investigación y desarrollo realizados tanto por la industria privada como por los laboratorios y universidades federales. Asimismo, por medio de dicha propuesta se proporcionarían mayores fondos a los estados para ayudar a los pequeños fabricantes y para mejorar la infraestructura y establecer nuevos programas federales que permitan a los contratistas del ejército acceder a los mercados civiles. La parte tres se enfoca a la optimización de la fuerza de trabajo estadounidense. Se propone ampliar la capacitación en el nivel vocacional y en los talleres de aprendices para los estudiantes no universitarios, y también brindar fondos a los programas de ingeniería de manufactura para los estudiantes de los niveles medio y superior.

La cláusulas comerciales se encuentran en la parte cuatro de la estrategia. Al igual que la Ley Comercial de la Cámara, esta sección reautoriza el mecanismo de represalias "Súper 301" y, de manera similar, la estrategia apoya la Ley de Comercio Leal en los Servicios Financieros (que exige un trato nacional recíproco en dichos servicios) así como la Ley de Cumplimiento de los Acuerdos Comerciales (que permitiría a las partes interesadas tener una mayor vigilancia sobre los extranjeros respecto al cumplimiento de los acuerdos comerciales firmados). Asimismo, se ampliarían y aumentarían las actividades de promoción de importaciones del Banco de Exportaciones e Importaciones (Exim-Bank), incluyendo garantías de préstamo subsidiadas y seguros para exportaciones, así como reformar los controles a las exportaciones estadounidenses, a fin de permitir la exportación de productos sujetos a restricciones.

CONCILIACIÓN DE LAS DEMANDAS

Las diversas demandas presidenciales y las múltiples exigencias del Congreso, todas ellas reunidas, podrían crear un clima de regateo en 1993. Es de esperar que los elaboradores de políticas en Estados Unidos dedicarán muchas horas a tratar de conciliar

dichas demandas y negociar un paquete que resulte aceptable tanto para la Casa Blanca como para la mayoría del Congreso. Sin duda, durante este proceso se presentarán momentos de enfrentamiento, en los cuales los legisladores harán amenazas de rechazar el TLCAN por entero.

El objetivo del Poder Ejecutivo no es lograr la aprobación unánime de sus planes, sino reunir el número mínimo de industrias y legisladores que le aseguren el éxito. En otras palabras, el Ejecutivo estará dispuesto a negociar a fin de que los acuerdos reciban apoyo mayoritario en las dos cámaras del Congreso, pero también querrá perder los menos acuerdos posibles. El Ejecutivo llegará a la conclusión de que algunos grupos son opositores inflexibles de los acuerdos y que obtener su apoyo resulta imposible o demasiado costoso. Es muy probable que entre estos grupos se encuentren los ecologistas, la industria textil y ciertos segmentos del sector agrícola. Pero quizás otros grupos sean susceptibles de ser ganados, si el Ejecutivo está dispuesto a emplear una o más de las siguientes tres estrategias: a) comprar su apoyo (o, cuando menos, su indiferencia) vinculando los acuerdos a alguna otra iniciativa política que ellos apoyen; b) ofrecerles una compensación directa a cambio de lo que puedan perder (por ejemplo, asistencia para el ajuste comercial en el caso de los trabajadores desplazados), o c) negociar con ellos en torno a la interpretación del acuerdo.

Resulta imposible en este momento saber en definitiva cuál será el resultado de este debate. Mucho depende de factores desconocidos, principalmente del contenido preciso del TLCAN, de los resultados de las elecciones presidenciales, del Congreso de Estados Unidos y de la fecha de conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Pero, si bien no es posible predecir el resultado del proceso, la experiencia sugiere que el regateo será virtualmente inevitable, y ni los políticos mexicanos ni los líderes de opinión deben sorprenderse cuando éste ocurra.

LA POLÍTICA DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

STEPHEN J. RANDALL
Universidad de Calgary
Alberta, Canadá

Me es muy grato tener la oportunidad de participar en esta publicación dedicada al libre comercio en América del Norte. Se me solicitó que hablara sobre la política del actual debate comercial y al hacerlo limitaré mis comentarios a Canadá y Estados Unidos. Mi objetivo principal será explorar las fuentes de apoyo y oposición con que cuenta el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) para intentar comprender la causa por la cual ciertos grupos se oponen a él, en tanto que otros están a favor, así como cuál puede ser el peso que pudieran tener ciertas opiniones dentro del debate sobre el libre comercio. Dicho debate demuestra que la economía no está libre de valores políticos y que, en esencia, la postura adoptada por los diversos individuos y grupos que participan en él deriva, por una parte, de sus expectativas respecto al impacto que el TLCAN pudiera tener en su bienestar económico, y por la otra, de su orientación política y social, como es el caso de aquellos grupos e individuos que se ocupan de los aspectos relacionados con los derechos humanos y con el medio ambiente.

CANADÁ

Para comprender la respuesta canadiense al tema del TLCAN es preciso tomar en consideración los siguientes antecedentes: pri-

mero, el de su relación histórica con Estados Unidos y México; segundo, el de la tajante reorientación que ha sufrido la política económica interna del país en el último decenio, bajo el gobierno conservador de Brian Mulroney, y tercero, el de la opinión u opiniones que tienen los canadienses en relación con el impacto que ha ejercido el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC), tanto sobre la sociedad como sobre la economía de su país. A este respecto, una encuesta realizada en mayo de 1990 por la revista *Maclean's* mostró que 57% de los encuestados consideraban que el ALC había tenido un efecto negativo sobre la economía canadiense, mientras que tan sólo 7% pensaba que éste la había mejorado, opiniones que influirán sobre el comportamiento político durante las negociaciones trilaterales.¹

Históricamente, la relación entre Canadá y Estados Unidos revela que, a lo largo del último siglo, se ha dado un patrón de creciente integración económica y de defensa, el cual persistió incluso durante los años en los que el Partido Liberal, encabezado por Elliot Trudeau, seguía políticas de nacionalismo económico, tales como el establecimiento del Fideicomiso para la Administración de Recursos Agropecuarios (FIRA) y de PetroCanada, así como de la Política de Energéticos Nacionales. Desde su victoria electoral, en 1984, el Partido Conservador ha buscado revertir gran parte de la agenda política de los decenios anteriores, tomando como punto de partida la Política Nacional establecida a fines del siglo XIX, que se basaba en el proteccionismo arancelario y alentaba con fuerza la privatización.

Tal como ocurrió con el ALC, la comunidad empresarial canadiense encabeza ahora a los promotores del TLCAN, y sostiene que la integración norteamericana no es sólo inevitable, sino también deseable. Y, junto con esta afirmación, existe el temor de las consecuencias que acarrearía no participar. Hace un año, el presidente del Consejo Empresarial México-Canadá comentó que lo importante:

[...] no es [saber] dónde instalarán sus fábricas las compañías canadienses, sino adónde irán las empresas transnacionales con inversiones norteamericanas. Sin el libre comercio continental, muchas

¹ *Maclean's*, 8 de octubre de 1990, p. 48.

compañías preferirán invertir, no en Canadá, sino en Estados Unidos, pues éste tendrá acceso a los tres mercados norteamericanos. Asimismo, a las grandes empresas de ingeniería canadienses, México les resulta sumamente atractivo en las áreas de telecomunicaciones, irrigación, agricultura, medio ambiente y servicios.²

Pero dicha integración no ha gozado de una aprobación general en Canadá y, en algunos círculos, la creación de vínculos más estrechos con Estados Unidos es vista con bastante hostilidad. Tanto ese antagonismo como la división de opiniones en la sociedad canadiense con respecto a la relación bilateral emergieron con gran fuerza contra el libre comercio durante las elecciones de 1988, en las que el Partido Conservador entonces en el poder apoyaba el libre comercio, en contra de los dos principales partidos de oposición, a saber, los liberales y el Nuevo Partido Demócrata (NPD). La victoria de los conservadores fue proclamada, al menos por los *tories*, como una victoria del libre comercio, pese a que el partido gobernante obtuvo sólo una minoría del voto popular. Tales posturas políticas con respecto al libre comercio y a una integración económica más estrecha con Estados Unidos han persistido así desde 1988, lo cual resulta a la vez irónico e importante, dado que, históricamente, el Partido Liberal había sido el que apoyaba el libre comercio con Estados Unidos, en tanto que el Partido Conservador, más orientado (cuando menos hasta los años sesenta) hacia el ala política británica, llegó incluso a ser, por momentos, antiestadunidense. En este sentido, cuando menos, el NPD se ha mantenido coherente en su oposición al libre comercio, antagonismo que fue evidente en el cuestionamiento del ex primer ministro de Columbia Británica, David Barrett, como miembro del Comité sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes, en 1990.³ Desde 1988, han ocurrido muchos otros acontecimientos

² Christian Allard, "Mexico for sale: gringos welcome", *Canadian Business*, noviembre de 1990.

³ Véase, por ejemplo, su cuestionamiento a Delal Baer, miembro principal y director del Proyecto Mexicano, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 23 de octubre de 1990, núm. 66; y el cuestionamiento de Steven Langdon (del NPD-Essex Windsor, Ontario) a James Carter, director de elaboración de políticas de la Asociación de Fabricantes de Autopartes, 27 de septiembre de 1990.

que han hecho aún más complejo el clima político del país. El primero de ellos fue el surgimiento del Partido Reformista, un partido mayoritariamente occidental, encabezado por Preston Manning, de Alberta. Hasta la fecha, este partido aún no ha tenido un gran impacto sobre la política electoral nacional, pero sí ha conseguido un apoyo significativo en las encuestas de opinión pública. El partido es sumamente conservador en su política económica y social, se identifica con ciertos segmentos de la comunidad empresarial y apoya enérgicamente el estrechamiento de vínculos con Estados Unidos y la firma del TLCAN. Dada la importancia que tiene tratar de compensar la enajenación política del occidente canadiense, es inevitable que las políticas conservadoras del Partido Reformista ejerzan un impacto en el futuro cercano en la orientación de los principales partidos políticos. Un posible contrapeso al surgimiento del Partido Reformista han sido las victorias electorales del NPD en las provincias, especialmente en Ontario, región altamente industrializada, así como en la Columbia Británica y en Saskatchewan. El NPD de Ontario se opuso vigorosamente al libre comercio, en 1988, llegando al punto de insinuar que ignoraría el ALC si resultaba electo. A la fecha, no se ha presentado acción alguna en tal sentido y, dada la severa recesión económica que enfrenta Ontario, es poco probable que llegue a darse. Sin embargo, también habrá una fuerte oposición a que se incluya a México en el libre comercio, debido al temor de perder aún más empleos en el sector manufacturero, especialmente en la industria de automóviles y autopartes, que ha sido la base principal de la economía de Ontario. Antes de la victoria del NPD en Ontario, algunos liberales federales prominentes, incluyendo al hermano del entonces primer ministro David Peterson, también hablaron en contra de un tratado trilateral.⁴

Por su parte, Quebec se encuentra en una posición ambigua. Si bien fue una de las provincias que, en 1988, apoyó con más fuerza el ALC, su economía ha sufrido mucho con la actual recesión. Los esfuerzos que ha hecho para aprovechar su potencial como productor de energía y así atraer la inversión extranjera de la industria del aluminio aún no han tenido éxito. Sus industrias tra-

⁴ *Alberta Report*, 23 de abril de 1990, p. 16.

dicionales, incluyendo la del vestido y los textiles, viven hoy una recesión. Por otra parte, la prohibición de Estados Unidos sobre los productos de asbesto sigue obstaculizando la recuperación de esta industria, y los grupos ecologistas canadienses se han aliado con los grupos estadounidenses para hacer una vigorosa campaña contra la venta de energía hidroeléctrica de Quebec al estado de Nueva York, con el argumento de que se causan daños ambientales y humanos a las tierras vírgenes de la región de James Bay. Así pues, al parecer los quebequenses obtendrían pocas ventajas con la firma de un TLCAN que incluyera a México, además de que los productos textiles y de vestir mexicanos entrarían en competencia con la industria de Quebec. Sólo existe un importante sector industrial de esta provincia que es la excepción a la regla, a saber, la empresa Bombardier, fabricante de vagones de ferrocarril y de trenes subterráneos, que desde hace algunos años ha operado con éxito en el mercado mexicano.

En Canadá, la oposición al TLCAN proviene, por lo general, de los mismos grupos que antes rechazaron el ALC, es decir, de los sindicatos, los grupos feministas, los ecologistas y los grupos de derechos humanos; en tanto que el apoyo viene de los exportadores de tecnología, como es la tecnología para petróleo y gasolina, así como de los fabricantes, ansiosos de aprovechar los más bajos salarios y las tasas bancarias que ofrece México. Es importante señalar que una de las principales diferencias existentes entre el debate de 1987-1988 y el que actualmente se da en torno al TLCAN es que, si bien la fuerza de la oposición es la misma, el nivel de apoyo al tratado trilateral es más débil, incluso por parte del gobierno, el cual esencialmente entró en las nuevas pláticas con la finalidad de proteger los supuestos beneficios resultantes del ALC. Por tanto, es posible que los grupos de la oposición tengan más éxito ahora que en 1988.

Me permitiré analizar más detenidamente el tema de los sindicatos. En 1990, cuando el Comité para Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes de Canadá realizó audiencias sobre la posibilidad de que el país participara en un TLCAN, los grupos sindicales canadienses se opusieron de manera sistemática. Bruce Campbell, principal economista del Congreso Obrero de Canadá, centró su análisis en el impacto que podría tener un tratado

trilateral sobre los salarios de los grupos de ingresos bajos y medios de Canadá, en los que incluyó las prestaciones sociales (es decir, ingresos generados por contratos sociales con el gobierno, como son el seguro social, el seguro de desempleo, las pensiones, etc.). Campbell afirmó que un TLCAN, como extensión del ALC, tendría un efecto similar al de este último, el cual, concluyó, hasta esa fecha había sido negativo. También señaló que el libre comercio había acelerado una reestructuración industrial de vasto alcance, así como la armonización de las reglas de competencia y que, bajo dicha reestructuración, se había presentado un número sin precedente de absorción de empresas y de cierre de plantas estadounidenses en Canadá, así como el traslado de capital a las maquiladoras mexicanas y a Estados Unidos, un importante incremento de consolidaciones dentro de Canadá y pérdida de empleos. Asimismo, Campbell presentó datos del *Statistics Canada*, los cuales mostraron una caída neta de 7% en los empleos del sector manufacturero (152 000 plazas), entre junio de 1989 y junio de 1990, cifra que comparó con los siete años transcurridos entre 1981 y 1988, durante los cuales la pérdida fue de menos de 1%. Explicó que dicho traslado de capital a Estados Unidos y México era debido a los menores costos de la mano de obra, del número de sindicatos, de costos de capital y de normas de salud, seguridad y medio ambiente. Campbell sostuvo que la evidencia preliminar de tal afirmación era que los trabajadores desplazados pertenecían, por lo general, al extremo más bajo de la escala de ingresos en la manufactura, con un porcentaje muy elevado de mujeres y ancianos. Así como el resto de los opositores a un TLCAN con México, Campbell destacó los bajos salarios mexicanos, la mayor desigualdad con respecto a los ingresos en México y el menor nivel de prestaciones sociales en comparación con los de Canadá o Estados Unidos. Como ejemplo del nivel de integración de la industria automotriz norteamericana y de la capacidad de los fabricantes canadienses de autopartes para trasladar sus operaciones a México, Campbell citó el caso de la maquiladora Electro-Wire, de Ciudad Juárez, que fabrica partes para una planta de ensamble de St. Thomas, Ontario. En Ciudad Juárez, la planta mexicana empleaba 1 000 trabajadores, con un salario de cuatro dólares por día, y a mediados de 1990, cuando la planta

en St. Thomas se declaró en huelga, la planta de Juárez también cerró temporalmente.⁵

Monique Simard, vicepresidenta de la Confederación Sindical Canadiense (CSC), con sede en Quebec y que cuenta con cerca de 250 000 miembros, expresó puntos de vista similares. La CSC se oponía tanto al TLCAN como a la participación de Canadá en las pláticas trilaterales, debido, principalmente, al impacto negativo que tendría el Tratado sobre los empleos, a los bajos niveles salariales de México y a la incertidumbre de poder mantener los estándares canadienses en los renglones de salud y educación. La señora Simard habló de los 150 000 empleos que se habían perdido en el sector manufacturero canadiense, especialmente en las industrias de muebles, prendas de vestir y otras. Asimismo, la CSC rechazó las comparaciones que se hacen entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y el TLCAN, sobre la base, esencialmente, de que existe un nivel de mayor igualdad económica y política entre los miembros de la CEE, a la vez que una mayor desigualdad entre las normas mexicanas, por un lado, y las estadounidenses y canadienses, por el otro, en áreas como las de condiciones de trabajo, ambientales, de seguridad e higiene en el trabajo y en los programas sociales. Así pues, en opinión de la CSC, quien obtendría ganancias con la firma de un TLCAN no sería el pueblo sino los bancos canadienses e internacionales.⁶

Otra fuente de oposición al TLCAN está conformada por algunos portavoces de los grupos ecologistas. Steven Shrybman, consejero legal de la Asociación Canadiense de Legislación Ambiental, sostuvo, ante el Comité de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara, que la conclusión de la Asociación era que:

[Cuando] los principios del comercio desregularizado [...] son negociados por organismos que no poseen autoridad o experiencia, o bien que, con frecuencia, no tienen interés alguno en los temas ambientales, por lo que no toman en cuenta las consecuencias ecológicas de dichas políticas comerciales, los resultados son, por lo general, desastrosos, ya que elevan a un primer lugar principios

⁵ Testimonio ante el Comité de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara, núm. 71, 7 de noviembre de 1990.

⁶ *Ibidem*, núm. 58, 27 de septiembre de 1990.

económicos que van en contra de los objetivos de la protección ambiental y la conservación de los recursos [...]

Shrybman mencionó los problemas ecológicos que se registran en los sitios donde se hallan las maquiladoras y la debilidad de México para hacer cumplir sus rigurosas normas ecológicas. Así, señaló que, si bien el acuerdo entre México y Estados Unidos exige que las empresas que operan maquiladoras lleven los desechos tóxicos de regreso a Estados Unidos, dicha norma no es observada. Y, continuó, dado que los más laxos estándares ecológicos constituyen un factor para la reducción de los costos de operación, éste fue otro elemento que socavó la capacidad de las empresas instaladas, por ejemplo, en Ontario, para competir con las maquiladoras. Asimismo, Shrybman expresó su preocupación en relación con los mecanismos para la resolución de disputas comerciales, los cuales, dijo, son utilizados como medios para recortar los programas ecológicos internos. Además de la inquietud en cuanto a las débiles normas ambientales y a los bajos salarios, otro motivo que señaló fue la relativa carencia de una democracia política en México. Y, si bien dichas aseveraciones fueron refutadas ante el Comité de la Cámara por otros testimonios, como el del empresario Mark Petro, quien dijo haber sido gerente de una planta maquiladora,⁷ aún subsiste la inquietud generada por los opositores canadienses al TLCAN. No obstante, el punto central que se debe considerar es si dichos críticos poseen suficiente influencia política como para afectar el resultado final de las negociaciones o la dirección de la política canadiense.

ESTADOS UNIDOS

Haré un comentario muy breve sobre la política estadounidense, dado que este trabajo se refiere principalmente a México y Canadá. Sin embargo, existen varios puntos relativos a este país que ameritan ser analizados.⁸

⁷ *Ibidem*, núm. 69, 5 de noviembre de 1990.

⁸ Aunque el tema rebasa el alcance de este trabajo, uno de los estudios más útiles sobre la naturaleza de la política y las políticas de Estados Unidos es el de I.M. Destler, *Making foreign economic policy*, Washington, Brookings Institution, 1980.

El más importante de ellos es el impacto que puedan tener las elecciones de 1992 sobre el debate del libre comercio en América del Norte. Si bien en el transcurso del último siglo Estados Unidos ha intentado extraer los asuntos comerciales y arancelarios del ámbito político, no lo ha logrado del todo, como bien lo saben los canadienses y los mexicanos, quienes han debido enfrentar, a lo largo de los años, las campañas tácticas que los empresarios estadounidenses han llevado a cabo en el Congreso, ante el Departamento del Comercio y con la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. Así, en este año de elecciones presidenciales, los dos principales partidos políticos van a prestar gran atención a aquellas críticas que se hagan en el sentido de que sus políticas afectan al comercio o a los sindicatos estadounidenses. Para el gobierno del presidente Bush, quien recientemente regresó de lo que se ha calificado como una fracasada misión comercial en Japón, esto significa que deberá abordar con fuerza los asuntos comerciales. Y este año, la tendencia natural de adoptar una postura nacionalista en la campaña electoral se verá reforzada por el reto que presenta a Bush la derecha política, con la anunciada candidatura de Patrick Buchanan, un conservador de Goldwater. Según se espera, Buchanan no será un fuerte contrincante para Bush, pero sí servirá como conducto de las presiones conservadoras contra el presidente, incluyendo su lema de "Estados Unidos primero". Así, con respecto a las pláticas entre ese país, Canadá y México, Buchanan señaló que éstas no deben ser interrumpidas, pero que se deben hacer todos los esfuerzos necesarios para garantizar que el trato sea favorable a los intereses comerciales estadounidenses; y, asimismo, expresó que el ALC entre Canadá y Estados Unidos tenía que ser reforzado para responder a los intereses estadounidenses, especialmente en áreas como la de los tablones de madera blanda.⁹

Al Partido Demócrata, que se ha hallado sumamente desorientado en los últimos años, no le será fácil determinar qué posición adoptar con respecto al TLCAN. Pese a la fragmentación del Partido Demócrata en el *New Deal*, coalición conformada por sureños conservadores, inmigrantes, grupos étnicos, afroamerica-

⁹ *Calgary Herald*, 18 de enero de 1992.

nos y grupos sindicales, el partido aún busca en muchos de estos grupos un posible apoyo electoral. Y la oposición de la AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) al libre comercio con México empujará al partido en esa dirección. La "franja de óxido" estadounidense, en la que está concentrada la industria automotriz, se encuentra en una fuerte recesión económica, y los demócratas tendrán que adoptar una postura fuerte con respecto a la posible pérdida de más negocios y empleos que están siendo llevados a México. Esto también se aplica a las áreas industriales textiles del sur y a las zonas productoras de frutas y verduras, que temen la competencia de las exportaciones mexicanas, lo cual lleva a esperar que los demócratas tomen una posición más nacionalista en dichos aspectos. Por otra parte, su interés por conservar el apoyo de los mexicano-estadunidenses también los obligará a adoptar una actitud conciliatoria.

Así, en resumen, es claro que tanto en Canadá como en Estados Unidos se han definido los frentes de batalla, tal como sucedió en Canadá en 1988. El balance y el momento político tienden a favorecer a la comunidad empresarial, en general, que apoya un mayor grado de integración económica y será la más beneficiada con la optimización de la producción en los sectores que tienen los menores costos sociales y de mano de obra. Y, unida a aquellos que desean un mayor acceso a los mercados canadiense y mexicano, y que apoyan un acceso irrestricto a la inversión extranjera en los sectores de materias primas, banca y otros servicios financieros, los promotores del TLCAN cuentan con una clara ventaja y, en mi opinión, serán los que a la larga ganarán.

PERSPECTIVA CANADIENSE SOBRE EL TLCAN DESPUÉS DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL DE CANADÁ

BRIAN RUSSELL

Universidad de Dalhousie

Nueva Escocia, Canadá

Este trabajo intenta vincular el desenlace del referéndum de Canadá con el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Quizá mucha gente se pregunte: ¿cómo es posible vincular el TLCAN con el proceso del referéndum y la Constitución en Canadá? Mi respuesta a esta pregunta es que es mucho más sencillo de lo que se podría pensar. Existe un importante vínculo entre estos dos temas, que debe ser estudiado por los expertos, tanto en Canadá como en otras partes del mundo. Este vínculo se volverá más claro a medida que avance en este artículo, pero quisiera esbozar brevemente la forma en que considero que se da, hablando un poco sobre el TLCAN, sobre la Constitución y sobre los resultados del reciente referéndum que se llevó a cabo en Canadá, para después tratar de relacionar estos dos hechos.

Permítanme intentar vincular estos dos sucesos y presentar el punto de vista de Canadá respecto al TLCAN. Lo primero que se necesita comprender es: ¿por qué Canadá participó en las negociaciones del TLCAN? ¿Cuáles eran los objetivos del gobierno canadiense? ¿Qué intentaba lograr? Si analizan estas preguntas, se darán cuenta de que, hasta cierto punto, participamos en el proceso con mucha reticencia.

En cierto sentido, México desempeñó un papel crucial, pues fue el país que se acercó a Estados Unidos e inició todo el proce-

so de negociaciones con miras al TLCAN. Creo que si hace tres años se hubiera hablado con la mayoría de los diplomáticos canadienses y se les hubiera dicho que íbamos a intentar un acuerdo de libre comercio no solamente con Estados Unidos sino también con México, habrían comentado: "Están locos. Ya bastantes problemas tenemos tratando de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, como para añadirle más dificultades invitando a una tercera parte y emprendiendo más negociaciones."

Es importante comprender, desde un punto de vista histórico, la estructura sobre la que todo esto reposa. No me voy a embarcar en una prolongada lección de historia canadiense. Bastará con que señale que en sus ciento veinticinco años de historia Canadá ha tenido una relación intermitente con Estados Unidos, en cuanto a economía, apertura, liberación y libre comercio. A mediados del siglo XIX sí establecimos un acuerdo con Estados Unidos, el cual este último anuló alrededor de 1860. El primer gobierno canadiense de 1867 intentó reiniciar dicho acuerdo, sin éxito. En esa etapa, Estados Unidos no estaba interesado y nuestra respuesta a ello fue lo que en Canadá se conoce como la Política Nacional. Ésta era una política sumamente proteccionista, que se adoptó con la mentalidad de tratar a la industria como si se fuera un bebé, es decir, que al aumentar las barreras comerciales a las importaciones procedentes de Estados Unidos y, en cierta medida, de Gran Bretaña, nuestras industrias podrían crecer y prosperar; algo muy similar a la experiencia de México y de gran parte de América Latina durante los últimos veinte o treinta años.

Esta política prevaleció durante algunos años. Canadá intentó ampliar varias veces su comercio con Estados Unidos. Reconocimos que era nuestro socio comercial más importante y que tal vez nos convendría buscar el libre comercio con él, lo cual se hizo en distintas etapas. Sin embargo, no logramos propiciar mayor interés por parte de Estados Unidos, en general, y en Canadá también hubo resistencia de los nacionalistas, quienes consideraban que eso era como vender el país a la inversión extranjera. Este mismo argumento se ha empleado en otros países.

Entre 1980 y 1981 hubo un momento de cambio. Bajo el gobierno liberal de Pierre Trudeau, la gente comenzó a aceptar que la llamada "estrategia de la tercera opción" había fracasado. Esta estrategia, iniciada en el decenio de los setenta, planteaba que para disminuir nuestra dependencia de Estados Unidos lo que necesitábamos era intentar una tercera opción, cosa que significaba, en realidad, que teníamos que ampliar nuestro comercio con la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, a principios de 1980, se empezó a reconocer que aquello había sido un gran error; que aproximadamente 70% de nuestro comercio era con Estados Unidos, que alrededor de 30% de nuestro Producto Interno Bruto dependía del comercio extranjero, del cual 20% era resultado del comercio con Estados Unidos; y que tal vez, en lugar de tratar de librar una batalla perdida de antemano, de darnos topes contra la pared, debíamos aceptar el hecho de que, por su situación geográfica, por su historia y por otros factores, Estados Unidos era nuestro más importante socio comercial y que, por lo tanto, debíamos tratar de mejorar nuestra relación comercial con él.

Por lo tanto, entre 1980 y 1981, el gobierno liberal empezó a explorar estas opciones, y en esa época hubo varias discusiones respecto a un libre comercio sectorial. El Pacto Automotriz fue una iniciativa comercial que se instituyó en el decenio de los setenta, y se planteó la posibilidad de que ésta fuera una buena opción para otros sectores de la economía canadiense.

Pero estos planteamientos del gobierno liberal fueron interrumpidos en 1984, cuando perdió las elecciones y en su lugar quedó el gobierno conservador. Inicialmente, el gobierno conservador, con su actual primer ministro Brian Mulroney, era reticente a la idea del libre comercio. No obstante, una gran comisión viajó a través del país para tratar de recoger los puntos de vista sobre el rumbo que estaba tomando la economía canadiense y sobre las estrategias que debíamos adoptar. De los resultados de esta comisión surgió una enfática recomendación para que se empezara a buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. De manera que el gobierno conservador adoptó esta política y echó a andar las negociaciones con Estados Unidos, que tuvieron mucho éxito, aunque dentro de Canadá pro-

vocaron gran controversia. Las elecciones federales de 1988 se libraron básicamente sobre el tema del Acuerdo de Libre Comercio (ALC). Hubo debates nacionales en los que se discutió si el ALC era conveniente para Canadá o no, y el gobierno conservador dio su apoyo en lo fundamental. El principal partido de oposición, el Partido Liberal, y varios partidos menores se opusieron; pero el gobierno conservador ganó las elecciones sobre una plataforma que se basó en la firma del ALC con Estados Unidos.

De manera que, al final de este periodo, ya teníamos un ALC, aunque en Canadá hubo muchas voces de oposición en contra y también el caos inherente a todo periodo de ajuste. Por desgracia, la firma del ALC coincidió también con el inicio o continuación de la recesión en Canadá, y con su profundización. Ambas cosas combinadas provocaron resultados muy desfavorables, por lo menos en el nivel superficial, pues hubo pérdida de empleos, en especial en la provincia de Ontario y en el área manufacturera. Algunos de ellos fueron consecuencia del traslado de empresas a Estados Unidos. Así que la conclusión de si se había cometido un error o no al firmar el ALC se convirtió en un tema de debate, tanto en los medios de comunicación nacionales como en el nivel popular, de la calle.

Así se hallaban las cosas cuando, de pronto, tuvimos que enfrentarnos al hecho de que México estaba interesado en establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Nos preguntamos: ¿queremos participar en estas negociaciones? ¿Estamos interesados en un acuerdo de libre comercio con México, es decir, en el TLCAN?

El primer argumento que se promovió para participar en estas negociaciones fue que queríamos evitar el surgimiento de lo que Ron Wonnacott y otros han llamado "el sistema de núcleo y radios", en el cual Estados Unidos intentaría firmar acuerdos con México, tal vez con algunos países de América del Sur, y también con Canadá, lo que haría que, al convertirse en el país preferido para la inversión extranjera, por su localización, obtendría ventajas sobre Canadá, cuando los países que buscaran colocarse en América del Norte decidieran establecer sus operaciones en Estados Unidos. De manera que uno de los principales

argumentos fue que debíamos estar presentes en estas negociaciones, que debíamos participar en el TLCAN, porque no podíamos permitir que Estados Unidos firmara acuerdos de libre comercio con otros países que nosotros no tuviéramos y, por lo tanto, que se convirtiera en el país preferido para la inversión extranjera.

El segundo argumento que se promovió fue que debíamos estar en la mesa de negociaciones para defender nuestros intereses y asegurarnos de que los mexicanos no obtuvieran un mejor acuerdo que el que nosotros ya teníamos.

En 1991 se empezó a hacer evidente que existían varios puntos del ALC sobre los que era preciso hacer algunos ajustes, y que existía la posibilidad de hacerlo; además, si se permitía que se firmara un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, podría dar la impresión de que este sería más ventajoso del que Canadá había podido obtener con el ALC. Éste fue, entonces, otro argumento.

Por supuesto, una razón adicional fue el propio mercado mexicano: los más de ochenta millones de personas que las compañías canadienses no habían tomado en cuenta. El comercio canadiense con México es del orden, por lo menos en exportaciones, de entre dos y tres mil millones de dólares, lo cual representa una cantidad muy reducida. Ésta fue una de las razones por la que lo meditamos mucho antes de iniciar las negociaciones; pues, desde un punto de vista bilateral Canadá-México, el comercio no resultaba importante para nosotros. En esa etapa, nuestro comercio con México no era significativo, de manera que nos preguntamos: ¿realmente necesitamos un TLCAN?

No obstante, por las razones que mencioné anteriormente, decidimos que debíamos estar presentes y participar en la mesa de negociaciones. Uno de nuestros objetivos fue consolidar algunos de los logros obtenidos en el ALC, lo que consideramos necesario dado que en éste había ciertos aspectos poco claros y ambiguos. Consideramos que en el TLCAN podríamos aclarar muchos de ellos, siendo el más obvio el que salió a la luz durante la negociación del propio tratado, a saber, que en el ACL existían serias ambigüedades en lo relativo a las reglas de origen. Esta práctica arancelaria de Estados Unidos se convirtió en un proble-

ma para nosotros, pues en Ontario había industrias japonesas de automóviles que enviaban sus productos a Estados Unidos, y se planteó la pregunta de si estos automóviles tenían suficiente contenido estadounidense y canadiense como para que, bajo el ALC, calificaran para un acceso libre de aranceles. Así, éste era un aspecto respecto al cual existía interés en consolidar las reglas, por lo menos por parte de Canadá. Ahora, en el TLCAN, como podrán darse cuenta, existen lineamientos muy complejos y sumamente específicos respecto a las reglas de origen, que intentan resolver muchos de estos problemas sobre cómo se determina lo que de hecho es un automóvil norteamericano, para efectos del tratado, y qué se considera un auto extranjero. Éste fue el caso en muchas otras áreas; y hubo otras en las que se juzgó que se podían hacer mejoras en cuanto a su falta de claridad, y también consolidar los procesos.

Creo que otro punto que estimamos importante fue el del mecanismo de resolución de disputas. Para los negociadores era sumamente importante, no tanto hacer modificaciones en él, sino intentar consolidarlo, tratar de asegurar que dicho mecanismo fuera una parte muy bien definida del régimen comercial con Estados Unidos y México. Desde nuestro punto de vista, el mecanismo de resolución de disputas había funcionado bastante bien y significaba una importante mejora respecto a lo que había existido en el pasado, de manera que teníamos mucho interés en tratar de afianzar esos logros, así como en aclarar los puntos en los que juzgábamos que existía cierta ambigüedad sobre su continuidad.

De manera que, con todos estos aspectos en mente, y sin olvidar que también se tendría que pagar cierto costo (como ya mencioné, estábamos en medio de un periodo de ajuste, y acabábamos de vivir un proceso electoral, dos o tres años antes, que había girado, justamente, en torno a este mismo tema del libre comercio con Estados Unidos), de nuevo hubo gran oposición, aunque me atrevo a decir que esta vez no fue tan estruendosa como en el caso del ALC. No obstante, sí existe oposición y éste es un aspecto importante. En la próxima campaña para las elecciones, la cual supongo que tendrá lugar antes de septiembre de 1993, otra vez surgirá la oposición, y será más numerosa y ruidosa.

sa a medida que se acerquen las elecciones. Si, como todo parece indicar, el gobierno intenta ratificar el TLCAN en la siguiente audiencia del Parlamento, que probablemente se llevará a cabo en enero o febrero próximo, estas voces de oposición se volverán a alzar y de nuevo se escucharán quejas respecto a las economías con bajos salarios y a la pérdida de empleos por este motivo, así como con respecto a la industrialización de Canadá. De modo que, para el gobierno, que ya de por sí, y por decirlo de una forma suave, tiene poca popularidad por muchas otras razones, esto representa un costo político importante y será otro recurso del que se valdrán aquellos que se oponen al actual gobierno conservador de Canadá.

Otro problema ha sido que, durante las negociaciones del ALC, la comunidad empresarial dio su apoyo y presionó para que éste se firmara. Sin embargo, en el caso del TLCAN, el apoyo no ha sido tan contundente. Si bien dicha comunidad se mostró favorable a él, no pareció estar dispuesta a ir al extremo al que antes llegó para hacer saber a la gente que los empresarios canadienses apoyaban el ALC. En el caso del TLCAN, las declaraciones de la comunidad empresarial —a saber, el Consejo Empresarial de Asuntos Nacionales y la Asociación de Fabricantes Canadienses, que fueron las dos principales organizaciones que apoyaron el ALC— fueron en favor del libre comercio y del TLCAN, pero con una actitud cautelosa y con ciertas reservas que no expresaron en el caso del ALC. De manera que lo que teníamos era un gobierno que iniciaba las negociaciones, quizá no con todo el entusiasmo que idealmente uno habría deseado para las mismas, pero con objetivos, metas y propuestas que presentó ante la mesa. Sin embargo, si bien iniciamos las negociaciones, mientras participábamos en ellas y una vez que se concluyeron, la pregunta que surgió fue: ¿realmente conseguimos algo mediante las negociaciones del TLCAN? Desde el punto de vista canadiense, ¿qué hemos obtenido del TLCAN?

Yo considero que sí logramos algunas cosas y que, si se analiza la realidad de la situación, lo que tal vez fue un argumento menor para participar en las negociaciones del TLCAN ahora es una razón mucho más importante. Tanto la facilidad para aumentar la penetración en el mercado mexicano (que quizás ocupó el ter-

cero o cuarto lugar entre los motivos expuestos para tomar parte en las negociaciones) como la expansión del mercado mexicano se perciben cada vez más en Canadá como una ventaja importante de dichas negociaciones. Hace tres o cuatro años, habría sido muy difícil reunir a un grupo de diez empresarios canadienses para que abordaran un avión y vinieran a México con el objeto de estudiar el mercado y hacer negocios en él. Por el contrario, en la actualidad, cuando se organiza un viaje a México para empresarios, es necesario rechazar a algunos solicitantes. La gente quiere conocer el país. Ahora bien, esto no significa que sepan lo que están haciendo; cuando algunos de ellos vienen a México, sus conocimientos sobre el país no son muy amplios. Sin embargo, tienen que aprender, y la única forma en que podrán hacerlo es viniendo a México. Hablarán con la gente, harán negocios y se darán cuenta de que este país ofrece muchas posibilidades y de que tanto los mexicanos como los canadienses tienen mucho que ganar. De manera que, en mi opinión, esto se está volviendo cada vez más importante, y me refiero al aspecto psicológico. La gente escucha todo lo relativo al TLCAN y se dice: "Un momento. Son ochenta y cinco millones de mexicanos; sin duda, hay cosas que les podemos vender, y ahora es más fácil para nosotros hacerlo, o lo será, si se firma el TLCAN, de lo que hubiera sido sin él."

Y algo que me parece interesante es que, aunque no se firmara el TLCAN, si por alguna razón éste fuera desechado, creo que ahora se observaría un aumento importante en las negociaciones entre Canadá y México, porque la psicología ha comenzado a cambiar. Ello se debe, en gran medida, a que la gente empieza a ver a México como un lugar en el que se pueden hacer negocios. Considero que éste es uno de los grandes logros del TLCAN, es decir, el de un acceso más fácil al mercado mexicano. Esto es particularmente importante para las empresas de servicios financieros, pues Canadá cuenta con instalaciones bancarias de primer orden, instalaciones de seguros, corredores de bolsa y compañías de inversión. Ahora estas compañías tienen mucho más interés en hacer negocios con México que antes. Considero que el TLCAN ha contribuido mucho a disminuir las barreras a este tipo de compañías, para que puedan penetrar en el mercado mexicano. También las empresas de alta tecnología en telecomunica-

ciones, y en particular Northern Telecom, ya han incursionado en el mercado mexicano, al igual que compañías como Bombardier, que, pese a haber tenido algunos problemas, aun así está tratando de hacer negocios en el mercado mexicano. Desde el punto de vista canadiense, éstas son las áreas en las que contamos con productos y servicios que México necesita, de primerísima calidad y en las que podemos competir con cualquier país del mundo.

Por otra parte, es evidente que en el mercado canadiense existen oportunidades para los mexicanos. En gran medida, el proceso es el mismo. Lo único que se necesita es hacer cosas tan sencillas como erradicar ciertas ideas equivocadas sobre las distancias; hacer ver a la gente de que la distancia entre Halifax, en Nueva Escocia, y México no es tan grande como se piensa. La ciudad de México está más cerca de Halifax que de Calgary, en Alberta. A la gente le parece muy natural abordar un avión en Halifax, en la costa este, para volar a la costa oeste, pero ignora que ésta se encuentra mucho más lejos que la ciudad de México. De manera que, nuevamente aquí, sólo es cuestión de psicología.

Y creo que sucede lo mismo con el TLCAN, en especial en lo relativo a subsidios, tema sobre el cual he trabajado mucho. El TLCAN ha dejado de nuevo la puerta abierta, ha repetido lo que alguien llamó la "locura del ALC", en el sentido de que no ha sido posible ponerse de acuerdo respecto a un régimen de subsidios y, en esencia, se ha dejado que el problema sea resuelto en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Si se estudia el texto Dunkel del GATT, sobre subsidios, se puede constatar que éste significa una mejoría importante con respecto al sistema existente, y que ha avanzado un gran trecho hacia la resolución del problema. Pero, desafortunadamente, en lugar de ponerse a la cabeza en este tema, el TLCAN ha optado por seguir el ejemplo del GATT, por lo que tendremos que esperar un tiempo antes de saber si el Acuerdo General era o no la guía que convenía seguir, y si de hecho vamos a lograr un acuerdo del GATT en el texto de la Ronda Uruguay. De manera que ésa es nuestra situación con respecto al TLCAN.

Ahora bien, ¿de qué forma se relaciona esto con lo que actualmente ocurre en Canadá en lo relativo a las discusiones constitucionales y al referéndum que se llevó a cabo el 26 de octubre?

Uno de los aspectos interesantes que se presenta es, en primer lugar, la posición del gobierno federal en las negociaciones comerciales. En Canadá, desde hace mucho tiempo, existe una situación constitucional difícil, en virtud de que las provincias siempre son involucradas en los procesos de conclusión de los acuerdos comerciales internacionales, que, según la Constitución, son responsabilidad del gobierno federal; pero la queja de éstas es que tales acuerdos les han sido impuestos y que, en esencia, se les presentan con una actitud de "lo tomas o lo dejas", sin que ellas puedan opinar gran cosa al respecto. Esta situación ha empezado a cambiar un poco. El gobierno federal estableció un mecanismo de consulta para las negociaciones del ALC, por medio del cual se pidió la opinión de las provincias; y este mecanismo, hasta cierto grado, también se utilizó para las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, muchos de los funcionarios de las provincias dicen que dicho mecanismo aún es insuficiente, pues, si bien sí participan en el proceso de las negociaciones o, al menos, se les informa sobre éste, aún se les presentan resultados o asuntos en los cuales ellos tuvieron poca injerencia. Pero, cuando menos, ahora se enteran de cómo van las negociaciones, cosa que constituye un avance en comparación con lo que sucedía antes.

De manera que, en el nivel constitucional, éste es un problema delicado, y en particular para una provincia como Quebec, que tiene interés en participar en los asuntos internacionales, especialmente en lo que se refiere al tema de la inmigración. Quebec siempre ha mantenido una presencia propia en los países francoparlantes, y considera que debe tener injerencia en ciertos problemas muy específicos de orden internacional. Asimismo, esta provincia sostiene que los problemas comerciales les afectan en gran medida y que, por lo tanto, y dada su situación única, debería tener una participación concreta en el proceso y esencia de estas negociaciones. Así pues, hasta cierto punto, este problema se entrelaza con la política del federalismo canadiense. Como contraparte, ciertas provincias, como Alberta, en Columbia Británica, históricamente han estado en favor del libre comercio. Sin embargo, durante el proceso se presentan situaciones conflictivas, pues la postura de cada una de las provincias que normalmente apoyarían el libre comercio, dependerá de la

filiación política del partido que esté en el poder. Así, en los últimos dos o tres años hubo elecciones en las provincias de Saskatchewan, Ontario y Columbia Británica, y en estas dos últimas (dos de las tres provincias más grandes de Canadá) ganó el Nuevo Partido Demócrata, que pertenece a la izquierda, y aunque yo no diría que es socialista, tal vez sí es lo que en Canadá se entiende por tal. Los partidos de izquierda tradicionalmente han estado en contra del libre comercio y, de hecho, el gobierno de Ontario, que es la provincia más grande de Canadá y representa el volumen más grande del comercio canadiense, declaró públicamente que se oponía al TLCAN.

De esta manera, la situación es que el gobierno federal está negociando un TLCAN en un ambiente muy interesante, en el cual dos de los elementos más grandes de la federación se han opuesto en forma pública y bastante ruidosa a la firma del tratado, o cuando menos a la conclusión que el gobierno proponía. Esto crea tensiones dentro del proceso, y estas tensiones se suman a otros problemas que vive la federación canadiense, como es el debate respecto a otorgar constitucionalmente un estatuto diferente a Quebec, a si esto es o no aceptable, a si se regresarán los poderes centrales a los gobiernos provinciales (lo cual, en esencia, era lo que se proponía en el Acuerdo de Charlottetown) y qué tanto de ello se cumplió, qué tanto poder debe tener el gobierno federal, para ser, en efecto, un gobierno federal y evitar la desintegración del país. Todos estos problemas intervienen en el proceso de la negociación. Básicamente, la política canadiense consiste en un proceso de equilibrio de todos los intereses de las diversas regiones y provincias del país, y dicha actividad de balance debe también efectuarse durante las negociaciones. Ahora bien, en relación con el TLCAN, esto tuvo una importancia crucial, pues en Canadá se realizaron rondas de negociaciones constitucionales que, según se dijo, y es también en mi opinión, fueron decisivas para el futuro de la federación canadiense; negociaciones en torno a qué clase de país va a ser Canadá, o más aún, a su permanencia como país. Éste es un problema serio y en él se enmarcaron los temas de la negociación.

Así, como se puede ver, tenemos una larga historia de negociaciones constitucionales en Canadá. Mis amigos de Europa y

otros países mueven la cabeza y me preguntan: “¿por qué se empeñan en despedazar su país y en pelear a causa de la Constitución, cuando tienen un país tan maravilloso? ¿Por qué desperdician tanta energía en la Constitución? Pues bien, la respuesta es que éste es nuestro pasatiempo nacional. En Estados Unidos es el *baseball* y en Canadá, la Constitución. Es algo parecido, muy similar. Nos encanta discutir sobre la Constitución y, por desgracia, hasta la fecha no hemos logrado integrar a Quebec en la familia constitucional. No hemos conseguido convencerla de que es un elemento vital de la federación canadiense, que pertenece a ella y que ocupa un lugar importante. Hemos hecho muchos intentos y hemos llegado a acuerdos. En el proceso Mitch Lake, de 1989, se llegó a un acuerdo, pero, desafortunadamente, cuando cambió el gobierno, se vino abajo. Después iniciamos otro proceso, que condujo al Acuerdo de Charlottetown, en el cual abordamos muchos problemas. Ésta no fue una negociación constitucional relativa sólo a Quebec, sino a todo Canadá. En ella se habló sobre lo que la región oeste quería de Canadá, sobre lo que Quebec esperaba de Canadá, sobre las demandas de la gente de Manitoba y Ontario, sobre los inuites y los esquimales, y sobre los habitantes del norte del país. Fue una negociación sumamente amplia, y esto es precisamente lo que le reprocharía severamente: que muchos de los problemas planteados en la negociación no tenían por qué ser incluidos en la Constitución. Las negociaciones constitucionales hicieron que cada provincia, cada grupo con intereses especiales, cada sector del país quisiera que sus problemas fueran tratados en la mesa de negociaciones. Esto es natural, pues al permitir a un sector o a un grupo con intereses particulares el acceso a las negociaciones, el resto de los grupos con intereses especiales también quiso estar en la Constitución; pues si se daba garantía constitucional a los derechos de los inuites, entonces se debía hacer lo mismo con los de las mujeres, y con los de otros tantos miles de grupos y sectores con intereses particulares. Y, si bien esto quizás es lo correcto, también debe haber un límite. Algunas cosas se tienen que resolver por medio de las leyes y no hay motivo para que estén en la Constitución; para eso contamos con un Parlamento. De manera que muchas cosas se incluyeron sin que hubiera una razón para ello. Sea como sea,

éste fue el contexto político en el que se negoció el acuerdo; ninguna otra forma habría resultado aceptable para todas las partes que participaron en la mesa de negociaciones constitucionales.

Pero, de alguna manera, todos estos intereses tan diversos lograron llegar a un acuerdo, al que llamaron de Charlottetown, y todos, incluidos los primeros ministros de las provincias y el de la federación, estuvieron muy contentos cuando éste se firmó. Quebec también estaba satisfecha. Claro que nadie pensaba que fuera perfecto, se reconocía que el acuerdo tenía fallas y que no era sino una oferta comercial, una negociación. Pero de eso se trata justamente, de una negociación: se da algo, se recibe algo, y aunque uno no queda completamente satisfecho, sabe que es mejor que lo que antes tenía. Y esto fue lo que sucedió. Pero, una vez más, el gobierno consideró que, debido al proceso de Mitch Lake, la única forma con la que se podía dar legitimidad política al acuerdo, más que sometiéndolo ante cada uno de los gobernadores provinciales en el Parlamento (el cual es el proceso que normalmente se habría seguido para hacer una enmienda a la Constitución), era consultando a la población de Canadá, haciendo un referéndum en el cual se preguntara a la gente: ¿está en favor del acuerdo o no? Y la respuesta de la inmensa mayoría fue: No. ¿Por qué no lo apoyaron? Por un millón de razones. El acuerdo se convirtió en una excusa para que la gente expresara todo tipo de inconformidades, que se observan en cualquier parte del país a la que uno vaya: decepción, descontento con el gobierno, con el primer ministro, con la economía; los motivos abundan. Algunos votaron basándose en estos problemas; otros consideraron que el acuerdo no era suficientemente bueno, que se podía obtener más, que toda esa gente podía regresar a la mesa para negociar otro acuerdo que resultara más justo e integrara más a la federación canadiense. Y quizá tenían razón, pero éste sólo fue un grupo. Hubo muchas otras personas que votaron en contra del acuerdo por muy diversos motivos, incluyendo a las que lo hicieron porque no les agrada el aspecto del primer ministro.

El gobierno sabía que corría un riesgo, como suele suceder cuando se consulta a la gente por medio de un referéndum. Se arriesgó y perdió. ¿Dónde nos deja esto? ¿Dónde estamos ahora? Bien, pues donde decimos que estamos; donde el gobierno nos

dice que estamos y donde los primeros ministros, al parecer, creen que estamos. Al menos durante algún tiempo, se acabaron las negociaciones constitucionales. Los canadienses lo expresamos de esta forma un poco en broma, pero la realidad es que hemos concluido las negociaciones constitucionales y ahora vamos a centrar nuestra atención en la economía. Esto asusta a mucha gente, pues se dice que las mismas personas que estropearon el Acuerdo de Charlottetown ahora van hacer un lío con la economía.

Sin embargo, ésa es la opinión solamente de algunas personas, y tal vez no sea correcta. Pero esto es lo que se halla en la agenda: ahora se centrarán en la economía para echarla a andar y sacarla de la recesión, en tanto que la Constitución dejó de estar en la mesa de negociaciones. Puede ser cierto o no. Quizás intenten lograr sus propósitos por medio de los procesos legislativo y administrativo. Es posible que algunos de los asuntos que se plantearon en el Acuerdo de Charlottetown puedan ser resueltos con estos procesos, lo que los mantendrá fuera de la mesa por algún tiempo. Pero esto no acallará las voces de separatismo de Québec, ni tampoco silenciará las demandas de autogobierno por parte de la población nativa de Canadá. Éstos son problemas que no se pueden mantener fuera de la mesa de negociaciones por mucho tiempo. Será necesario resolverlos; la pregunta es: ¿cómo? Tal vez se solucionen, hasta cierto grado, mediante la votación electoral en los niveles federal y provincial. Como ya mencioné, antes del otoño de 1993 tendremos elecciones federales en Canadá. Aún existen muchas dudas acerca del futuro del primer ministro, sobre si continuará en su puesto y dirigirá su partido en la próxima elección. Pero, sea como sea, cuentan con menos de un año para decidirse y preparar su estrategia electoral. En este momento, su posición es bastante mala en las encuestas sobre votos, y resulta difícil pensar que puedan recuperarse lo suficiente como para ganar las elecciones.

El otro hecho que se da en la política de Canadá es que es muy probable que lo que en esencia era un sistema de tres partidos, se convierta en un sistema de cuatro o incluso cinco partidos, y podría darse una escisión dentro del Parlamento canadiense y, en consecuencia, formarse gobiernos únicos de coalición, o bien, inevitablemente, gobiernos minoritarios.

Un motivo para ello es que es posible que en el Parlamento haya un importante número de miembros representantes del *Parti Québécois*, el cual es separatista y busca que Quebec se convierta en una entidad nacional. Este partido participará en la elección federal de Quebec y sin duda obtendrá la elección de más miembros. Actualmente ya tiene algunos, pero es posible que el número de éstos aumente después de la siguiente elección, con lo que representará un bloque importante dentro del Parlamento.

Esto va a dificultar en gran medida el poder saber si, en el nivel federal, la Constitución será un tema fundamental en las elecciones canadienses.

Al parecer, el gobierno intentará presentar el TLCAN y la liberación del comercio como una iniciativa, un logro y una política importantísimos del gobierno conservador, y supongo que tienen grandes esperanzas de que continúen algunas de las tendencias que vemos ahora. Esas tendencias, que se empiezan a reflejar en las estadísticas, parecen indicar que se han obtenido ciertos logros mediante el ALC, y esperan que ese proceso continúe. Así, se ha visto que según las estadísticas las exportaciones de Canadá han aumentado sustancialmente en los últimos meses. Esto es importante, y sospecho que será un arma que el gobierno intentará emplear como estrategia principal para demostrar que ha logrado reanimar la economía canadiense. Creo que lo que más los favorece en estos momentos, y supongo que ellos mismos se dan cuenta, es que tampoco los otros líderes políticos gozan de mucha popularidad. Yo diría que, para los canadienses, la situación radica en elegir el menor de dos males, o de cinco o de cuatro. El elector canadiense común, al preguntársele por quién votará, responde que está indeciso, pues ni uno solo de los candidatos le agrada. Y este tipo de decepción es el que se reflejó en los resultados del referéndum; este negativismo afloró como una especie de revolución callada, pues la gente ha reflexionado y ha dicho: "no, no aceptamos esto. Ésta no es una forma aceptable de concluir los acuerdos. Este acuerdo no nos satisface, y no vamos a aceptar el liderazgo de las élites políticas de este país, que son las mismas que elaboraron el acuerdo y lo apoyaron."

Los tres principales partidos políticos, los primeros ministros de todas las provincias de Canadá, el gobierno y el Parlamento

estuvieron en favor del acuerdo constitucional y, sin embargo, la población de Canadá lo rechazó de manera casi unánime. ¿Qué nos dice esto sobre la credibilidad de los líderes políticos canadienses? Nos dice, evidentemente, que no es muy elevada, de manera que, ahora, la pregunta es: ¿cómo se reflejará esto en las elecciones? Es obvio que alguien tiene que ganar, por lo que sólo el tiempo nos dará la respuesta.

En cuanto a Quebec, ahí existe un partido separatista, el *Parti Québécois*, que representa a la oposición oficial de la provincia, y el Partido Liberal, que es el del gobierno y se halla dirigido por el primer ministro Bourassa. Éste aún es muy popular en Quebec y, en cuanto al primer ministro federal, es menos impopular ahí que en el resto del país. De esta manera, la pregunta que se plantea con respecto a Quebec es: ¿acaso el hecho de que los quebequeses hayan votado en contra del Acuerdo de Charlottetown, al igual que muchas provincias angloparlantes del país, significa que desean separarse de Canadá? ¿Acaso los habitantes de Quebec están expresando así que ya no quieren formar parte de Canadá, bajo ningún término o condición, y que desean separarse? Y por lo tanto, si se hiciera un referéndum en Quebec sobre soberanía, ¿votaría la población en favor de la separación? En mi opinión, y según lo que podemos concluir hasta este momento, la respuesta es “no”; eso no significa que Quebec se separará de Canadá. Creo que la respuesta es que las fuerzas de oposición de Quebec lograron convencer a un gran número de personas que son federalistas (y que creen en un Canadá en el que Quebec está incluida) que aquél no era un buen trato. Se puede votar en contra y esto no quiere decir que Quebec se vaya a separar de Canadá, sino más bien que se puede regresar a la mesa de negociaciones para conseguir un trato más conveniente. Así pues, pienso que en Quebec, paradójicamente, si bien las fuerzas de oposición lograron ganar una victoria en el referéndum, es posible que el *Parti Québécois* no consiga ganar las elecciones provinciales, y que si se hiciera un referéndum sobre soberanía o la separación de Canadá, tampoco lo ganarían.

Hasta cierto punto, ésta no es sino una especulación, pero, si se observan las encuestas en las que se ha preguntado a la gente qué opina sobre la soberanía, se darán cuenta de que las opinio-

nes están muy parejas, incluso en el caso del referéndum, en el que 55% votaron "no" y 45%, "sí". De manera que no fue una victoria abrumadora para las fuerzas de oposición de Quebec, por lo que no es tan evidente que Quebec quiera decir "no" a Canadá al responder "no" al Acuerdo de Charlottetown.

Lo difícil es decir, con base en esto, si será posible lograr un trato aceptable tanto para Quebec como para el resto de Canadá, que sea adecuado para ambos, porque, al parecer, lo que ha sucedido es consecuencia del concepto tradicional, histórico, de lo que siempre ha sido Canadá; el concepto de la fundación de dos naciones: el Quebec francés y el Canadá inglés, en el que ambos socios fundadores eran iguales dentro de la confederación. Éste es el punto de vista que sostiene Quebec: que es uno de los socios fundadores de Canadá, que el resto de Canadá es el otro, y que ambos tienen los mismos derechos. No obstante, en muchas otras provincias del país, en particular en la parte oeste, este punto de vista ya no es aceptado; la gente de Alberta, de Saskatchewan o de Columbia Británica ya no lo acepta. Sostienen que Canadá es un país conformado por diez provincias, con igualdad de derechos, y que no se trata de dos naciones fundadoras. Pero ésta es una opinión que, cuando menos superficialmente, Quebec rechaza, al igual que el punto de vista de Quebec, por lo menos en la superficie, no es aceptado en el resto de Canadá. De suerte que la pregunta que surge de los resultados del referéndum es la siguiente: ¿existe un punto de encuentro, un medio en el que estos dos puntos de vista se puedan conciliar de manera satisfactoria para todas las partes interesadas? Es una pregunta muy difícil, a la cual no pretendo dar una respuesta, ni creo que alguien la tenga. Aún queda por ver si estas dos facciones pueden llegar a un acuerdo o si existe suficiente voluntad política para negociar un acuerdo que aborde estos problemas. Pero, con la poca credibilidad que actualmente inspiran los políticos en todo el país, resulta difícil pensar que, en un futuro próximo, se pueda reunir la fuerza necesaria para llegar a este tipo de acuerdo tan complejo. Creo que para ello será necesario que haya elecciones en Canadá, que haya nuevas caras en la mesa de negociaciones.

En relación con el TLCAN y con la separación, Quebec ha hecho una declaración interesante. El señor Parizeau, dirigente del

Parti Québécois, ha declarado abierta y frecuentemente que aunque Quebec se separara de Canadá, seguiría formando parte del TLCAN, mantendría la moneda canadiense, conservaría su posición en el Banco Central e inclusive tendría miembros en el Parlamento y seguiríamos siendo una nación. No obstante, hay gente que se pregunta: ¿qué clase de nación sería ésa? Por otra parte, y aunque es poco probable y menos deseable que suceda, si Quebec se separara del resto de Canadá, tendría que hacerse una serie de negociaciones, que, como el primer ministro ha declarado, seguramente no serían cordiales ni amistosas. Es posible que existiera cierto grado de animosidad. Cualquiera que esté familiarizado con una situación de divorcio sabe que generalmente estas negociaciones no proceden sobre la base de la amistad, en especial cuando hay mucho dinero de por medio, y éste sería el caso entre Quebec y el resto de Canadá. Habría una inmensa cantidad de dinero en juego al atribuirse la deuda nacional correspondiente a Quebec, así como al considerar los bienes federales que están dentro de la provincia de Quebec. ¿Cómo se resuelve el problema? Se trata de una situación sumamente compleja, del tipo que no se soluciona cerrando el trato con un apretón de manos.

Por otra parte, la suposición del señor Parizeau en el sentido de que Quebec automáticamente formaría parte del TLCAN, de que lo único que necesitaría hacer es presentar su solicitud para participar, y que todo el mundo lo recibiría, no me parece correcta. Lo más probable es que, para que Quebec pudiera formar parte del TLCAN, tendría que realizar complejas y prolongadas negociaciones con Canadá, con Estados Unidos y con México, sin la certeza de que tales negociaciones tuvieran éxito. Más aún, no es seguro que Quebec pudiera obtener los mismos términos y condiciones que Canadá ha logrado en el TLCAN. Es de suponer que, dado que la población de Quebec es de siete u ocho millones de personas, su capacidad negociadora no sería tan fuerte como la de Canadá, que tiene 27 millones de personas. Es sólo cuestión de lógica, de manera que no deberíamos apresurarnos tanto en meternos en la boca del lobo. Resulta cuestionable la afirmación de que Quebec podría integrarse en el TLCAN y, según palabras del primer ministro, de que "el universo se dividiría como debe".

De manera que, hasta cierto punto, Canadá enfrenta una situación interna muy difícil, a la que se suman muchos cambios externos. Al igual que México y el resto de los países, nos enfrentamos a un mundo que se está globalizando. El mundo se está reduciendo y el flujo de capitales e información es más rápido, lo que requiere muchos cambios, liderazgo y visión para abordar estos problemas. Nadie, ni el gobierno de Canadá ni el de Estados Unidos ni el de México, tiene la respuesta a estos temas. Todos estamos en alguna parte del éter, abriéndonos camino un tanto a ciegas. Éste es un mundo nuevo. Me atrevería a señalar que tal vez estamos atravesando un periodo tan importante, en términos históricos, como lo fue la revolución industrial; que estamos presenciando un enorme número de cambios en cuanto a la forma en que funciona el mundo, pero incluso si éste no fuera el caso, aunque sea algo mucho menos dramático de lo que he expuesto, aun así se trata de un cambio importante. Estas transformaciones externas provocan cambios internos en Canadá, en la forma en que hacemos negocios, con quién los hacemos y la manera en que nuestras industrias reaccionan a dichas modificaciones.

Si se considera este cataclismo económico, estos tremendos cambios económicos que se están dando en el mundo y de los cuales Canadá forma parte, y se suman a la situación política (con el fracaso del Acuerdo de Charlottetown), se comprende que la situación es sumamente difícil y, si no inestable, sí incierta. No quiero sugerir que la situación en Canadá sea políticamente inestable, que el gobierno no es gobierno, etcétera, porque esto no es cierto; sin embargo, sí hay incertidumbre. No se sabe qué transformaciones sufrirá la federación canadiense de aquí a diez o veinte años; no es seguro que Quebec forme parte de Canadá para siempre. Y esta incertidumbre es desfavorable al comercio internacional. Desde mi punto de vista, no se puede permitir que continúe indefinidamente. De una forma u otra se tendrá que resolver.

De manera que pienso que la situación en la que nos encontramos en la actualidad es de enfrentamiento con muchos cambios exteriores y también de gran cantidad de transformaciones internas. Necesitamos modificar nuestras estructuras e instituciones políticas internas, de tal forma que se pueda responder a

los intereses de todos los partidos y de todos los sectores en Canadá. Esto, en sí mismo, representa un gran reto. Pero, si se suman estos dos retos, es decir, el reto producto de la presión externa hacia el cambio para una globalización de la economía, y el de la presión interna para reformar las instituciones, entonces nos encontramos ante una situación para salir de la cual quizá sería necesaria la sabiduría de Salomón.

Me parece que la forma en que se debe actuar en esta etapa es la proceder día a día. Durante algún tiempo, verán que Canadá tratará de resolver algunos de estos problemas, que habrá intentos de solucionar los problemas económicos, que se tratará de mantener el tema de la Constitución fuera de la mesa de negociaciones. Pero sospecho que estos esfuerzos tendrán corta duración. Son temas fundamentales e inherentes al proceso político de Canadá y, de hecho, a la federación misma, por lo que tienen necesariamente que ser solucionados.

Soy lo suficientemente optimista como para concluir diciendo que los problemas se van a resolver, que tendremos éxito, que el país va a sobrevivir, que prosperará y se ajustará a este proceso. Sin embargo, de ninguna manera es un hecho. Como alguien expresó, es un grado de optimismo que no se resulta deseable en esta etapa. Esperemos que el TLCAN tenga la fuerza necesaria para responder a los cambios externos; que, con el tiempo, el tema de la Constitución se solucione internamente, y que, una vez que llegemos a esa etapa, podamos decidir hacia dónde dirigirnos.

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA DEL NORTE: ENSAYO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA CARTA SOCIAL Y EL FONDO ESTRUCTURAL EUROPEOS PARA EL TLCAN

MICHAEL J. MCGUINNESS
Universidad de Harvard

EL TLCAN: UN MOTIVO DE PREOCUPACIÓN

Los mandatarios Carlos Salinas de Gortari, George Bush y Brian Mulroney se han mostrado muy dispuestos a hablar sobre las enormes ventajas que ofrece un tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.

El presidente Salinas ha dicho al electorado de su país que el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) permitirá a México tener un mayor acceso al mercado estadounidense, que es, actualmente, el mercado de consumo más grande del mundo. Sin embargo, el acceso de las exportaciones mexicanas no tiene la misma magnitud que el potencial de inversiones canadienses y estadounidenses que el TLCAN llevaría a México, inversiones que son sumamente necesarias para el desarrollo de la infraestructura básica y de los sectores industriales debilitados, luego de años de política gubernamental proteccionista. Según afirma Salinas, la liberación del comercio y los flujos de inversión constituyen el único medio para modernizar la economía mexicana y garantizar al pueblo mexicano un futuro en el mundo desarrollado.¹

¹ "A new hope for the hemisphere", *New Perspectives Quarterly*, invierno de 1991, pp. 4-6.

Por su parte, el presidente Bush ha querido atraer a los votantes estadounidenses con la promesa de que el TLCAN brindará una fuente de mano de obra vasta y barata, así como un clima favorable a la inversión para las industrias estadounidenses que busquen “ventajas comparativas”. Se afirma que el establecimiento de un comercio y relaciones más estrechos con México, aunado al hecho de ser miembro de la unión de libre comercio más grande del mundo, habrá de transformar a Estados Unidos en un “competidor en el nivel internacional”.² El éxito de las industrias estadounidenses en el extranjero, dice Bush, estimulará la agitada economía del país que actualmente vive una época difícil, elevará los salarios y creará cientos de miles de nuevos empleos.³

A su vez, el primer ministro Mulroney enfatiza la importancia de la economía liberada de México y de su creciente mercado, con el propósito de convencer a sus compatriotas canadienses de los beneficios que ofrece un TLCAN. Mulroney sostiene que el tratado, con el tiempo, eliminará las barreras arancelarias y no arancelarias del mercado mexicano, ávido de consumir bienes y servicios canadienses, así como de recibir las inversiones de aquel país.⁴ Más aún, la participación en la unión México-Estados Unidos-Canadá permitiría a este último ampliar y proteger lo que ganó por medio del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) de 1988.⁵

Pero, pese al mundo color de rosa que describen los gobiernos de Salinas, Bush y Mulroney, las negociaciones del TLCAN han causado preocupación en toda América del Norte. En Canadá y Estados Unidos, Mulroney y Bush han hallado una fuerte

² David S. Cloud, “Congress wary of Bush plan to open doors to Mexico”, en *Congressional Quarterly Weekly Report*, 23 de febrero de 1991, p. 451.

³ “Committee asks if Mexico pact will ship industry South”, en *Congressional Quarterly Weekly Report*, 9 de febrero de 1991, p. 362; y “Bush urges US approval of Mexico trade pact”, *ibidem*, 13 de abril de 1991, p. 937.

⁴ “Canadá defiende su acceso al mercado de Estados Unidos”, en *El Financiero*, 31 de agosto de 1992.

⁵ Maxwell Cameron, “NAFTA, public goods and asymmetrical bargaining: the strategic choices for Canada”, *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1991, pp. 56-58.

resistencia al TLCAN por parte de los sindicatos y de los grupos ecologistas y religiosos. Y por su parte, México también ha visto una creciente oleada de inquietud respecto al posible impacto negativo que tendría un acuerdo comercial trilateral, entre los dirigentes políticos de los partidos de oposición y los grupos de activistas civiles.

Fuera de México, las principales preocupaciones giran en torno al desplazamiento de las industrias hacia el sur de la frontera mexicana, que llevarían consigo más desechos tóxicos a México y a su ya conflictiva población urbana. Los sindicatos de las zonas industriales de Estados Unidos y Canadá ya han empezado a sentir los efectos de un comercio más libre. En el decenio de los ochenta, las empresas General Motors y Ford Motors, así como varias grandes industrias electrónicas, iniciaron la reubicación de sus plantas de producción en el sur, a fin de aprovechar el bajo costo de la mano de obra mexicana capacitada. Así, por ejemplo, en 1989, el sueldo por hora de los obreros estadounidenses era de 14.31 dólares, mientras que en México se pagaban 2.32 dólares por hora.⁶ Y el efecto adverso de este tipo de desplazamiento industrial sobre la comunidad de obreros estadounidenses se agravaría con una mayor liberación de los flujos de inversión hacia México. En Canadá, los sindicatos y la oposición política al gobierno conservador de Mulroney han culpado al ALC por el revés económico y la pérdida de más de 200 000 empleos canadienses. Y las organizaciones sindicales de Canadá y Estados Unidos estiman que al menos medio millón de empleos se perderán en el próximo decenio por causa del TLCAN.⁷

Bush y Mulroney admiten con reticencia que, en efecto, ciertos empleos estadounidenses se desplazarán hacia el sur de la frontera mexicana, pero también subrayan que dichos empleos de cualquier manera se habrían ido con los "tigres" del este asiático.⁸ Los negociadores comerciales de Estados Unidos y Canadá,

⁶ Thomas Donoghue, "The case against a North American free trade", en *Columbia Journal of World Business*, junio de 1991, p. 93.

⁷ "Canadá defiende su acceso..."; y "Si de bajar costos se trata, empresas de EU prefieren trasladarse a México", *El Financiero*, 2 de septiembre de 1992.

⁸ "Free-trade talks threaten to become a free-for-all", *Business Week*, 15 de abril de 1991.

Carla Hills y Julius Kats, reflejan la actitud de los actuales gobiernos cuando califican de "muy exagerada" la inquietud de los grupos obreros. Y, si bien admiten que habrá pérdida de empleos, principalmente en los sectores de frutos, textil y del vidrio, también insisten en que el impacto general beneficiará enormemente a ambas economías y que, de hecho, se generarán empleos.⁹ Ciertos estudios han corroborado la afirmación de que la pérdida de empleos será reducida, pero también han reconocido que las industrias de mano de obra intensiva, en general, son las que recibirán toda la carga del ajuste en el caso de la firma del TLCAN.¹⁰

El actual traslado de casi cuarenta productores de pinturas, de la cuenca de Los Ángeles (una industria que da empleo a 63 000 trabajadores y genera ingresos anuales de 1 300 millones de dólares) hacia la región de las maquiladoras, a fin de aprovechar los costos más bajos de mano de obra y evitar las normas ambientales de Estados Unidos, pone en duda las aseveraciones de los gobiernos de Bush y Mulroney.¹¹ Los sindicatos sostienen que este tipo de reubicaciones es sólo un capítulo de la larga historia de desplazamientos de empleo hacia México, que se ha dado durante el decenio de los ochenta. Y los grupos sindicales se niegan a olvidar esta historia, pese a las palabras alentadoras de los gobernantes en turno o de los estudios que éstos citan, y sostienen que el libre comercio en América del Norte será la causa de la pérdida de empleos y del deterioro de los salarios en la manufactura, tanto en Canadá como en Estados Unidos. Asimismo, las recientes declaraciones hechas por las empresas Smith Corona y Zenith Electronics Corporation, en el sentido de que, en el caso de que se firme el TLCAN, llevarán sus plantas de producción a México, no hacen sino confirmar aún más los temores de dichos grupos.¹²

Sin embargo, una mano de obra barata no es el único atractivo que ofrece México. Los grupos sindicales, ecologistas y pro-

⁹ "Committee asks...", p. 362.

¹⁰ "Job loss from pact is called small", *New York Times*, 17 de agosto de 1992.

¹¹ Richard Rothstein, "Exporting jobs and pollution to Mexico", *New Perspectives Quarterly*, invierno de 1991, p. 33.

¹² "Si de bajar costos..."

tectores de la salud argumentan que, en México, los fabricantes pueden eludir fácilmente disposiciones sociales tales como el seguro de desempleo, las prestaciones a los trabajadores, la seguridad en el lugar de trabajo y la debida protección ambiental, a causa de la débil estructura normativa mexicana. Dichas disposiciones de protección social indudablemente elevan el costo de la producción, pero, como los detractores del TLCAN continúan recordándonos, éstas se han vuelto parte “de lo que nosotros, como sociedad, somos ahora”.¹³

Si bien los temores de los sindicatos y de los grupos ecologistas de América del Norte no han sido plenamente sustentados, los detractores del TLCAN refieren la experiencia de la industria maquiladora, como evidencia del peligro que representa el libre comercio. La prensa de Estados Unidos ha documentado ampliamente los abusos ecológicos que ciertas empresas de ese país han cometido en la región. La Asociación Médica Estadunidense recientemente describió la frontera mexicana como “una verdadera letrina y un foco de enfermedades infecciosas [...] La contaminación incontrolada del aire y el agua está deteriorando rápida y gravemente la salud y la futura vitalidad económica en ambos lados de la frontera”.¹⁴

Un estudio realizado por el Fondo Nacional para la Campaña contra las Sustancias Tóxicas [National Toxics Campaign Fund] encontró que, en la ciudad de Nuevo Laredo, donde actualmente operan 70 maquiladoras, cada día se vierten en el río Bravo 20 millones de galones de aguas negras. Los niveles de contaminación fecal en la corriente exceden con frecuencia 100 veces las normas de salud pública, y el río resulta inseguro hasta 26.6 km corriente abajo. En ciertos canales de Matamoros, que ciertas maquiladoras de propiedad estadounidense emplean como desagües de desechos tóxicos, los “niveles de pH [son] tan severos que el contacto puede causar quemaduras ácidas o cáusticas en la piel”.¹⁵

¹³ “Labor groups pan Mexico pact”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 30 de junio de 1990.

¹⁴ Donoghue, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵ Mexico-US Committee on Occupational and Environmental Health, *The need and opportunities for leveraging corporate performance on occupational and environmental health in Mexico*, 1992, p. 14.

El medio ambiente y el suministro de agua a tal grado contaminadas han provocado efectos devastadores en la salud de las comunidades pobres que rodean a las maquiladoras, y sus efectos negativos se han dejado sentir en ambos lados de la frontera. Un estudio realizado en la zona fronteriza de Estados Unidos mostró que, en ciertas colonias, 35% de los niños de alrededor de ocho años se ha enfermado de hepatitis A, y a la edad de 35, 85% de los residentes ha padecido esta enfermedad. Asimismo, las tasas de disentería y tuberculosis alcanzan una proporción de tres veces el promedio nacional.¹⁶ Y, lo que resulta aún más alarmante es que en el área de Matamoros recientemente se presentó un brote de bebés anacefálicos, que nacieron sin algunas partes del cerebro o sin la totalidad del mismo. La tasa de incidencia de este fatal defecto de nacimiento ascendió a 20 veces más de lo previsto, y tal vez esté relacionado con ciertos contaminantes con los que estuvieron en contacto las madres al trabajar en las plantas maquiladoras.¹⁷

Los defensores del medio ambiente, la salud y el trabajo de América del Norte temen las consecuencias del aumento de actividades en la zona de maquiladoras que traerá consigo la aprobación del TLCAN. Y los recientes esfuerzos por reducir al mínimo las posibles consecuencias ambientales y de salud de dicho tratado han dado por resultado tan sólo varios estudios que no son concluyentes. Uno de ellos, cuyos autores son Krueger y Grossman, intenta hacer un modelo de la probabilidad de mayor riesgo de daño sobre el medio ambiente y la salud en el trabajo.¹⁸ Las proyecciones de los investigadores, basadas en la relación entre las tendencias de la contaminación mundial y el PIB, son dudosas, debido a una falta de información sobre las admisiones de materias tóxicas, los estándares de contaminación o

¹⁶ Jan Gilbreath, "Planning for the border's future: The Mexican-US Integrated Border Environmental Plan", *US-Mexico Occasional Paper*, núm. 1, US-Mexico Policy Studies Program, Austin, LBJ School of Public Affairs, University of Texas, 1992.

¹⁷ *Ibidem*, p. 23; "In the shadow of the maquiladoras", *Business Week*, 7 de septiembre de 1992.

¹⁸ Gene Grossman y Alan Krueger, "Environmental impacts of a North American Free Trade Agreement", *Working Paper*, núm. 3914, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1991.

las condiciones de salud reales en México. Las deficiencias que presenta este estudio simplemente destacan la debilidad de la estructura normativa mexicana en materia de salud ambiental y seguridad, en lugar de disipar las preocupaciones de los ambientalistas.

Un informe de la General Accounting Office de Estados Unidos, sobre la eficacia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) de México, presenta pruebas de la débil vigilancia que se hace de la industria maquiladora. El informe señala que, de las 1 035 plantas de propiedad estadounidense que generan desperdicios tóxicos en la zona libre de la frontera, sólo 33% presentaron documentos legales ante la Sedue en 1990, y menos de 20% de éstas pudieron demostrar que se habían deshecho adecuadamente de dichos desperdicios.¹⁹ Otro informe elaborado por la Environmental Protection Agency de Estados Unidos añade que, pese a la existencia de una ley mexicana que exige que los desperdicios tóxicos generados por maquiladoras de propiedad estadounidense sean enviados a Estados Unidos, sólo 1% de las maquiladoras ubicadas en los estados fronterizos de Baja California Norte y Sonora registraron dicha transferencia.²⁰

En respuesta a las presiones internacionales respecto a las débiles medidas de protección ambiental que se aplican en México, el presidente Salinas llevó a cabo varias reformas dentro de la Sedue, a las cuales se dio amplia publicidad. Entre 1989 y 1991, el gobierno mexicano realizó 980 cierres temporales y 82 permanentes, por incumplimiento de las normas de la Sedue; aumentó ocho veces el presupuesto de la Secretaría, y se hicieron planes para una contratación adicional de 100 inspectores de salud ambiental.²¹ Pero, pese a la apariencia de que existe un nuevo compromiso con la seguridad y la salud ambiental, los expertos en medio ambiente, como Roberto Sánchez, sostienen que la es-

¹⁹ United States Government Accounting Office, *Management of maquiladoras' waste hampered by lack of information*, febrero de 1992, p. 7.

²⁰ Roberto Sánchez, "Binational management of hazardous waste: the maquiladora industry at the US-Mexico border", en *Environmental Management*, vol. 14, núm. 4, 1990, p. 447.

²¹ United States Environmental Protection Agency, *Memorandum: free trade negotiations with Mexico: environmental matters*, febrero de 1992, pp. 3 y 4.

estructura normativa de la Sedue no cuenta aún ni con los fondos ni con la organización necesarios para manejar el gran número de compañías estadounidenses que entrarían en el país en el caso de la firma del TLCAN. Sánchez advierte que, de no crearse una comisión reglamentaria binacional con amplias concesiones presupuestarias por parte de ambos gobiernos, el problema tenderá únicamente a empeorar con la liberación de las inversiones y el comercio.²²

Diversos destacados ambientalistas mexicanos y organizaciones estadounidenses de profesionistas (como la Asociación Médica Estadunidense) se han unido a Sánchez para solicitar que se añada un capítulo sobre medio ambiente a las negociaciones comerciales. Por medio de éste se establecería una comisión reglamentaria binacional para proteger el interior del territorio mexicano de los patrones de daño por contaminación que se han observado en la frontera.²³ Y, si bien Carlos Salinas ha expresado su interés al respecto, tanto él como sus contrapartes de América del Norte han dejado, en su mayor parte, los temas relativos a medio ambiente, trabajo, migración y salud fuera del TLCAN, insistiendo en que tales temas sociales no entran dentro del contexto de un tratado comercial.²⁴

La intransigencia del gobierno frente a este asunto ha agudizado en México la resistencia a la firma de un TLCAN con Estados Unidos. Actualmente, una coalición de partidos de oposición, sindicatos y grupos ecologistas está haciendo campaña contra el tratado en Estados Unidos, y sostienen que éste afectará las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos, llevará a la quiebra a muchas pequeñas empresas del país que no pueden competir con las transnacionales estadounidenses y legitimará la

²² Roberto Sánchez, "El Tratado de Libre Comercio en América del Norte y el medio ambiente de la frontera", en *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1991, pp. 25 y 26.

²³ Manuel Garica Urrutia M., "Impactos democráticos en el proceso de integración del continente americano: el TLC en México", y Miriam Alfie, "En busca de un desarrollo sustentable dentro del Tratado de Libre Comercio", en *El Cotidiano*, núm. 47, mayo de 1992, pp. 72-81; "A permanent US-Mexico border environmental health commission", *Journal of the American Medical Association*, 27 de junio de 1990, pp. 3319 y 3320.

²⁴ "A New Hope...", p. 5.

“dictadura” de un partido único institucionalizado.²⁵ Luis Álvarez, líder del Partido Acción Nacional (PAN), propone que se permita a los observadores internacionales estar presentes en las elecciones de México, bajo el lema de “no al libre comercio si no hay elecciones libres”.²⁶ Asimismo, el presidente del Partido Revolucionario Democrático (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas, ha atacado al gobierno de Salinas por su proyecto de llevar a cabo una liberación dramática de la economía sin las reformas políticas y sociales correspondientes.

En un discurso pronunciado en Canadá, en 1991, Cárdenas criticó la irresponsabilidad de la agenda de libre comercio del PRI:

El gobierno mexicano hace gala de los bajos salarios, las prácticas sindicales antidemocráticas, las insalubres y peligrosas condiciones de trabajo y la falta de protección a los consumidores, como cualidades o “ventajas comparativas” en la lucha por la competitividad internacional.²⁷

Cárdenas no se opone a la expansión del comercio ni a las relaciones de inversión, simplemente sostiene que tales relaciones debieran abarcar más que el flujo de servicios, bienes y capital.²⁸

En lugar del TLCAN actualmente negociado, él propone un pacto continental de desarrollo y comercio, el cual indudablemente tendería a estimular las relaciones trilaterales de comercio e inversión, pero también establecería una carta social, basada en estándares comunes de trabajo, medio ambiente y salud; crearía un mecanismo trilateral de resolución de disputas, y establecería un fondo estructural similar al creado por la Comunidad Económica Europea (CEE), a fin de estimular el desarrollo de la infraestructura y garantizar el movimiento de la mano de obra entre las tres naciones. Cárdenas considera que sólo por medio de este tipo de acuerdo mixto de comercio y desarrollo puede garantizarse el progreso económico y político; un acuerdo

²⁵ Cuauhtémoc Cárdenas, “Free trade is not enough”, en *New Perspectives Quarterly*, invierno de 1991, pp. 19 y 23.

²⁶ Luis Álvarez, “Free trade without free debate”, *ibidem*, p. 23.

²⁷ *Ibidem*, p. 24.

²⁸ Cuauhtémoc Cárdenas, “Iniciativa continental de desarrollo y comercio”, texto de un discurso pronunciado en Nueva York, 8 de febrero de 1991, p. 2.

que abra las relaciones comerciales, proteja a los trabajadores y al medio ambiente de los tres países y preste atención a las enormes disparidades entre los países en salarios e infraestructura.²⁹

Y, pese a ser ignoradas por el gobierno de Salinas, algunas de las propuestas de Cárdenas han sido bien acogidas en el norte de la frontera mexicana. Así, en la Resolución 146 de la Cámara, que fue aprobada junto con la “vía rápida” para las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá, se exige al presidente Bush que el TLCAN dé la debida protección a los trabajadores, al medio ambiente y a las normas de salud y seguridad, so pena de suspender los procedimientos de la “vía rápida”.³⁰ Varios representantes estadounidenses de estados industriales introdujeron la Resolución 4833, cuyo propósito es “incluir, como parte de los objetivos de Estados Unidos en las negociaciones de libre comercio en América del Norte, ciertos límites de protección respecto a los derechos de los trabajadores, los estándares agrícolas y la calidad ambiental”, mediante el establecimiento de un mecanismo trinacional de resolución de disputas que investigue y haga cumplir dichas medidas de protección social.³¹

Estos esfuerzos del Congreso son apoyados por grupos sindicales de los tres países, que favorecen tanto el establecimiento de un fondo estructural que se guíe por el precedente de la CEE, como la estipulación, dentro del texto del TLCAN, de ciertos derechos básicos en cuanto a un salario mínimo aceptable, asistencia social, negociación colectiva, capacitación vocacional y prácticas de salud y seguridad.³² En opinión de sus proponentes, un convenio social de este tipo protegería a los trabajadores mexicanos, canadienses y estadounidenses de las manipulaciones del

²⁹ *Ibidem*, pp. 7, 12-14 y Cárdenas, “La opinión pública y las negociaciones del TLC: alternativas ciudadanas”, discurso pronunciado en Zacatecas, 27 de octubre de 1991, pp. 4 y 5.

³⁰ David S. Cloud, “Lopsided vote seen signaling win for Bush on fast track”, en *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18 de mayo de 1991, p. 1358 y, del mismo autor, “Hill gives Bush green light to negotiate trade pacts”, *ibidem*, 25 de mayo de 1991, p. 1258.

³¹ United States Congress, “The North American Environmental, Labor and Agricultural Standards Act of 1992”; House Resolution 4883, 2 de abril de 1992.

³² Donoghue, “The case against...”, p. 94.

capital internacional y tendería a equilibrar las grandes disparidades en cuanto a ingreso y desarrollo que caracterizan a la zona de América del Norte.

Y puesto que, a lo largo de Norteamérica, el tema de una carta de derechos sociales y un fondo estructural ha dominado el debate sobre el libre comercio, consideramos que vale la pena analizar la experiencia de la integración europea. Desde su origen, con la firma del Tratado de Roma en marzo de 1957, la CEE ha estado comprometida de manera resuelta con una política social comunitaria tendiente a definir las normas ambientales, de salud y de trabajo, así como a combatir la desigualdad regional.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CEE

Aun cuando el Tratado de Roma no contiene propiamente una carta social, sí define ciertas medidas de protección social para todos los trabajadores de la CEE. A fin de posibilitar el mercado común, el tratado establece el derecho al libre tránsito de trabajadores por todos los países miembros de la CEE, y dicho movimiento está acompañado por las garantías comunitarias del derecho al seguro social, sea cual sea el estado miembro en el que resida el trabajador; la protección contra la discriminación por motivo de la nacionalidad; y una remuneración igual al desempeñar el mismo trabajo, independientemente del sexo del trabajador (artículos 48, 49 y 119).³³ El objetivo general de esta nueva política social europea es “promover la elevación de las condiciones de vida y empleo de los trabajadores, a fin de igualarlas en una dirección ascendente” (artículo 117).³⁴

La colaboración entre los estados miembros para el logro de este objetivo comprende tareas tales como el estudio y evaluación de toda iniciativa relativa a “empleo, legislación laboral y condiciones de trabajo, capacitación ocupacional continua, segu-

³³ Paul Minet, *Full text of the Rome Treaty and an ABC of the Common Market*, Londres, Christopher Johnson Publishers, 1961, pp. 34-36.

³⁴ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

ridad social, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades, higiene industrial, legislación sindical y negociación colectiva entre patrones y trabajadores” (artículo 118).³⁵ Si bien, hasta este momento de la historia de la CEE, los instrumentos para la resolución de tales temas sociales se limitan a “estudios, opiniones y organización de consultas”, el Tratado de Roma también ofrece ciertas garantías concretas. Así, por ejemplo, asegura un “nivel justo de vida para la población agrícola”, aun cuando eso signifique subsidios a los salarios de las personas que trabajan en dichas actividades (artículo 39).³⁶

Establecida como resultado del Tratado de Roma, la Carta Social Europea de 1961 representa un texto más acabado que los acuerdos sociales contenidos en el primero. En sus líneas iniciales, la Carta Social declara que la misión social de la CEE es “lograr una unión más estrecha entre los estados miembros, con el objeto de salvaguardar y promover los ideales y principios de la herencia común europea que favorece el progreso social y económico”.³⁷ Esta vaga declaración introductoria se traduce en 19 artículos que formalizan medidas de protección social para todos los ciudadanos de la CEE, independientemente de su situación laboral. En un breve resumen, la Carta Social garantiza a todos los ciudadanos de la CEE el derecho a: la libertad de empleo y de movimiento dentro de la Comunidad; condiciones iguales de trabajo sin importar la nacionalidad o el sexo; seguridad social y seguro médico; condiciones de seguridad e higiene en el lugar de trabajo; un salario aceptable para el trabajador y un nivel de vida aceptable para su familia; membresía en sindicatos nacionales e internacionales; negociación colectiva, y programas de capacitación laboral. Asimismo, la Carta Social prevé la protección social y económica de los niños, adolescentes, mujeres embarazadas y ancianos, a la vez que busca integrar a los minusválidos en la vida social y profesional.³⁸

³⁵ *Ibidem*, p. 70.

³⁶ *Ibidem*, p. 26.

³⁷ Manuel Lezertúa y José Vida Soria, *La Carta Social Europea en la perspectiva de la Europa del año 2000*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 249.

³⁸ *Ibidem*, pp. 250 y 251.

Aun cuando tales medidas de protección social fueron inscritas en el tratado desde 1961, el proceso de traducirlas en una legislación comunitaria requirió cierto tiempo. Hasta mediados de los ochenta fue cuando algunos estados miembros de la CEE se adhirieron al texto íntegro de la Carta. Sin embargo, la aceptación del Acta Única Europea de 1987 aceleró la integración del continente e hizo de la armonización de los derechos sociales y laborales un tema central. En diciembre de 1989, el Consejo Europeo (salvo el Reino Unido) adoptó la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, que finalmente transformó las disposiciones de la Carta Social Europea de 1961 de lineamientos comunitarios en garantías de derechos dentro de la CEE.³⁹

Aún hoy en día continúan los esfuerzos por brindar seguridad y salud a todos los ciudadanos y trabajadores de la CEE. Desde la adopción de la Carta Comunitaria de 1989, el Consejo Europeo ha definido cinco normas obligatorias que establecen requerimientos básicos de salud y seguridad en el lugar de trabajo.⁴⁰ Más aún, el Consejo actualmente está analizando ciertas disposiciones adicionales para establecer el pago de dispensa por maternidad, limitaciones de lugar durante horas de trabajo y para garantizar estrictas medidas de seguridad en el sitio de trabajo a las mujeres embarazadas.⁴¹

Sin embargo, para comprender cabalmente la política social europea se requiere algo más que un simple repaso de las disposiciones legales contenidas en los diversos tratados y enmiendas, empezando por el Tratado de Roma. El Fondo Estructural Europeo, el principal instrumento financiero y de desarrollo utilizado para implantar el espíritu de diversos pactos de la CEE, también debe ser analizado. Un breve panorama de la historia y el propósito de este fondo destacará la importancia del papel social e ilustrará la relevancia que tiene la política social europea

³⁹ Comisión de la Comunidad Europea (CCE), *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, mayo de 1990, pp. 2-4.

⁴⁰ CCE, *Salud y seguridad en el trabajo en la Comunidad Europea*, marzo de 1990, p. 3.

⁴¹ *Carta Comunitaria de...*, p. 5.

para las tres naciones que actualmente contemplan la firma de un tratado comercial.

Definido por vez primera en el texto del Tratado de Roma, el Fondo Estructural Europeo se dividió en varios organismos autónomos, cada uno de los cuales atiende un conjunto diferente de intereses de la CEE. El Fondo Europeo de Lineamientos y Garantías Agrícolas (FELGA) tuvo como función principal establecer una política agrícola común, desarrollar técnicas agrícolas racionales, aumentar la productividad y optimizar el uso de los factores de producción, específicamente de la mano de obra.⁴² El Fondo Social Europeo fue creado principalmente para promover el empleo y la movilidad de los trabajadores en el Mercado Común, mediante la política de capacitación profesional y empleo transnacional. Dicho fondo fue utilizado en gran medida para combatir el desempleo dentro de la CEE, especialmente en las regiones económicamente rezagadas, en las que la industria se hallaba en declive.⁴³ Tal objetivo requería que se diera especial atención a los problemas de empleo que enfrentaba la juventud de todos los estados miembros. Y, a fin de lograr sus objetivos, desde su inicio hasta el decenio de los ochenta el Fondo Social Europeo asignó 75% de sus recursos a promover las oportunidades de empleo para los jóvenes de menos de 25 años.⁴⁴ Las actividades de este fondo recibieron la ayuda directa de los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones, que fue establecido por el Tratado de Roma con el fin de colaborar "al desarrollo equilibrado y ágil del Mercado Común [...] por medio del otorgamiento de préstamos y garantías, con fines no lucrativos".⁴⁵

Cuando se firmó el Tratado de Roma, la política social de la CEE fue concebida como la base para el desarrollo de una unión económica común, en tanto que las medidas que contemplaba (es decir, la Carta Social y el Fondo Estructural) eran las herramientas que garantizarían que dicha unión no diera origen a

⁴² CCE, *Report and proposals on ways of increasing the effectiveness of the Community's Structural Fund*, 1981, p. 5.

⁴³ CCE, *The social policy of the European Community*, 1981, p. 23.

⁴⁴ *Report and proposals...*, p. 9.

⁴⁵ Minet, *op. cit.*, p. 74.

una comunidad con dos niveles.⁴⁶ Pero, pese a sus intenciones originales y a las actividades financieras del Fondo Estructural, los dirigentes de los estados miembros se dieron cuenta, a principios del decenio de los setenta, que las disparidades regionales continuaban siendo un obstáculo que impedía llegar a un mercado común. Las conversaciones sostenidas durante la reunión cumbre de París, en 1972, confirmaron tales preocupaciones, por lo que se publicó un memorándum del Consejo Europeo, en el que se declaraba:

Los mandatarios de los estados o los gobiernos convienen en que se debe dar prioridad al objetivo de corregir, dentro de la CEE, los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar a la realización de una unión económica y monetaria.⁴⁷

Las disparidades en los ingresos, el PIB per cápita y las tasas de desempleo entre los estados miembros habían alcanzado proporciones alarmantes. Tan sólo la diferencia entre las regiones más ricas de Alemania y las más pobres de Italia era de 5 a 1. Y el reconocimiento de que tales desequilibrios amenazaban la posibilidad de un mercado común indujo a la integración de políticas regionales de los estados miembros, bajo la rúbrica de una nueva rama del Fondo Estructural, a saber, el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDR).⁴⁸

Desde su inicio, el FEDR enfrentó varias dificultades. En primer lugar, no podía funcionar como un simple mecanismo de redistribución; la sola apariencia de que se trataba de una redistribución de los ingresos habría resultado políticamente inaceptable para las élites europeas.⁴⁹ En segundo lugar, la ausencia en el Tratado de Roma de un capítulo específico a desequilibrios regionales hacía más compleja la creación de una comisión reglamentaria adecuada para vigilar dicha tarea. En tercer lugar, se debía acoplar el FEDR a las facetas ya existentes del Fondo Estructural.

⁴⁶ Lezertúa y Socia, *op. cit.*, pp. 43 y 61.

⁴⁷ Ross B. Talbot, "The European Community's Regional Fund: a study in the politics of redistribution", en *Progress in Planning*, vol. 8, 1977, p. 187.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 187 y 188.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 188.

tural. En cuarto lugar, se debía llegar a un difícil consenso de todos los países integrantes, en favor de la misión real de tal fondo regional.⁵⁰

Para apoyar el prolongado proceso burocrático, los dirigentes de la CEE no dejaron de insistir en que, a menos de que todos los países y regiones miembros compartieran el mismo bienestar dentro de la CEE, la unión económica y política no sería duradera.⁵¹ Un “europeísta” ardiente defendió con elocuencia la función del fondo, al declarar que la política regional comunitaria:

...debería ser lo que el corazón es al cuerpo humano. Así como aquél bombea la sangre vital a todas las partes del organismo, así la política regional debería tener como objetivo reanimar la vida económica de las regiones a las que ésta se les ha negado.⁵²

Las amplias encuestas de opinión pública realizadas durante la creación del FEDR hicieron evidente una amplia base de apoyo popular, y entre 60 y 90% de los encuestados en todos los estados miembros calificaron “la disminución de las diferencias entre las regiones desarrolladas y las menos desarrolladas de los países miembros” como algo muy importante para el éxito de la Comunidad Económica Europea”.⁵³ El FEDR fue aprobado dado que todos los europeos y sus dirigentes comprendieron claramente que la cooperación política y social sólo era posible si las disparidades en el bienestar y el desarrollo eran resueltas por medio de las instituciones comunitarias.

Aprovechando el ímpetu político que obtuvo con la creación del FEDR, el Fondo Estructural empezó a ganar importancia financiera a mediados de los setenta. Entre 1974 y 1982, el fondo creció 12 veces en términos nominales y cuatro veces en términos reales, y la mayor parte de los fondos se destinaron a los países y regiones menos desarrollados. El porcentaje de los subsidios que se dirigieron a Italia, Irlanda, el Reino Unido y Grecia

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 190-198.

⁵¹ *Ibidem*, p. 193.

⁵² *Ibidem*, p. 194.

⁵³ *Ibidem*, p. 209.

aumentó de 40 a 70% durante este periodo, a la vez que estas naciones recibieron también 75% de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. A principios del decenio de los ochenta, el importe de la ayuda destinada a las regiones subdesarrolladas llegó a niveles muy considerables, que representaron con frecuencia entre 2 y 4% del PIB per cápita.⁵⁴

Pero los éxitos logrados en los setenta se vieron interrumpidos por los hechos que ocurrieron en el siguiente decenio. La recesión mundial y el ingreso de España y Portugal en el Mercado Común durante los ochenta significaron una prueba de la resolución de la CEE de continuar desarrollando las oportunidades de infraestructura y empleo de sus países miembros y regiones más pobres. Y, una vez más, la CEE optó por ampliar los objetivos y financiamiento de su Fondo Estructural, a fin de adaptarse a los nuevos retos sociales y económicos que enfrentaba.

La reforma de 1988 al Fondo Estructural Europeo constituyó una parte integral del Acta Única Europea. Ésta enmendó el texto original del Tratado de Roma, reformulando los objetivos básicos de los instrumentos financieros existentes. Una nueva Europa requería nuevos objetivos para su Fondo Estructural, relativos específicamente a:

1. La promoción del desarrollo y del ajuste estructural de las regiones con rezago.
2. La conversión de las regiones, zonas fronterizas o partes de regiones que estuvieran seriamente afectadas por el debilitamiento industrial.
3. El combate del desempleo a largo plazo.
4. La promoción de la integración laboral de los jóvenes.
5. Y, con vistas a reformar la política agrícola común:
 - a) Acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas.
 - b) Promover el desarrollo de las áreas rurales.⁵⁵

Para dar un ejemplo de su compromiso por lograr este grupo de objetivos y una integración social y económica más permanente, entre 1987 y 1992 la CEE duplicó los gastos proyectados

⁵⁴ *Report and proposals...*, pp. 5-7.

⁵⁵ CCE, *European Social Fund, 1990-1992*, 1990, pp. 5-7.

para el Fondo Estructural.⁵⁶ En 1991 manejaba 13 000 millones de ecus, es decir, casi 25% del presupuesto total de la Comunidad.⁵⁷ De dicho presupuesto, 80% de los recursos del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y 50% de los recursos sumados del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Lineamientos y Garantías Agrícolas fueron destinados al mejoramiento de las regiones subdesarrolladas de la CEE y al logro de los primeros dos objetivos de la lista arriba mencionada.⁵⁸ Y, a medida que se aproximaba el año de 1992, la CEE se mostró más comprometida que nunca en elevar el nivel de vida de todos sus ciudadanos.

Pero, ¿cómo se puede evaluar este experimento social, que superó por mucho las expectativas de la mayoría de los observadores internacionales, e incluso fue más allá de las esperanzas que tenían sus más ardientes promotores? Las estadísticas de la Comisión Europea revelan toda una diversidad de logros obtenidos por el Fondo Estructural. Los salarios reales y el PIB per cápita se elevaron más rápido en los países miembros que padecían el más grave subdesarrollo estructural y, de ellos, Italia fue la nación que recibió los mayores beneficios.⁵⁹ Durante la primera administración del Fondo Social Europeo (1960-1974), 1.1 millones de desempleados encontraron trabajo por medio de los fondos de las comunidades (850 000 de ellos eran trabajadores italianos), y 800 000 personas que buscaban empleo fueron reinstaladas.⁶⁰ Por medio de las actividades del Fondo Social, durante los dos siguientes decenios se crearon otras 840 000 fuentes de trabajo para los desempleados europeos y, en fecha reciente, se redujo la tasa de desempleo entre los jóvenes de menos de 25 años de edad, de 21% en 1987 a 16% en 1990.⁶¹ A su vez, el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional ha invertido, desde su nacimiento, considerables recursos para revitalizar áreas industrial-

⁵⁶ CCE, *Fondo Europeo de Desarrollo Regional: decimocuarto informe anual*, 1988, p. 64.

⁵⁷ CCE, *El desafío social*, mayo de 1991, p. 2.

⁵⁸ *Fondo Europeo de...*, pp. 84-87.

⁵⁹ *The social policy...*, p. 5.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

⁶¹ *El desafío social*, p. 2.

mente deterioradas y estimular zonas necesitadas de desarrollo estructural, recursos que con frecuencia elevan el PIB de la zona beneficiada entre 3 y 4%.⁶² Además de una cantidad impresionante de puentes, autopistas, plantas de energía, parques industriales y redes de comunicación, esparcidas a lo largo de la CEE, el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional ha creado 900 000 empleos en áreas deprimidas o subdesarrolladas.⁶³

La puesta en vigor de la Carta Social Europea también ha dado resultados tangibles. Los principios de movilidad de los trabajadores dentro de la CEE, de acceso al seguro social y de remuneración igual para un trabajo igual, sin importar el sexo, se han transformado, a lo largo de los años, de objetivos sociales en derechos garantizados de que gozan todos los ciudadanos de la CEE.⁶⁴ Con base en un acuerdo colectivo, las horas de trabajo y las vacaciones pagadas son uniformes (entre 38 y 45 horas por semana, y de 24 a 30 días de vacaciones anuales pagadas).⁶⁵ Asimismo, la protección de la salud de los obreros industriales también ha sido uniformada entre los estados miembros, y los accidentes mortales y no mortales se han reducido en 50%.⁶⁶ El establecimiento de estrictas normas de salud ambiental entre los gobiernos ha frenado la reubicación de industrias contaminantes en otras regiones de la CEE para aprovechar reglamentos o medidas de aplicación más débiles.⁶⁷ Pero, lo que es más importante, las medidas de protección de la Carta Social se han ganado el corazón y la mente de la mayoría de los ciudadanos de la CEE. Una encuesta realizada en 1990 mostró que, en todos los países miembros, tres de cada cuatro europeos apoyan este convenio social internacional.⁶⁸

Este listado de estadísticas no puede, con todo, hacer justicia a la CEE o a su política social. El éxito del experimento europeo en cuanto a la integración social y económica radica en la expan-

⁶² *European Social...*, p. 27.

⁶³ *Fondo Europeo de...*, p. 47.

⁶⁴ *Carta Comunitaria de...*, pp. 12-14.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁶ *The social policy...*, p. 38.

⁶⁷ *Salud y seguridad...*, p. 3.

⁶⁸ *El desafío social*, p. 6.

sividad de la voluntad institucional y política, y de los enormes obstáculos políticos que debe superar. Hace cuarenta años, la mayor parte de Europa aún sufría los efectos de una espantosa guerra mundial; hoy en día, esta comunidad se prepara para ser el bloque comercial y el mercado común más grande del mundo. Su éxito sirve de modelo para todos aquellos estados que contemplan la posibilidad de una mayor integración económica y social, en el nivel regional.

UNA CARTA SOCIAL Y UN FONDO ESTRUCTURAL PARA AMÉRICA DEL NORTE

Para todos aquellos que aprecian las obvias lecciones de la integración europea, la versión del TLCAN, concluida el 12 de agosto de 1992, resultó una desilusión. Si bien el texto del tratado prevé la creación de un mecanismo para la resolución de disputas trilaterales en materia ambiental, hace muy poco por integrar la normatividad y cumplimiento de las prácticas ambientales en las tres naciones signatarias. Asimismo, el TLCAN ignora los llamados a una armonización de las prácticas laborales a través de las fronteras y a un aumento del salario mínimo en México, a la vez que la movilidad laboral se limita a un pequeño grupo de profesionistas e investigadores. No se hace mención de ningún tipo de carta social que sirva para estandarizar los asuntos laborales, de salud y ambientales, ni tampoco se habla de un fondo estructural que lleve a aumentar la integración social y económica.⁶⁹

El TLCAN se apega a las declaraciones de Salinas de Gortari, Bush y Mulroney. Desde el principio, éstos afirmaron que el TLCAN se limitaría a ser un acuerdo comercial, únicamente referido al movimiento de bienes y servicios. Este tipo de acuerdo, dicen, no implicaría el grado de integración que se ha experimentado en el caso europeo.⁷⁰ Si el TLCAN realmente significara sólo ciertos ajustes a las actividades de exportación e importa-

⁶⁹ "Economic accord reached by US, Mexico, and Canada lowering trade barriers", *New York Times*, 13 de agosto de 1992.

⁷⁰ "A new hope...", pp. 4 y 5.

ción, este argumento podría resultar convincente. Pero la presencia en el mismo de cláusulas que liberan considerablemente el flujo de capital extranjero a México convierte al tratado en un asunto más serio.⁷¹

Los posibles efectos negativos de una mayor inversión de Estados Unidos y Canadá en México es algo que ha preocupado a los grupos ecologistas, a los sindicatos y a los defensores de la salud, desde el inicio de las negociaciones del TLCAN. Estos grupos temían que el tratado no definiera ningún tipo de reglamentos sociales a la vez que liberara la inversión extranjera, como ha sucedido, y que este tipo de acuerdo invitaría a los fabricantes estadounidenses y canadienses a transferir sus plantas de producción a México, a fin de aprovechar la mano de obra barata y la estructura normativa menos eficiente que existen en México.

Tal temor de que el TLCAN dejaría a los trabajadores de Estados Unidos y Canadá sin empleo y estimularía la explotación de los trabajadores mexicanos indujo a la acción al Congreso estadounidense durante el debate relativo a la aprobación de la "vía rápida" para las negociaciones del TLCAN, en 1991. En la resolución 146, el Congreso exigió al presidente Bush que garantizara la protección de los trabajadores, del medio ambiente y de los estándares de salud y seguridad en las tres naciones, durante las pláticas sobre libre comercio, pues de lo contrario tendría que enfrentarse a la suspensión de la autoridad de la "vía rápida" y a la enmienda del tratado.⁷² Si bien el impacto de esta resolución no se reflejó en el texto del tratado, sí dio lugar a una serie de pláticas entre ciertos organismos gubernamentales de México y Estados Unidos en materia de normas de salud, trabajo y medio ambiente. Y, si bien los acuerdos a los que se llegó a partir de este conjunto paralelo de negociaciones no están contenidos en el texto del TLCAN, vale la pena que los analicemos, como parte del espíritu del tratado.

En una respuesta directa a la acción del Congreso, Salinas y Bush indicaron a los organismos de sus respectivos países, res-

⁷¹ "Cambio de nueve leyes; de cara al TLC", *Época*, 24 de agosto de 1992.

⁷² "Lopsided vote seen...", p. 1257.

ponsables de las normas sociales y de medio ambiente, que iniciaran pláticas sobre los temas de interés para ambas naciones. Varios meses después, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos firmaron el primero de dos “memorandos de entendimiento”, en los que se definían diversas iniciativas que habrían de ser realizadas en forma conjunta por ambas instituciones.

La declaración de la misión de este primer memorándum, según se expresaba, era tanto promover “los derechos e intereses de los trabajadores de los dos países, entre ellos, elevar el nivel de vida”, como garantizar “un lugar de trabajo seguro e higiénico, con las adecuadas prestaciones de seguridad social, médicas y monetarias”.⁷³ Entre los planes para lograr dichos objetivos, se encuentra la cooperación en las siguientes áreas:

...salud y seguridad en el trabajo; condiciones generales de trabajo, incluyendo estándares laborales y su cumplimiento; procedimientos para la resolución de conflictos laborales; acuerdos de negociación colectiva para el mejoramiento de las condiciones laborales; sistemas de seguridad social; instituciones crediticias para los trabajadores, a fin de que éstos puedan adquirir bienes de consumo impercederos y casas habitación.⁷⁴

El memorándum establece la realización de una serie de conferencias conjuntas, talleres y proyectos de investigación y de intercambio de información, profesionistas y especialistas, como la principal vía para la acción binacional en relación con estos temas laborales. Asimismo, declara que se ha dado prioridad a una acción conjunta para vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud, así como la ley mexicana sobre el trabajo de menores.⁷⁵

⁷³ United States Department of Labor, *Memorandum of understanding regarding cooperation between the Department of Labor of the United States of America and the Secretariat of Labor and Social Welfare of the United Mexican States*, 3 de mayo de 1991, sección I.

⁷⁴ *Ibidem*, sección III.

⁷⁵ United States Department of Labor, *Summary of key elements: the memorandum of understanding regarding cooperation between the Department of Labor and the Mexican Secretariat of Labor and Social Welfare*, 3 de mayo de 1991, p. 19.

Por otra parte, las muy escasas cláusulas relativas a temas ambientales incluidas en el TLCAN son reforzadas por medio de un segundo memorándum de entendimiento, que fue firmado por los dos principales organismos ambientales de México y Estados Unidos, a saber, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la Agencia para la Protección Ambiental (APA), respectivamente. Este memorándum tiene como base ciertos antecedentes de cooperación binacional en materia de ecología, tales como el establecimiento de la Comisión Internacional de Agua y Zonas Fronterizas, que atiende problemas sanitarios, y el Acuerdo Fronterizo sobre Medio Ambiente, de 1983, por medio del cual la Sedue y la APA vigilan los trabajos hechos en ambos lados de la frontera, relativos a la contaminación del aire y del agua, los desperdicios tóxicos y los derrames accidentales.⁷⁶

El establecimiento del Plan Ambiental de 1992 para la zona fronteriza de México y Estados Unidos constituye una parte integral del segundo memorándum. Éste incluye varios objetivos clave, tales como reducir la contaminación transfronteriza mediante un conjunto de nuevas iniciativas; aumentar la planificación, capacitación y educación conjunta, poniendo especial énfasis en la participación de las autoridades estatales y locales, así como del público en general; e incrementar tanto la comprensión del medio ambiente fronterizo como la conciencia pública respecto a los problemas ecológicos. Pero, quizás el aspecto más relevante de este plan es su compromiso para el reforzamiento de la normatividad de las leyes existentes en la APA y la Sedue, mediante el aumento de los esfuerzos conjuntos en su aplicación.⁷⁷

Las disposiciones de estos dos memorandos podrían significar un primer paso hacia la coordinación de las normas laborales y ambientales a través de las fronteras. Incluso se podrían equiparar algunas de las promesas contenidas en estos acuerdos con las primeras declaraciones que aparecen en el Tratado de Roma, y que después fueron formalizadas en la Carta Social Eu-

⁷⁶ *Memorandum: Free Trade...*, p. 10.

⁷⁷ United States Environmental Protection Agency, *Summary: Environmental Plan for the Mexican-US border area, first stage (1992-94)*, febrero de 1992, pp. 1-4.

ropea de 1961. Sin embargo, la naturaleza estrictamente cooperativa y no obligatoria de estos memorandos evita que se pueda hacer una comparación más estrecha con la experiencia europea. Las disposiciones sociales del Tratado de Roma y de la Carta Social Europea fueron formuladas dentro del tratado y establecidas como principio en la legislación comunitaria europea. Por su parte, los memorandos de Estados Unidos y México simplemente facilitan la cooperación entre los organismos gubernamentales y ninguna de las disposiciones incluidas en estos acuerdos puede ser aplicada con carácter de ley internacional. En resumen, los memorandos de entendimiento aún resultan insuficientes respecto a la política de integración social y ambiental que se requiere para manejar las relaciones entre los tres países, una vez que sea aprobado el TLCAN.⁷⁸ Afortunadamente, se están llevando a cabo esfuerzos por establecer una carta social para América del Norte, fuera del texto del TLCAN y del contenido de estos acuerdos paralelos.

Una reciente Ley del Congreso, introducida en abril de 1992 y denominada Ley de Normas Ambientales, Laborales y Agrícolas de Norteamérica, busca definir ciertos estándares, dentro del texto del TLCAN, incluyendo: a) la armonización de las principales normas laborales y ambientales de los tres países; b) la definición de todo rechazo o incumplimiento de estas normas a fin de ganar una ventaja comparativa, como una "conducta de práctica desleal de comercio", y c) la creación de un mecanismo para la resolución de disputas trilaterales, con el propósito de hacer cumplir los términos del TLCAN, así como de investigar y dictar fallos en relación con demandas de comercio desleal.⁷⁹ Si bien aún se debate dicha ley, su aprobación complementarí­a los dos memorandos de entendimiento y daría mayor fuerza a los es-

⁷⁸ Cabe hacer notar que el hecho de que Canadá esté ausente en estas negociaciones paralelas no refleja necesariamente una falta de voluntad por su parte para cooperar en los asuntos ambientales, de salud y de trabajo, sino que puede ser más bien atribuido a: a) el ingreso tardío de Canadá a las negociaciones del TLCAN, que ocurrió bastante después de que estas conversaciones "paralelas" hubieran comenzado y b) el que Canadá no tenga frontera con México, con los problemas sociales y ambientales que este hecho geográfico implica.

⁷⁹ "The North American Environmental...".

fuerzos del Congreso por lograr una integración tanto social como económica en América del Norte.

También se deben tomar en cuenta las acciones públicas que se realizan fuera de la esfera de las iniciativas gubernamentales. Actualmente, la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) es la mayor organización sindical que pide la creación de una carta social para Norteamérica. En 1988, este grupo inició sus esfuerzos por sindicalizar la industria maquiladora y elevar los salarios y las condiciones laborales de los obreros mexicanos, por medio del establecimiento de un comité conjunto de alto nivel con la CTM de México.⁸⁰ El resultado de esta colaboración, a saber, un estudio profundo de las condiciones de salud y trabajo a lo largo de la frontera de México y Estados Unidos,⁸¹ así como el intenso cabildeo realizado por la AFL-CIO, en Washington, D.C., en favor de los trabajadores mexicanos y estadounidenses, ha sido un elemento clave para motivar ciertas acciones del Congreso, tales como las dos resoluciones antes descritas.

La cooperación de la AFL-CIO y la CTM se ha visto complementada por el código *Estándares de conducta para las maquiladoras*, elaborado por el Consejo Nacional de Iglesias. Este documento busca influir en la conducta de las empresas estadounidenses ubicadas en la frontera mexicana, mediante la promoción de:

...prácticas sociales responsables, que garanticen un ambiente seguro en ambos lados de la frontera, así como seguridad en las condiciones de trabajo, dentro de las maquiladoras, y un adecuado nivel de vida para los empleados de las mismas.⁸²

Aun cuando este código no ha podido lograr gran cosa, debido a la falta de apoyo general de las empresas a dicha iniciativa, demuestra un compromiso cívico muy importante para lograr

⁸⁰ *Summary of key elements...*, p. 10.

⁸¹ Véase Leslie Kocha, *The maquiladoras and toxics: the hidden costs of production South of the border*, publicación núm. 186, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, febrero de 1991.

⁸² National Council of Churches, *The maquiladora standards of conduct*, 1991.

que se definan normas sociales mínimas en ambos lados de la frontera.⁸³

Finalmente, también existen las iniciativas de investigación por parte del Comité México-Estados Unidos sobre Salud Ambiental y Ocupacional, el cual está integrado por representantes académicos y empresariales de ambos países, y se dedica a identificar peligros ambientales y laborales relacionados con el comercio transfronterizo; a inducir un diálogo constructivo entre las instituciones privadas y públicas de los dos países; y a promover iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que tiendan a estimular la salud ambiental y ocupacional.⁸⁴ Las actividades de este comité significan un importante esfuerzo para establecer los vínculos académicos y gubernamentales transnacionales que serían esenciales como apoyo para una carta social de América del Norte.

Tales iniciativas públicas y privadas han conducido la agenda trilateral hacia un acuerdo social norteamericano, pese a las omisiones del TLCAN. Y, si bien no es posible que la acción legislativa y la colaboración entre organismos no gubernamentales puedan, por sí solas, llevar al establecimiento de una carta social, tales acciones representan una voluntad política a la que se podría apelar, en el futuro cercano, para organizar, entonces sí, tal convenio.

Por otra parte, las posibilidades de que se integre un Fondo Estructural para América del Norte son, desafortunadamente, menos prometedoras. Cuauhtémoc Cárdenas, presidente del PRD, ha presentado argumentos contundentes para la creación de dicho fondo, como parte de un pacto continental de desarrollo y comercio,⁸⁵ y también Thomas Donoghue, secretario tesorero de la AFL-CIO, ha hecho una elocuente referencia a la necesidad de contar con un instrumento financiero semejante.⁸⁶ Más aún, la experiencia de la CEE demuestra que tal fondo

⁸³ "The need and opportunities...", pp. 15 y 16.

⁸⁴ Comité México-Estados Unidos sobre Salud Ambiental y Ocupacional, "Editorial: Primera reunión del Comité México-Estados Unidos sobre Salud Ambiental y Ocupacional", 1992.

⁸⁵ Cárdenas, "Iniciativa continental de..."

⁸⁶ Donoghue, "The case against...", p. 96.

resulta indispensable para desarrollar la infraestructura que se requiere como base para lograr mayores relaciones comerciales, así como para responder a las disparidades de ingresos y empleo que obstaculizan la integración regional.

En un estudio hecho recientemente sobre la importancia que representaría para el TLCAN el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, Alfredo Hualde sostiene que tanto Canadá como México, debido a sus actuales políticas de desarrollo nacional, tendrían una actitud menos favorable hacia un fondo de desarrollo de Norteamérica que Estados Unidos. Este investigador afirma que, debido a la naturaleza descentralizada de su territorio y a sus problemas sociales, Canadá está acostumbrado a aplicar políticas regionales en respuesta a asuntos que considera de carácter nacional. Y, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, México también ha utilizado instrumentos de desarrollo para causar un impacto en áreas regionales. Bajo el gobierno del presidente Salinas, Pronasol ha seguido una agenda regional en su intento por desarrollar las zonas más rezagadas del país. Por otra parte, si bien Estados Unidos aplicó ciertas políticas regionales como parte de los programas de la "gran sociedad" en el decenio de los sesenta, dichas acciones tendientes a equilibrar las disparidades regionales han caído en desuso y ya no son seguidas por el gobierno actual.⁸⁷

El argumento más fuerte que se sostiene hoy en día en Estados Unidos para obstaculizar una política regional norteamericana y un fondo estructural está centrado en los contrastes en cuanto a ingresos e infraestructura que caracterizan al área de libre comercio. Los opositores afirman que dichos contrastes son demasiado grandes para poder crear un instrumento financiero semejante, y que el Fondo Estructural Europeo funciona adecuadamente porque la CEE está constituida por naciones con economías integradas y modernas. Y, en efecto, el caso europeo resulta muy ilustrativo en relación con este argumento. Como se mencionó antes, las diferencias en ingresos y desarrollo eran

⁸⁷ Alfredo Hualde, "Política regional y regiones en un proceso de integración económica: el caso de las CEE" (*sic*), en *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1991, pp. 114-116.

muy altas durante las primeras fases de la CEE, y llegaron a alcanzar una proporción de 5 a 1. Asimismo, estudios realizados en el decenio de los ochenta revelan que, en el momento de su integración, España y Portugal estaban considerablemente subdesarrolladas en relación con otras naciones de la CEE, y que casi la mitad de sus habitantes tenían un ingreso per cápita igual a 15% del promedio de la comunidad.⁸⁸ Asimismo, la percepción de que las diferencias en ingresos e infraestructura amenazaban la permanencia de la comunidad es lo que fomentó las actividades de desarrollo del Fondo Estructural de la CEE.

Si el TLCAN representa, realmente, un nuevo tipo de sociedad entre México, Canadá y Estados Unidos, es preciso abordar el problema de las diferencias en ingresos e infraestructura, pues, de lo contrario, dichas relaciones serán construidas sobre cimientos de arena, y no de piedra. Los tres países podrían colaborar en el establecimiento de un fondo estructural norteamericano tripartita, tomando como modelo el precedente de la CEE, y tratar de crear oportunidades en las tres naciones. Un fondo norteamericano para el desarrollo regional podría concentrarse en estimular el desarrollo de la infraestructura y combatir la decadencia industrial. Asimismo, un banco de inversión norteamericano podría promover el crecimiento, mediante préstamos accesibles y con fines no lucrativos, a la vez que un fondo social norteamericano podría responder a los problemas del desempleo y promover la capacitación de los trabajadores y su reubicación en áreas con industrias de mano de obra intensiva. Por otra parte, dado que el tratar de resolver los problemas sociales no sería labor exclusiva de México, el fondo social norteamericano beneficiaría a los tres países. Ciertamente, en un principio Estados Unidos y Canadá tendrían que contribuir más a dicho fondo y recibir menos; sin embargo, a los responsables de las políticas estadounidenses y canadienses les convendría estudiar el caso europeo, pues éste demuestra que, a la larga, el desarrollo de un vecino y aliado rico y consumidor resulta en beneficio de los intereses del comercio regional y libre.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 101.

La firma del TLCAN por los tres países de América del Norte podría representar un momento histórico. Sería posible tomar como base y partir tanto de la tradición cultural común como de la estrecha integración económica que se observa ya en las fronteras de cada una de las naciones, y también se podría crear una nueva sociedad de mayores dimensiones e, incluso, éxito que la del continente europeo. Sin embargo, este futuro no será posible en tanto los países avancen con tanta reticencia hacia una carta social muy restringida y se rehúsen a mirar los enormes beneficios que puede ofrecer un fondo estructural. América del Norte requiere tales instrumentos sociales si ha de tener el liderazgo en el próximo milenio.

EL ACUERDO COMERCIAL: ¿UN PASO HACIA LA CONVERGENCIA SOBRE LA CUESTIÓN MIGRATORIA?

FRANCISCO ALBA
El Colegio de México

Es indudable que la iniciativa de negociar un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) representa un hecho a partir del cual se ha vuelto obligado repensar prácticamente todos los puntos de la agenda nacional e internacional de México.¹ Esta iniciativa es vista de manera generalizada como un parteaguas en la historia moderna del país, con potencial suficiente como para convertirse en una decisión que marque el rumbo nacional en el futuro mediano. El hecho de que la realidad había ya avanzado subrepticia y profundamente en dirección de la integración económica dentro de la zona, integración que un tratado vendría sin duda a intensificar y acentuar, de ninguna manera quita trascendencia a esta iniciativa. De ahí que todos los agentes que tienen o pretenden tener alguna influencia en la política nacional (gobiernos federal, estatales y locales, partidos políticos y grupos empresariales, laborales, etc.), se hayan puesto a revisar sus intereses y posiciones ante el TLCAN, pues para todos los analistas es casi evidente que las implicaciones del tratado trascienden lo comercial y económico.²

¹ Dado que la discusión se centra en las relaciones entre México y Estados Unidos, por conveniencia se aludirá a la iniciativa en términos de un Tratado de Libre Comercio (TLC), dejando a un lado que se trata de un tratado trilateral de libre comercio.

² Las implicaciones del TLCAN se perciben en todos los ámbitos, incluso en el de la política nacional. De acuerdo con Flores Olea “[e]l TLCAN nos traerá

Sobre las ventajas que ofrecen las cifras agregadas, de sobra conocidas, de la naciente entidad económica de América del Norte (un mercado de 360 millones de habitantes y un producto de 6 000 millones de dólares), hay acuerdo en general y poca discusión. Existe, en cambio, mayor polémica y desacuerdo sobre las ventajas de las significativas disparidades en la estructura y constitución de los futuros socios (ejemplificadas en una relación de diez a uno, en términos de producto per cápita) y la fuerte asimetría en las relaciones. La interacción entre los futuros socios es muy diferente. El peso de la interacción es dominante para México frente a Estados Unidos, pero más bien débil frente a Canadá.³ Para Canadá, de manera similar, los lazos son fuertes con Estados Unidos y débiles con México. En cambio, para Estados Unidos, no obstante la importancia de los vínculos con Canadá y México, las relaciones con sus vecinos de ninguna manera dominan los intereses estadounidenses, que tienen alcances más globales.

La cuestión migratoria dentro de la zona no escapa a esta dispar relación. Constituye un importante punto de la agenda entre México y Estados Unidos; en cambio, apenas ha sido tema de discusión entre México y Canadá, al menos por la forma en que las relaciones entre estos dos países son cubiertas por la prensa. Casi la totalidad de la mano de obra mexicana que trabaja fuera del país lo hace en el mercado de Estados Unidos.⁴ A su vez, aunque para Estados Unidos las fuentes de mano de obra

intensamente las formas de la democracia en América, según Alexis de Tocqueville". Víctor Flores Olea, "La desilusión de los sistemas", *Nexos*, septiembre de 1992, p. 34.

³ Durante años, cerca de dos terceras partes de las importaciones y exportaciones mexicanas han provenido de Estados Unidos y se han dirigido a ese país. De la inversión extranjera directa en México, acumulada hasta 1990, alrededor de 60% es originaria de Estados Unidos. La deuda mexicana acumulada hasta 1990 con la banca comercial estadounidense representa alrededor de un tercio de la total, pero el papel que esta banca desempeña en el manejo de la deuda es indudablemente superior. En cambio, las exportaciones mexicanas a Canadá no llegan a 4% del total, y las importaciones canadienses no alcanzan 2% de lo que México importa. Datos para 1989, en IMF, *Direction of trade statistics yearbook*, 1990.

⁴ Unos pocos miles de mexicanos (5 000, en 1990) trabajan temporalmente en Canadá, bajo un convenio binacional.

importada son múltiples, el trabajo y la inmigración mexicanos figuran en el primer lugar. En este sentido, la interdependencia laboral mediante la migración temporal y permanente entre los dos países es fuerte. Tal vez hasta una décima parte de la mano de obra mexicana depende del mercado laboral estadounidense para su empleo.⁵ Por su parte, sectores específicos de la economía de Estados Unidos (la agricultura, particularmente) y determinadas regiones (en especial, el oeste y el suroeste) han contado tradicionalmente con un suministro confiable de trabajadores mexicanos.⁶

No obstante la aparente funcionalidad de los flujos migratorios en el contexto de las interrelaciones laborales entre los dos países, la iniciativa del TLCAN pretende disminuir la intensidad de estos flujos, acrecentando, en cambio, las relaciones en otros rubros, como el comercial, el de inversión o el de tecnología. En este sentido, aunque el TLCAN es, ante todo, una política económica y comercial,⁷ también es una posición migratoria por parte de los socios en el TLCAN. La iniciativa del tratado parecería

⁵ García y Griego estima, para 1990, que 7.8% de la población económicamente activa de México podría residir en Estados Unidos. Manuel García y Griego, "Emigration as a safety valve for Mexico's labor market: a post-IRCA approximation", en George Vernez, comp., *Immigration and international relations*, Santa Mónica, Calif., The Rand Corporation y The Urban Institute, 1990, pp. 115-134. Este porcentaje, sin embargo, no incluye los trabajadores migratorios que residen habitualmente en México.

⁶ Paralelo al flujo laboral, se ha desarrollado un flujo de remesas, con un monto mínimo de 2 000 millones de dólares, en 1990. Fernando Lozano, "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social", en Gustavo Vega Cánovas, comp., *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72.

⁷ Por el lado mexicano, la iniciativa refleja la voluntad de afianzar la orientación de la política económica, otorgándole credibilidad internacional e "irreversibilidad". El acceso a las inversiones y mercados extranjeros pasa por un proyecto de área. Por el lado de Estados Unidos, es importante el acceso al mercado mexicano y a un acervo de recursos físicos y humanos complementarios. Además, influyen consideraciones de seguridad nacional, estabilidad política y confiabilidad de reglas para sus inversiones. Canadá, por su parte, comprendió que un entendimiento entre México y Estados Unidos perjudicaba sus intereses, por lo que decidió incorporarse. El TLCAN trata, en consecuencia, de ubicar a México y la zona en una posición ventajosa frente a los retos económicos del futuro, en el marco de la libre competencia de los mercados y de los flujos de inversión.

otorgar un principio de ordenamiento a los planteamientos en materia migratoria, lo que no parecía existir antes de 1990.⁸

Las relaciones entre México y Estados Unidos están llenas de entendimientos paradójicos. Entre éstos se encuentran el “acuerdo a disentir” en el contexto de una “independencia relativa” y el mantenimiento de la estabilidad entre los vaivenes de una relación especial, a la falta de atención, y viceversa.⁹ En general, era común considerar que las relaciones carecían de un patrón consistente y estable, resaltando contrastes y confrontaciones al producirse respuestas en una base casuística, conforme se presentaban los eventos.¹⁰ Las actitudes frente a la migración participaban de este estado de cosas, dándose un entendimiento tácito, que combinaba oposición y consentimiento frente al hecho.

Dentro de Estados Unidos, si bien en los años que siguen a la terminación del Programa Bracero, las consideraciones de política exterior desempeñan un papel menor en las políticas migratorias hacia México,¹¹ frecuentemente la emigración de mexicanos a Estados Unidos constituye un caso especial de la política exterior estadounidense.¹² Y viendo hacia México, la per-

⁸ A mediados de 1990, los presidentes de México y Estados Unidos notificaron formalmente su intención de entablar negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio.

⁹ Véase, al respecto, las apreciaciones de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

¹⁰ El balance de McBride sobre el estado de las relaciones entre los dos países es representativo de la reflexión analítica al respecto: “Definir un tono y elaborar un patrón cohesivo de las relaciones entre México y Estados Unidos resulta difícil. La dicotomía y la paradoja están siempre presentes. Los contrastes ocurren de manera constante y, con frecuencia, nuevos hechos se superponen.” Robert H. McBride, “The United States and Mexico. The shape of the relationship”, en *The American Assembly* y Columbia University, comp., *Mexico and the United States*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1981, p. 1.

¹¹ Carlos Rico, “Migration and US-Mexican relations, 1966-1986”, en Christopher Mitchell, comp., *Western hemisphere immigration and United States foreign policy*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 223.

¹² Véase Jorge I. Domínguez, “Immigration as foreign policy in US-Latin American relations”, en Robert W. Tucker, Charles B. Keely y Linda Wrigley, comps., *Immigration and US foreign policy*, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1990, pp. 150-166.

plejidad de las relaciones bilaterales se refleja en el señalamiento de que México no tiene una política migratoria, al punto de recomendársele que defina con claridad el interés nacional en lo referente a la migración.¹³

En cualquier caso, ha resultado difícil para ambos países hallar una base común para la cooperación bilateral en materia de migración. Entre 1965 y 1974, el gobierno mexicano intentó negociar un nuevo acuerdo, similar al Programa Bracero, pero Estados Unidos no se mostró interesado. Más tarde, a mediados del decenio de los setenta, cuando Estados Unidos se mostró aparentemente dispuesto a analizar dicha posibilidad, la postura de México había cambiado y dejado de ser favorable a tal posibilidad.¹⁴

Aunque elementos e intereses comunes subyacen al desarrollo del fenómeno migratorio, cada país parece perseguir sus propios intereses por separado. Entre los objetivos de la política mexicana se encuentran la protección de los derechos de sus nacionales en el exterior, el mantenimiento de las puertas abiertas para sus emigrantes y la adopción de un enfoque bilateral sobre la cuestión migratoria. El orden y la importancia de estos objetivos varía de acuerdo con los analistas. Rico, por ejemplo, afirma que desde la conclusión del Programa Bracero, en 1964, las acciones de México han estado guiadas por dos objetivos principales: el primero es la necesidad de preservar los flujos, es decir, de mantener abierta la "válvula de seguridad", y el segundo es la protección de los derechos de los trabajadores migratorios.¹⁵ Bustamante, por su parte, ha enfatizado la necesidad de contar con un enfoque bilateral como la mejor estrategia para un manejo conveniente de la situación migratoria prevaleciente.¹⁶

¹³ Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 110. Esta comisión estuvo compuesta por importantes miembros de ambas comunidades.

¹⁴ Rico, "The Immigration Reform and Control Act of 1986 and Mexico's perceptions of bilateral approaches to immigration issues", en Vernez, *op. cit.*, pp. 90-100.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Jorge A. Bustamante, "US immigration reform: a Mexican perspective", en Susan Kaufman Purcell, comp., *Mexico in transition: implications for US*

Los círculos oficiales mexicanos se han declarado abiertamente por la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y suelen suscribir la propuesta de adoptar un enfoque bilateral, sin pronunciarse explícitamente por una política de puertas abiertas para el trabajo mexicano. En cualquier caso, los objetivos mencionados pueden interpretarse como parte de una “política de no tener política”, como García y Griego ha bautizado esta posición, dirigida a mantener el *statu quo*. Al respecto, este autor ha sostenido que la falta de pronunciamientos sobre la emigración de los nacionales tenía al parecer, como objetivo central, no comprometer a México ni involucrarlo con alguna de las propuestas estadounidenses de solución al problema, por lo que esta política ha obtenido, en balance, los resultados buscados.¹⁷

Sin embargo, la “política de no tener política” dio la impresión de vacío al no ofrecer parámetros “explícitos” que permitieran evaluar el grado de realismo de las iniciativas que surgían sobre la cuestión migratoria; es decir, resultaba difícil evaluar la posibilidad de que fueran adoptadas por las partes involucradas. El reclamo mexicano sobre la necesidad de contemplar la cuestión migratoria dentro del contexto del desarrollo tampoco contribuía mucho a aclarar esta situación. Por un lado, el planteamiento se hacía de manera general y, por otro, contenía insinuaciones sobre la vinculación de la migración con un injusto sistema económico internacional, apreciación que difícilmente podía encontrar eco en un enfoque bilateral.

Durante el decenio de los ochenta, Estados Unidos efectuó una revisión exhaustiva de sus leyes de inmigración. En 1980 promulga una nueva Ley sobre Refugiados; en 1986, la Ley de

policy, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 69-80. Sin embargo, adoptar un enfoque bilateral para el control de la migración no sólo se ha considerado difícil sino, incluso, indeseable, dadas las diferencias fundamentales que existen entre los objetivos nacionales de los dos países. García y Griego, “A bilateral approach to migration control”, *ibidem*, pp. 81-91.

¹⁷ García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereza C., *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM-Porrúa, 1988, pp. 123-152.

Reforma y Control Migratorio (IRCA, según sus siglas en inglés) para enfrentar la migración indocumentada, y en 1990 se vota una nueva Ley de Inmigración. Esta última pretende que el sistema de admisión tome más en consideración los asuntos relativos al mercado laboral, en contraposición a los motivos relacionados con la reunificación de las familias.¹⁸ Ante la sobreoferta de aspirantes migratorios, el receptor puede, hasta cierto punto, ser selectivo y aprovechar la disponibilidad de migrantes altamente capacitados.¹⁹ Estados Unidos utiliza la política inmigratoria para suplementar su capacidad de liderazgo en un mundo globalizado, altamente competitivo. Pero la visión de Estados Unidos frente al fenómeno migratorio va más allá de consideraciones laborales o de una mera estrategia policiaca de control migratorio.²⁰

Si bien la IRCA intentó frenar el aumento y la continuidad de la inmigración de indocumentados, también tomó en cuenta los requerimientos del mercado laboral, con lo cual pareció no querer alterar violentamente el *statu quo*.²¹ La regularización de la situación legal de cerca de tres millones de inmigrantes indocumentados (no todos ellos trabajadores) volvió interno este suministro de mano de obra. En el caso de la agricultura, ello resultó evidente por medio del programa de Trabajadores Agrícolas Especiales (SAW, por su nombre en inglés) y de las provisiones

¹⁸ Algunos observadores dudan de que este objetivo pueda ser fácilmente alcanzado. Véase, al respecto, Michael Fix y Jeffrey S. Passel, *The door remains open: recent immigration to the United States and a preliminary analysis of the Immigration Act of 1990*, Washington, D.C., The Urban Institute, enero de 1991.

¹⁹ Los conflictos políticos, las dificultades económicas y las tendencias demográficas son factores que, según distintas circunstancias, llevan a la gente a emigrar. Los acontecimientos del mundo socialista aumentan la disponibilidad de personal calificado en el mercado internacional.

²⁰ La migración ha sido contemplada desempeñando un papel dentro de las diversas estrategias o modelos de desarrollo económico y teniendo un valor cambiante para los intereses estadounidenses en política exterior. Para una discusión al respecto, véase Robert L. Bach, "Immigration and US foreign policy in Latin America and the Caribbean", en Tucker, Keely y Wrigley, *op. cit.*, pp. 123-149.

²¹ Esta interpretación es consistente con los señalamientos de que la IRCA pretendía controlar, más que suprimir, el flujo de trabajadores migratorios indocumentados. Diego C. Asencio, "The anticipated effects of IRCA on US relations with Mexico", en Vernez, *op. cit.*, pp. 86-99; Richard W. Day, "Keynote address", *ibidem*, pp. 16-20.

para un eventual programa de Reabastecimiento de Trabajadores Agrícolas (RAW). Así, una política de mediana apertura migratoria encierra la flexibilidad necesaria para responder a los requerimientos del mercado laboral en sectores específicos de la estructura productiva, no cerrando las compuertas a los flujos migratorios entre los dos países. Sin embargo, la aprobación de la IRCA pareció echar por tierra la posibilidad de hallar un enfoque común respecto a la migración de mexicanos a Estados Unidos, al menos en el futuro inmediato.

En los años que siguieron a la promulgación de la IRCA, la atención de los especialistas en ambos países se dirigió a analizar cuestiones relacionadas con su ejecución y efectividad. La mayoría de los estudios parecen mostrar que la IRCA no ha tenido los efectos que se proponía alcanzar en el control de las tendencias migratorias. Por un lado, la cuantía del flujo no ofrece evidencias de estarse abatiendo significativamente;²² por otro, la composición del flujo se altera y el patrón migratorio adquiere un carácter más permanente.²³

En el marco de la IRCA se crea la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, con la finalidad de examinar las medidas de política económica (de Estados Unidos y de los países de salida) que propicien el abatimiento de los flujos migratorios. Las recomendaciones de la comisión para los países de origen están a tono con las concepciones y políticas económicas en boga: apertura de las economías a la competencia internacional y adopción de políticas orientadas al mercado. Estas políticas, se piensa, ayudarían a

²² Jorge A. Bustamante, "Undocumented migration from Mexico to the US", *Voices of Mexico*, julio-septiembre de 1992, pp. 6-17. Véase también su colaboración y la de otros autores, en Frank D. Bean, Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel, comps., *Undocumented migration to the United States: IRCA and the experience of the 1980s*, Santa Mónica, Calif., Rand Corporation y The Urban Institute, 1990.

²³ Wayne A. Cornelius, "From sojourners to settlers: the changing profile of Mexican immigration to the United States", en Jorge A. Bustamante, Clark W. Reynolds y Raúl A. Hinojosa Ojeda, comps., *US-Mexico relations: labor market interdependence*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1992, pp. 155-195. El cambio en la composición del flujo se observa al analizar los hallazgos del Proyecto "Cañón Zapata". Véase, al respecto, Bustamante, "Undocumented..."

disminuir las presiones migratorias, esencialmente por su mayor capacidad para absorber mano de obra. La comisión no apoya hacer concesiones migratorias, pero sí recomienda a Estados Unidos otorgar concesiones comerciales a cambio de menos migración. Debido a la migración, los intereses estadounidenses en política exterior prestan nueva atención a la suerte política y económica de sus vecinos más inmediatos (los países del Caribe y Centroamérica, así como México), principal zona de origen de inmigrantes indocumentados.²⁴

Para el caso de México, en particular, la comisión aboga por la creación de una zona de libre comercio entre las dos naciones, si bien dentro de un contexto de reciprocidad. Esta propuesta permite sospechar hasta qué punto la inmigración termina por afectar a la política exterior de Estados Unidos. Un acuerdo de este tipo tiene significativas repercusiones en la política de seguridad y en el proyecto nacional de dicho país. A México se le acepta como un socio confiable en la trayectoria futura de Estados Unidos, visión que hasta ese entonces era inconcebible.

Los desarrollos derivados del TLCAN se plantean, parcialmente desde luego, como sustitutos de la migración en un horizonte de largo plazo. Sin embargo, la sola iniciativa del TLCAN ha afectado a las formas de tratar y enfrentar la cuestión migratoria. Por una parte, la iniciativa ha congelado la discusión en materia de propuestas y políticas migratorias, y ha abierto una especie de compás de espera. Por otra, ha operado como un principio de ordenación de las relaciones migratorias. Estos dos efectos no son en absoluto contradictorios; más bien se complementan. La iniciativa del TLCAN obliga a releer los acontecimientos de los años ochenta, desde una óptica diferente a la usual, dominada por la IRCA y la evaluación de sus efectos.

El congelamiento del debate resulta paradójico a primera vista, sobre todo si se piensa que al conocerse la iniciativa hubo

²⁴ El tema de la migración no solía ser muy importante en las altas esferas de la política exterior de Estados Unidos. Véase, al respecto, Asencio, *op. cit.* Sin embargo, ya desde antes se urgía a que la cuestión migratoria fuera atendida por las esferas de los intereses exteriores. Véase Michael S. Teitelbaum, *Latin migration North. The problem for US foreign policy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., 1985.

voces que pedían la inclusión de la cuestión migratoria como parte de la agenda de negociación. No conozco detalles sobre el planteamiento (si acaso lo hubo) de México de incluir la migración y el rechazo de Estados Unidos de ello. Sin embargo, si incluir la migración significa algún tipo de liberación del flujo laboral, no parece que en momento alguno el tema haya tenido posibilidades de ser negociado.²⁵ El planteamiento del TLCAN descansa en liberar la movilidad del capital y los flujos de comercio para prevenir la del factor trabajo. La iniciativa se contempla esencialmente desde una perspectiva comercial, económica a lo sumo, apartándose de proyectos de mayor envergadura.

Sin embargo, la iniciativa del TLCAN permite a ambos países compartir una visión sobre migración y desarrollo. En los esfuerzos por obtener que se autorizara al Ejecutivo de Estados Unidos el negociar por la "vía rápida" los temas comerciales con México, se hizo patente la coincidencia de posiciones de los dos gobiernos. El presidente Salinas fue particularmente reiterativo en señalar la conveniencia de un acuerdo comercial para evitar la migración, pues un mayor comercio "[t]ambién significaría menor migración hacia Estados Unidos".²⁶

La iniciativa del TLCAN permite a México dar contenido concreto a una posición que se venía externando desde antes, a saber, que se quería exportar bienes y no se deseaba la emigración de la fuerza de trabajo. Durante los años ochenta, el proyecto de desarrollo de México se rediseña a partir de una estrategia de economía abierta. Esta estrategia otorga coherencia y credibilidad a las anteriores declaraciones, que datan de los años setenta, cuando el estilo de desarrollo era cerrado. Es decir, en el contexto de las nuevas políticas económicas se poseen elementos sobre los cuales se puede negociar.

Estados Unidos, por su parte, desde tiempo atrás había empezado a considerar también los vínculos entre las estrategias de desarrollo y la migración, como puede observarse en las reco-

²⁵ Parece ser que, incluso, la estrategia que buscaba la inclusión de la migración en la agenda de las negociaciones tenía la intención de bloquear la iniciativa.

²⁶ Palabras del presidente de México, durante la cena que le ofreció la Business Round Table, Washington, D.C., 11 de junio de 1990.

mendaciones de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo.²⁷ Con el TLCAN, Estados Unidos está dispuesto a ofrecer inversión y recibir más bienes, con el fin de desactivar las presiones migratorias que se originan en México. El acuerdo comercial es una pieza que encaja dentro de una visión estratégica de alcances mayores y más generales, la cual busca dar una respuesta a largo plazo a las presiones migratorias globales.²⁸ Se espera que un comercio mayor y más libre tenga efectos positivos sobre los niveles de empleo y salarios, lo que llevará a una mejoría de las condiciones económicas y sociales, y con ello a abatir las presiones migratorias.

La convergencia de visiones agregadas “explica” el poco movimiento en el terreno de las iniciativas migratorias a partir de la aceptabilidad de un TLCAN. Al haber acuerdo sobre la estrategia para reactivar el desarrollo económico, tácitamente se hacen compatibles los términos de referencia sobre cuál sería la solución migratoria definitiva. Aunque ésta no esté al alcance en el corto plazo, un acuerdo de este tipo parece acercarla. El TLCAN lleva implícita la idea de ganar tiempo para que un desarrollo abierto y ortodoxo “resuelva” la cuestión migratoria. El TLCAN se convierte, así, en un elemento de estabilización adicional del sistema migratorio, tendiente a mantener por algún tiempo el *statu quo*.²⁹

De modo que esta iniciativa no sólo pone fin a los señalamientos que se le hicieron a México sobre su postura ambivalente con respecto a la migración de sus ciudadanos, sino que, por medio del TLCAN, parece haberse encontrado un acercamiento conceptual sobre los medios para responder internamente a las

²⁷ Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (CSIMCED), *Unauthorized migration: an economic development response*, Washington, D.C., julio de 1990.

²⁸ La cooperación internacional (que, por lo general, significa apertura al comercio e impulso al movimiento del capital) se ensaya también en otras partes, como alternativa a la emigración del trabajo. Georges Tapinos, “Development assistance strategies and emigration pressure in Europe and Africa”, CSIMCED, *Working Papers No. 56*, julio de 1990.

²⁹ El TLCAN se une a la estabilidad (unilateral) que proporciona al sistema el programa SAW y, en su eventualidad, el programa RAW.

presiones que genera el mercado laboral, teniendo en cuenta los efectos del tipo de desarrollo sobre la migración.³⁰ Frente a todos estos eventos, parece acertada la apreciación de García y Griego, hecha poco después de la promulgación de la IRCA, en el sentido de que “se han venido desmoronando las bases que permitieron sostener la política de no tener política”.³¹

El proyecto actual de establecer sólo un tratado comercial, en cuyo marco se espera reducir la interdependencia laboral en lo que respecta a los intercambios migratorios, cierra, por lo pronto, las perspectivas de libre movilidad del trabajo y de las personas dentro de América del Norte. En mi opinión, la perspectiva de una avanzada liberación del movimiento de personas se encuentra, a la fecha, fuera de la mesa de discusiones, debido a los problemas de trilateralismo que implica y porque dicho movimiento libre suele verse precedido por la existencia de un grado mínimo de convergencia social.

Sin embargo, la iniciativa del TLCAN abre espacios al pragmatismo, al establecer una amplia base de cooperación que aumenta la posibilidad de que se desarrolle un patrón coherente de relaciones entre los socios, hasta abarcar las migratorias. Después de todo, la integración del mercado laboral, aunque selectiva y localizada, es un hecho entre dos de los socios. Sin duda, un intercambio comercial más intenso presionará hacia la liberación del control del movimiento de personas. Las operaciones comerciales requieren relaciones y comunicaciones abiertas. En este contexto, se entiende que dentro del acuerdo negociado se haya hecho más expedita la movilidad del personal profesional.³² La inclusión en el TLCAN de los temas ambiental y laboral

³⁰ Se da respuesta así a la petición de Cornelius de que México, además de hacer explícita una política de migración, manifestara las medidas que el país establecería para aumentar la absorción de la fuerza de trabajo nacional en la propia economía. Cornelius, “Introducción”, en Bustamante y Cornelius, comp., *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, México, D.F., Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos/Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 33.

³¹ García y Griego, “Hacia una nueva...”, p. 147.

³² México cambió en 1990 su ley de población, para dar acomodo a esta necesidad y hacerla compatible con cláusulas negociadas entre Canadá y Estados Unidos, y contempladas, probablemente, para el TLCAN.

también abre la puerta a posibles negociaciones en materia migratoria.

Un escenario pragmático también se verá favorecido por el clima e intensidad de los contactos derivados del proceso que condujo al TLCAN. Se tienen ahora mejores condiciones que en el pasado para entablar pláticas sobre la materia.³³ La volatilidad potencial de ciertos aspectos (como la violencia sobre los migrantes, especialmente en la frontera, y la disminución de los derechos humanos y laborales de ciudadanos mexicanos) es un factor que hace recomendable establecer acuerdos adicionales que refuercen la estabilidad de relaciones que requiere un TLCAN exitoso.³⁴ El TLCAN vendría a reforzar así la necesidad de tratar la agenda migratoria, una agenda ya engrosada por puntos añadidos a raíz de algunas implicaciones de la IRCA.³⁵

Sin embargo, este clima de cooperación pragmática se verá sometido, al menos, a dos tipos de tensiones diferentes. Por un lado, debido a la definición de la agenda a partir de prioridades no necesariamente coincidentes y, por el otro, por la creación de expectativas demasiado elevadas y prematuras sobre los efectos esperados del TLCAN en materia migratoria.

Dado el deseo de controlar la migración indocumentada de terceros países, Estados Unidos podría presionar a México para que éste controlara la migración de extranjeros, concretamente

³³ En este sentido, los contactos propiciados por el TLCAN se añaden a los ya establecidos a raíz de que México participó en la mesa de discusiones con los miembros de la CSIMCED. Véase, al respecto, Asencio, *op. cit.*

³⁴ La adopción por parte de Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (diciembre de 1990) reforzará las demandas de protección de los inmigrantes mexicanos. La firma por ambos países de esta convención podría añadirse a la agenda de negociaciones. Es conocido el papel activo que ha desempeñado México en la adopción, por parte de Naciones Unidas, de esta causa. Véase Roger Böhning, "The ILO and the new UN convention on migrant workers: the past and the future", *International Migration Review*, vol. XXV, invierno de 1991, pp. 698-709.

³⁵ La IRCA ha tenido consecuencias importantes que amplían los temas migratorios de la agenda binacional, como la súbita conformación legal, por la cuantía de las regularizaciones, de una gran comunidad mexicana en Estados Unidos, o el problema eventual de reabastecimiento de trabajadores agrícolas y la ampliación del programa H-2A. Véase Rico, "The immigration..."

centroamericanos, a través del territorio mexicano.³⁶ Para México, la búsqueda de “concesiones migratorias” adicionales para sus ciudadanos podría ser prioritaria. Colocar las fronteras entre los mundos culturales, económicos y políticos, dados los diferentes legados históricos, ciertamente no está exento de tensiones.

El desencanto con el TLCAN, si no se producen efectos importantes en la disminución de la migración, pondría en peligro el clima de pragmatismo y cooperación. Esta posibilidad es muy real, ya que el TLCAN difícilmente es una respuesta a la cuestión migratoria, al menos en el corto plazo. Más aún, las presiones migratorias podrían aumentar en el futuro inmediato. En general, se acepta que el desarrollo, de ser sostenido, puede finalmente reducir las presiones relativas a la emigración; pero, entre tanto, es de esperar que las exacerbe.³⁷

Los estudiosos de la migración prevén la continuación de los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos. Las redes migratorias son maduras. Las leyes y su aplicación constituyen un contexto permisible. La convergencia salarial necesita el cumplimiento de muchas condiciones, tanto en Estados Unidos como en México, para que se materialice.³⁸ Es decir, se requieren tiempos largos para ver resultados significativos en el frente migratorio.

En este sentido, el resurgimiento de fuerzas contrarias al TLCAN y a la migración podrían coaligarse en un intento de regresar el camino andado, con el consiguiente elemento desestabilizador sobre el consenso que implica la iniciativa del TLCAN acerca de la necesidad de congruencia, constructividad y conveniencia mutua en las relaciones económicas y sociales en América del Norte.

³⁶ El tema de la migración de América Central se encuentra entre los asuntos que un negociador estadounidense considera que podrían ser abordados en un futuro cercano, de manera conjunta, por México y Estados Unidos. Asencio, *op. cit.*

³⁷ Esta posición es suscrita por los mismos que buscan controlar la migración. CSIMCED, *op. cit.*

³⁸ Véase Clark W. Reynolds, “Will a free trade agreement lead to wage convergence? Implications for Mexico and the United States”, en Bustamante, Reynolds e Hinojosa Ojeda, *op. cit.*, pp. 477-486.

De este modo, la iniciativa del TLCAN llega más allá del actual proyecto comercial y económico. Este escenario de extensión de campos de acuerdo y convergencia podría darse incluso en el caso de que el TLCAN no se materializara (en mucha menor medida, desde luego, y pasado el choque de esta eventualidad). En cualquier caso, las relaciones en América del Norte no serán igual que antes, cualquiera que sea el futuro del TLCAN. La sola iniciativa, que ha asociado a vecinos distantes y desconocidos, ha sentado también las bases para desarrollos no imaginados hasta hace poco tiempo. La iniciativa del TLCAN rompió mitos y tabúes, y modificó las formas convencionales de mirar a los vecinos y de mirarnos a nosotros mismos.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES: LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA ESTADUNIDENSE ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

GUSTAVO DEL CASTILLO VERA
El Colegio de la Frontera Norte

INTRODUCCIÓN

La racionalización económica, la concentración industrial y la producción de bienes en el nivel global son algunas de las metas que presenta un proceso de integración económica como el que plantea el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN).

Al respecto, en este trabajo se cuestiona lo siguiente: ¿es posible que en alguno de los tres países de Norteamérica ya se hayan dado estos procesos de racionalización económica, dentro de sus pequeñas y medianas industrias, y que, por lo tanto, dicho país esté en mejores condiciones que México o Canadá para enfrentar el proceso de integración continental, como se vislumbra con la posible firma de un TLCAN? ¿Cuáles son estas condiciones ventajosas y, dada esta posibilidad, qué implicaciones tendrá para la pequeña y mediana industria de nuestro país y para la de Canadá? Finalmente, se plantean algunas preguntas que atañen a la política pública, respecto al tipo de negociación que es necesario hacer, considerando que nuestra industria enfrenta desventajas en varias dimensiones, dentro del contexto de Norteamérica.

El presente trabajo forma parte de una serie de avances sobre el estado que guarda la pequeña y mediana industria en Norteamérica y sus perspectivas ante el libre comercio.¹ En términos generales, se ha concluido que la pequeña y mediana industria mexicana desconoce los procesos estructurales en el nivel mundial, que amenazan con acabar con ella. Los ajustes que ésta ha realizado han sido el resultado de iniciativas individuales y no de programas encaminados a aumentar su competitividad en los mercados norteamericanos o mundiales; su producción sigue siendo dirigida a los mercados nacionales, restringidos por la crisis económica del último decenio. Aunado a la crisis, la industria mediana y pequeña de México enfrenta el futuro sin contar con la tecnología adecuada, sin personal obrero y mediano capacitado en los más modernos sistemas de producción y sin capital para mejorar las condiciones de la producción. Pero, en mi opinión, el factor más grave de entre éstos es que dicha industria carece de la capacidad analítica necesaria para enfrentar las condiciones dinámicas de la economía mundial. La pequeña y mediana industria mexicana ha sido, ni más ni menos, víctima de medio siglo de protección, y ahora el punto importante es determinar si también será víctima de la apertura comercial.

Por su parte, las industrias canadienses prosiguen con la restructuración que se iniciara con la Ronda Kennedy y que tomó fuerza durante la Ronda Tokio de negociaciones y de liberación del comercio. Es decir, éstas llegan al libre comercio con Estados Unidos con un cuarto de siglo de experiencia en mercados abiertos. Hoy en día, dicha restructuración prosigue para hacer frente, no al libre comercio con su socio comercial más importante, sino a una economía mundial que presenta una industria altamente competitiva.

La industria canadiense no exhibe la misma preocupación que la industria mexicana en cuanto a su enfrentamiento con la

¹ Véase Gustavo del Castillo, "El Tratado de Libre Comercio y las empresas manufactureras mexicanas", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, México, julio de 1991. También consúltese el trabajo conjunto de Gustavo del Castillo y Gustavo Vega Cánovas, "Perspectivas sobre el libre comercio: un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1991.

más alta tecnología o una mano de obra mejor capacitada, sino que sus preocupaciones atañen a aquellos factores que, en su opinión, inhiben la competitividad, como es la política crediticia y monetaria del país, la cual ha hecho que los productos canadienses resulten menos competitivos en el nivel mundial. Un factor muy señalado por los empresarios canadienses se refiere a los altos costos de la mano de obra y, en especial, a los costos asociados con los distintos programas de bienestar social. Estos factores macroeconómicos no solamente afectan la competitividad de la industria sino también la relación bilateral con Estados Unidos, ya que se teme que se dé una reorientación en las inversiones, favoreciendo a este último, por parte de actores extranjeros que antes habrían invertido en Canadá, o por inversionistas canadienses que encuentran los costos de producción más elevados en Canadá que en Estados Unidos.

Con esto no se quiere decir que al empresariado canadiense no le preocupen ciertos factores similares a los que inquietan a México, pero sí que las dimensiones de su preocupación son un tanto diferentes. Se afirma que, durante los siete años de reestructuración, de 1978 a 1985: "El cambio laboral neto en las industrias comerciales fue de 849 000[...] El empleo bruto aumentó en 3.2 millones, de los cuales 1.5 millones correspondieron a nuevos empleos en empresas en expansión, y 1.7 millones, en nuevas empresas."² Este proceso de ajuste hace necesaria una política pública capaz de absorber (por lo menos a corto plazo) a miles de obreros desempleados con necesidades de rentrenamiento y un sistema público asistencial capaz de satisfacer las necesidades monetarias de la población trabajadora, mientras ésta encuentra nuevos empleos. El nivel empresarial involucra por lo menos dos estrategias: a) la creación de nuevos empleos y b) la modernización o expansión de la planta productiva. Ambas estrategias requieren capital, y de ahí la preocupación respecto a la política macroeconómica. En este contexto, la creación de nue-

² Maureen Farrow y Alan M. Rugman, "Business strategies and free trade. Focus on corporate adjustment", *Policy Study No. 5*, Toronto, Howe Institute, 1988, p. 6.

vas empresas y la modernización de compañías ya establecidas han necesitado de tecnología más avanzada.

Según nuestra investigación,³ el empleo de nuevo capital que 21.4% de la industria canadiense requiere, sería utilizado para la compra de tecnología avanzada en 35.7%, a la vez que una preocupación sobresaliente de estas empresas es el poder atraer personal profesionalista especializado (31.0%) y técnicos de alto nivel (28.4%). En México, las compañías se interesan o se preocupan, casi de manera unidimensional, por los asuntos relativos a la alta tecnología; 45.7% pide "técnicos muy calificados", mientras que 62.0% requiere "tecnología muy avanzada".⁴ Tal inquietud con respecto a obtener mejores tecnologías es entendible, considerando el retraso industrial del país (especialmente de la pequeña y mediana empresa) y la crisis económica de los ochenta, que impuso parámetros demasiado estrechos en las actividades de las empresas nacionales. Al igual que su contraparte canadiense, la industria nacional se ha visto inhibida por falta de capital (o bien, su existencia a un costo excesivamente alto y fuera de las posibilidades de este tipo de industrias). Entre la muestra mexicana de industrias, 40.2% dice requerir servicios financieros y 31.5%, capital para inversión, como condición para competir en los mercados internacionales, mientras que en Canadá, 33.3% afirma que necesita servicios financieros. Creo que es importante preguntarse si estos requerimientos de capital responden a condiciones coyunturales o bien representan una condición estructural de este tipo de industrias, en el nivel continental. La respuesta a esta pregunta determinará el tipo de políticas que se diseñen para dar a este sector de la producción competitividad en el nivel mundial.

³ Esta investigación, realizada en forma conjunta con Gustavo Vega Cánovas de El Colegio de México, comenzó en 1989, y en ella se llevó a cabo una muestra probabilística, bajo la forma de una encuesta tripartita entre industrias canadienses, mexicanas y estadounidenses.

⁴ Del Castillo, *op. cit.*

LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA ESTADUNIDENSE

Hacia 1939, los directivos de las más importantes empresas ya habían adoptado una orientación hacia el comercio mundial [...] y la pequeña empresa empezaba a seguir esta nueva norma, con cierto retraso.⁵

En contraste con la preocupación por el capital para la compra de tecnologías avanzadas que presentan las empresas mexicanas y canadienses, 50% de la pequeña industria de Estados Unidos no encontró esta dimensión aplicable a su condición productiva y solamente 17% utilizaría el nuevo capital para la compra de tecnologías avanzadas. En una proporción de dos a uno, el empresariado estadounidense enfatiza la necesidad de contratar profesionistas (33.3%), frente a la de contratar técnicos altamente especializados (14.0%). Las condiciones macroeconómicas de Estados Unidos sirven para diferenciar claramente las necesidades de las empresas de ese país. Sólo 19.3% considera que necesita nuevos servicios financieros, lo cual contrasta con los altos porcentajes descritos antes, para los casos de Canadá y México.

Dadas estas preocupaciones, resulta difícil si las tendencias se han mantenido constantes, como pronosticaba el estudio de Bauer antes citado. De hecho, el tema principal de aquella época, los niveles arancelarios, ahora se complica con aspectos técnicos, tales como las barreras no arancelarias, las compras gubernamentales, la protección a la propiedad intelectual, la imposición o no de controles a la inversión extranjera, etc. Después de siete años de negociaciones multilaterales, la Ronda Uruguay todavía no tiene éxito al tratar este tema, que viene desarrollándose

⁵ Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis A. Dexter, *American business and public policy*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1963, p. 115. Esta obra contiene una amplia síntesis de la opinión pública estadounidense sobre la política de comercio exterior de Estados Unidos, desde fines de la guerra de Corea hasta el inicio de la Ronda Kennedy de negociaciones multilaterales bajo los auspicios del GATT. El trabajo se enfoca sobre un tema que hoy en día ya no se considera de primera importancia, a saber, el nivel arancelario de Estados Unidos; pero, aun así, demuestra el estado de la discusión sobre la relación de Estados Unidos con la economía internacional, antes de los procesos de globalización.

se como resultado de los procesos de producción global y su complejidad, así como de los niveles —relativamente bajos— de los aranceles.

La cuestión que interesa a este trabajo es hasta qué punto la industria pequeña y mediana de Estados Unidos participa en los procesos de internacionalización de la producción y cuáles son las condiciones internas que pueden permitir a dichas industrias hacer uso de un tratado de libre comercio de nivel continental en Norteamérica, de tal forma que las haga más competitivas que industrias similares de México y Canadá.

Dado que Estados Unidos constituye el mercado más grande del mundo y que sus exportaciones sólo representan alrededor de 15% de su producto nacional bruto, no es de sorprender que las pequeñas y medianas empresas encuestadas dirijan 78.9% de su producción hacia el mercado interno.

Así pues, ¿qué experiencia tienen o pueden tener estas empresas en un contexto internacional?

CUADRO 1

	<i>Producción nacional</i>	<i>Producción hacia el exterior</i>
Producción en México	92.9%	7.1%
Producción en Canadá	92.2%	8.8%
Producción en Estados Unidos	78.9%	21.1%

Fuente: Del Castillo y Vega, *op. cit.*

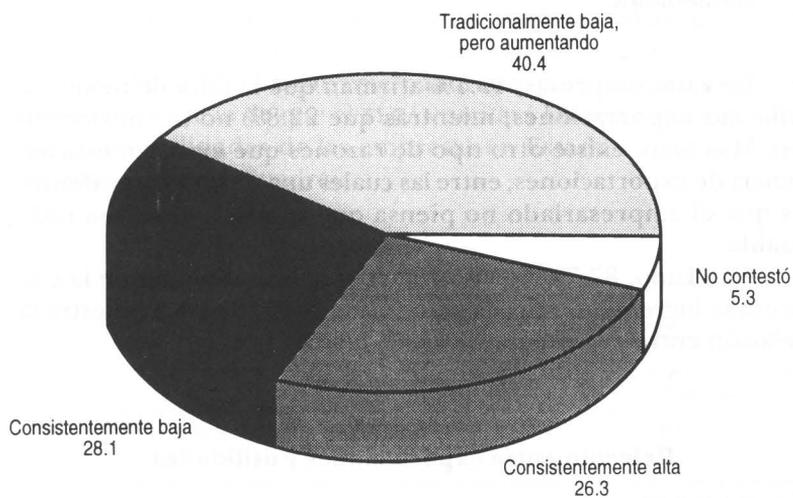
Dada la orientación de la producción, es de suponer que el entorno internacional resulte de poca importancia para estas industrias, aunque existen algunos indicios de que esta orientación interna se está modificando en cuanto a la importancia que se empieza a dar a la exportación, según puede apreciarse en la figura 1.

Al igual que las industrias de México y Canadá, las estadounidenses encuentran un problema fundamental al querer exportar sus productos sin contar con los nexos necesarios en los mercados internacionales.

Figura 1

Importancia dada a la exportación

Muestra Estados Unidos



Fuente: Del Castillo, op. cit.

CUADRO 2
Falta de nexos para la exportación

	<i>De acuerdo (porcentaje)</i>	<i>En desacuerdo (porcentaje)</i>
Estados Unidos	49.1	22.8
Canadá	42.9	16.4

Fuente: *Ibidem.*

De estas empresas, 49.1% afirman que la falta de nexos inhibe sus exportaciones, mientras que 22.8% no lo consideran así. Más bien, existe otro tipo de razones que explican esta ausencia de exportaciones, entre las cuales una de las más evidentes es que el empresariado no piensa que esta actividad sea redituable.

Asimismo, 87.7% no consideran que las utilidades de la empresa se incrementarían si exportara más. El cuadro 3 muestra la relación entre exportaciones y utilidades.

CUADRO 3
Relación entre exportaciones y utilidades

<i>Las utilidades se incrementarían</i>	<i>Porcentaje</i>
Menos de 25%	42.1
25-50%	7.0
50-100%	36.8
No aplicable	12.3

Fuente: *Ibidem.*

El hecho de que casi la mitad de las empresas entrevistadas consideren que son pocas las utilidades que genera la exportación, implica por lo menos dos cosas: primero, que habrá pocos incentivos para buscar mercados externos, y segundo, que si se emprende un programa de inversiones (en tecnología, mano de obra especializada, modernización de la planta, etc.),

comercio de naturaleza tripartita, existe una relación empírica importante entre contratación de personal altamente calificado e incremento en las utilidades por medio de la exportación; la correlación de Pearson es: $r = 0.54$, con un nivel de significancia de 0 .001.

¿Hasta qué punto puede interpretarse el TLCAN como un mecanismo intermedio para la búsqueda de competitividad mundial? De las empresas entrevistadas, 63.2% afirman que tal es el caso y sólo 14.1% no piensan así. Pero, incluso, solamente 12.3% de las empresas estadounidenses dijeron que invertirían en Canadá y en México. Aunque este panorama parezca algo negativo, existe la creencia de que el TLCAN sentará las bases para que mejoren las utilidades de las empresas en Estados Unidos, según puede verse en el cuadro:

CUADRO 4
El TLCAN producirá mayores utilidades a las empresas estadounidenses y canadienses

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Totalmente de acuerdo	26.3% = 71.4%	16.7% = 50.0 %
De acuerdo	42.1%	33.3%
Sin opinión	9.3%	14.3%
En desacuerdo	7.0% = 10.5%	23.8% = 33.33%
Totalmente en desacuerdo	3.5%	9.5%

Fuente: *Ibidem*.

Como puede observarse, las empresas canadienses son menos optimistas que las estadounidenses, y por esta razón encontramos que los empresarios estadounidenses expresan un “liberalismo” más amplio (en las relaciones con México) que sus contrapartes en Canadá (quienes expresan opiniones “más duras”).

Tal situación se refleja en los términos de las condiciones bajo las cuales éstos se opondrían a un tratado de libre comercio con México. Es decir, que no se debe firmar tal acuerdo si México

insiste en excluir de las negociaciones áreas o dimensiones tales como los energéticos o la agricultura.

CUADRO 5
Estados Unidos/Canadá debe oponerse a un TLCAN
que excluya áreas clave

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Totalmente de acuerdo	8.8% = 40.4%	19.0% = 45.2%
De acuerdo	31.6%	26.2%
Sin opinión	35.1%	31.0%
En desacuerdo	12.3% = 17.6%	14.3% = 16.7%
Totalmente en desacuerdo	5.3%	2.4%

Fuente: *Ibidem.*

En contraste con su política exterior que, en términos generales, ha apoyado a los países en vías de desarrollo, el empresariado canadiense muestra una menor flexibilidad que el estadounidense, al no aceptar que México reciba un trato especial dentro del TLCAN por su condición de país menos desarrollado, lo cual se expresa en el cuadro:

CUADRO 6
Empresas dispuestas a que México reciba un trato
especial, dada su condición de país menos desarrollado

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Totalmente de acuerdo	1.8%	—
De acuerdo	24.6%	35.7%
Sin opinión	29.8%	11.9%
En desacuerdo	29.8%	35.7%
Totalmente en desacuerdo	7.0%	11.9%

Fuente: *Ibidem.*

La existencia o no de una disposición a otorgar cierto tipo de preferencias o medidas para que el cambio en México no sea tan disruptivo se refleja en las respuestas a la pregunta sobre si se de-

ben otorgar a México periodos más largos de ajuste (*phase-in periods*) en el TLCAN, a fin de que gane competitividad.

CUADRO 7
A México se le deben otorgar periodos largos de ajuste en el TLCAN

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Totalmente de acuerdo	3.5%	—
De acuerdo	33.3%	28.6%
Sin opinión	26.3%	28.6%
En desacuerdo	19.3%	28.6%
Totalmente en desacuerdo	3.5%	7.1%
No contestó	14.0%	7.1%

Fuente: *Ibidem.*

La expresión de estas opiniones contrarias a México, por parte de los empresarios canadienses, responde a condiciones económicas distintas y más negativas que las que existen en Estados Unidos, las cuales se han mencionado brevemente antes. Más que nada, el camino desconocido del TLCAN presenta desafíos para las economías recesionarias de Norteamérica.

CUADRO 8
Desafíos para las economías de Norteamérica bajo del TLCAN* (Estados Unidos)

	<i>Pérdida de empleos</i>	<i>Pérdida de inversiones</i>
Totalmente de acuerdo	5.3%	1.8%
De acuerdo	26.3%	15.8%
Sin opinión	29.8%	31.6%
En desacuerdo	31.6%	38.6%
Totalmente en desacuerdo	3.5%	5.3%

*La suma no totaliza 100% debido a aquellos que no respondieron.

Fuente: *Ibidem.*

La diferencia entre Estados Unidos y Canadá queda clara en el cuadro 9.

CUADRO 9
Desafíos para las economías de Norteamérica bajo el TLCAN
(Canadá)

	<i>Pérdida de empleos</i>	<i>Pérdida de inversiones</i>	<i>Habrà desviación comercial</i>
Totalmente de acuerdo	21.4%	14.3%	26.2%
De acuerdo	50.0%	38.1%	47.6%
Sin opinión	11.9%	16.7%	19.0%
En desacuerdo	11.9%	26.2%	2.4%
Totalmente en desacuerdo	2.4%	—	2.4%

Fuente: *Ibidem*.

En este contexto, México se presenta no como un socio comercial para Canadá, sino como un peligro que afectará al empleo, los flujos comerciales y los flujos de capital. Es necesario aclarar que, dentro de esta ecuación, la variable importante es Estados Unidos, es decir, que la presencia de México en la economía continental afectará al viejo *statu quo* de las relaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos. Así, la pregunta que se presenta es: ¿cuáles serán las relaciones que se desarrollarán entre los nuevos socios de Norteamérica, a saber, México y Canadá?

Una de las características sobresalientes de esta investigación fue la frecuencia con la que los empresarios no expresaron una opinión, lo cual puede apreciarse en los diversos cuadros antes presentados. Pero, más que interpretar estos resultados como un indicador de indiferencia, éstos quizá reflejan un desconocimiento de México y de los procesos económicos de Norteamérica que están llevando a los tres países a una mayor integración económica. Específicamente, existe desconocimiento sobre cómo estas pequeñas y medianas empresas participarán en un nuevo medio de extensión continental. Además de la problemática económica que presenta el TLCAN, existe toda una dimensión política que afectará a la estructuración de la economía continental. Un autor canadiense lo expresa de la siguiente manera: "El interés de Canadá por el TLCAN está relacionado con aquellos términos y condiciones del ALC [Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá] que aún son ambiguos o que, en opi-

nión de Canadá, deberían ser reforzados.”⁶ Y más adelante, expresa: “Dadas las dificultades que ha tenido el gobierno para demostrar las ganancias económicas obtenidas a partir del ALC, es posible que no se espere obtener mucho apoyo político para que el país se comprometa con el TLCAN.”⁷

Por otro lado, un autor estadounidense enumera los problemas que su país enfrenta al negociar el TLCAN. Según este autor, tal tratado:

1. Extenderá preferencias hacia México antes de que éste haya instituido todas las reformas económicas necesarias.

2. El proceso de ajuste en Estados Unidos puede retardarse lo suficiente como para presionar negativamente sobre los salarios industriales de este país.

3. Las preferencias comerciales hacia México bajo este tratado no serán lo suficientemente elevadas como para superar los posibles obstáculos administrativos y discrecionales fronterizos por parte de Estados Unidos.

4. Después de haber otorgado las preferencias comerciales a México, el país podría regresar a un modelo de economía dirigida al estilo japonés o francés.

5. La economía estadounidense no puede absorber las ineficiencias económicas producidas por un sistema de “centro y radios” (*hub and spoke*)⁸ creado por la incorporación de otros países latinoamericanos a un sistema de libre comercio; por lo tanto, México debería estar listo para liberar su mercado hacia estos países, y tal apertura debería ser parte del TLCAN.⁹

Desde esta perspectiva, no debería sorprendernos que las negociaciones del TLCAN sean largas y difíciles. Tal vez, lo desafortunado de este proceso negociador, caracterizado por la asi-

⁶ Steven Globerman, “Benefits of North American economic integration: a Canadian perspective”, trabajo preparado para la conferencia “North American free trade conference: meeting tomorrow’s challenge”, Sacramento, California, California State University, 17 de marzo de 1992, inédito, p. 15.

⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁸ Sobre estos conceptos, véase la nota 2 del artículo de Aho, Smith y Vega C., en este volumen.

⁹ Peter Morici, *Trade talks with Mexico. A time for realism*, Washington, D.C., National Planning Association, 1991, pp. 99 y 100.

metría del poder, es que con el TLCAN en mano, todavía existan áreas indefinidas y contenciosas como existen en el ALC. En este caso, la planificación empresarial se dificulta, no solamente en Estados Unidos sino en los otros dos países de Norteamérica, y las acciones voluntaristas que caracterizan el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos pueden verse duplicadas por México y Canadá, creando, no una atmósfera de cooperación comercial en Norteamérica, sino todo lo contrario.

Bajo las condiciones o parámetros dentro de los que opera la pequeña o mediana industria de Estados Unidos (y la de México o Canadá), es difícil visualizar a este sector de la producción incorporándose de lleno a los mercados internacionales.¹⁰ Si esta conclusión es correcta, entonces, ¿qué visión de futuro se puede plantear para este sector?

Creo que existe una diferencia fundamental entre el sector productivo compuesto por la mediana y pequeña empresa de Estados Unidos comparado con el canadiense o mexicano. La diferencia consiste en el tamaño del mercado en el que operan. Es decir, que dada su extensión en Estados Unidos, la industria de aquel país tiene la oportunidad de ajustarse, especializándose y respondiendo a las demandas locales, regionales o nacionales del mercado interno. Una segunda característica de estas empresas en Estados Unidos es su capacidad para obtener capital más barato que en Canadá o en México. Igualmente, por el tamaño de la economía estadounidense, el sector productivo tiene mejor acceso a los recursos humanos y tecnológicos que sus otros dos socios comerciales del continente.

Estos hechos significan que, en un momento dado, la industria pequeña o mediana de Estados Unidos, operando bajo condiciones más favorables que sus contrapartes del continente norteamericano, podría llegar a competir seriamente en los mercados de Canadá y México. Por otra parte, la especialización de estas empresas y su conocimiento del mercado estadounidense impiden

¹⁰ Una visión distinta y más optimista la expresa el equipo de la Concamin, coordinado por Pedro Javier González G.: Concamin, Centro de Estudios Industriales, Subdirección de Análisis, "Pequeña y mediana industria: desafíos y oportunidades", *Reporte Mensual de Análisis de Coyuntura*, núm. 6, febrero de 1991.

un proceso paralelo de especialización de las empresas mexicanas o canadienses que quisieran llegar a exportar a ese mercado. Más que nada, la asimetría y la falta de armonización de las condiciones macroeconómicas en el continente hacen que las empresas de México y de Canadá comiencen el proceso de integración económica bajo condiciones desiguales y desfavorables para este sector productivo.

NEGOCIACIONES COMERCIALES EN CANADÁ Y LA TENDENCIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL REGIONALISMO

ANN WESTON
con la colaboración de
ANDREW CLARK y HAN SOO KIM
*The North-South Institute/
Institut Nord-Sud*

Estados Unidos sigue ahora una política de vías múltiples, que carece, sin embargo, de un conjunto claramente definido de objetivos e instrumentos políticos. El destino de la nueva dirección es incierto, pero el viaje ha comenzado.¹

RESUMEN 3

Este capítulo analiza las tendencias recientes de las políticas comerciales de Canadá y Estados Unidos, destacando ciertos aspectos que pueden resultar de interés para los negociadores de los países en vías de desarrollo, pretende asimismo explicar, en par-

¹ S. Ostry, *Governments and corporations in a shrinking world: trade and innovation policies in the United States, Europe and Japan*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990.

² La autora desea agradecer a todas las personas que participaron en el proyecto IDRC sobre negociación comercial; al Prof. G.K. Helleiner, por sus valiosos comentarios a la primera versión de este trabajo, así como al IDRC, por su apoyo financiero.

ticular, los factores subyacentes al énfasis que actualmente se ha dado al regionalismo. En Canadá, la atención ha estado centrada en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), y no ha sido sino con cierta reticencia que el gobierno ha decidido participar en las pláticas que llevan a cabo México y Estados Unidos en torno a un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Por el contrario, en Estados Unidos existe un interés más pronunciado por el regionalismo, de lo cual es muestra la Iniciativa para la Empresa de las Américas (IEA).

En la primera parte de este trabajo se examina el contexto político y económico de las negociaciones comerciales. En ambas naciones, el proceso de formulación de políticas se ha vuelto cada día más politizado y ello ha restringido, especialmente en Estados Unidos, la flexibilidad de la administración para realizar negociaciones comerciales. Por su parte, el gobierno canadiense recibe cada vez mayores presiones para que lleve a cabo consultas más amplias antes de formular nuevas políticas comerciales. El hecho de que cada día sea mayor el interés que despiertan dichas políticas se debe a que éstas se han convertido en una herramienta clave para la economía. Si bien algunas industrias aún se encuentran protegidas, el gobierno canadiense considera que la liberación comercial es, cuando menos, un instrumento básico para la reestructuración industrial. Asimismo, ella significa, para ambas naciones, un acceso seguro a los mercados externos y a sitios de inversión.

En la segunda parte de este trabajo se analizan los aciertos de las estrategias de negociación para el comercio en el área, surgidas en Estados Unidos y Canadá, así como las consecuencias que pueden tener para las naciones en vías de desarrollo. En el caso de Estados Unidos, el ALC, el TLCAN y la IEA tienen la finalidad de reforzar la agresiva postura que mantiene el país dentro del GATT, de manera unilateral, así como de alcanzar ciertos objetivos de área inmediatos. Canadá, en cambio, tiene un interés más preciso en el TLCAN y la IEA, que consiste en defender su lugar preferencial en el mercado estadounidense y desarrollar vínculos comerciales a largo plazo con el resto del hemisferio.

Existe gran escepticismo en torno a la política comercial estadounidense de vías múltiples y a la compatibilidad que ésta pueda

tener con un GATT más fuerte. A su vez, los beneficios que ha obtenido Canadá a partir del ALC resultan cuestionables. El establecimiento de un acuerdo comercial para todo el hemisferio occidental puede ofrecer algunos beneficios a las naciones en vías de desarrollo de la zona, pero éstos, además de ser inciertos, estarán concentrados en sólo algunas de ellas, en tanto que, a cambio, se deberá pagar un precio en términos de concesiones a Estados Unidos, desviación comercial, inversiones en otros países, debilitamiento de la integración sur-sur y disminución de la influencia del GATT. La participación de Canadá, aun cuando su impacto económico sea débil, puede llevar a la creación de un área de libre comercio con un número creciente de miembros, y no así a una serie de acuerdos bilaterales de "centro y radios", dominados por Estados Unidos. Los países en vías de desarrollo que se hallan fuera de la zona han expresado su preocupación de ser expulsados del mercado estadounidense, tanto en lo que se refiere a sus mercancías como a la inversión. Y, por otra parte, resulta importante el impacto que el regionalismo estadounidense pueda tener sobre la evolución de las reglas y procedimientos del GATT, impacto que atañe tanto a la cobertura de asuntos como a una creciente presión sobre los países en vías de desarrollo para que acepten la reciprocidad en las negociaciones comerciales. Así pues, resulta esencial que en la Ronda Uruguay se elabore un amplio paquete a fin de neutralizar en cierto grado la desviación comercial y restablecer la confianza de las naciones en vías de desarrollo respecto al futuro del sistema multilateral de comercio, en el cual, irónicamente, muchas de ellas apenas han empezado a desempeñar un papel activo en fecha reciente.

1. ELEMENTOS DETERMINANTES BÁSICOS DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Pese a sus muchas diferencias, existen también ciertas similitudes entre los objetivos económicos de Estados Unidos y Canadá, según los han articulado sus actuales gobiernos. Más adelante analizaremos si esto ha llevado, en años recientes, a una convergencia en las políticas comerciales de ambos países.

CUADRO 1
Indicadores económicos de Canadá y Estados Unidos

(millones de dólares canadienses y estadounidenses, respectivamente, a menos que se indique lo contrario)

Indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Canadá</i>											
Tasa de crecimiento real (porcentaje)	1.5	3.7	-3.2	3.2	6.3	4.8	3.3	4.0	4.4	3.0	0.9
Tasa de desempleo (porcentaje)	7.5	7.5	11.0	11.8	11.2	10.5	9.5	8.8	7.8	7.5	8.1
Tasa de inflación (CPI) (porcentaje)	10.2	12.4	10.9	5.7	4.4	3.9	4.2	4.4	4.0	5.0	4.8
Déficit fiscal	-11.5	-14.3	-15.5	-28.7	-32.7	-38.5	-34.5	-30.7	-28.2	-29.0	-29.0
Déficit como porcentaje del PIB	4.2	4.6	4.4	7.7	8.1	8.7	7.2	6.1	5.1	4.8	4.5
Deuda federal	53.4	64.5	83.2	103.0	129.8	163.0	178.7	202.4	228.8	294.4	271.0
Deuda como porcentaje del PIB	19.3	20.8	23.4	27.5	32.0	36.7	37.4	40.0	41.5	41.3	41.6
Balanza comercial de mercancías	8.8	7.3	17.7	17.5	19.8	16.4	9.9	11.1	10.1	7.6	10.8
Balanza en cuenta corriente	-1.1	-6.1	2.8	3.1	2.7	-2.0	-10.2	-9.2	-10.2	-16.7	-16.0
<i>Estados Unidos</i>											
Tasa de crecimiento real (porcentaje)	-0.2	1.9	-2.5	3.5	6.5	3.0	2.8	3.4	4.4	2.5	1.0
Tasa de desempleo (porcentaje)	7.2	7.6	9.7	9.6	7.5	7.2	7.0	6.2	5.5	5.3	5.3
Tasa de inflación (CPI) (porcentaje)	13.5	10.4	6.1	3.2	4.4	3.5	1.9	3.7	4.0	4.8	5.4
Déficit fiscal	-76.2	-78.7	-125.7	-202.5	-178.3	-212.1	-212.6	-147.5	-155.5	-143.8	-219.4
Déficit como porcentaje del PIB	2.8	2.6	4.0	6.0	4.8	5.3	5.1	3.3	3.2	2.8	4.0
Deuda nacional	737.7	825.4	987.7	1174.5	1373.4	1598.5	1813.3	1953.9	2096.9	2244.2	2548.1
Deuda como porcentaje del PIB	27.5	27.5	31.7	35.1	36.9	40.2	43.1	43.4	43.3	43.5	47.0
Deuda a pagar a no residentes	129.7	136.6	149.5	166.3	205.9	224.8	263.4	299.7	362.2	392.9	n.r.
Balanza comercial de mercancías	-25.5	-28.0	-36.5	-67.3	-112.5	-112.2	-145.1	-159.5	-127.0	-114.9	-108.7
Balanza en cuenta corriente	1.8	6.4	-8.0	-47.0	-99.0	-122.6	-145.4	-162.2	-129.0	-110.0	-99.6

n.r.: no registrado.

Fuentes: *Bank of Canada Review*, junio de 1991; *International Financial Statistics*, IMF, 1986, julio de 1991; *World Economic Outlook*, abril de 1987, IMF.

Para ambos gobiernos, reducir el déficit fiscal ha sido un punto prioritario, el cual, en 1985, fue 9% del Producto Interno Bruto (PIB) canadiense, y, en 1983, 6% del de Estados Unidos, con la correspondiente deuda pública (cuadro 1). El énfasis que se ha puesto en disminuir el gasto público ha limitado el alcance de las transferencias gubernamentales tendientes a resolver el problema del creciente desempleo o a promover la restructuración económica. Por otra parte, esto no ha disuadido a los gobiernos de reducir los aranceles, aunque ello habría alentado el uso de otras barreras comerciales (por ejemplo, los impuestos *antidumping* o las cuotas sobre importación de productos agrícolas), como herramientas fiscales más baratas para la protección interna (véase más adelante).

Un segundo objetivo ha sido el de reducir la *inflación*, de los niveles de dos dígitos que se registraron a principios del decenio pasado (cuadro 1). Esto, particularmente en Canadá, ha llevado a una política de aplicación de altas tasas de interés, cuya diferencia respecto a las tasas estadounidenses fue muy considerable hacia finales del decenio, lo cual, al atraer capitales extranjeros y mantener alto el tipo de cambio canadiense, ha deprimido las exportaciones.

El déficit fiscal fue un factor esencial en la caída del ahorro interno estadounidense en el decenio pasado, y en la cada vez más ancha brecha con respecto a las inversiones. Esto ha coincidido con un considerable *desequilibrio en la cuenta corriente*, el así llamado "gemelo" del déficit fiscal.

Una brecha similar ocurrió en Canadá, en el decenio de los ochenta, con el crecimiento del ahorro en inversiones, que contribuyó a la caída del tradicional superávit comercial en mercancías. Aun cuando existe cierto debate respecto a la relativa contribución de las variables macroeconómicas y del tipo de cambio a la resolución de este desequilibrio, mucha gente en Estados Unidos sigue enfatizando la importancia de la política comercial.

Si bien el comercio representa una pequeña porción del PIB estadounidense, la necesidad de resolver el incremento de la deuda, ocasionada por los no residentes (cuadro 1), ha vuelto la atención al *desequilibrio comercial*. Así pues, un objetivo fundamental es reducir el déficit comercial, e incluso lograr un superávit, ya

sea por medio de la promoción de las exportaciones o de la restricción de importaciones.³ Las cifras del primer semestre de 1991 mostraron una leve mejora, pero aún no es seguro que ésta se mantenga una vez que se reanude el crecimiento económico (y las importaciones).

Estados Unidos se ha valido de los *desequilibrios en el comercio bilateral* para justificar su inquietud respecto al “comercio desleal” y legitimar las medidas tanto de alivio a las importaciones como de apertura del mercado (véase más adelante). Dos de sus principales blancos han sido Japón y las naciones de reciente industrialización (NRI), los cuales constituyeron 36 y 23% del déficit comercial estadounidense en 1990, respectivamente, mientras que en 1980 el país tuvo un superávit con las NRI. Por su parte, si bien el déficit canadiense con las NRI es mucho menor y lo neutraliza su superávit con otros países, en particular con Estados Unidos, representa cerca de la tercera parte del déficit del país con sus socios comerciales no estadounidenses.

La enorme *dependencia respecto al mercado de Estados Unidos* es un factor esencial en toda discusión relativa a las negociaciones comerciales de Canadá. Este país se sitúa como una de las principales naciones comerciantes y ocupó el octavo lugar en la liga mundial de comercio en 1990, o bien, el cuarto, si se considera a la Comunidad Económica Europea (CEE) como una unidad. No obstante, dos tercios de dicho comercio se hace con Estados Unidos (cuadro 2). Así pues, una pregunta interesante sería si este hecho, aunado a la firma del ALC, disminuye el peso de Canadá en la arena del comercio internacional o en las negociaciones bilaterales.

Asimismo, la magnitud del porcentaje que Estados Unidos representa en el comercio de Canadá ha llevado a este último a explorar otros mercados (véase la sección 4), y en este sentido lo importante es determinar hacia dónde se deben dirigir dichas ac-

³ Así, por ejemplo, los miembros de la “Twentieth Century Fund Task Force on the Future of American Trade Policy” recomiendan, primero, lograr un superávit comercial en 1993 y, sólo después de haber alcanzado esto, fomentar el ahorro privado y reducir el déficit fiscal. Véase Twentieth Century Fund Task Force on the Future of American Trade Policy, *The free trade debate*, Nueva York, Priority Press Publications, 1989.

ciones. El cuadro 2 muestra que América Latina siempre ha sido un mercado más pequeño para Canadá, en comparación con Europa occidental o la CEE, y hoy en día representa apenas 6% de las exportaciones no dirigidas a Estados Unidos, lo cual contrasta con 28% que corresponde a la CEE, o 16% a las naciones asiáticas en vías de desarrollo. Por el contrario, el interés comercial de Estados Unidos por América Latina y el Caribe tiene raíces históricas más fuertes (cuadro 3). En 1960, esta área absorbía cerca de un cuarto del total de las exportaciones estadounidenses, cifra superior a la correspondiente a Europa occidental. El impacto de la crisis de la deuda y la caída del crecimiento de las importaciones en esta zona se reflejan en la reducción de su participación en las exportaciones estadounidenses, la cual bajó a 14% en 1989.

Otro elemento importante tanto en el caso de Canadá como en el de Estados Unidos ha sido la cambiante composición del comercio (cuadro 4), así como el creciente desequilibrio en el comercio de manufacturas, que ha sido considerado un factor clave del deterioro de la cuenta de comercio de mercancías de Estados Unidos,⁴ en la cual el superávit, que en 1981 fue de 15 500 millones de dólares, se convirtió en un déficit de 119 100 millones en 1988, si bien ha habido una leve mejora con el resurgimiento de las exportaciones. De igual forma, en este mismo periodo la balanza comercial en el rubro de tecnología de punta tuvo una considerable caída, de 31 000 a 6 000 millones de dólares. Un aspecto relacionado con esto es la reducción del número de empleos en las manufacturas, ya sea en números absolutos o como porcentaje del empleo total, pues disminuyó de una cifra máxima de 2.14 millones en junio de 1989, a 1.85 millones en febrero de 1991, lo que equivale a la pérdida de uno de cada siete empleos.

Ha habido un debate muy importante en torno al método que debe seguirse para revertir esta tendencia, ya sea por medio de políticas macroeconómicas, comerciales o industriales (sección 3). Dados los pequeños superávits en la agricultura y servicios, algunos afirman⁵ que las mejoras deben provenir, primor-

⁴ Véase, por ejemplo, US Department of Commerce, *US trade performance in 1988*, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1989.

⁵ *Ibidem*, p. 18.

CUADRO 2
Dirección de las exportaciones canadienses
(millones de dólares EU y porcentajes)

	Exportaciones					Distribución total					Distribución total (no EU)				
	1960	1970	1980	1989	1989	1960	1970	1980	1989	1989	1960	1970	1980	1989	1989
Mundial	5 420	12 420	67 730	120 673	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0					
Países desarrollados	4 900	11 330	54 742	105 300	90.4	91.2	80.8	87.3							
Europa occidental	990	1 680	n.r.	n.r.	18.3	13.5	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	58.9	46.5	n.r.	n.r.	n.r.
CEE	n.r.	n.r.	8 416	9 819	n.r.	n.r.	12.4	8.1	8.1	8.1	n.r.	n.r.	31.6	27.8	27.8
Gran Bretaña	600	660	2 713	2 984	11.1	5.3	4.0	2.5	2.5	2.5	35.7	18.3	10.2	8.4	8.4
Estados Unidos	3 740	8 810	41 068	85 305	69.0	70.9	60.6	70.7	70.7	70.7					
Japón	120	560	4 238	7 429	2.2	4.5	6.3	6.2	6.2	6.2	7.1	15.5	15.9	21.0	21.0
Países en vías de desarrollo	490	1 000	7 619	9 819	9.0	8.1	11.2	8.1	8.1	8.1	29.2	27.7	28.6	27.8	27.8
América	265	580	2 900	2 043	4.9	4.7	4.3	1.7	1.7	1.7	15.8	16.1	10.9	5.8	5.8
México	n.r.	n.r.	419	525	n.r.	n.r.	0.6	0.4	0.4	0.4	n.r.	n.r.	1.6	1.5	1.5
Brasil	n.r.	n.r.	786	447	n.r.	n.r.	1.1	0.4	0.4	0.4	n.r.	n.r.	2.8	1.3	1.3
Asia	210	317	2 305	5 571	3.9	2.6	3.4	4.6	4.6	4.6	12.5	8.8	8.6	15.8	15.8
Corea	n.r.	n.r.	355	1 354	n.r.	n.r.	0.5	1.1	1.1	1.1	n.r.	n.r.	1.3	3.8	3.8
China	n.r.	n.r.	742	967	n.r.	n.r.	1.1	0.8	0.8	0.8	n.r.	n.r.	2.8	2.7	2.7
África*	20	77	918	803	0.4	0.6	1.4	0.7	0.7	0.7	1.2	2.1	3.4	2.3	2.3
Excluyendo Estados Unidos	1 680	3 610	26 662	35 368	31.0	29.1	39.4	29.3	29.3	29.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Incluyendo Sudáfrica.
n. r.: no registrado.

CUADRO 2 (conclusión)
Origen de las importaciones canadienses

	Importaciones				Distribución total				Distribución total (no EU)			
	1960	1970	1980	1989	1960	1970	1980	1989	1960	1970	1980	1989
Mundial	5 550	16 180	61 004	117 146	100.0	100.0	100.0	100.0				
Países desarrollados	5 090	14 720	50 031	99 371	91.7	91.0	82.0	84.8				
Europa occidental	1 540	2 890	n.r.	n.r.	27.7	17.9	n.r.	n.r.	63.9	51.6	n.r.	n.r.
CEE	n.r.	n.r.	4 940	13 272	n.r.	n.r.	8.1	11.3	n.r.	n.r.	24.9	31.2
Gran Bretaña	960	1 440	1 782	3 856	17.3	8.9	2.9	3.3	39.8	25.7	9.0	9.1
Estados Unidos	3 140	10 580	41 202	74 556	56.6	65.4	67.5	63.6				
Japón	185	760	5 496	8 066	3.3	4.7	9.0	6.9	7.7	13.6	27.8	18.9
Países en vías de desarrollo	420	1 200	7 874	14 101	7.6	7.4	12.9	12.0	17.4	21.4	39.8	33.1
América	260	690	3 196	4 113	4.7	4.3	5.2	3.5	10.8	12.3	16.1	9.7
México	n.r.	n.r.	295	1 434	n.r.	n.r.	0.5	1.2	n.r.	n.r.	1.5	3.4
Brasil	n.r.	n.r.	296	954	n.r.	n.r.	0.5	0.8	n.r.	n.r.	1.5	2.2
Asia	136	395	1 460	7 877	2.5	2.4	2.4	6.7	5.6	7.1	7.4	18.5
Corea	n.r.	n.r.	354	2 079	n.r.	n.r.	0.6	1.8	n.r.	n.r.	1.8	4.9
China	n.r.	n.r.	132	999	n.r.	n.r.	0.2	0.9	n.r.	n.r.	0.7	2.3
África*	27	110	458	1 100	0.5	0.7	0.8	0.9	1.1	2.0	2.3	2.6
Excluyendo Estados Unidos	2 410	5 600	19 803	42 590	43.4	34.6	32.5	36.4	100.0	100.0	100.0	100.0

* Incluyendo Sudáfrica.

n.r.: no registrado.

Fuentes: Elaborado a partir de UN handbook of international trade & development statistics, 1976; IMF, Directions of trade, 1983 y 1990.

CUADRO 3
 Dirección de las exportaciones estadounidenses
 (millones de dólares EU y porcentajes)

	Exportaciones				Distribución total			
	1960	1970	1980	1989	1960	1970	1980	1989
Mundial	14 840	39 050	220 781	363 807	100.0	100.0	100.0	100.0
Países desarrollados	8 800	28 690	125 353	230 078	59.3	73.5	56.8	63.2
Europa occidental	3 850	10 360	n.r.	n.r.	25.9	26.5	n.r.	n.r.
CEE	n.r.	n.r.	58 861	86 570	n.r.	n.r.	26.7	23.8
Gran Bretaña	1 000	2 150	12 695	20 866	6.7	5.5	5.8	5.7
Canadá	3 140	10 580	35 395	78 266	21.2	27.1	16.0	21.5
Japón	1 110	6 020	20 790	44 584	7.5	15.4	9.4	12.3
Países en vías de desarrollo	5 960	10 140	87 629	128 716	40.2	26.0	39.7	35.4
América	4 020	5 620	38 745	49 055	27.1	14.4	17.5	13.5
México	n.r.	n.r.	15 146	24 969	n.r.	n.r.	6.9	6.9
Brasil	n.r.	n.r.	4 352	4 799	n.r.	n.r.	2.0	1.3
Asia	1 510	3 650	23 330	57 403	10.2	9.3	10.6	15.8
Corea	n.r.	n.r.	4 685	13 478	n.r.	n.r.	2.1	3.7
China	n.r.	n.r.	3 755	5 807	n.r.	n.r.	1.7	1.6
África*	420	810	6 520	5 104	2.8	2.1	3.0	1.4

* Incluyendo Sudáfrica.
 n.r.: no registrado.

CUADRO 3 (conclusión)
Origen de las importaciones estadounidenses
(millones de dólares EU y porcentajes)

	Exportaciones				Distribución total			
	1960	1970	1980	1989	1960	1970	1980	1989
Mundial	20 410	42 590	256 959	493 652	100.0	100.0	100.0	100.0
Países desarrollados	13 030	29 630	126 311	295 954	63.8	69.6	49.2	60.0
Europa occidental	6 360	12 730			31.2	29.9	0.0	0.0
CEE			39 988	88 821	0.0	0.0	15.6	18.0
Gran Bretaña	1 460	2 480	10 273	18 881	7.2	5.8	4.0	3.8
Canadá	3 740	8 810	41 999	89 550	18.3	20.7	16.3	18.1
Japón	1 440	4 610	32 973	97 110	7.1	10.8	12.8	19.7
Países en vías de desarrollo	7 090	12 600	122 585	196 294	34.7	29.6	47.7	39.8
América	3 870	6 480	38 915	60 100	19.0	15.2	15.1	12.2
México			12 835	27 590	0.0	0.0	5.0	5.6
Brasil			4 000	9 001	0.0	0.0	1.6	1.8
Asia	2 730	5 070	25 845	101 368	13.4	11.9	10.1	20.5
Corea			4 434	20 543	0.0	0.0	1.7	4.2
China			1 164	12 901	0.0	0.0	0.5	2.6
África*	490	990	26 318	14 756	2.4	2.3	10.2	3.0

* Incluyendo Sudáfrica.

n.r.: no registrado.

Fuentes: Elaborado a partir de *UN handbook of international trade & development statistics, 1976*; IMF, *Directions of trade, 1983 y 1990*.

dialmente, del comercio de manufacturas, y que deben hacerse “considerables ajustes estructurales en relación con algunos socios comerciales que confían en un crecimiento constante de los superávits en el comercio de manufacturas [con Estados Unidos], como principal recurso para su crecimiento económico”.

CUADRO 4
Composición del comercio entre Canadá y Estados Unidos
(miles de millones de dólares EU)

	1980			1989		
	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Balanza</i>	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Balanza</i>
<i>Canadá</i>						
Total	64.93	58.98	5.95	116.00	113.97	2.03
Productos primarios	32.91	15.62	17.29	42.61	17.75	24.86
Manufacturas	29.98	41.21	-11.23	69.05	92.61	-23.56
<i>Estados Unidos</i>						
Total	225.64	253.00	-27.36	363.63	493.01	-129.38
Productos primarios	71.17	121.88	-50.71	81.28	111.63	-30.35
Manufacturas	145.91	124.23	21.68	264.71	366.43	-101.72

Nota: Las mercancías que no se clasifican por tipo están incluidas en el total.
Fuente: Elaborado a partir de GATT, *International trade 88-90*, vol. II, 1990.

En cuanto a Canadá, pese al elevado número de automóviles que exporta a Estados Unidos, su comercio aún depende en gran medida de las industrias agrícola y de recursos naturales (cuadro 4). Esto explica por qué, durante la Ronda Uruguay, Canadá ha dado prioridad a la resolución de la guerra comercial entre la CEE y Estados Unidos respecto a los subsidios agrícolas, así como a la reducción de la escalada arancelaria sobre los productos procesados.

Independientemente de las así llamadas conductas desleales por parte de los socios comerciales (por ejemplo, el cierre de los mercados de importaciones, la devaluación de monedas o el *dumping*), se ha destacado también la *decreciente competitividad* de los productos estadounidenses y canadienses, con el desempleo

resultante (en especial, en las manufacturas), así como las acciones correctivas que deben adoptarse.

Finalmente, en ambos países los flujos de Inversión Extranjera Privada (IEP), tanto internos como externos, han sido motivo de mayor atención. Un rasgo interesante del decenio pasado fue el fuerte flujo de IEP a Estados Unidos (proveniente, incluso, de Canadá), que respondía a la inquietud respecto al acceso al mercado de este país, así como a la depreciación del dólar (posterior a 1985) y al aumento en los flujos mundiales de capital. Todo ello ha influido en las políticas comerciales. En Canadá, el deseo de convertir al país en un lugar atractivo para la inversión fue una fuerza importante que llevó tanto a la firma del ALC como a la decisión de participar en las negociaciones del TLCAN (véase más adelante). Asimismo, las empresas estadounidenses han promovido que se modifiquen las leyes canadienses y mexicanas en materia de inversión y comercio, a fin de simplificar su toma de decisiones en cuanto a su ubicación.

Para resumir, mejorar el comercio, por medio de iniciativas relacionadas con políticas comerciales, ha sido un objetivo primario de Estados Unidos, que ha hecho énfasis en las balanzas de manufactura y de comercio bilateral con varios países. Por su parte, las perspectivas de Canadá respecto a la firma de tratos bilaterales han sido más limitadas, y uno de sus principales objetivos ha consistido en asegurar su acceso al predominante mercado de Estados Unidos. No obstante, su preocupación en relación con la inflación, que ha llevado a elevar las tasas de interés y, por ende, el tipo de cambio, ha afectado a las exportaciones.

2. EL PROCESO POLÍTICO

Las negociaciones sobre comercio en Estados Unidos y Canadá se han vuelto cada día más politizadas; pero si bien, en el caso del primero, esto se refleja en la creciente influencia del proceso político sobre las estrategias comerciales, en el caso de Canadá dicho cambio es apenas perceptible. La politización es, en parte, resultado de una mayor dependencia de ambas economías respecto al comercio, generada por la internacionalización de la ac-

tividad económica. De igual forma, es muy importante el hecho de que el comercio ha dejado de ser visto como una actividad técnica, legal o estrecha, y ahora se considera que su alcance abarca una gran variedad de asuntos relacionados con la soberanía y el bienestar social.

Así, por ejemplo, el llamado "gran debate" respecto al ALC en Canadá se tornó muy acalorado debido a que trascendía los límites tradicionales de los temas sobre medidas fronterizas, para tocar asuntos íntimamente vinculados con la soberanía nacional, tales como la inversión, la energía y la cultura. Por otra parte, existía la inquietud general de que, dado el predominio estadounidense, un acuerdo bilateral podría deteriorar los estándares canadienses, y no sólo los técnicos sino también los de orden social (tales como la salud o las condiciones de trabajo), los cuales se consideraban superiores a los de aquel país. Y ahora, con el proyecto del TLCAN, la atención de ambos países se ha ampliado aún más, hasta abarcar las normas ecológicas y de derechos laborales.

En Estados Unidos, el proceso de formulación de políticas siempre ha sido un tanto difuso, dado que en él participan conjuntamente el Congreso, la administración y el sector privado. Pero, con los cambios hechos en fecha reciente a la legislación comercial, la autoridad de la administración ha disminuido.

Según la Constitución de Estados Unidos, el Congreso es responsable de la elaboración y ejecución de la política comercial del país. Sin embargo, durante varios decenios, éste ha delegado la autoridad negociadora y ejecutiva en la administración (como en el caso de la autoridad de la "vía rápida"), con la principal finalidad de reducir la presión política ejercida por grupos de interés más pequeños. No obstante, el Congreso conserva una importante influencia, que ejerce especialmente por medio del Comité de la Cámara de Medios y Arbitrios y del Comité de Finanzas del Senado, mediante la formulación de la legislación comercial y una vigilancia más estrecha de las acciones de la administración en relación con el comercio, lo cual realiza, por ejemplo, exigiendo al representante de Comercio de Estados Unidos reportes periódicos del avance de las disputas sobre prácticas desleales de comercio.

La Ley de Comercio Ómnibus de 1988 incorporó diversas modificaciones que reflejaban la inquietud del Congreso en el sentido de que la administración daba prioridad a las acciones diplomáticas, en detrimento de los intereses nacionales. Es por ello, por ejemplo, que el peso creciente del representante de Comercio de Estados Unidos reducirá la influencia de otros departamentos y su capacidad para dar una perspectiva más amplia a las políticas comerciales del país. Algunos observadores afirman incluso que la Casa Blanca ha perdido influencia en el comercio, frente al Congreso, con la consecuencia de que ahora las políticas comerciales son, esencialmente, "hechas en el Congreso".⁶

El debate de principios de 1991 respecto a la extensión de la autoridad de la administración para la "vía rápida", en relación con las negociaciones de la Ronda Uruguay y el TLCAN, destaca la fragilidad del proceso, es decir, su vulnerabilidad política y la posibilidad de ser revocado. El gran interés político que despierta el TLCAN ha hecho que un mayor número de congresistas deseen participar en la definición de la política comercial. A la vez, ha surgido una nueva alianza entre los grupos obreros, ecologistas y religiosos, a los cuales les interesa que la expansión del comercio lleve a una elevación de los estándares de México, y no al deterioro de los estadounidenses. Dichos grupos se han unido con otros correligionarios de Canadá y México para conformar una coalición de oposición al TLCAN.

Además de tener consultas con el Congreso y las diversas agencias gubernamentales, el presidente, por medio del representante de Comercio de Estados Unidos, cuenta con una red de comités asesores del sector privado. Asimismo, existe un gran número de grupos privados —constituidos a fin de supervisar y hacer labor de cabildeo tanto en la administración como en el Congreso— que desempeñan el papel de "activistas plurales"⁷ y cuyos esfuerzos por influir en las decisiones legislativas y ejecutivas han crecido a la par que su interés por el comercio.⁸ Otro fac-

⁶ La formulación de las políticas comerciales también se lleva a cabo dentro del sector privado, como es el caso del manejo que hacen las empresas transnacionales de sus actividades, lo cual constituye una especie de política comercial.

⁷ Ostry, *op. cit.*, p. 19.

⁸ Finger compara la apertura de la Ronda Uruguay (en la que participó una delegación estadounidense de 300 miembros, en la reunión de Bruselas de 1990)

tor importante es, también, la complejidad de las políticas comerciales de Estados Unidos. Como destaca la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),⁹ la vigilancia ha cobrado importancia en virtud de los calendarios tan detallados que la Ley de Comercio de 1988 contiene para la implantación de políticas.

Tanto por su visión como por su influencia, los grupos constituyen una gama muy amplia, que abarca desde aquellos pequeños pertenecientes a industrias específicas, como la Asociación de Minoristas de Flores, hasta grandes grupos como la Cámara de Comercio de Estados Unidos y los Consumidores de Comercio Mundial.¹⁰ La banca, por lo general, ha tenido una participación discreta en las discusiones sobre las políticas de importación estadounidenses, pese a su interés en el pago de las deudas, si bien en lo relativo a servicios bancarios y financieros ha apoyado con fuerza las políticas estadounidenses de reciprocidad y de apertura de mercado, ante la amenaza de represalias.

De manera paralela, han aumentado las labores de cabildeo llevadas a cabo por extranjeros. Según las cifras publicadas por el gobierno de Estados Unidos, los gastos realizados por los agentes extranjeros, quienes deben estar oficialmente registrados, sumaron cerca de 451 millones de dólares en 1989, cantidad equivalente a menos de 1% del valor de las importaciones estadounidenses.¹¹

Si bien varios autores han señalado el aumento de quienes están en favor del libre comercio, incluyendo a las grandes empresas de servicios, esto no implica necesariamente que se opon-

con la de las rondas más recientes, y se pregunta si es posible que se dé una liberación comercial en tales circunstancias. Declara: "Cuando la política comercial está al servicio del electorado, ésta se torna casi por completo en restricciones comerciales." J.M. Finger, "That old GATT magic no more casts its spell (How the Uruguay Round failed)", *Journal of World Trade*, núm. 25, abril de 1991, p. 22.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ONU, *Latin American and Caribbean lobbying for international trade in Washington, D.C.*, 29 de junio de 1990, p. 18.

¹⁰ Éstos han sido motivo de estudio para, entre otros, I.M. Destler y John S. Odell, *Anti-protection: changing forces in US trade politics*, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre de 1987.

¹¹ No obstante, por lo general se considera que estas cifras no reflejan el importe real de los cabildeos, dado que muchos agentes no se registran y que ciertos pagos (como, por ejemplo, a los centros de investigación) no tienen obligación de ser registrados. CEPAL, *op. cit.*, p. 5.

gan a la competencia en las importaciones. Un importante resultado de la Ley de Comercio de 1988 y, en particular, de la más rígida sección 301, es el debilitamiento de la coalición procomercio/antiprotección.¹² Los exportadores ya no necesitan apoyar la liberación de las importaciones estadounidenses para mejorar su acceso a otros mercados. En esencia, la Ley de 1988 sustituye el mantenimiento del acceso existente al mercado estadounidense (más que nuevas concesiones a las importaciones), por un mejor acceso a los mercados extranjeros. Y, si los extranjeros no muestran una apertura, ello llevará a una represalia en forma de restricciones.

En Canadá, muestra de una cultura política muy distinta es el papel secundario que desempeña el Parlamento en la formulación de políticas, a diferencia del Congreso estadounidense. Esto cambió en cierta medida entre 1987 y 1988, cuando la negociación del ALC con Estados Unidos se tornó un asunto primordial de debate parlamentario. Y ahora, el proyecto de ampliar este acuerdo para incluir a México también ha empezado a provocar controversias políticas.

No obstante, las relaciones comerciales con otros países aún no son motivo de gran interés en el Parlamento como un todo, salvo para el Comité Permanente para Asuntos Externos y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes (SCEAIT, según su nombre en inglés) y el Comité Permanente del Senado para Asuntos Externos, los cuales han estudiado las políticas comerciales canadienses y han expresado ciertas opiniones al respecto. Tal es el caso del reporte del SCEAIT sobre la deuda del Tercer Mundo, en el cual urgía al gobierno a tomar en cuenta los intereses de los países deudores durante las pláticas de la Ronda Uruguay.¹³

Pero ninguno de estos dos organismos ha logrado tener mayor influencia. Como lo señala un reciente documento del SCEAIT:

La tradición y sistema canadienses, a diferencia de los de Estados Unidos, permite al Parlamento apenas un pequeño margen de ac-

¹² Finger, *op. cit.*, p. 20.

¹³ Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), *Securing our global future: Canada's stake in the unfinished business of Third World debt*, Cámara de los Comunes, Canadá, junio de 1990.

ción en la formulación de las políticas comerciales, y su participación se limita a hacer que la ley concuerde con las obligaciones resultantes de los tratados.¹⁴

Existe poca responsabilidad política. La mayoría de los gobiernos han podido obtener la aprobación de acuerdos comerciales, los cuales se presentan para aprobación, rara vez para consejo y nunca para enmiendas. Las audiencias nacionales del SCEAIT relativas al ALC se efectuaron sin contar con un documento final y completo para su análisis, y el tiempo que se dispuso para discusión fue sumamente limitado. Asimismo, en el caso del TLCAN, luego de que el ministro de Comercio buscó el consejo del SCEAIT respecto al papel que debía desempeñar Canadá en las negociaciones entre México y Estados Unidos, se tomó la decisión de participar antes de que dichas deliberaciones hubieran concluido. Por ello, el SCEAIT ha solicitado que se modifique este proceso:

Esta tradición resulta ahora peligrosamente obsoleta, dado que la naturaleza tan cambiante del sistema internacional ha desvanecido las antiguas fronteras entre lo que eran asuntos estrictamente internos y los de carácter internacional. Así, bajo estas nuevas circunstancias, es indispensable que se dé un debate político sobre la política comercial internacional y es, asimismo, deseable, si no esencial, que haya un consenso político.¹⁵

En contraste con esto, el gobierno ha sostenido juntas regulares de consulta con el sector privado, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, del ALC y, ahora, del TLCAN, por medio de 15 Grupos Sectoriales de Asesoría sobre Comercio Internacional (GSACI) y un comité de revisión (el Comité de Asesoría sobre Comercio Internacional, o CACI). Si bien, para obtener apoyo para la liberación interna, el gobierno siempre ha exaltado las ventajas del acceso al mercado garantizado mediante negociaciones comerciales,¹⁶ dicha liberación ha sido restringida, en particular

¹⁴ SCEAIT, *North American free trade*, Cámara de los Comunes, Canadá, enero de 1991.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ G.K. Helleiner, "Considering a US-Mexican free trade area", mimeografiado, 1990.

por la oposición de las industrias de mano de obra intensiva y bajo nivel tecnológico, como son las de ropa y calzado.

Los cambios realizados en la legislación comercial, en el decenio de los ochenta, tanto en Canadá como en Estados Unidos, garantizaron al sector privado un mayor acceso a los alivios comerciales y, en consecuencia, dieron por resultado la “privatización de la política comercial”.¹⁷ Así, por ejemplo, la Ley de Comercio Ómnibus de 1988, de Estados Unidos, según la sección 201, amplió el tiempo límite para aplicar una salvaguardia, de cinco a siete años; asimismo, según la sección 337, ya no fue necesario comprobar que se había recibido un daño para poder aplicar alivio contra infracciones a patentes; los nuevos criterios hicieron también más probable que se decretara un daño, en casos de impuestos compensatorios; y, finalmente, las bases para el *dumping* fueron ampliadas, a fin de incluir el *dumping* y el *dumping* indirecto de insumos.

En Canadá, la Ley de Medidas Especiales para la Importación, de 1985, amplió el derecho de presentar quejas de salvaguardia contra cualquier productor, con la condición de que éstas constituyan una participación mayoritaria de su industria, cláusula de “acceso directo” que antes estaba limitada a los productores de textiles y ropa. Sin embargo, la ley tuvo dos aspectos positivos, el primero de los cuales fue la introducción de una cláusula de interés público, según la cual los beneficios del alivio a las importaciones deben ser evaluados contra el costo para los consumidores, detallistas y otros; pero la aplicación de ésta es discrecional, es decir, no es válida en todos los casos, y los resultados no obligan al Ministerio de Finanzas. El segundo fue la cláusula de cinco años de expiración, la cual exige que los casos de impuestos *antidumping* y compensatorios sean revisados antes de hacer una ampliación.

Otro paso positivo que se dio en fecha reciente fue la creación, en 1988, del Tribunal Canadiense de Comercio Internacio-

¹⁷ Ostry, “Antidumping: the tip of the iceberg”, en Michael Trebilock y Robert York, comps., *Fair exchange. Reforming trade-remedy laws*, Policy Study 11, Toronto, CD Howe Institute, noviembre de 1990.

nal, el cual sustituyó, entre otros, a la Oficina de Textiles y Ropa, que estaba estrechamente relacionada con la industria nacional. Además de sus funciones judiciales, el Tribunal está autorizado para realizar, a petición del gobierno, averiguaciones generales sobre comercio, lo cual puede conducir a una mayor transparencia en la formulación de políticas comerciales. Aun cuando, a la fecha, dicho Tribunal se utiliza principalmente para aplicar las políticas existentes, es posible que, dada la creciente confianza que el gobierno tiene en él, en algún momento llegue a participar más activamente en la elaboración de las políticas.

Un aspecto final que debe tomarse en cuenta es la división de responsabilidades entre el gobierno federal y las provincias o estados. En Canadá, la crisis constitucional que se desató al no aprobarse la demanda quebequense de conceder a esta provincia un estatus especial, ha llevado a una revisión de las relaciones entre la federación y las provincias. Las negociaciones comerciales han empezado a resentir esto, al abordarse en las pláticas temas cuya responsabilidad corresponde a las provincias, como es el seguro de desempleo o las leyes sobre el alcohol, y hay quien duda que las provincias lleguen a implantar cualquier resolución que se acuerde en el nivel internacional. En Estados Unidos han surgido ahora inquietudes semejantes, como, por ejemplo, respecto a los reglamentos ambientales.

Para resumir, el proceso de formulación de políticas comerciales en Estados Unidos, si bien es conducido por un sector privado cada día más activo, se encuentra altamente politizado, tanto en su manejo cotidiano como en la negociación de nuevas leyes, incluyendo los acuerdos internacionales, pese a la autoridad de la vía rápida. Esto repercute de manera directa sobre las negociaciones, pues la flexibilidad de la administración ha sido seriamente restringida, incluso en lo referente a su capacidad para tomar en consideración factores económicos y diplomáticos más amplios. En contraste con esto, el gobierno canadiense ha podido elaborar y aplicar nuevas políticas comerciales con un mínimo de consulta y aun frente a una considerable oposición. Y, si bien esto quizás ha disminuido la postura negociadora del gobierno, el factor clave en las pláticas con Estados Unidos ha sido la diferencia en el poder económico de ambas naciones.

3. POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES

A partir de la inquietud que ha causado la competitividad industrial, en Canadá y Estados Unidos se ha debatido mucho el papel que deben desempeñar las políticas comerciales e industriales dentro del manejo económico. En el pasado, ambas naciones intentaron resistir las presiones para que hubiera un comercio protegido y controlado, apelando a los principios del GATT de liberación comercial, multilateralismo y no discriminación.

Pero la lista de excepciones no ha dejado de crecer, desde que, en el nivel de productos individuales, se establecieron diversos convenios para restringir el acceso de ciertas importaciones o para favorecer el acceso de otras exportaciones. Y ahora, en el nivel de mercados, esto ha proseguido con la conclusión del ALC entre Canadá y Estados Unidos, las negociaciones que se realizan para la firma de su sucesor trilateral que incluirá a México, y la propuesta extensión de las discusiones sobre libre comercio al resto del hemisferio. Se podría afirmar que estos convenios comerciales de área constituyen una política comercial estratégica, que responde a los cambios ocurridos en la economía mundial y en el régimen comercial internacional.¹⁸ Pero, en las secciones 3 y 4 de este trabajo, se analiza si en efecto dicho regionalismo concuerda con las estrategias de negociación comercial de Canadá y Estados Unidos, y si es posible que éste tenga más éxito que estrategias anteriores o paralelas.

Tanto Canadá como Estados Unidos han estado, generalmente, en favor de la liberación comercial; pero, a pesar de que reconocen el peso de los factores macroeconómicos subyacentes,

¹⁸ Ostry, *Governments...*; Lorraine Eden y Maureen Molot, "From silent integration to strategic alliance: the political economy of North American free trade", ponencia presentada en la sesión conjunta de la reunión anual de la Asociación Canadiense de Economía y de la Asociación Canadiense de Ciencias Políticas, junio de 1991 (existe traducción de este artículo: "De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas, comp., *Liberación económica y libre comercio en el norte de América: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, en prensa). Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement. The strategic implications for Canada*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law and the Institute for Research on Public Policy, 1990.

ambos han intentado manejar los problemas comerciales sectoriales mediante el mantenimiento de elevados aranceles, cuotas o restricciones voluntarias a la exportación (RVE), e impuestos *antidumping* o compensatorios,¹⁹ los cuales, casi siempre, han estado dirigidos a industrias de mano de obra intensiva y bajo nivel tecnológico, como las de ropa, calzado, etc. Así, por ejemplo, tanto Estados Unidos como Canadá han negociado RVE más limitantes cada día para la ropa, bajo los términos del Acuerdo Multifibras, lo cual va en sentido contrario a la tendencia de otras naciones importadoras. Si bien en fecha reciente se dejaron de aplicar restricciones cuantitativas contra el calzado, aún existen elevados aranceles, así como una serie de impuestos *antidumping*.

También se ha elaborado toda una serie de políticas, algunas veces en áreas estratégicas, con el fin de apoyar a las industrias de tecnología de punta estadounidenses, al restringir, especialmente, el acceso al mercado interno, mediante la aplicación de RVE al acero, automóviles y herramientas. El acuerdo firmado con Japón sobre semiconductores marcó un nuevo inicio en el sentido de que incluía un nivel mínimo de precio que debía respetarse en los mercados externos, así como una meta de participación para las exportaciones estadounidenses hacia Japón. De manera más general, las modificaciones hechas a las leyes comerciales de Estados Unidos (principalmente en la Ley de Comercio de 1988) constituyen una respuesta agresiva a los exportadores extranjeros, dado que tienen la finalidad de frenar algunas prácticas que dieron a los competidores de Estados Unidos ciertas ventajas “desleales”.

Y, como respaldo para estas medidas fronterizas, también se han elaborado varios programas de apoyo industrial, que, en Estados Unidos, han adoptado la forma de contratos con el ejército y otras políticas de compras gubernamentales, así como, en fecha más reciente, la exención de la ley *antitrust*, para permitir a las empresas realizar investigación de colaboración.

Semejante conjunto de medidas ad hoc y reactivas no ha sido del agrado de aquellos que están en favor de la no interven-

¹⁹ Véase GATT, *Trade policy review mechanism: the US*, y *Trade policy review mechanism: Canada*, Ginebra, 1990, marzo y julio de 1990, respectivamente.

ción y de la liberación comercial, ni de quienes buscan políticas estratégicas de comercio e industria más coherentes y comprensivas.²⁰ Estos últimos afirman, por una parte, que la política comercial de Estados Unidos es inadecuada, tanto al restringir las importaciones (la protección ha sido porosa) como al abrir los mercados de exportación, y por la otra, que la política industrial debe ser reforzada mediante, por ejemplo, mayor apoyo público a la investigación, a la capacitación y a otro tipo de programas con que cuentan los competidores de otros países. Se afirma que el no haber hecho esto ha llevado al empleo agresivo del impuesto *antidumping*, lo cual es “una política comercial privatizada que está muy lejos de ser la óptima para el país, como un todo”.²¹ Por otra parte, resulta cuestionable si la división de los poderes en la política comercial lleva, por sí misma, a políticas comerciales estratégicas.²²

En un principio, no se consideró que el ALC o el TLCAN propuesto fueran esenciales para la política industrial de Estados Unidos y, ciertamente, este país no inició ninguno de ellos. Pero ambos afectan de manera importante a la industria estadounidense, especialmente a ese número creciente de empresas que tienen vínculos internacionales, a las cuales el ALC brindó la oportunidad de racionalizar su producción entre sus plantas instaladas en Canadá y Estados Unidos, y también les ofreció otros beneficios,

²⁰ Así, por ejemplo, comenta Kuttner: “La administración nunca ha dado una respuesta clara, a sí misma o a sus aliados, respecto a cuáles de éstas son acciones de ajuste temporal; cuáles son simples maniobras tácticas tendientes a ser negociadas para obtener una liberación recíproca; cuáles son adendos a políticas industriales internas; cuáles no constituyen sino una capitulación ante las presiones de los grupos internos; y cuáles son regímenes necesarios a largo plazo, para aquellas industrias que no se adaptan al comercio ricardiano.” Robert Kuttner, *Managed trade and economic sovereignty*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1992, p. 17.

²¹ Laura D'Andrea Tyson, “Managed trade: making the best of the second best”, en R.Z. Lawrence y C.L. Schultze, comps., *An American trade strategy. Options for the 1990s*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

²² “[L]a división de los poderes, en el sistema de Estados Unidos, difícilmente puede servir para el manejo de los detalles de la economía[...] [T]odo intento que se haga por dividir el pastel no responde a criterios económicos y comerciales estratégicos, sino a trueques políticos que dan muestra de habilidades para hacer cabildeo y que se esconden tras la máscara de ‘acciones justas’”, Lawrence y Schultze, *op. cit.*, p. 31.

como un acceso más seguro a los energéticos canadienses y a la inversión en Canadá. Y, pese a que aún quedan algunos puntos delicados sin resolver (como son los subsidios y comprometer la práctica comercial de Estados Unidos con un convenio, por medio de un pánel bilateral), el ALC no causó controversias y ganó el apoyo del Congreso.

En contraste con esto, el acalorado debate en torno al TLCAN sugiere que éste posee un interés estratégico mucho mayor. Aun cuando el comercio bilateral y los vínculos de inversión son considerablemente más pequeños, éstos están creciendo con gran rapidez (cuadro 5).

CUADRO 5
Vínculos comerciales y de inversión de Estados Unidos con Canadá y México

	<i>Canadá</i>			<i>México</i>		
	1985	1989	<i>Porcentaje por año</i>	1985	1989	<i>Porcentaje por año</i>
Exportaciones de Estados Unidos ^a	47 251	78 266	13.4	13 635	24 969	16.3
Importaciones de Estados Unidos ^a	69 427	89 550	6.6	19 392	27 590	9.2
IED (acciones)	77.4 ^{bc}	119 ^b	7.4	14.6 ^d	26.6 ^d	16.2
Participación de Estados Unidos en la IED	75 % ^c	68 %		n.r.	62.8 %	
					(72% del flujo de 1989)	

^a Millones de dólares EU.

^b Miles de millones de dólares canadienses.

^c 1983.

^d Miles de millones de dólares EU.

Fuente: Elaborado a partir de IMF, *Direction of trade statistics*, 1987 y 1988, así como de USITC, *Investment Canada*.

Por otra parte, pese a las oportunidades que se abren para incrementar las exportaciones y la inversión, a muchos les preo-

cupa el posible impacto negativo que el TLCAN pueda tener en Estados Unidos sobre el empleo en las industrias de mano de obra intensiva, e incluso en ciertas de alta tecnología y que compiten con importaciones, problema que no suscitó el ALC, dado que las diferencias en costos de mano de obra entre Canadá y Estados Unidos son mucho menores. Una pregunta que ha surgido es si la competencia con los más bajos salarios de México deteriorará los esfuerzos que se hacen, por ejemplo en el ramo automotriz, para conducir a la industria estadounidense por la vía de la alta tecnología y del conocimiento intensivo.

La situación en Canadá se ha desarrollado en forma un tanto diferente, resultado, en parte, de que su mercado interno es más pequeño. Hasta finales del decenio de los setenta, la política industrial federal mantenía aranceles efectivos relativamente elevados, así como ciertas barreras no arancelarias, entre todo un conjunto de políticas destinadas a promover la producción industrial y reducir la dependencia en las exportaciones de productos basados en recursos naturales, sin terminar o semiterminados. Y un elemento importante de esto era la promoción del desarrollo del área. La política comercial, además de proteger ciertas industrias delicadas, tenía la finalidad de favorecer el comercio con otros países y, de esta manera, disminuir su dependencia del mercado estadounidense, lo cual se esperaba lograr, principalmente, por medio del GATT.

Desde mediados del decenio pasado, el gobierno federal conservador ha introducido una serie de cambios radicales, siguiendo su ideología no intervencionista y su intento de reducir el déficit fiscal. Los programas de asistencia comercial, industrial y regional, que en opinión de algunos fueron un fracaso,²³ han sido eliminados poco a poco.²⁴ Los programas "Western Canada" y "Atlantic Canada" han sido separados del apoyo indus-

²³ Así, por ejemplo, según el Consejo Económico de Canadá, las políticas sectoriales han retardado, más que favorecido, el ajuste al cambio. Economic Council of Canada, *Managing adjustment: policies for trade-sensitive industries*, Ottawa, 1988.

²⁴ Al igual que en Estados Unidos, es importante distinguir entre políticas federales y subfederales. El gobierno de la provincia de Quebec, en particular, aún mantiene una política industrial intervencionista tanto en sectores de alta

trial, y el último modificó su orientación hacia las concesiones, para dirigirse hacia el servicio y los conocimientos, pero sin estar encaminado a empresas específicas. Esto, de acuerdo con Doern, es resultado de:

[...]un persistente temor, que se abordó apenas superficialmente en el ALC, de que muchas acciones políticas canadienses del pasado, relativas a la industria sean sujetas a cargos compensatorios, según las leyes comerciales estadounidenses, con el argumento de que son productoras de desviación comercial.²⁵

Por el contrario, el ALC se ha convertido en una herramienta básica de las políticas industriales y comerciales. El Acuerdo fue destinado a promover la racionalización de la industria canadiense y elevar la productividad por medio del logro de economías de escala, facilitadas por un acceso más seguro al gran mercado estadounidense. Esto, a su vez, se esperaba que atrajera inversión extranjera privada a Canadá (al tiempo que también eran importantes las cláusulas para proteger la creciente inversión canadiense en Estados Unidos del nacionalismo incipiente). A la vez, se esperaba que el ALC evitara el retorno a las anteriores políticas intervencionistas (subsidios, revisión de la mayoría de las inversiones, precios diferentes en los energéticos, etc.), muchas de las cuales serían ilegales según los términos del ALC.

Es posible que el TLCAN promueva una mayor reestructuración industrial, aunque aún es muy pronto para concluir que los beneficios superarán los costos.²⁶ En este caso, el interés estraté-

tecnología como en otros (por ejemplo, en el procesamiento de aluminio y en los proyectos energéticos). Asimismo, el gobierno de Ontario empezó a adoptar políticas industriales más activas, y existen otros varios ejemplos de apoyo de las provincias. Pero aún queda por ver qué tan compatibles son éstas con las obligaciones derivadas del ALC.

²⁵ G. Bruce Doern, "The Department of Industry, Science and Technology: is there industrial policy after free trade?", en Katherine Graham, comp., *How Ottawa spends, 1990-91. Tracking the second agenda*, Ottawa, Carleton University Press, 1990, p. 56.

²⁶ El estudio inicial de Cox y Harris, por ejemplo, sugiere que las ganancias se limitarán a dar precios más bajos al consumidor. No obstante, es posible que, en el caso de la propiedad extranjera, los oligopolios reduzcan tanto la variación de los precios como las ganancias en productividad. David Cox y Richard Harris, "North American Free Trade Agreement: analytical issue and a computational

gico expresado ha sido de carácter defensivo, es decir, garantizar a los inversionistas canadienses el mismo acceso al mercado que tienen los inversionistas estadounidenses. Asimismo, Canadá desea colaborar en la elaboración de las reglas (por ejemplo, las de origen) y el calendario que regirá su competencia con los productos mexicanos en el mercado de Estados Unidos.

La creciente inquietud que ha causado este enfoque minimalista sobre las políticas industriales, en una época de recesión y competitividad decreciente, aguijoneadas por una tasa de cambio cada vez más valorizada y crecientes inequidades regionales, ha llevado a muchos canadienses a exigir medidas adicionales, que comprenden desde políticas activas sobre el mercado de trabajo (en especial, capacitación) hasta apoyo para la investigación e innovación. Para fines de 1991 se esperaba una nueva estrategia de "competitividad", luego de la fusión, a principios del año, de las responsabilidades ministeriales sobre comercio e industria internacional, ciencia y tecnología. Pero es poco probable que se logre una política industrial activa, dado que ésta "requiere de capacidad y cohesión política, técnica y empresarial, que, simplemente, no existen [...] en Canadá".²⁷ Y también se tienen dudas sobre si esto podría lograrse con el ALC.

Para resumir, la política comercial ha adquirido un papel predominante en el manejo económico de Canadá y Estados Unidos. Y, en ambos casos, esto es resultado en parte de un intento por reducir el gasto público, dado que, por ejemplo, la política comercial resulta más económica que los subsidios industriales. La protección comercial aún apuntala a numerosas industrias clave de ambos países; pero, en Canadá, el gobierno percibe la liberación comercial interna como un instrumento básico para la reestructuración industrial. Y, de igual forma, ésta representa para ambos países la garantía de tener un mejor acceso a mercados extranjeros y a lugares de inversión de gran importancia. En la

American free trade", trabajo presentado en la conferencia "North American free trade: economic and political implications", Washington, D.C., junio de 1991.

²⁷ Doern, *op. cit.*, p. 60.

siguiente sección analizamos cuáles son las estrategias seguidas para alcanzar estos objetivos.

La eficacia de este enfoque no es la de un tema de exclusivo interés interno. De no existir una red de políticas que brinden más apoyo, ya sea en el nivel nacional o en el supranacional (siguiendo el modelo de la CEE), la inquietud respecto al ajuste al libre comercio con México puede debilitar el apoyo que recibe en Canadá y Estados Unidos el estrechamiento de los lazos económicos con los países en vías de desarrollo. Ya se ha sugerido en Estados Unidos que la pérdida de empleos en ciertos sectores, como resultado del TLCAN, podría ser evitada aplicando controles más estrictos sobre las importaciones provenientes de países externos.²⁸

Y estos países enfrentan también otro problema más amplio: el de la legitimidad de la intervención del gobierno en el manejo del cambio económico. A algunos de ellos les pueden preocupar los precedentes que se están sentando a raíz tanto del ALC como del TLCAN, y es posible que crezca la presión para que este enfoque se amplíe a las naciones asociadas con Estados Unidos y Canadá, por medio de la Iniciativa para la Empresa de las Américas, e incluso a otros países en vías de desarrollo, por medio del GATT.

4. LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL

El surgimiento de una dimensión de área en las estrategias de negociación comercial de Estados Unidos y Canadá puede atribuirse a muy diversos factores, como sería el de una estrategia industrial. Pero que tales factores justifiquen el hecho de dar prioridad a una estrategia de área sobre algunas otras opciones estratégicas, es algo debatible.

Un factor esencial ha sido la frustración de Estados Unidos ante el proceso del GATT, cuyas prácticas cotidianas han resultado demasiado lentas y sus reglas (por ejemplo, sobre el *dumping*), inadecuadas para manejar lo que muchos estadounidenses consideran prácticas comerciales “desleales” (como, por ejemplo, la

²⁸ Véase más adelante.

falta de obligatoriedad respecto a los derechos de los trabajadores o la subdevaluación monetaria). A su vez, tales inquietudes han sido reforzadas por la percepción de que el mercado estadounidense, que en años recientes ha presentado el mayor porcentaje del crecimiento mundial de importaciones, ha sido el principal soporte del sistema multilateral de comercio. Así pues, Estados Unidos ha sido el país que, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, más ha promovido la imposición de reglas estrictas y la inclusión de nuevos temas (como el de servicios), en los cuales tiene un fuerte interés exportador. Pero la lentitud de las negociaciones y la dificultad de alcanzar un consenso en el GATT que responda a la mayoría de sus objetivos, han llevado a Estados Unidos a buscar una política de múltiples vías, que incluye el unilateralismo, el bilateralismo y el regionalismo, en forma paralela con el multilateralismo.

Otro aspecto que ha influido es el reforzamiento de la integración económica por zonas en otras partes del mundo, principalmente en la CEE y en la cuenca del Pacífico asiático. Y esto no implica sólo el acceso de los exportadores, sino una mayor facilidad para el movimiento de los flujos de inversión. Así pues, en respuesta a ello, Estados Unidos ha querido fortalecer su propio comercio en el área y sus convenios de inversión.

Esto no quiere decir que a Estados Unidos ya no le interese el GATT, pues, de hecho, este país no ha dejado de participar activamente en él, contribuyendo con sus propuestas en la Ronda Uruguay y presentando disputas para ser resueltas en forma multilateral.²⁹ El éxito del GATT sigue siendo prioritario para Estados Unidos, como lo es la resolución de las disputas con la CEE respecto a la agricultura o garantizar su acceso a los mercados mundiales de servicios. Pero ahora su postura se ha vuelto más agresiva, apuntalada por su búsqueda de estrategias externas al GATT, las cuales tienen como finalidad: a) agilizar el proceso; b) actuar como catalizador y palanca en el GATT; y c) asegurarse contra el surgimiento de bloques de áreas. Además de sus intereses inmediatos, las negociaciones que Estados Unidos pretende realizar

²⁹ Por ejemplo, los subsidios a la aeronave Airbus de la CEE y diversos casos contra Japón, los cuales algunos observadores consideran que han tenido más éxito que diversas iniciativas bilaterales.

fuera del GATT tienen la finalidad de lograr objetivos a largo plazo y de alcance general.

Fuera del GATT, Estados Unidos ha seguido una estrategia comercial cada vez más agresiva y esencialmente unilateral,³⁰ que ha apuntado hacia diversas naciones NRI, tales como Corea y Tailandia, así como a Japón. Son numerosos los elementos que ilustran la dureza de esta nueva estrategia.

En primer lugar, es unilateral en el sentido de que Estados Unidos pretende que se den cambios en otras naciones sin ofrecer ninguna concesión a cambio. Las acciones según los términos de la sección 301 son, con frecuencia, discrecionales, como es el caso de los criterios para determinar si una práctica comercial extranjera es injustificable, los cuales pueden ser aplicados de manera discrecional. Su ámbito de negociación ha sido limitado, si bien algunas naciones han podido lograr un trato más indulgente, como sería un plazo más amplio para cumplir con los requisitos impuestos por Estados Unidos. En varios casos, este país ha estado dispuesto a aceptar restricciones voluntarias a la exportación, en lugar de proceder con un impuesto *antidumping* u otras medidas de alivio a importaciones. En respuesta a ello, se ha recurrido mucho más al GATT, a fin de eliminar las acciones comerciales estadounidenses, si bien el número de casos presentados contra Estados Unidos aún representa una pequeña fracción del total de casos estadounidenses.³¹

En segundo lugar, un nuevo elemento en la política comercial de Estados Unidos son las cada vez mayores atribuciones que se toma la administración para iniciar, por cuenta propia, acciones contra comerciantes “desleales”, en lugar de esperar a que la industria interna lo solicite.

En tercer lugar, Estados Unidos ha centrado su atención en modificar los reglamentos internos de otros países en materia de

³⁰ Jagdish Bhagwati y Hugh Patrick, comps., *Aggressive unilateralism. America's 301 trade policy and the world trading system*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990. Véase, también, GATT, *op. cit.*

³¹ Esto refleja la frustración que sienten muchas naciones pequeñas respecto al proceso de resolución de disputas que sigue el GATT (cuya sanción última de represalia aún depende del tamaño del mercado), así como su preferencia por resolver los asuntos por la vía diplomática.

importaciones y otros asuntos (el caso de la propiedad intelectual), así como de prácticas de exportación. Por ejemplo, según una cláusula de la sección 301 y otros procedimientos *antidumping*, se firmó un acuerdo sobre semiconductores con Japón, a fin de mejorar el acceso de Estados Unidos al mercado japonés y evitar el *dumping* en otros países, a cambio de lo cual se eliminaron los procedimientos 301 y *antidumping*.

En cuarto lugar, esta práctica estadounidense con frecuencia rebasa al GATT, dado que algunas de estas áreas aún están fuera de su competencia, como sucede, especialmente, con la propiedad intelectual, los seguros y los derechos de los trabajadores. Asimismo, se destaca más la importancia de los resultados que de las reglas. En ciertos casos, Estados Unidos ha introducido más interpretaciones restrictivas que las asentadas en el GATT, por ejemplo, en las reglas que rigen los impuestos compensatorios. De acuerdo con la Iniciativa de Impedimentos Estructurales de 1989, firmada con Japón, se sostienen pláticas regulares respecto a las restricciones estructurales que enfrentan las operaciones empresariales estadounidenses, tales como las acciones cruzadas *keiretsu* y otras prácticas que Estados Unidos considera anticompetitivas. Y, aun si se aplican las reglas del GATT, el plazo tan reducido que señala la Ley de Comercio de 1988 permite que se tomen acciones de represalia sin que éstas sean previamente autorizadas por el Consejo del GATT.

Otro elemento que refleja la agresiva política comercial estadounidense son los subsidios a la exportación agrícola bajo el Programa de Fomento a las Exportaciones. Este aprovisionamiento de 2 500 millones de dólares, constituido en 1988, tuvo la intención de ganar la porción restante del mercado de la CEE, particularmente en el caso del trigo, pero los exportadores de otros países, como Canadá y Argentina, resultaron afectados. Asimismo, el programa ha subsidiado al arroz, al algodón y otras exportaciones estadounidenses, productos de los cuales son principales proveedores naciones en vías de desarrollo (Tailandia y Egipto, respectivamente).

Y si bien Estados Unidos no deja de emplear medidas discriminatorias (como las restricciones voluntarias a las exportaciones) en el nivel de productos, sí se opone desde hace mucho tiempo a

la firma de acuerdos bilaterales o discriminatorios por zonas, tales como las preferencias de la CEE o de la Commonwealth. No obstante, este país empezó a traicionar dicha convicción con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1984, que consiste en un paquete de concesiones unilaterales, pero altamente circunscritas, a las exportaciones caribeñas a Estados Unidos. De mucho mayor alcance fueron después el acuerdo con Israel, el ALC y, ahora, el proyectado TLCAN. Una plática informal respecto a este último data, al menos, de 1979, cuando el Congreso pidió a la administración que examinara los diversos tipos de acuerdos comerciales en América del Norte. El presidente Reagan habló de un acuerdo norteamericano el primer año de su mandato, el cual fue rechazado luego de tibias reacciones por parte de México y Canadá.³²

Ninguno de los acuerdos antes citados fue solicitado por Estados Unidos, pero su respuesta positiva a ellos ha reflejado la intensidad de sus intereses, tanto desde una perspectiva general a largo plazo como de sus objetivos inmediatos de comercio e inversión. Como secretario del Tesoro, James Baker reiteró varias veces en 1988:

[...] buscamos un vínculo sano y dinámico entre las iniciativas bilaterales y multilaterales, con el fin de estimular y reforzar el GATT [...] los beneficios que traería este acuerdo ofrecen un incentivo a otros gobiernos. De ser posible, esperamos que este seguimiento de la liberación ocurra durante la Ronda Uruguay. De lo contrario, es posible que estemos dispuestos a explorar un "club de liberación del mercado", por medio de acuerdos minilaterales o de una serie de acuerdos bilaterales.³³

Algunas naciones externas a la zona, ya sea de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) o del Pacífico asiático, que están en favor de los acuerdos de libre comercio, han utilizado argumentos similares.³⁴ Pero, por diversos motivos,

³² John Curtis, "Which way: Canadian trade policy in a changing world economy", en John Whalley, comp., *Canada and the multilateral trading system*, University of Toronto Press, 1985, p. 180.

³³ James Baker, secretario del Tesoro, discurso en el National Cotton Council, 2 de febrero de 1988.

³⁴ Véase Lawrence y Schulze, *op. cit.*

que van desde una preferencia a seguir tratando con la mayoría de los países por medio del GATT, hasta cierta renuencia a establecer un comercio libre con países más competitivos, han frenado que dichas opciones sean buscadas con más interés.³⁵

En el caso de México, Estados Unidos tiene otros importantes objetivos de orden político, migratorio, de deuda y de desarrollo. Y muchos de estos objetivos también se hallan en el fondo de la propuesta para ampliar el regionalismo estadounidense e incluir al resto del hemisferio en su Iniciativa para la Empresa de las Américas.

Por su parte, la estrategia comercial canadiense, hasta principios del decenio de los ochenta, podría también calificarse, en resumen, como "básicamente multilateralista". Para una nación más pequeña y que depende en gran medida del comercio, como es Canadá, el GATT representaba un recurso efectivo para evitar que sus socios comerciales más grandes (especialmente Estados Unidos) introdujeran restricciones comerciales unilaterales.³⁶ Asimismo, el GATT le brindaba un medio para disminuir su dependencia del mercado estadounidense, al promover el comercio con otros países. No obstante, la creciente inquietud con respecto al proteccionismo de Estados Unidos, aunado al hecho de percibir la renuencia de este último a hacer sus tratos dentro del marco del GATT y, especialmente, su disposición a asociarse con países que compartan sus mismos intereses, llevó a Canadá a adoptar una vía de "un mayor bilateralismo".³⁷ Más aún, varios analistas concluyeron que, aun cuando se debía seguir tratando

³⁵ Baker, *op. cit.*

³⁶ Frank Stone, *Canada, the GATT and the international trade system*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1984. Curtis, *op. cit.*

³⁷ Una descripción de la convicción canadiense de que había llegado el momento de que el país buscara el logro de sus intereses comerciales más allá del GATT, se encuentra en Curtis, *op. cit.*, p. 183. "Las relaciones comerciales de Canadá con Estados Unidos seguirán siendo esenciales para el funcionamiento económico del país, a largo plazo [...] los acuerdos bilaterales para reducir o eliminar las barreras en el comercio interfronterizo [...] contribuirían en gran medida al crecimiento de las inversiones, la producción y el ingreso canadienses, a largo plazo." Asimismo, Curtis señala la prolongada historia de los tratos bilaterales de Canadá con Estados Unidos, que datan de finales de 1800. Otros convenios más antiguos con este último fueron sectoriales, a saber: de maquinaria agrícola, en el decenio de 1920; de producción de armas, en los años cuarenta, y el pacto automotriz, de 1965.

de reducir la dependencia del país con respecto a Estados Unidos, tales intentos no tenían muchas posibilidades de éxito.

En un principio, es decir, en 1983, el gobierno liberal contempló un enfoque sectorial, dado que se predecía que la mayoría de los cambios serían intrasectoriales y que, además, de esa manera el acuerdo tendría un menor impacto negativo sobre la soberanía política. Pero las negociaciones se ampliaron hasta abarcar una extensa gama de sectores y de temas ajenos al comercio, con el propósito, por una parte, de responder a los más vastos objetivos del nuevo gobierno conservador (como se señaló anteriormente) y, por otra parte, de ofrecer los beneficios laterales que esperaba Estados Unidos.

Además de sus objetivos inmediatos, la finalidad del ALC era modificar la dinámica de las negociaciones comerciales canadienses con otros países dentro del GATT, y especialmente con Japón y la CEE, los cuales tendrían que pagar la entrada en Canadá en los mismos términos que Estados Unidos, ya que, anteriormente, éstos habían logrado obtener el mismo trato bajo la regla de la nación más favorecida del GATT.

La tercera y más reciente fase de la estrategia comercial de Canadá, que aún se está conformando, puede ser calificada como de un "regionalismo renuente". Canadá ha participado en ciertas vagas iniciativas de zonas, como la de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico, pero en el entendido de que esto no debe minar el multilateralismo, al continuar la apertura hacia otros miembros y trabajar para reforzar el GATT. El proyecto para el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, a principios de 1990, tomó a muchos canadienses por sorpresa, incluyendo al gobierno, el cual fue presionado por los calendarios de México y Estados Unidos, que llevaron a que las negociaciones se iniciaran antes de lo esperado. Como resultado de esto, el gobierno se vio obligado a tomar una decisión sobre su posible participación aun antes de que el Comité Parlamentario, al cual el ministro de Comercio había solicitado su consejo, hubiera terminado sus deliberaciones en cuanto a cuál era la estrategia comercial más adecuada.

Así, la estrategia que Canadá ha adoptado es defensiva y reactiva. No existe ningún indicio de que este país hubiera deseado

establecer un acuerdo de libre comercio con México de no ser por el interés de Estados Unidos, como tampoco es probable que Canadá hubiera entrado en pláticas de libre comercio con América del Sur y el Caribe, de no haber presentado Estados Unidos la Iniciativa para la Empresa de las Américas. El renovado interés de Canadá por esta zona data de una revisión del gabinete, celebrada en 1988, la cual dio por resultado diversas iniciativas, entre las que destaca la adhesión total de Canadá a la Organización de Estados Americanos, en 1990. Pero el gabinete aún debe aprobar el desplazamiento de acuerdos marco, en materia de comercio, inversión o impuestos, a acuerdos globales de libre comercio con la zona.

Una razón primordial para participar en las negociaciones del TLCAN es garantizar que Canadá ofrezca las mismas ventajas que Estados Unidos como lugar de inversión, es decir, con libre acceso a los tres mercados. Si Estados Unidos procediera a negociar una serie de acuerdos de libre comercio, primero con México y después con el resto del hemisferio, podría surgir un sistema de "centro y radios", en el cual Estados Unidos, como "centro", tendría (*ceteris paribus*) la ventaja de su situación sobre el resto de los "radios".³⁸

Otro objetivo es proteger los intereses canadienses adquiridos recientemente en el mercado de Estados Unidos, al participar en las negociaciones respecto al sector automotriz, a las reglas de origen y a la programación de las fases para la liberación. Diversos estudios han señalado la posibilidad de que se dé una desviación comercial, dado que ciertos productos mexicanos empalman con los canadienses.³⁹

³⁸ Ronald Wonnacott, *US hub-and-spoke bilaterals and the multilateral trading system*, Commentary 23, Toronto, CD Howe Institute, octubre de 1990.

³⁹ Magun, empleando un parámetro de medición de similitud de exportaciones, muestra que existe un creciente empalme, cuyo índice aumentó de 16, en 1971, a 34, en 1987, en el que 0 representa diversas distribuciones de exportaciones, y 100, una idéntica distribución de éstas. No obstante, este análisis es altamente estático y, por ende, inadecuado para evaluar los impactos dinámicos del TLCAN, o incluso la posible competencia resultante de la reestructuración de la economía mexicana. Sunder Magun, "The role of trade in North American integration", ponencia presentada en el Canadian Economic Association Annual Meeting, 1991. Asimismo, véase Irene Trela y John Whalley, "Bilateral liberaliza-

Sin embargo, no parece claro qué es lo que puede ofrecer Canadá en las negociaciones a Estados Unidos o México. Dada su reciente experiencia con los objetivos y técnicas negociadoras de Estados Unidos, Canadá podría ayudar a México en ciertos aspectos, y también podría haber áreas en las que compartan intereses —como es el reforzamiento de las cláusulas para la resolución de disputas, o los debates con Estados Unidos respecto a los subsidios y el *dumping*—, los cuales pueden brindar a ambas naciones juntas más logros que si cada una negocia de manera independiente.⁴⁰ Pero México, al parecer, está logrando mayores avances que Canadá, por ejemplo, en cuanto a la cultura y la propiedad intelectual, aunque no en relación con los energéticos. Y, por otra parte, tanto México como Estados Unidos han expresado claramente que si Canadá obstruyera las negociaciones, le pedirían que las abandonara.

Ciertos críticos, entre los cuales se encuentra un antiguo negociador del ALC, afirman que, al entrar en nuevas negociaciones comerciales con Estados Unidos, existe el riesgo de que Canadá vuelva a abrir el Acuerdo. Estados Unidos ha declarado que buscará concesiones en industrias culturales y patentes de fármacos, las cuales Canadá se negó a hacer durante las pláticas del ALC. Por su parte, Canadá podría buscar concesiones adicionales en cuanto a servicios financieros y compras gubernamentales. Otra alternativa sería que Canadá negociara su propio acuerdo bilateral con México, el cual abordaría el tema de su ubicación, sin afectar al perfil del trato entre Estados Unidos y México. Un inconveniente, no obstante, es que si todo el hemisferio siguiera este modelo, se produciría un complejo conjunto de acuerdos comerciales, cada uno de los cuales tendría sus propias reglas de origen, etc. Así, otra sugerencia ha sido que Canadá busque estrechar sus relaciones comerciales con la CEE, con Japón o, incluso, con las naciones miembros de la ASEAN, las cuales constituyen mercados más importantes.

tion in quota restricted items: US and Mexico in textiles and steel”, trabajo presentado en la conferencia “North American free trade: economic and political implications”, Washington, D.C., junio de 1991.

⁴⁰ Hart, *op. cit.*

México es, para Canadá, un mercado menor, comparado con muchas otras naciones, aun cuando es el más grande del hemisferio después de Estados Unidos. México tiene potencial a largo plazo; pero éste resulta incluso limitado si se le compara con el de otras naciones en vías de desarrollo que cuentan con un mercado interno mucho mayor, como China, India o Brasil. Tampoco tiene Canadá el interés geoestratégico de Estados Unidos con respecto a la zona. Y, si bien la inmigración es un importante asunto político en Canadá, dado el creciente número de inmigrantes de origen mexicano o sudamericano, no es un problema tan delicado como para los estadounidenses.⁴¹

Es posible que existan motivos más fuertes para que Canadá acepte la Iniciativa para la Empresa de las Américas, pues ya ha establecido un comercio preferencial con diversas naciones del Caribe bajo el Caribcan,⁴² y tiene intereses más amplios de ayuda bilateral en muchas partes de la zona. Sin embargo, estos lazos son considerablemente más débiles que los que mantiene con otros países externos a la zona, algunos de los cuales enfrentan una posible desviación comercial como resultado de la Iniciativa para la Empresa de las Américas. Así, por ejemplo, en el área de ayuda, sólo dos países de América Latina y el Caribe calificaron entre los 25 principales receptores de Canadá, en 1988-1989, a saber, Jamaica, en tercer lugar, y Perú, en el decimonoveno, representando 2.6% del total. En contraste, el programa de ayuda estadounidense da una mucho mayor prioridad a la zona; son nueve los países que figuran entre los primeros 25, y reciben 11.3% de la ayuda otorgada por este país.

Por otra parte, la importancia que tuviera el GATT para Canadá ha disminuido inevitablemente como resultado del ALC. Durante la cumbre del Grupo de los Siete de 1991, cuando se habló

⁴¹ En 1987, los inmigrantes latinoamericanos y caribeños a Canadá representaron 27% del total, o cerca de un tercio del porcentaje de todos los países con bajo desarrollo económico. En cuanto al periodo 1980-1986, las cifras promediaron 15% y un cuarto, respectivamente.

⁴² El Caribcan, que se inició en 1986, ofrece a todas las naciones de la comunidad caribeña un acceso libre de impuestos al mercado canadiense, para el grueso de sus exportaciones. Entre las principales excepciones se encuentran los vestidos y la ropa, ciertos productos de piel, aceites lubricantes y metanol.

de las consecuencias que podría tener el fracaso de la Ronda Uruguay, el primer ministro mencionó la afortunada posición de Canadá (debido al ALC y al proyecto del TLCAN), frente a muchas otras naciones en vías de desarrollo. No obstante, el GATT aún desempeña un importante papel para la promoción de los intereses comerciales canadienses, lo cual se refleja en la muy activa participación del país en las actuales negociaciones. Canadá tiene tres objetivos primarios: a) fortalecer las reglas del GATT relativas a los subsidios a las exportaciones agrícolas; b) elevar la eficacia de dicho organismo y, en especial, del mecanismo para la resolución de disputas; y c) aumentar el acceso a otros mercados, en áreas nuevas y viejas.

A fin de incrementar la prioridad otorgada a la reforma agrícola, Canadá colaboró en la constitución del grupo Cairns, el cual representa, en conjunto, un cuarto de las exportaciones agrícolas mundiales. Pero su participación en este grupo se ha visto en cierta medida comprometida, debido a la oposición que existe dentro del país a que se lleve a cabo una liberación sustantiva de las importaciones en aquellos sectores que actualmente se benefician de la administración de abastecimientos (por ejemplo, productos lácteos y aves de corral).

Los mecanismos del GATT para la resolución de disputas y liberación del mercado son importantes para los tratos de Canadá con otras naciones, dado que este país no tiene el mismo alcance que Estados Unidos para establecer negociaciones bilaterales, por no hablar de las unilaterales. Asimismo, dichos mecanismos resultan de peso en los aspectos residuales de desacuerdo bilateral, tanto en el caso de disputas sobre reglas recientemente convenidas,⁴³ como en áreas en las que no se pudieron acordar nuevas reglas (como es el caso de los subsidios o el transporte). Canadá ha buscado resolver tales aspectos mediante numerosas propuestas, tanto individuales como conjuntas, es decir, en unión con otros miembros de ese grupo informal que comparte intereses comunes, conocido como el grupo De la Paix.

⁴³ No obstante, una vez que Canadá (o Estados Unidos) decide iniciar una disputa bilateral, según los términos de los capítulos 18 o 19, dicha decisión no puede ser apelada ante el GATT.

En la siguiente sección se resumen los resultados de estas diversas estrategias.

5. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS PARA LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Aún es prematuro hacer afirmaciones respecto a los beneficios y costos que acarreará esta nueva tendencia regionalista de las políticas comerciales de Canadá y Estados Unidos. La suerte de la Ronda Uruguay sigue en la balanza, si bien se desvanecen con rapidez las esperanzas de que se llegue a realizar un trato trascendente. Y, por otra parte, aún debe resolverse un aspecto esencial del ALC —a saber, los subsidios—, a la vez que los detalles del TLCAN —por no hablar de las modalidades de la Iniciativa para la Empresa de las Américas— tienen todavía que ser concluidos. Quizá podría suceder que Canadá abandonara la mesa de negociaciones del TLCAN. Y si, por ejemplo, Estados Unidos fracasara en obtener la aprobación de dicho tratado por parte del Congreso, ello podría llevar a un replanteamiento integral de la iniciativa. Así pues, lo que a continuación se presenta son comentarios especulativos, extraídos del análisis precedente y centrados en los intereses de Estados Unidos y Canadá, respectivamente. La última sección especula respecto a las posibles implicaciones para las naciones en vías de desarrollo, y se hace una distinción entre México y el resto de América Latina, por una parte, y los países externos al hemisferio, por la otra.

La agresiva política unilateralista estadounidense al parecer ha tenido éxito en diversos aspectos. Entre 1985 y 1988 ha obtenido la aplicación de diversas restricciones voluntarias a las exportaciones, así como otras concesiones de restricción comercial, en 18 de los 26 casos en los que había amenazas de represalias.⁴⁴ Asimismo, varios países se han comprometido a abrir sus mercados y han convenido en modificar sus leyes sobre propiedad intelectual, en respuesta a las demandas estadounidenses. Otros han ido aún más lejos, como por ejemplo, Corea, y en fecha más reciente,

⁴⁴ Ostry, *Governments...*, p. 26.

Brasil ha renunciado a su derecho a apelar al artículo XVIII B del GATT, que permite salvaguardias para propósitos de balanza de pagos.

Se ha afirmado que tales medidas para la apertura de mercados, más que compensar los compromisos de restricción comercial y, por ende, balancear las políticas comerciales de Estados Unidos, han contribuido al crecimiento del comercio mundial. Sin embargo, aquí cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, algunos de estos cambios en cuanto a la apertura de mercados hubieran ocurrido de cualquier manera, dadas las tendencias de liberación y desregulación que actualmente presentan muchos países. En segundo lugar, varios de los compromisos favorecen a los exportadores estadounidenses, es decir, contribuyen a la evolución de un sistema mundial de comercio discriminatorio y fragmentado. En tercer lugar, si bien esta estrategia ha dado solución a ciertos motivos de irritación inmediatos, no ha eliminado las principales causas del desequilibrio comercial de Estados Unidos, es decir, la política macroeconómica interna, ni tampoco parece haber apagado el deseo del Congreso de participar más en las políticas comerciales.

El éxito del ALC con Canadá radica, parcialmente, en las condiciones que Estados Unidos pudo garantizar a sus exportadores, inversionistas y compradores de energéticos canadienses. También este Acuerdo originó nuevas pláticas bilaterales, particularmente bajo la Iniciativa para la Empresa de las Américas, que dieron por resultado que, hacia mediados de julio, un total de 16 países hubieran firmado acuerdos marco con Estados Unidos, a los cuales siguieron pronto las 14 naciones caribeñas. Asimismo, muchos aguardan su turno para iniciar negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, luego de que concluyan las pláticas del TLCAN.

A la vez, el ALC ha dado un nuevo impulso a los acuerdos de zonas dentro de América Latina.⁴⁵ El impulso que la iniciativa dio

⁴⁵ A la fecha en que se escribía el presente trabajo (agosto de 1991), se esperaba que para 1995 esté operando ya un mercado común, el Mercosur, el cual reunirá a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, posiblemente, Bolivia. Asimismo, se planea la creación de una zona de libre comercio entre Colombia, México

a esta actividad regional, y que sugiere, más que nada, una preferencia por negociar con “grupos” de países,⁴⁶ queda fuera del alcance de este trabajo. Ciertamente, ya existían signos de un renovado espíritu de cooperación sur-sur, tanto en el nivel de zona como en una escala más amplia.

También otros países externos a la zona se han mostrado interesados al respecto, aunque queda aún por ver si Estados Unidos podrá o querrá responder a tales expectativas, ya sea en el nivel de la zona o fuera de ella. Esto dependerá, en cierta medida, de la magnitud de las ganancias que se espere obtener, tanto en el nivel económico (es decir, incluyendo comercio e inversión) como no económico (por ejemplo, el impacto sobre la inmigración), y de lo que resulte al comparar esto con las ganancias que promete el GATT.

Existe cierta preocupación en Estados Unidos respecto a las consecuencias que generaría la existencia de una cadena de acuerdos de libre comercio, independientemente de sus méritos individuales, pues “un procedimiento fragmentado podría dar por resultado un complejo sistema entrecruzado, en el cual el comercio estadounidense con varios socios quedaría sujeto a diversos regímenes regulatorios”.⁴⁷ La complejidad de las relaciones comerciales en el hemisferio se incrementaría al crearse una maraña creciente de acuerdos interrelacionados. Asimismo, sería posible que las negociaciones fragmentadas disminuyeran la liberación, con un menor espectro para el intercambio. En el caso de la Iniciativa para la Empresa de las Américas, tales inquietudes quizá puedan ser abordadas con un enfoque plurilateral, pero es posible que el camino óptimo siga siendo trabajar por medio del GATT.

Las consecuencias para el GATT y la participación de Estados Unidos en éste tienen aspectos positivos y negativos. Ciertos ele-

y Venezuela, en 1994; una zona de libre comercio entre México y América Central, en 1996; en tanto que se ha dado un nuevo impulso al Pacto Andino, firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁴⁶ “Nuestra meta, a largo plazo, es establecer un amplio acuerdo de libre comercio para América Latina. Estamos dispuestos a firmar acuerdos de libre comercio con otros mercados de Latinoamérica y el Caribe y, especialmente, con los grupos de naciones que se han asociado con fines de liberación.”

⁴⁷ Lawrence y Schultze, *op. cit.*, p. 23.

mentos del ALC han sido usados como modelo para los textos de la Ronda Uruguay, y dicho acuerdo también ha servido para mostrar a otros cuáles son las prioridades y limitaciones estadounidenses, como es el caso de la exclusión del transporte. Pero, en su lado negativo, es posible que estos "remiendos" unilaterales, bilaterales y regionales debiliten tanto el compromiso interno de Estados Unidos con el GATT como las obligaciones que implica ser miembro del mismo. Un ejemplo de ello es la reciente preferencia de Estados Unidos por realizar tratos recíprocos en materia de servicios financieros, en lugar de un acuerdo basado en el principio de la nación más favorecida. Esta tendencia podría resultar devastadora para muchas naciones poco desarrolladas, así como para el naciente bloque occidental, para los cuales el régimen de comercio multilateral sigue siendo en extremo importante.

Otro aspecto central es el de la desviación comercial. A fin de reducirla al mínimo en otros países, será necesario que la Ronda Uruguay tenga éxito, es decir, que logre hacer recortes importantes al proteccionismo estadounidense, al igual que al canadiense y latinoamericano.

Finalmente, la agresiva política de los subsidios a las exportaciones agrícolas, aunada a la amenaza de ser excluido de la Ronda Uruguay, quizás haya ayudado a elevar el volumen de las exportaciones estadounidenses, pero en detrimento de muchos otros exportadores, además de los de la CEE, y a costa de un gasto interno muy fuerte. Ninguno de estos dos factores puede mantenerse indefinidamente y, sin embargo, existen pocos indicios de que la CEE esté dispuesta a llevar a cabo las modificaciones que Estados Unidos espera. Por ende, la incapacidad para llegar a un compromiso puede aún llevar al fracaso de la Ronda.

Para resumir, existe escepticismo sobre la coherencia interna del nuevo enfoque estadounidense de múltiples vías con respecto a la política comercial y, especialmente, sobre su compatibilidad con la evolución de un GATT fortalecido.

En Canadá, las ventajas resultantes del ALC continúan siendo acaloradamente cuestionadas. En cierto sentido, el momento en que el Acuerdo se realizó fue inadecuado, pues al poco tiempo de su firma siguió una recesión mundial y la valorización del dólar canadiense. Aún es muy pronto para conocer cuál ha sido o

será el efecto total de la liberación arancelaria, pero ésta no ha sido capaz de evitar la fuerte caída de la producción manufacturera y el cierre de varias subsidiarias estadounidenses. De hecho, muchos críticos afirman que la liberación fue una causa primordial de dichos cambios. Por otra parte, ya algunos de quienes participaron en el Acuerdo esperaban cierto nivel de pérdida de empleos en el sector de las manufacturas. Así, Sunder Magun y otros funcionarios del Consejo Económico de Canadá⁴⁸ predijeron una ganancia neta de empleos, principalmente en el sector servicios, aunque sus “peores expectativas” sobre la pérdida de empleos en las manufacturas fueron superadas.

Si bien la liberación del acceso al mercado estadounidense fue programada para un periodo de diez años, las cláusulas de seguridad entraron de inmediato en vigor y ya han sido puestas a prueba en varias ocasiones, especialmente por los exportadores canadienses. La mayoría de los paneles han enfrentado casos de impuestos *antidumping* y compensatorios, y el resultado ha favorecido a Canadá.⁴⁹

Sin embargo, la mayor deficiencia del ALC fue su incapacidad para llegar a un acuerdo con respecto a los impuestos *antidumping* y compensatorios. El proceso de apelación binacional opera dentro del marco de las leyes internas de la nación importadora, y no así bajo un nuevo conjunto de leyes comunes.⁵⁰ Muchos pequeños exportadores consideran que el proceso binacional es costoso e ineficiente, y en 1991 los canadienses perdieron la confianza en él, cuando Estados Unidos decidió apelar un reglamento del panel relativo a la carne de cerdo canadiense, de acuerdo con el procedimiento de “impugnaciones extraordinarias” y con argumentos que parecían tener un trasfondo político, es decir, obtener apoyo para la renovación del ALC.

⁴⁸ Consejo Económico de Canadá, *op. cit.*

⁴⁹ Se han dado también otras disputas, pero muchas de ellas han sido presentadas a la comisión binacional, sin intervención de un panel.

⁵⁰ La Cámara de Comercio Canadiense propuso seguir el ejemplo de Australia y Nueva Zelanda, los cuales ahora aplican una ley de competencia interna para los casos de desacuerdo sobre *dumping*.

Las cláusulas de consulta del ALC libraron a Canadá de posibles propuestas de legislación restrictiva. En el caso de las salvaguardias, Canadá está exento de éstas, a menos que sea un considerable proveedor (es decir, que califique en un rango de entre 5 y 10%, o más), pero las reglas son vagas y su importancia es relativa, dado el cada vez menor uso de salvaguardias por parte de Estados Unidos. Por otra parte, el ALC tampoco garantizó a Canadá el quedar libre de hostigamiento, especialmente en aquellos puntos en los que no se llegó a un acuerdo, como es el de la propiedad intelectual, y así, Canadá ha sido "mencionado", según los términos de la sección 301, debido a sus leyes sobre patentes farmacéuticas. Más aún, la polémica acción en contra de las ripias y tejas canadienses, que se negoció empleando salvaguardias, aún está en vigor. (Un memorándum conjunto de entendimiento, en el cual Estados Unidos manifestaba su oposición a que Canadá disminuyera sus cuotas de derechos de bosque y amenazaba con tomar una acción compensatoria, obligó a Canadá a aplicar un impuesto de 15% sobre ciertas exportaciones de tablones de madera blanda, que no pudo suspender hasta octubre de 1991. Aún queda por ver si Estados Unidos tomará alguna represalia.)

Se ha afirmado que la participación de Canadá en el TLCAN es una acción defensiva, cuya finalidad es reducir al mínimo la posibilidad de que se evaporen las ventajas logradas en el mercado estadounidense, al insistir en que se apliquen estrictas reglas de origen y se establezca un prologando periodo de aplicación. Pero una estrategia demasiado centrada en los intereses propios lo único que obtendrá es rechazo, y llevará a que Canadá sea expulsada de las pláticas. La experiencia de Canadá señala un peligro que entrañan las estrategias bilaterales, a saber, que una nación no puede dar por sentados los márgenes preferenciales que ha adquirido, aun cuando haya pagado por ellos,⁵¹ pues éstos se diluirán con el TLCAN y con otros acuerdos subsecuentes que firme Estados Unidos, en el contexto de la Iniciativa para la Em-

⁵¹ Existe aquí cierto paralelismo con las lecciones que las naciones en vías de desarrollo debieron aprender con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), aun cuando las expectativas respecto a éste nunca debieron ser tan altas, dado que constituían una concesión unilateral.

presa de las Américas. No obstante, la participación de Canadá en dicha iniciativa quizá le ofrezca algunas compensaciones, como es, por ejemplo, un mayor acceso a los mercados regionales, la posibilidad de tener un apalancamiento colectivo y más fuerte sobre Estados Unidos, y un secretariado permanente que se haga cargo de estas relaciones.

Pero, para Canadá, el GATT seguirá siendo el principal foro, pues por medio de éste se podrá aplicar una presión multilateral para disminuir el proteccionismo estadounidense. Aún es prematuro determinar la forma en que el ALC ha afectado el papel que desempeña Canadá dentro del GATT, por no hablar del propio GATT. La determinación de presionar en varios sentidos, por medio de la Ronda Uruguay, junto con la activa conformación de una coalición, ha incrementado la autoridad de Canadá y su capacidad para moldear las nuevas reglas del GATT. Desafortunadamente, en el punto fundamental de los subsidios a las exportaciones agrícolas, esta combinación de esfuerzos ha mostrado ser incapaz de llevar a Estados Unidos y a la CEE a adquirir un compromiso satisfactorio.

Para poder hablar sobre las consecuencias que tendrá esta tendencia regionalista de las políticas comerciales de Estados Unidos y Canadá sobre las naciones en vías de desarrollo, es necesario distinguir entre México y el resto de América Latina y el Caribe, por una parte, y los países en vías de desarrollo que se hallan fuera del hemisferio, por la otra.

En el caso de América Latina y el Caribe, la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos aceleraría la liberación económica que ya se ha iniciado en muchos de ellos, pero con algunas diferencias fundamentales:

a) Habría un cambio de orientación, de una liberación multilateral a una preferencial. Esto generaría costos internos de bienestar social, en la medida en que produciría una desviación comercial y de inversiones de otros países. Tales efectos disminuirían en la medida en que se derribaran las barreras comerciales hacia dichos países, pero no se puede afirmar que esto vaya a suceder con la misma rapidez y, en especial, si la Ronda Uruguay fracasa.

b) América Latina tendría que hacer importantes concesiones a Estados Unidos en materia de comercio, inversión y otras

áreas de intervención económica, con el fin de asegurarse un acceso preferencial al mercado de dicho país. De hecho, según Erzan y Yeats,⁵² Estados Unidos es el país que saldría más beneficiado con los acuerdos de libre comercio que firmara, dado que sus exportaciones están sujetas a aranceles mucho mayores (un promedio de 20%) y otras barreras en América Latina. Esto marcaría un corte con respecto al pasado, cuando el Tercer Mundo solía hacer pocas concesiones comprometedoras, según los términos de las cláusulas del GATT de la reciprocidad relativa. Asimismo, el espectro de las medidas que serían liberadas rebasaría el alcance de aquellas que tradicionalmente se han manejado dentro del GATT. Por ello, algunos se cuestionan si esta negociación no resultaría demasiado costosa, es decir, si es conveniente que se dé una liberación de vasto alcance, dado que compromete los esfuerzos de industrialización, y se preguntan, asimismo, si Estados Unidos podrá cumplir con su parte del trato, dada la reciente experiencia con Canadá.⁵³

c) Un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos incrementaría las exportaciones latinoamericanas en 2 900 millones de dólares EU, o entre 8 y 9% de sus actuales exportaciones a Estados Unidos.⁵⁴ En cuanto a la eliminación de barreras no arancelarias, que son responsables de 25% de las ganancias, la mitad de éstas se perderían al hacerse cualquier trato con una transnacional, con 50% de recorte de aranceles. Pero estas cifras son menores, comparadas con el posible impacto que tendría un acuerdo de libre comercio sobre las NRI del este de Asia, dado que a las exportaciones latinoamericanas se les aplican por lo general barreras mucho más bajas, como, por ejemplo, un arancel promedio de entre 3 y 4%. Sólo 7% de las exportaciones latinoamericanas están sujetas a un arancel superior a 5% o más, y a una o más barreras no arancelarias, en tanto que para Corea, por ejemplo, el arancel es de 55%.

⁵² R. Erzan y A. Yeats, "Prospects for US-Latin America free trade areas: empirical evidence concerning the view from the South", World Bank, mimeografiado, 1991.

⁵³ Véase, por ejemplo, Helleiner, *op. cit.*, y el trabajo resultante del proyecto "Trade and industrialisation revisited", que dirige este mismo autor.

⁵⁴ Erzan y Yeats, *op. cit.*

Es probable que las ganancias vayan a estar relativamente concentradas, y de éstas, 90% corresponderán a México (cuyas exportaciones aumentarían 1 600 millones de dólares, o 10%), Brasil (950 millones, o 14%) y Paraguay. Las manufacturas se incrementarían 17%, representando 85% del total de crecimiento de las exportaciones.⁵⁵ Asimismo, habrá ajustes entre los países de la zona, y en particular, es probable que ciertas inversiones se desplacen de las naciones de la cuenca del Caribe, al deteriorarse su estatuto preferencial en Canadá y Estados Unidos, debido a la extensión del libre comercio a México y otros países del hemisferio.

Durante las discusiones del TLCAN, ha surgido el tema de la creación de mecanismos para manejar las posibles asimetrías en cuanto al ajuste, para lo cual existen varias opciones. La más sencilla es que se programe una liberación más lenta en los países o en los sectores menos desarrollados. Así, por ejemplo, esto se ha sugerido para el caso de la agricultura mexicana, donde la terminación del sistema ejidal podría desplazar a un gran número de personas de bajos recursos. Dicha programación concerniría no sólo a la eliminación de controles fronterizos sino también a otras formas de intervención gubernamental, como serían los subsidios para desarrollo industrial.

Una segunda opción es la creación de un fondo social, a fin de facilitar el proceso de ajuste, siguiendo el ejemplo de la CEE. Esto también permitiría responder al tema de las diferencias en los estándares de trabajo y ambientales, que han surgido durante las negociaciones del TLCAN y del Pacto Andino, y que probablemente se encuentren en la agenda de la Iniciativa para la Empresa de las Américas. No obstante, se ha afirmado que esto resulta inadecuado en el contexto de un área de libre comercio y que es poco probable que obtenga apoyo político, dadas las restricciones presupuestarias que viven muchos países. Pero el fondo ecológico que ha propuesto Estados Unidos, como parte de la iniciativa, quizás establezca un precedente, y es posible que surjan presiones para que se adhieran al programa presupuestos de ayuda, tal como existen en la zona para estrechar los vínculos económicos. Ignorar las posibles desviaciones que traería consigo la libera-

⁵⁵ *Ibidem.*

ción, podría debilitar el apoyo político interno que se dé a ésta, así como la percepción de las oportunidades económicas que ofrece.

d) Ya se ha mencionado el impacto que habría sobre la integración regional de América Latina. Los trabajos recientes de Erzan y Yeats⁵⁶ sugieren que el comercio intralatinoamericano se vería afectado de manera más negativa si se establecieran diversos tratos bilaterales entre Estados Unidos y América Latina (con el modelo de "centro y radios"), que con un acuerdo plurilateral. E incluso con este último, la obligación de comerciar libremente con Estados Unidos (y Canadá) podría deteriorar algunas de las acciones realizadas con el fin de desarrollar las industrias regionales. Por ejemplo, el actual resurgimiento de la Comunidad Económica del Caribe (o mercado común) depende, en cierta medida, de la adopción de un arancel externo común. Sin embargo, un posible conflicto podría evitarse si se aplica un programa de liberación comercial con Estados Unidos más lento.

e) En términos de volumen de comercio, resulta relativamente irrelevante que Canadá participe o no en este nuevo contexto hemisférico, dado que este país representa tan solo entre 1 y 2% de las exportaciones latinoamericanas. Pero existen importantes motivos políticos por los que América Latina haría bien en promover una sociedad con Canadá. Particularmente, este país ayudaría a plurilateralizar la relación, con lo cual disminuiría la probabilidad de que Estados Unidos pretendiera establecer una serie de acuerdos bilaterales de "centro y radios", y esto se sustituiría por un área de libre comercio con una membresía siempre creciente. Ello reduciría el dominio estadounidense y, por otra parte, permitiría a Canadá compartir sus experiencias en las negociaciones con dicho país.

f) Existe también un factor de economía política de más alcance, a saber, las implicaciones para las relaciones dentro del hemisferio y con el resto del mundo. La decisión que tomó México de negociar un trato comercial preferencial con Estados Unidos ha roto, al parecer, de manera irreversible la solidaridad latinoamericana en sus relaciones económicas y políticas en el ni-

⁵⁶ *Ibidem.*

vel internacional,⁵⁷ y esto quizá sólo podrá ser parcialmente remediado mediante la firma de acuerdos comerciales paralelos entre México y, por ejemplo, Chile, así como mediante otras iniciativas diplomáticas dentro de la zona. Asimismo, la aceptación de estrechar los vínculos con Estados Unidos podría debilitar la postura de América Latina ante las instituciones de Naciones Unidas y ante el Movimiento de los No Alineados, y en particular, es posible que la influencia de México, como poder intermedio, disminuya. Pero, por otra parte, muchas de estas organizaciones viven ahora un proceso de reorientación radical, generado tanto por los cambios ocurridos en Europa occidental como por el creciente pragmatismo económico de la política exterior de muchos países desarrollados.

g) Finalmente, el GATT continuará siendo importante para muchas naciones de América Latina y el Caribe, y no sólo para la resolución de dificultades bilaterales con Estados Unidos en el mercado regional. Así, un aspecto importante es el difundido uso por parte de Estados Unidos de los subsidios a las exportaciones agrícolas a los mercados externos.

Volviendo al resto del Tercer Mundo, son dos los principales aspectos: la desviación comercial y de inversiones, y los efectos en el nivel general.

a) La evidencia que presentan los diversos ejercicios de modelación es sugerente, más que rigurosa. Un problema básico es que la mayoría de ellos no hacen distinción entre los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo que existen en el resto del mundo. Así, por ejemplo, Cox y Harris estiman que la caída que el TLCAN produciría en el resto de las importaciones mundiales estadounidenses sería apenas de 72.73 a 72.09%,⁵⁸ y que algunos sectores se verían más afectados que otros, especialmente los minerales no metálicos, la agricultura, la maquinaria, los aparatos domésticos, los textiles y la piel. (Por otra parte, se estima que el ALC ha producido una caída de tres puntos porcentuales en el resto de la participación en el nivel mundial.) A su vez,

⁵⁷ Agradezco a David Pollock el haberme señalado este punto.

⁵⁸ Cox y Harris, *op. cit.*, cuadros 2 y 3.

Brown, Deardorff y Stern⁵⁹ prevén una ligera reducción en las exportaciones del resto del mundo de 5 300 millones de dólares, con un TLCAN con aranceles nulos y un aumento de 25% en las cuotas de Estados Unidos sobre las exportaciones mexicanas de productos agrícolas, comestibles y textiles. Erzan y Yeats⁶⁰ estiman que el trato entre México y Estados Unidos, incluyendo la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, desplazaría las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina en 28 millones de dólares, y del resto del mundo, en 500 millones. Y, de no eliminarse el Acuerdo Multifibras, la desviación comercial, a mediano plazo, podría ser virtualmente ilimitada.

Con respecto a los productos agrícolas, Hufbauer y Schott⁶¹ destacan que Estados Unidos podría aumentar sus compras de azúcar, café y varios productos hortícolas mexicanos. En el caso del azúcar, se requeriría el mantenimiento de barreras contra terceros países y, en el del café, del cual México es uno de los principales exportadores en el nivel mundial, un efecto indirecto podría ser que Estados Unidos disminuyera aún más su apoyo al acuerdo internacional sobre el café.

Algunos analistas han estimado el impacto de un TLCAN orientado hacia el interior, ya sea en términos de eliminar las barreras comerciales o, únicamente, de retrasar la liberación comercial. Por ejemplo, el trabajo de Cox y Harris predice que si el TLCAN introdujera un incremento arancelario de 10% para el resto del mundo, esto podría producir un descenso significativo de 10 puntos porcentuales en el resto de la participación mundial en las importaciones estadounidenses. Un estudio reciente estima que el TLCAN podría elevar en gran medida el número de empleos en Estados Unidos, entre 225 000 y 264 000, si dicho acuerdo permite que los bienes norteamericanos desplacen las importaciones de otros países,⁶² lo cual contrasta con la pérdida de empleos que

⁵⁹ Drusilla Brown, A. Deardorff y R.M. Stern, "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assesment", ponencia presentada en la conferencia "North American free trade: economic and political implications", Washington, D.C., junio de 1991.

⁶⁰ Erzan y Yeats, *op. cit.*

⁶¹ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *North American free trade: issues and recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.

⁶² Citado por *ibidem*.

ha sido anunciada por otros estudios. Dicho análisis puede resultar autocomplaciente; es decir, quizá sea considerado esencial para derrotar a los opositores al TLCAN y más barato, en términos fiscales, que cualquier otro tipo de asistencia para el ajuste; pero también habría pérdidas en el bienestar interno, así como costos para los países externos.

Es posible que la desviación comercial sea aún más fuerte al tratar de hacer más estrictas las reglas de origen, como se sugirió en el caso de los automóviles durante las negociaciones del TLCAN.⁶³ La elevación del contenido mínimo interno a fin de calificar para el tratamiento arancelario de Norteamérica afectaría, particularmente, a las fábricas automotrices “trasplantadas” de Japón y otros países que se hallan en América del Norte, las cuales obtienen un elevado porcentaje de partes de zonas externas al área.

Asimismo, Morici⁶⁴ hace mención de la posibilidad de que otros países sean “expulsados”, como resultado del artículo 1102 del ALC, el cual permite, por ejemplo, exentar a Canadá de una acción global de salvaguardias (según el artículo XIX del GATT), si éste provee menos de entre 5 y 10% de las importaciones estadounidenses. Si bien las importaciones provenientes de Canadá aún están restringidas, se les debe permitir cierto nivel de crecimiento. El dar a México un trato similar, bajo el TLCAN, podría agravar, según Morici, este problema de expulsión.⁶⁵

b) Es probable que el contenido tanto del ALC como del TLCAN influya sobre la evolución de las reglas y procedimientos del GATT en diversas maneras, y una de ellas es respecto al tema de la cobertura, es decir, la inclusión de reglas sobre inversión, acceso a los recursos o movimiento de ciertos trabajadores profesionales, por ejemplo. Otra posible influencia sería una creciente presión sobre los países en vías de desarrollo para aceptar la reci-

⁶³ La reglas de contenido fueron elevadas en el ALC.

⁶⁴ Peter Morici, “Transition mechanisms and safeguards in a North American Free Trade Agreement”, ponencia presentada en la conferencia “North American free trade: economic and political implications”, Washington, D.C., junio de 1991.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 11.

prociudad en las negociaciones comerciales. Y la determinación de si éstas son benéficas o perjudiciales es algo que aún se debate.

Respecto al factor más general de un cambio en el nivel mundial, el TLCAN y sus posibles extensiones subsecuentes dentro del hemisferio han aumentado la inquietud en muchos países en vías de desarrollo respecto al futuro del sistema mundial de comercio y al papel del multilateralismo. El ALC, el TLCAN y la Iniciativa para la Empresa de las Américas han coincidido, en Europa, con el Programa 1992 de la CEE, la creación del Espacio Económico Europeo y las acciones tendientes a incorporar a Europa occidental y a Asia a las pláticas referentes a un nuevo agrupamiento regional. Esto resulta irónico, dado que muchas naciones en vías de desarrollo apenas en fecha reciente han empezado a adoptar un papel activo dentro del GATT, ofreciendo concesiones y ayudando a diseñar las nuevas reglas, y si no se logra asegurar resultados considerables durante la Ronda Uruguay, existe el peligro de que sus esfuerzos por una liberación interna se deterioren.

CONCLUSIONES

Se pueden extraer varias conclusiones a partir de este análisis sobre los cambios recientes que han presentado las negociaciones comerciales de Canadá y Estados Unidos, y de la orientación hacia el regionalismo.

La negociación de la política comercial cotidiana con Estados Unidos se maneja, cada vez con mayor frecuencia, en una forma casi judicial. Aún hay cabida para cierto discrecionalismo administrativo o político, pero esto poco a poco se está reduciendo. La flexibilidad en la aplicación de la ley comercial constituye un freno en ambos sentidos para las naciones en vías de desarrollo, pues a los intereses políticos internos se les debe dar prioridad sobre los extranjeros. Sin embargo, la administración aún puede utilizar argumentos relativos a la política externa para ganar tiempo (como en el caso de China). Por otra parte, la elaboración de la legislación comercial, tanto en el nivel interno como por medio del GATT, aún está muy cargada políticamente, al ser la administración tan susceptible a las presiones del Congreso.

En Canadá, esta orientación es un poco menos pronunciada. El proceso casi judicial ha sido racionalizado y se le ha dado una mayor transparencia, con la conformación del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional. Si bien se han presentado numerosos casos, muchos de ellos se han referido a la revisión de decisiones previas (por ejemplo, sobre *antidumping*). Pero aún existe un cierto discrecionalismo y la política comercial cotidiana todavía no es por entero un proceso judicial.

Resulta muy importante para las naciones en vías de desarrollo comprender estos procesos que ocurren en Canadá y Estados Unidos, y el camino que deben seguir para participar en ellos, ya sea políticamente o por medio de una asesoría legal. Asimismo, para que dichos países puedan tener cierto nivel de influencia, es necesario que se mantengan al tanto de la evolución de las leyes comerciales. Pero ello puede resultar difícil, costoso e incluso peligroso, si se hace a un alto nivel. Una estrategia es trabajar con socios estadounidenses o canadienses, es decir, con grupos minoristas e industrias que utilizan importaciones, así como con otros países que compartan los mismos intereses.

Ciertas naciones han buscado eliminar tales problemas por medio del establecimiento de acuerdos bilaterales de libre comercio. Por ejemplo, el ALC dispone que Canadá sea consultado antes de que se incluya cualquier modificación a la legislación comercial de Estados Unidos. Otro elemento clave son los capítulos 18 y 19 sobre los mecanismos de resolución de disputas. Pero, si bien éstos no ofrecen una garantía total a los exportadores canadienses, existe una considerable oposición en Estados Unidos a que se extienda un tratamiento similar (en particular el capítulo 19) a otros países y, en especial, a México.

Es obvio que, además de tener un acceso más seguro, existen otros motivos para buscar el establecimiento de acuerdos de libre comercio, tales como la rapidez y un mayor acceso. Este último fue particularmente importante para Canadá, el cual estimó que podría moverse mucho más ágilmente en el nivel bilateral con Estados Unidos que en el GATT, como, por ejemplo, en los servicios relacionados con la mano de obra. La rapidez fue también un factor por el que el gobierno consideró que una amplia liberación comercial interna era un instrumento clave de la política indus-

trial. Más aún, quería asegurar que estos cambios fueran realizados antes de que ocurriera un cambio de gobierno. Sin embargo, muchos han cuestionado si el gobierno pudo haber conseguido un mejor trato, es decir, haber obtenido más de Estados Unidos. Ciertamente, aún quedan muchos asuntos inconclusos.

Y aquí se presenta un dilema que enfrentan otros países. Los gobiernos, al declarar ante sus electorados internos que la liberación comercial es conveniente para la economía y que, por ello, debe realizarse a toda costa, corren el riesgo de debilitar sus demandas de "retribución", bajo la forma de un mejor acceso a los mercados de sus socios.

A Estados Unidos, el ALC con Canadá le sirvió como un modelo útil para su agenda multilateral, y como una advertencia para todos aquellos que se negaran a aceptar sus demandas en el GATT, así como una invitación para que otros hagan lo mismo. Dicho acuerdo fue diseñado como una póliza de seguro, pues garantiza una zona preferencial a los exportadores estadounidenses, en el caso de que el sistema mundial de comercio se fragmente aún más.

Algunos de los elementos del ALC han contribuido a las pláticas de la Ronda Uruguay, la cual también es prioritaria para Canadá. No obstante, lo que resulta menos claro es que el Acuerdo haya servido para que otros países, como los de la CEE o Japón, con los cuales Estados Unidos aún tiene profundos desacuerdos, hagan concesiones. Cualquier trato final al que se llegue será realizado con base en la negociación bilateral, como, por ejemplo, la agricultura de la CEE y Japón respecto a la sección 301 de Estados Unidos. Es poco probable que la CEE, con las preocupaciones locales que actualmente enfrenta, se sienta desarmada por el proyecto de un acuerdo comercial en América del Norte.

Asimismo, es aún prematuro medir el efecto que tendrá el ALC sobre la capacidad de negociación de Canadá con sus principales socios no estadounidenses.

La reorientación hacia el regionalismo ha minado inevitablemente la posición de aquellas naciones que esperaban lograr ciertos avances por medio del GATT, y en especial, en lo relativo a sus tratos con Estados Unidos. Por ello, muchos decidieron responder positivamente a la invitación de la Iniciativa para la Em-

presa de las Américas. Éste no será un camino fácil, pues no garantiza que se obtendrá un acceso más seguro o más grande, a la vez que el costo que se deberá pagar quizá sí sea mayor que dentro del GATT y, particularmente, generará una desviación comercial.

Pero, además de esto, quizás otros países sufran igualmente otro tipo de pérdidas. En primer lugar, se esperará que ellos también paguen más por tener un mejor acceso al mercado estadounidense; en segundo lugar, existe un grave riesgo de que se debilite el sistema del GATT; y, en tercer lugar, las frágiles iniciativas regionales de comercio (sur-sur) pueden resultar afectadas, incluso si la Iniciativa se sigue de manera plurilateral.

Un paquete más grande de la Ronda Uruguay, incluyendo el fortalecimiento de la institución y su maquinaria de resolución de disputas, disminuirá algunas de estas inquietudes al reducir el nivel de desviación comercial y reafirmar la primacía del GATT.

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: HACIA UNA ALIANZA ECONÓMICA

CLINT E. SMITH
Universidad de Stanford

HACIA UNA ALIANZA ECONÓMICA

Al iniciarse el decenio de los noventa, los conceptos relativos a las relaciones internacionales que se habían conformado a lo largo del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial empezaron a resquebrajarse. Durante la parte final de los años ochenta, los regímenes comunistas del este de Europa cayeron uno tras otro, y la debilidad interna de la Unión Soviética, que habría de desaparecer en 1992, se hizo cada vez más evidente. Tan importantes acontecimientos hicieron que Estados Unidos desviara su atención de los asuntos de seguridad internacional del mundo nuclear bipolar que prevaleció desde el decenio de los cincuenta hasta los ochenta, para volverla hacia los urgentes temas económicos de escala mundial y de zona, cambio que ha tenido consecuencias positivas para las relaciones económicas de México y Estados Unidos, así como para las negociaciones comerciales que involucran al norte de América, en su totalidad.

Al mismo tiempo que ocurrían esos acontecimientos mundiales, a los que se sumaba la preocupación tanto por los crecientes déficit comerciales como por el letargo en la economía, la cual motivó que Estados Unidos volviera su mirada hacia los asuntos económicos regionales (como, por ejemplo, la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, firmado en enero de 1988), en México se llevaba a cabo

exactamente el tipo de reformas de política económica que resultaban vitales para que el país pudiera insertarse con éxito en la economía mundial, bajo la dirección de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Estados Unidos ha tenido una presencia constante en el desarrollo de la economía política de México, particularmente a partir de la época del porfiriato (1876-1910). En términos generales, la economía, que se vio drásticamente afectada durante los violentos periodos de la Revolución (1910-1920), sólo pudo recuperarse muy lentamente luego de que ésta concluyó. El ambiente de los siguientes veinticinco años estuvo teñido por una depresión mundial, por la creciente participación del Estado, ejemplificada por la nacionalización de la industria petrolera mexicana en 1938, así como por la Segunda Guerra Mundial (1940-1945).

Dicha guerra catalizó en gran medida la cooperación económica entre México y Estados Unidos. Este último adquirió materias primas mexicanas para su participación en la lucha y utilizó el Programa Bracero para sustituir, con trabajadores mexicanos, a los jóvenes estadounidenses llamados al servicio militar. La cooperación continuó durante la época siguiente a la guerra, al darse cuenta los dirigentes mexicanos de que la construcción, por parte del Estado, de una infraestructura sólida y el control de las principales industrias debía equilibrarse con el desarrollo de un sector privado viable y la expansión del comercio con el extranjero.

Desgraciadamente, México fomentó el crecimiento del sector privado mediante la adopción de una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones, y el Estado levantó rígidas barreras proteccionistas contra las importaciones extranjeras, a fin de subsidiar a las "nacientes" industrias privadas. Desde 1950 hasta 1982, los aranceles se incrementaron siempre que fue necesario proteger tanto a las industrias privadas como a las controladas por el Estado, en lo que efectivamente acabó por convertirse en una economía cerrada. El crecimiento que siguió, si bien fue impresionante (con un aumento anual de la producción de 6.5% durante el periodo), resultaba insostenible a largo plazo.

Inicio de un periodo de doce años de deterioro de las relaciones

Tanto las dificultades económicas de México como sus relaciones con Estados Unidos fueron agravadas por los crecientes déficit y por la retórica tercermundista del gobierno de Echeverría (1970-1976), que culminaron con una incontrolable fuga de capitales y una devaluación de 60% del peso mexicano. Después vino el gobierno de López Portillo (1976-1982), el más desastroso desde la Revolución. Hacia finales de éste, las relaciones entre México y Estados Unidos tocaron su nivel más bajo. La economía mexicana entró en recesión, para después lograr una muy fuerte pero breve recuperación, durante el auge petrolero (1978-1981). Sin embargo, la impresionante nueva deuda que se acumuló durante dicho auge culminó con el *crash* de 1982. En las últimas semanas de su mandato, López Portillo nacionalizó el sistema bancario, y con ello se reafirmó la pérdida total de confianza por parte del sector privado en los escenarios político y económico de México.

La crisis de 1982 fue un reflejo de la debilidad que presentaba la economía mexicana, debida a una excesiva dependencia del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el cual dio origen a una economía cerrada, no competitiva y vulnerable a los golpes externos. La caída de los precios del petróleo en el nivel mundial y el alza de las tasas de interés internacionales causaron estragos en la deuda externa de México, que había alcanzado una altura sin precedentes durante el breve periodo del "auge petrolero".

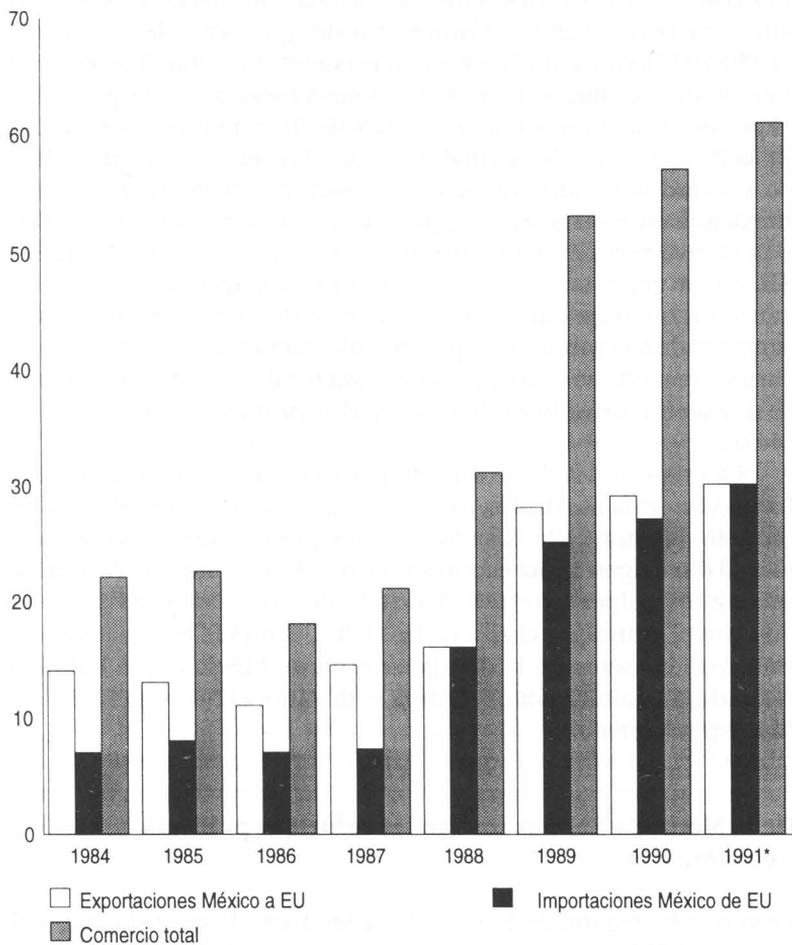
De la Madrid y Salinas inician las reformas políticas y económicas

Pero con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia, a finales de 1982, las relaciones México-Estados Unidos iniciaron lo que sería un decenio de increíble recuperación. El sexenio del presidente De la Madrid (1982-1988) se dividió, casi equitativamente, entre:

Figura 1

Comercio entre México y Estados Unidos

(Miles de millones de dólares EU)*



Fuentes: Banco de México y Departamento de Comercio de Estados Unidos.

a) *Ajustes económicos*. Durante sus tres primeros años de mandato, De la Madrid redujo las presiones inflacionarias, estabilizó la tasa de cambio en un nivel en el que las exportaciones mexicanas resultaron más competitivas, limitó los gastos del sector público e hizo recortes en los tradicionales subsidios a los alimentos básicos.

b) *Reforma económica externa*. México se unió al GATT; los aranceles fueron drásticamente reducidos a un promedio de sólo 7%, con un arancel máximo de 20%; el requisito de que las importaciones de bienes extranjeros debían estar sujetas a permisos por parte del gobierno fue casi eliminado; y se llegó a un convenio para resolver las disputas comerciales entre México y Estados Unidos.

Salinas amplía la reforma interna y las relaciones comerciales con Estados Unidos

Todo lo anterior preparó el terreno para la apertura radical de la economía mexicana, que ocurriría durante el gobierno de Salinas (1988-1994). La reforma económica interna se aceleró, mejoraron las relaciones con el presidente Bush y su gobierno, y la deuda externa fue reestructurada. Con el estímulo de la creciente economía estadounidense de principios de los años ochenta, así como de relaciones comerciales más sanas entre ambos países, la industria mexicana se volvió hacia una estrategia exportadora, que fue recompensada por una importante mejoría en la composición y nivel de las balanzas comerciales de México y Estados Unidos.

Al igual que en otras áreas de las relaciones entre los dos países, las asimetrías abundan en el comercio bilateral. En años recientes, la participación estadounidense en el comercio total de México (exportaciones e importaciones) se elevó de 65 a 75%, y las exportaciones de Estados Unidos representan 14% del Producto Interno Bruto (PIB) de México. Frente a estas cifras, la participación de México en el comercio total de Estados Unidos se elevó de 5 a apenas 7%, y las exportaciones de México representan menos de 1% del enorme PIB estadounidense. No obstante, el incremento del comercio fue de suma importancia para la economía mexicana.

Más aún, la composición del comercio ha cambiado de manera sustancial. A finales del decenio de los setenta y principios de

los ochenta, en las exportaciones mexicanas a Estados Unidos prevalecía el petróleo, con un predominio de las exportaciones de petróleo crudo hasta 1984, el cual después empezó a disminuir. Esta reducción, sin embargo, fue acompañada por un importante aumento en las exportaciones de bienes manufacturados mexicanos a Estados Unidos, que se triplicaron en el decenio de los ochenta. A la fecha, algunas de las principales exportaciones mexicanas son: maquinaria y equipo de transporte, partes automotrices, cemento, acero, tuberías de hierro, tejas, productos de vidrio, minerales, productos agrícolas, ropa y calzado.

Entre tanto, a medida que México empezó a recuperarse de la crisis de 1982, las exportaciones estadounidenses se incrementaron considerablemente, en particular en las áreas vitales de bienes de capital, maquinaria y equipo de transporte, así como en productos químicos. La apertura de la economía mexicana, aunada a las nuevas inversiones del sector privado, generaron una creciente demanda de capital y bienes intermedios. En años recientes, y especialmente entre 1987 y 1991, dicha demanda estimuló mucho las exportaciones de Estados Unidos, a raíz de lo cual México se convirtió en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos, después de Japón y Canadá.

Se prevé que dicho crecimiento del comercio entre México y Estados Unidos siga aumentando, especialmente si las actuales negociaciones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) culminan felizmente. Se calcula que el total del comercio bilateral (que sumó 53 000 millones de dólares, en 1989; 59 000 millones en 1990; y una cantidad estimada en 64 000 millones para 1991) alcanzará los 66 000 millones en 1992 y tendrá un crecimiento aún más rápido después, si se llega a la firma del TLCAN y se logra una mejoría incluso modesta en la economía estadounidense. Estados Unidos tuvo un pequeño superávit comercial bilateral en 1989, y otro aún más pequeño, en 1990.

El auge de la inversión extranjera en México

La inversión extranjera privada directa ha aumentado sustancialmente en los últimos años (con un flujo de más de 11 000 millo-

nes de dólares durante el periodo 1989-1991), por muy diversas razones. Un primer motivo es que el presidente Salinas ha reinterpretado la estricta legislación nacional, a fin de hacer más atractiva la inversión extranjera en México. Igualmente importante ha sido su programa para la estabilidad y el crecimiento, el cual ha logrado reducir la inflación en el país, de 30% en 1990, a 18% en 1991, y 12% proyectado para 1992. De igual forma, y estimulada por un sector privado que ha recuperado su optimismo, la economía crece actualmente a un ritmo sostenido, con una tasa de 3.1% en 1989; de 3.9% en 1990; de 4.1% en 1991, y un estimado de 4.2% para 1992. Todos estos hechos se refuerzan mutuamente.

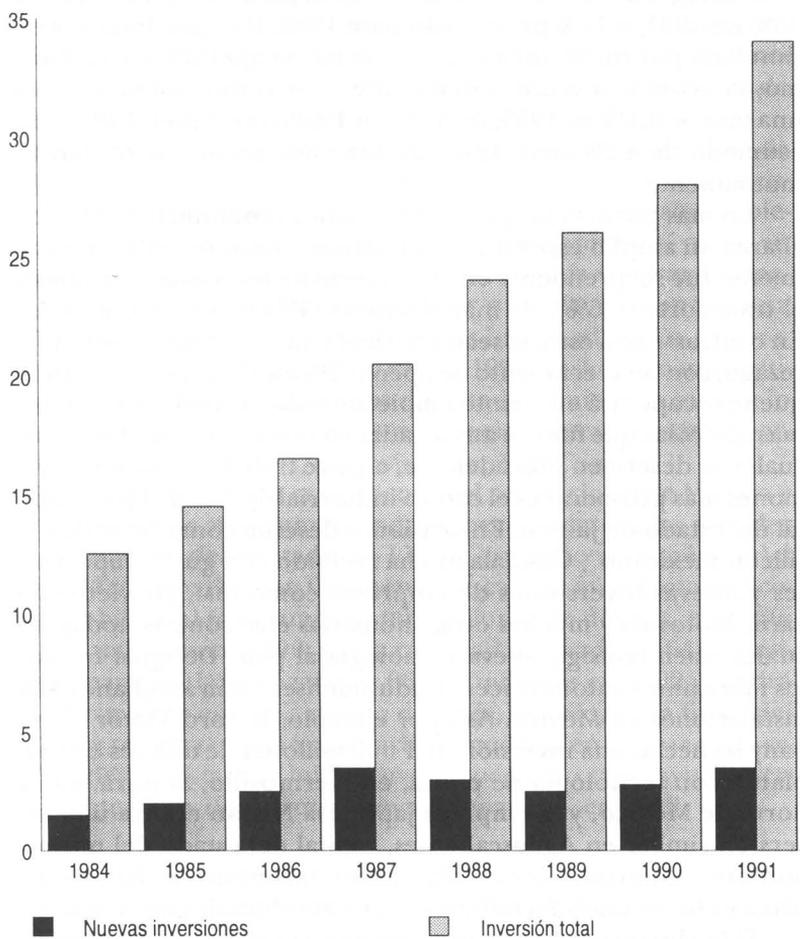
Lo más positivo es que el crecimiento económico de México abarca un amplio espectro de industrias. Durante 1991, el crecimiento fue sorprendente en los sectores de las comunicaciones y el transporte (6.6%), de manufacturas (4%) y del turismo (6%). En contraste con esto, el sector agrícola muestra un considerable rezago, con un crecimiento de apenas 2% en 1991; pero se estima que se recuperará en cuanto empiecen a dar fruto diversas reformas agrícolas que fueron anunciadas en noviembre de 1991 (y las cuales se describen más adelante, en este trabajo). Una de las regiones más prósperas es el centro industrial de Guadalajara, capital del estado de Jalisco. En ocasiones descrita como "el valle del silicón mexicano", Guadalajara ha recibido con gusto importantes y nuevas inversiones de empresas como IBM, Hewlett-Packard, Motorola y muchas otras industrias electrónicas, todas las cuales traen consigo nueva tecnología al país. De igual forma, los fabricantes automotrices estadounidenses están ampliando sus instalaciones en México. Así, por ejemplo, la Ford Motor Company ha hecho una inversión de 1 000 millones de dólares en una planta con tecnología de punta, en Hermosillo, Sonora, en el norte de México, y la empresa japonesa Nissan realiza una inversión similar en Aguascalientes, capital del estado del mismo nombre. Asimismo, otros fabricantes automotrices japoneses planean hacer también nuevas y muy considerables inversiones.

El hecho de que esto esté ocurriendo se debe, en gran medida, a que el gobierno mexicano no sólo ha modificado las leyes sobre inversión extranjera, sino que ha invitado y estimulado ac-

Figura 2

Inversión extranjera directa en México

(Miles de millones de dólares EU)



Fuentes: Banco de México y Departamento de Comercio de Estados Unidos.

tivamente a muy diversas fuentes, en todo el mundo, para que inviertan en el país. Y no existe otro signo más seguro de la apertura a la inversión privada que la privatización de empresas que antes eran propiedad o estaban bajo el control del Estado, lo cual el presidente Salinas ha promovido con gran fuerza. Así, cuando el presidente subió al poder, existían 1 150 empresas propiedad del Estado, en tanto que, a principios de 1992 quedaban sólo 200, y la venta de tales empresas significó para el gobierno un ingreso de más de 14 000 millones de dólares.

El baluarte del esfuerzo de privatización fue la empresa Teléfonos de México, sistema telefónico propiedad del Estado que fue vendido a un grupo de inversionistas privados mexicanos, estadounidenses y europeos por un total de 4 000 millones de dólares, siendo ésta una de las privatizaciones más grandes del mundo. Siguiéndole en importancia, se encuentra la venta de los bancos, que fueron privados hasta que el presidente López Portillo los expropió en 1982, y que ahora regresan al sector privado, por cuya venta se esperan sumar 7 000 millones de dólares más a los ingresos del gobierno. Así, por ejemplo, el antiguo dirigente de la Bolsa Mexicana de Valores integró un grupo de inversionistas mexicanos para comprar el pequeño Multibanco Mercantil de México en alrededor de 300 millones de dólares. Y posteriormente, se pusieron a la venta los dos bancos más importantes de México, el Banco Nacional de México (Banamex) y el Banco de Comercio (Bancomer), los cuales fueron comprados por inversionistas privados en aproximadamente 2 000 y 3 000 millones de dólares, respectivamente. El plan es integrar estos bancos con las casas de bolsa y aseguradoras existentes, a fin de crear instituciones financieras universales que ofrezcan una gama completa de funciones, para que, luego de la firma del TLCAN, éstas puedan atraer clientes de Estados Unidos y Canadá. De hecho, los planes ya están en marcha para que estos "bancos universales" mexicanos amplíen sus actividades hacia la zona suroeste de Estados Unidos (especialmente Texas, Nuevo México y Arizona), tan pronto como los acuerdos necesarios puedan ser negociados.

Por otra parte, la moneda mexicana es ahora mucho más estable que en el pasado. La política de una devaluación ligera, diaria y publicada, frente al dólar, garantiza la virtual estabilidad

diaria de la tasa de cambio y mantiene la competitividad de las exportaciones mexicanas, al tiempo que continúa la vinculación *de facto* entre México y el dólar estadounidense.

Finalmente, el auge de las inversiones es reflejo de la confianza de la comunidad empresarial internacional, la cual es producto no sólo de los resueltos avances de las dos naciones hacia una alianza económica (véase la segunda parte de este trabajo), sino también de la alta calidad del gabinete económico mexicano y de la aparente irreversibilidad de las históricas reformas económicas que emprendieron los presidentes De la Madrid y Salinas.

El petróleo es todavía un tema delicado

Pese a la reciente apertura de gran parte de su economía, los mexicanos aún se resisten a renunciar a la primacía del Estado en cuanto a la exploración y explotación petrolera. Los mexicanos, cuyo país cuenta con reservas estimadas en 70 000 millones de barriles y cuyos campos petroleros no desarrollados son los más extensos del mundo, salvo los del Medio Oriente y la antigua Unión Soviética, se sienten orgullosos de la nacionalización de la industria petrolera que realizó el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, y no tienen la menor intención de regresar a la época en que ésta se hallaba bajo la propiedad y el control de manos extranjeras. Así pues, si bien la empresa estatal Pemex está procurando iniciar, cautelosamente, ciertas relaciones (por ejemplo, en contratos de perforación) con empresas petroleras estadounidenses y de otros países, resultaría muy dramático y sorpresivo que, por ejemplo, el presidente Salinas, bajo la rúbrica de una política energética común de América del Norte, realizara en el futuro las reformas constitucionales necesarias para poder invitar a empresas extranjeras a participar directamente en la exploración y explotación de los recursos del petróleo y combustibles de México.

Mientras tanto, los lazos entre Pemex y algunas instituciones financieras internacionales siguen creciendo. Así, por ejemplo, en 1991 Pemex obtuvo un préstamo de 1 600 millones de dólares del Export-Import Bank estadounidense, para financiar la compra

de equipo y servicios petroleros, provenientes de Estados Unidos, que resultaban necesarios para impulsar la producción. Al parecer, los expertos en política petrolera de México han concluido que el país requiere incrementar su capacidad de explotación, a fin de aprovechar las situaciones inesperadas que se presentan en el mundo, como fue la crisis del golfo Pérsico en 1990-1991. Las exportaciones petroleras son ya importantes para la economía mexicana, y en 1991 significaron ingresos por un total de 8 000 millones de dólares. Pero la producción petrolera anual de México de 2.7 millones diarios, la mitad de los cuales son exportados (siendo Estados Unidos su principal cliente), podría ser mucho mayor. Con el mencionado préstamo del EximBank y otras fuentes de asistencia, como es la inversión de 500 millones de dólares del grupo japonés Mitsui, México está llevando adelante dichos planes, que buscan preparar el país para una estrategia más flexible en épocas en que el precio del petróleo aumenta sorpresivamente.

Un proceso paralelo de reformas políticas

Las reformas económicas del gobierno de Salinas han ido de la mano de ciertos movimientos políticos, tales como la elección de un gobernador conservador del PAN, en Baja California Norte; la realización de nuevas elecciones en aquellos procesos electorales para gobernador que resultaron dudosos, en Guanajuato, San Luis Potosí y Tabasco; las reformas a las leyes electorales; una mayor diversidad política en el Congreso mexicano, y el arresto y enjuiciamiento de diversos líderes sindicales corruptos, empresarios deshonestos y cabezas del narcotráfico. En el campo de la política social, el gobierno ha estimulado el desarrollo de comunidades populares en zonas rurales y urbanas de bajo nivel económico, primordialmente por medio del programa Pronasol; también ha reforzado los servicios de seguridad social para los desempleados urbanos, y ha reiterado su compromiso con la planificación familiar en las clínicas estatales, política que ha ayudado a reducir la tasa anual de crecimiento de población de 3.2% en 1976, a 2.0% en 1991. (Pese a la percepción general de que al sur

de Estados Unidos existe una “explosión demográfica”, lo cierto es que la tasa de crecimiento de México ha disminuido de manera muy importante, en el último decenio.)

Como resultado del clima favorable generado por éstos y otros factores, la bolsa mexicana ha estado boyante, con un alza de una base de 100 en 1988, a casi 900, en la Bolsa Mexicana de Valores (índice mexicano bursátil) en enero de 1992.

La deuda mexicana: de la crisis a la solución

Cuando el presidente De la Madrid subió al poder, en 1982, la deuda de México, que ascendía a 100 000 millones de dólares, era la más grande de todos los países en vías de desarrollo. Peor aún, gran parte de esta deuda había sido negociada en un momento en que las tasas de interés internacionales estaban muy altas. Así pues, durante el gobierno de De la Madrid, tan sólo el pago de intereses de la deuda acumulada del país ascendía a la increíble cifra de 6% del total del PIB, lo cual ejercía un fuerte efecto de compresión sobre el gasto público y los préstamos del sector privado, que eran necesarios para reactivar de nuevo la economía.

A fuerza de enfrentarse con los gobiernos extranjeros y los bancos internacionales, los gobiernos de De la Madrid y Salinas lograron renegociar el pago de la deuda y bajarlo hasta una cifra más manejable de 2% del PIB de México.

Así, un solo acuerdo, firmado en febrero de 1990, cubrió los 50 000 millones de dólares que México debía a los bancos comerciales extranjeros. El acuerdo convirtió las altas tasas flotantes de interés en tasas más bajas y fijas, y el trato brindó a México la protección que necesitaba para hacer frente a futuras alzas en las tasas de interés mundiales. Esto permitió liberar alrededor de 6 000 millones en fondos, aplicables a infraestructura y otras inversiones, a fin de promover el crecimiento económico del país.

Los expertos financieros extranjeros consideran que, mediante el acuerdo de febrero de 1990 y otros posteriores, México ha resuelto sus diversas crisis deudoras y ha vuelto a ser candidato para obtener nuevos préstamos para el desarrollo. Estas reno-

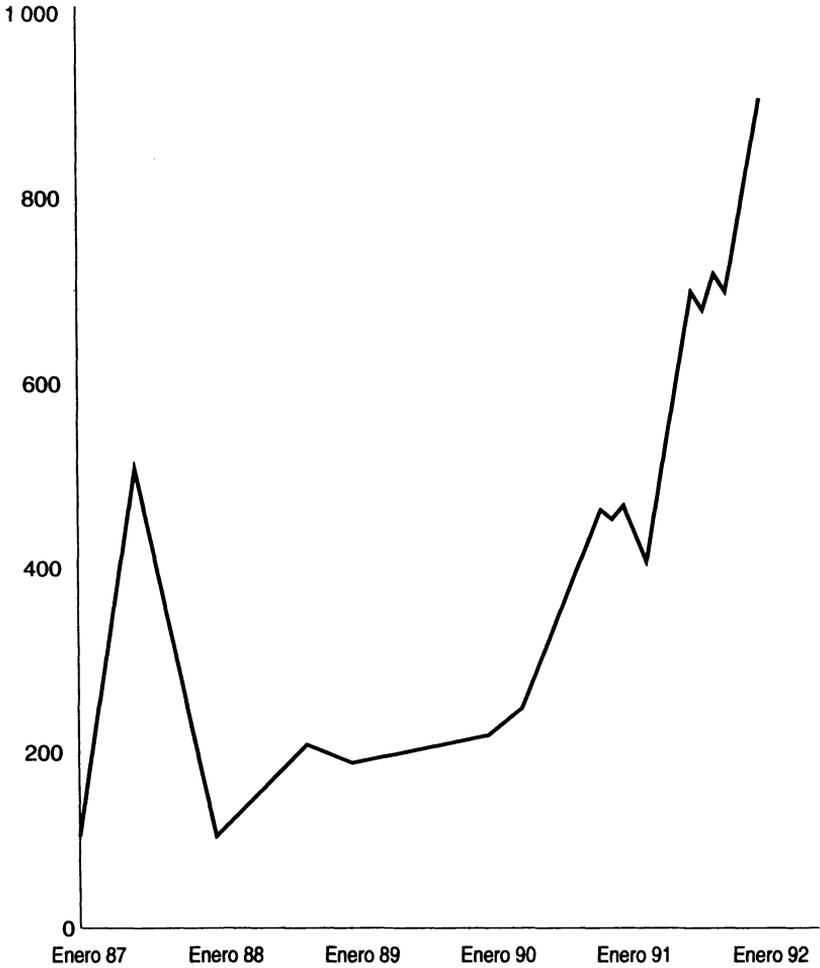
vadas relaciones con la comunidad financiera internacional han hecho florecer de nuevo la confianza de los inversionistas mexicanos, quienes, en el periodo de 1990 a 1992, han repatriado varios miles de millones de dólares de capitales (que huyeron del país durante el sexenio desastroso de López Portillo), para nuevas inversiones del sector privado en el futuro de México.

Pero quizás aún más importante es el hecho de que una situación financiera estable constituye una atractiva carnada para los inversionistas extranjeros, que pueden traer con ellos las nuevas tecnologías y técnicas administrativas que México necesita para poder competir en el comercio internacional. Si bien no cabe la menor duda de que Estados Unidos actúa por su propio interés al colaborar en el desarrollo económico y social de México, a fin de evitar la inestabilidad y facilitar los vínculos de la interdependencia, también es una verdad innegable el hecho de que las empresas transnacionales, los administradores del dinero y los buenos negociantes toman sus decisiones sobre inversión en un entorno en el que muchos países compiten enconadamente por recibir las escasas inversiones en dólares. Ése es el mundo en el que México debe competir, y los indicadores económicos recientes, como el alza de 160% en la Bolsa Mexicana de Valores en 1990-1991 (figura 3), sugieren que el país ha aprendido a hacerlo.

La reforma agraria de 1992

Los observadores mexicanos y extranjeros, aunque ya estaban familiarizados con el rápido ritmo de las reformas económicas del presidente Salinas desde su elección en 1988, se quedaron atónitos cuando el 1 de noviembre de 1991 anunció en su informe anual que dichas reformas ahora se dirigirían hacia el tan delicado tema, en términos políticos, que es el sector rural. La propuesta de Salinas, para la cual se requería una modificación constitucional, garantizaba la propiedad individual de los "ejidos", es decir, los terrenos comunales creados a raíz de la Revolución y que se convirtieran en un símbolo de su legado material a los campesinos. A su vez, a éstos les sería permitido ahora vender sus tierras a las agroindustrias, las cuales podrían poseer y operar granjas de

Figura 3

Bolsa mexicana de valores: precio de las acciones

Fuente: Bolsa Mexicana de Valores, México, D.F.

grandes dimensiones y económicamente funcionales bajo el plan de Salinas.

Las políticas agrarias del presidente Salinas recibieron un fuerte rechazo, promovido por el ala conservadora del PRI y los "caciques", o jefes políticos locales, quienes con ello pierden el control político, en la medida en que los campesinos obtienen mayor independencia respecto al sistema del ejido. Esto representa un reto para el gobierno, pues deberá demostrar las ventajas que ofrece el nuevo sistema, garantizando que las reformas generarán un incremento del empleo en el sector rural (con lo que se evitarán mayores migraciones a las ciudades), ofreciendo generosos créditos agrícolas a los campesinos que deseen permanecer en sus tierras y, durante las negociaciones del TLCAN, defendiendo la ventaja comparativa de México en cuanto a la producción de productos agrícolas como frutas y verduras de temporal. Es probable que deba pasar algún tiempo antes de que se pueda evaluar el impacto real de las nuevas reformas agrarias.

Entre tanto, para comprender el impacto político de la propuesta del presidente Salinas de reformar el ejido, es necesario estudiar más a fondo el sistema y la forma en que éste se desarrolló. El ejido tiene sus raíces en el lema *¡Tierra y Libertad!* de los seguidores de Emiliano Zapata, quien aún hoy es un héroe muy admirado de la Revolución. A medida que ésta se fue institucionalizando, las demandas de los campesinos respecto a la tierra se concretaron en el sistema del ejido, por el cual un millón de kilómetros cuadrados de tierras (marginales y sin riego en su mayoría) fueron repartidas entre más de dos millones de ejidatarios (los campesinos a los que se distribuyeron dichas tierras). Pero si los ejidatarios tenían el derecho de trabajar la tierra y heredarla a sus descendientes, no les era permitido rentarla o venderla. Así pues, en la práctica, en realidad no poseían títulos de propiedad de sus tierras que les pudieran servir como garantía para obtener créditos a fin de comprar semillas, fertilizantes, equipo, o cualquier otro tipo de mejoras. Éstos debían serles otorgados por medio de una agencia estatal, por lo general controlada por líderes políticos corruptos que aún prevalecen en el México rural, quienes con demasiada frecuencia extorsionan a los ejidatarios. (De ahí el disgusto de los caciques, del que hablábamos líneas an-

tes, por las reformas de Salinas.) Por otra parte, los ejidatarios operan de manera sumamente ineficiente, y su productividad está muy por debajo de los niveles de competitividad del mercado mundial. Como resultado de ello, si bien el gobierno mexicano ha gastado miles de millones de dólares durante decenios para subsidiar a los 28 000 ejidos existentes, el país tiene que importar considerables cantidades de granos, aceites y otros productos.

Así pues, lo que el presidente Salinas intenta hacer con respecto al sector agrícola es lo mismo que ha hecho en años recientes con otros sectores económicos, es decir, volverlos más productivos, más atractivos para la inversión privada y más competitivos dentro de Norteamérica y el resto del mundo. Esta propuesta es considerada contrarrevolucionaria por los tradicionalistas recalcitantes, como Cuauhtémoc Cárdenas, cuyo partido, el PRD, de inmediato atacó a Salinas por este motivo (si bien su padre fue un ejemplo de reformista agrario). Sin embargo, un hecho que no deja de sorprender es que el resto de las críticas han sido bastante más moderadas, quizá como reflejo de la opinión de muchos mexicanos en el sentido de que es preciso realizar ciertos cambios si se desea que el país desempeñe un papel sólido e independiente en las economías hemisférica y mundial.

Un ejemplo de estos nuevos enfoques en la producción agrícola es el proyecto que se está llevando a cabo en el estado de Nuevo León, cuya capital, Monterrey, es cuna de grandes iniciativas tecnológicas e industriales privadas. También en el norte de México se encuentra el corazón de las fuerzas del PAN, el partido conservador de oposición que apoya la iniciativa de Salinas. En dicho proyecto, cerca de 300 ejidatarios aportaron casi 4 000 hectáreas de tierra, mientras que los inversionistas privados contribuyeron con siete millones de dólares en equipo de riego, fertilizantes, semillas y maquinaria agrícola moderna, en tanto que el Estado aportó las mejoras de infraestructura necesarias, tales como vías de comunicación de las granjas a los mercados y disponibilidad de energía eléctrica. Los economistas agrícolas predicen que las ganancias que aportará este novedoso proyecto serán muy considerables en 1993 y más adelante, ya que cada ejidatario recibirá más de 9 000 dólares anuales, en tanto que los inversio-

nistas obtendrán un ingreso anual neto de 20%. Los funcionarios del gobierno insisten en que éste es sólo un ejemplo de lo que será posible hacer en todo el territorio mexicano, una vez que las nuevas reformas propuestas empiecen a dar frutos en 1993. Destacan, en éste y muchos otros casos, que el ejido permanecerá intacto, pero que podrá obtener socios que puedan hacerlo más productivo y competitivo en los mercados internacionales.

Alianza económica

Incluso en el momento en que la relación económica de México y Estados Unidos vivió su punto más bajo, en agosto de 1982 (cuando el régimen en bancarrota de López Portillo se declaró incapaz de pagar sus deudas internacionales y solicitó a Estados Unidos un paquete de ayuda de emergencia), los funcionarios estadounidenses respondieron en forma positiva, sin duda porque contemplaban el posible descalabro del mundo financiero internacional que ocasionaría el incumplimiento por parte de México. Pero la relación económica empezó a hacerse más cálida a principios de 1983, con la llegada del presidente De la Madrid y sus programas de estabilización y reformas. En fecha más reciente, Salinas y George Bush han entablado una extraordinaria relación personal, desde que se reunieron por vez primera, como presidentes electos, en noviembre de 1988. A dicha reunión, que tuvo efecto en Houston, asistieron, junto con los presidentes electos, miembros clave de los nuevos equipos económicos, y fue la precursora de las frecuentes reuniones posteriores que dieron por resultado, entre otras cosas, la decisión histórica de iniciar, también con Canadá, las negociaciones del TLCAN.

El presidente Salinas ha colocado las relaciones de política extranjera de México y Estados Unidos en su justa perspectiva. Restando importancia a las diferencias de opiniones (por ejemplo, respecto a Centroamérica y a la invasión de Panamá en diciembre de 1990), así como apoyando la defensa de Kuwait por parte de Estados Unidos (apoyo que dieron, aunque con ciertas reservas, muchos estadounidenses, a la llamada batalla Tormenta del Desierto y su dudoso final), Salinas posibilitó que

las relaciones económicas México-Estados Unidos prosperaran con la fuerza con la que lo han hecho. El espíritu de la nueva alianza económica se manifiesta de manera más clara en el contexto de los esfuerzos por crear un TLCAN que abarque el continente entero.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

Antecedentes e historia

El primer paso hacia un acuerdo de libre comercio como vínculo entre las tres naciones norteamericanas fue dado en 1965, cuando un pacto entre Estados Unidos y Canadá permitió un comercio más libre de autopartes entre los dos países. Pasado el tiempo, este pacto ha dado por resultado una integración casi total en la manufactura y ensamble de componentes automotrices entre las plantas ubicadas en Canadá y Estados Unidos, con lo cual se han logrado economías de escala y la industria ha ganado competitividad en los mercados mundiales.

Por su parte, la reciente liberación de las políticas mexicanas de inversión ha logrado que este país también adquiera un papel importante en la manufactura y ensamble automotriz trinacional. Ya desde 1965, la comentada industria maquiladora de México sacaba partido de las modificaciones del programa arancelario estadounidense que favorecían los bienes ensamblados en México con componentes estadounidenses. Los aranceles de Estados Unidos se aplican solamente al valor agregado extranjero, como es, por ejemplo, la mano de obra de ensamble mexicana, y los productos intermedios que pueden ser traídos a México, libres de impuestos, para el procesamiento final, que generalmente consiste en mano de obra intensiva.

Las maquiladoras, o industrias de ensamble, consisten en plantas generalmente ubicadas al sur y a poca distancia de los 3 218 km de frontera que separan a México y Estados Unidos. Como puede verse en el cuadro 4, el número de maquiladoras mexicanas se ha disparado de 12 que había en 1965 a 1 500 en 1990, y

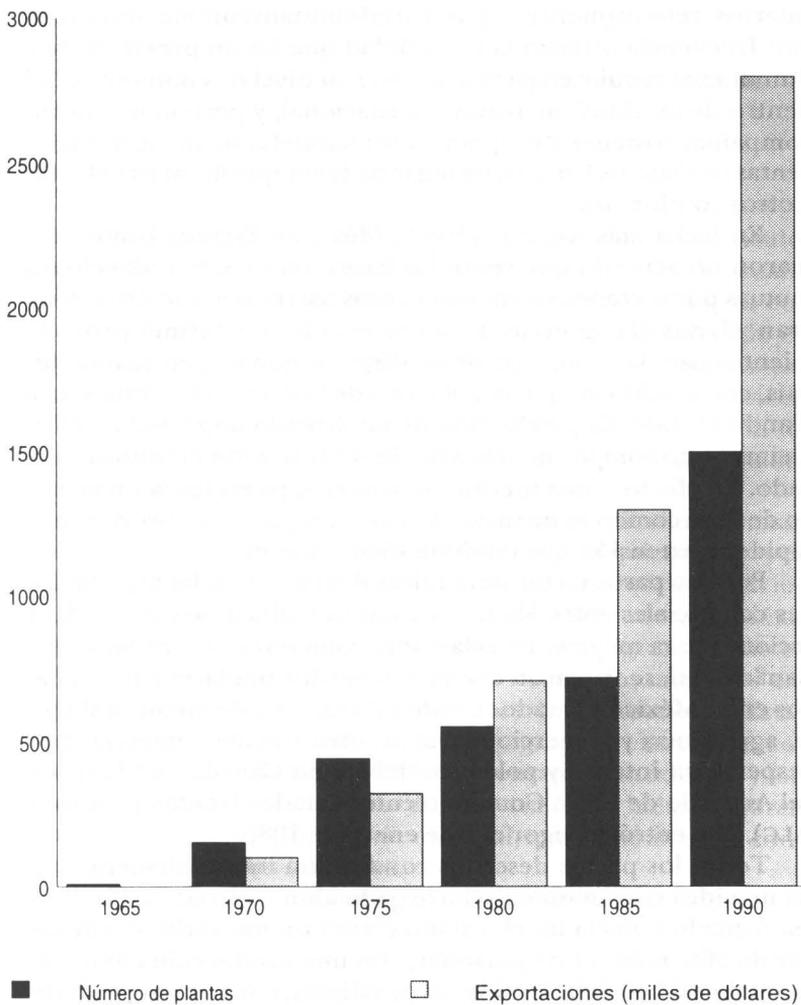
el total de exportaciones de estas plantas a Estados Unidos ha crecido de 3 millones de dólares, en 1965, a 2 900 millones en 1990. Asimismo, en el transcurso de este periodo, el número de mexicanos que trabajan en las maquiladoras se ha elevado a más de 400 000 personas. Estas plantas, que emplean trabajadores con salarios relativamente bajos (predominantemente mujeres), con frecuencia ofrecen la flexibilidad que los empresarios estadounidenses requieren para mantener su nivel de competitividad dentro de un difícil mercado internacional, y permiten a dichas compañías sostener sus operaciones paralelas de manufactura y ventas en Estados Unidos, en lugar de tener que llevar sus plantas a otros continentes.

En fecha más reciente (1987), México y Estados Unidos firmaron un acuerdo que sentó las bases para hacer reducciones mutuas por sectores, en sus respectivas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. El acuerdo también definió procedimientos para la resolución de las disputas que surgen cuando un país, convencido de que el gobierno de la otra nación está subsidiando el costo de producción de un artículo importado, aplica un impuesto compensatorio a fin de contrarrestar el subsidio alegado. En efecto, éstos fueron los primeros pasos hacia un acuerdo de libre comercio de vasto alcance, aunque pocos previeron la rapidez y extensión que tendrían dichos pasos.

Por otra parte, en forma paralela al progreso de las negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos, se emprendían acciones para mejorar las relaciones comerciales entre México y Canadá. Así, se firmaron diversos acuerdos similares a los signados entre México y Estados Unidos, en materia de medio ambiente, agricultura y comercio. Además, otro vínculo comercial que despertó un intenso y polémico debate en Canadá, fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), que entró en vigor el 1 de enero de 1989.

Todos los pactos descritos condujeron inevitablemente hacia una idea cuyo momento ha llegado ahora: el TLCAN. Cuando sea firmado e iniciado, el tratado creará un mercado de alrededor de 360 millones de personas, con una producción combinada total de 6 000 000 de millones de dólares, cifra superior a la de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Figura 4

Plantas mexicanas y crecimiento de las exportaciones 1965-1990

Fuentes: Banco de México y Comisión Nacional Mexicana de Inversión Extranjera.

La economía de mercado de América del Norte

En febrero de 1991, los presidentes Bush y Salinas, así como el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, anunciaron formalmente que sus gobiernos se preparaban para negociar un histórico acuerdo de libre comercio, que sería un catalizador del crecimiento económico del hemisferio, promovido por un aumento en las inversiones, el comercio y el empleo. El momento en que se hizo dicha declaración resultó ideal para todos los participantes, pues los tres países requerían un estímulo económico (particularmente Estados Unidos y Canadá), ya que sufrían una inesperada y persistente recesión. Y, si bien México gozaba de una tasa de crecimiento bastante positiva, gracias a las recientes reformas económicas, su recuperación apenas se iniciaba y era, por lo mismo, relativamente incierta.

Al iniciarse las pláticas, en junio de 1991, se asignó a los negociadores comerciales de las tres naciones cuatro principales tareas: a) reducir todos los aranceles a cero, en los próximos años; b) eliminar las conflictivas barreras no arancelarias al comercio en América del Norte; c) garantizar un clima abierto para la inversión privada directa entre los tres países, y d) brindar plena protección a los derechos de propiedad intelectual, tales como patentes, marcas registradas y derechos de autor.

Las negociaciones trilaterales subsecuentes, realizadas en diversas localidades, han logrado avances sustanciales. Para evitar dislocaciones en las industrias afectadas, las barreras arancelarias y no arancelarias se eliminarán gradualmente, quizás en el término de diez años. Asimismo, estrictas reglas de origen garantizarán que las disposiciones del TLCAN no se apliquen a productos de paso, especialmente a las exportaciones de terceros países que sólo requieran un ensamble nominal en un país del TLCAN (esta regla responde a la crítica de que las maquiladoras asiáticas podrían evadir las intenciones del TLCAN). Finalmente, cada una de las naciones se reservará el derecho de excluir todo producto que no satisfaga los requisitos de salud o seguridad, incluyendo los pesticidas y los desechos tóxicos.

Para tener éxito, el TLCAN requerirá un sólido mecanismo comercial trilateral de resolución de disputas, que sea, cuando me-

nos en cierta medida, independiente de las influencias nacionales. Prototipo de dicho mecanismo lo constituyen tanto el del ALC de Canadá y Estados Unidos, como el de un pacto incluso más reciente entre Israel y Estados Unidos; ambos están enfocados a asuntos comerciales, pero podrían ser ampliados para incluir problemas relativos a la inversión y al medio ambiente.

A principios de la primavera de 1992, los aspectos técnicos de las negociaciones ya se hallaban en buen camino hacia una conclusión exitosa. El hecho de que dichas negociaciones hayan transcurrido tan positivamente resulta extraordinario, si se considera el tradicional deseo de México de guardar distancia respecto a Estados Unidos, así como la pasada reticencia de Estados Unidos a aceptar el concepto de acuerdos comerciales regionales, y el debate político que aún continúa en Canadá en relación con el ALC.

De hecho, es poco probable que ciertos asuntos se resuelvan estrictamente sobre la base de las negociaciones técnicas. Cada uno de los tres países posee ventaja comparativa en la producción de ciertos productos agrícolas. A todos beneficiará el que las negociaciones del TLCAN den por resultado un libre comercio de productos agrícolas, pero esto se debe tratar en forma delicada. Así, por ejemplo, si bien Canadá y Estados Unidos pueden producir y exportar granos a México a una fracción del costo de producción local (en Iowa, Estados Unidos, un granjero produce ocho toneladas de maíz por hectárea, en tanto que un campesino mexicano cosecha sólo dos toneladas por hectárea), muchos mexicanos de bajos ingresos dependen de la venta (al precio subsidiado por el gobierno, que es el doble del precio internacional) de las pequeñas cantidades de granos que producen, para sobrevivir.

Es claro que será indispensable tomar ciertas medidas con respecto a los campesinos, tales como asistencia por parte del gobierno mexicano, programas de capacitación, etc. En última instancia, los cambios deberán ser programados lentamente e incluir provisiones de salvaguardia que permitan a México el regreso temporal a cierto nivel de protección, si la población rural mexicana requiriera de más tiempo para ajustarse al libre comercio de granos.

Por otra parte, si las barreras arancelarias fueran eliminadas, México podría exportar azúcar, tomates, cítricos (tales como naranjas, limones y limas), así como muchas otras frutas y vegetales (especialmente, en invierno) a Estados Unidos y Canadá, a precios inferiores a los de los productores internos. Esto beneficiaría a los consumidores estadounidenses y canadienses; pero aquí, de nuevo, se tendrían que tomar ciertas medidas a fin de facilitar la transición de los trabajadores desplazados a otros sectores.

Uno de los grandes retos que se presenta a los negociadores del TLCAN es el hecho de que los tres países son altamente asimétricos: el PIB de Estados Unidos es de cerca de 5 300 000 de millones de dólares, en tanto que los de Canadá (460 000 millones) y México (200 000 millones) son mucho más modestos. Los patrones demográficos son también muy diferentes: la población de Estados Unidos asciende a 260 millones de personas; la de México, a 88 millones, y la de Canadá, a 26 millones.

Pero, como puede verse en la figura 5, las cifras agregadas de la economía norteamericana son impresionantes: un producto interno de casi 6 000 000 de millones de dólares y una población de 362 millones. Estas cifras resultan muy favorables al compararlas con las de la CEE, cuyo producto es inferior a los 5 500 000 de millones y su población asciende a 350 millones. Un área de libre comercio en América del Norte podría brindar ventajas (alza del empleo, mayores ingresos y una mayor competitividad internacional mediante la producción compartida, la transferencia de tecnología y economías de escala) iguales o mejores que las de Europa.

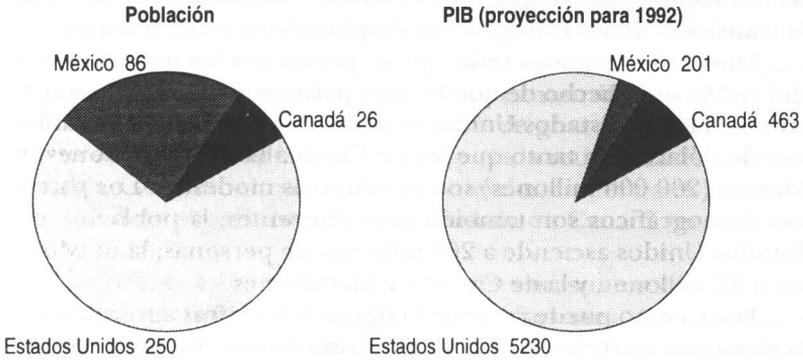
TLCAN: aspectos básicos

El bullicio político en relación con el TLCAN aumentará sin duda a medida que Estados Unidos avance más en el año de elecciones de 1992, lo que provocará que ciertos observadores se pregunten si, aun cuando los negociadores lleguen a un acuerdo en 1992, el TLCAN será presentado al Congreso antes de principios de 1993.* Sería recomendable recordar que, a medida que el comercio en-

* Este artículo fue escrito antes de la firma del TLCAN.

Figura 5

Población actual y PIB de México, Estados Unidos y Canadá



Comercio en Norteamérica	
EUA - Canadá:	171 000 millones de dólares
EUA - México:	52 000 millones de dólares
Canadá México:	2 300 millones de dólares

La nueva Norteamérica	
Población:	362 millones de habitantes
PIB:	5.9 trillones de dólares
Comercio total:	225 000 millones de dólares

Fuentes: Departamento de Comercio de Estados Unidos; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

tre las naciones se vuelve más libre, sus ciudadanos gozan de mayor variedad y precios más bajos en los bienes que adquieren. Los beneficios a largo plazo del libre comercio no son motivo de disputa entre los economistas prestigiados. La mayoría de los analistas han concluido que la firma del TLCAN será positiva para los pueblos de México, Canadá y Estados Unidos, si bien las ganancias no serán precisamente iguales, dadas las asimetrías de los patrones de comercio. México y Canadá, cuyo comercio depende de Estados Unidos en dos terceras partes, probablemente se beneficiarán más que este último, que realiza la mayor parte de su comercio con Japón y la CEE.

En el corto plazo se presentarán dislocaciones, conforme los acuerdos de libre comercio son instrumentados, y es responsabilidad de cada país afectado el prever esto, por medio de políticas sociales. Tanto Estados Unidos como Canadá tendrán que brindar una asistencia efectiva a los trabajadores desplazados por las importaciones y ofrecer nueva capacitación a los trabajadores afectados por la remoción de las barreras comerciales artificiales (en el caso de Estados Unidos, en los sectores del acero, textil y del vidrio) que los protegieron en el pasado. En Estados Unidos, esto será realizado mediante la ley de Dislocación Económica y de Asistencia de Ajuste a los Trabajadores (los sindicatos estadounidenses hacen bien al insistir en que los trabajadores desplazados reciban beneficios de las disposiciones de dicha ley), y en Canadá existe una ley similar.

Pero lo importante es recordar que la economía de Estados Unidos, como un todo, se beneficiará con el tiempo. A manera de ejemplo: conforme aumentó el crecimiento real de México entre 1986 y 1990, las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos se elevaron a más del doble, de 13 000 a 28 000 millones de dólares, y alcanzaron la cifra de 30 000 millones en 1991. Los economistas comerciales han calculado que cada 1 000 millones de dólares de exportaciones estadounidenses generan alrededor de 25 000 nuevos empleos internos. Así pues, las exportaciones a México ahora representan más de 750 000 empleos en Estados Unidos, hecho que resulta muy afortunado no sólo en tiempos de recesión sino en cualquier otro momento. La firma del TLCAN dará por resultado un ritmo aún más acelerado de

creación de empleos en las tres naciones. Una publicación reciente del Institute of International Economics predijo que en Estados Unidos se generarán cerca de 242 000 nuevos empleos a raíz del aumento de las exportaciones que resultará del TLCAN, en tanto que 112 000 trabajadores serán desplazados por el tratado, lo que da un aumento neto de 132 000 empleos para los trabajadores estadounidenses.*

Otro argumento tan importante como el de la creación de empleos es el hecho de que los intereses de seguridad nacional a largo plazo de Estados Unidos serán reforzados al tener vecinos con la estabilidad social que promoverá un TLCAN, mediante el estímulo del crecimiento de sus miembros. Asimismo, una economía creciente y estable en México es la mejor y, quizá, la única forma de controlar la migración de sur a norte. Y, como último punto, al haber una economía dinámica en México, el país continuará volviendo su mirada hacia Estados Unidos como fuente de sus importaciones.

Por otra parte, el crecimiento y estabilidad económicos en México y Canadá beneficiarán a Estados Unidos también de otra manera. Los europeos han centrado aún más su atención en su unión económica y en el reto que representan las naciones de la desaparecida Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, las cuales han roto sus antiguas asociaciones y se han vuelto, individual o colectivamente, hacia el oeste. Al mismo tiempo, Japón intensifica ahora los vínculos comerciales y financieros que están convirtiendo a los países del este y sur de Asia en una incipiente esfera económica. Por ello, es de suma importancia para Estados Unidos y sus vecinos trabajar conjuntamente, aunque no de una manera excluyente, a fin de garantizar sus propios mercados de exportación y su bienestar económico.

Las expectativas de México y Canadá con respecto al TLCAN son similares a las de Estados Unidos, pero entre ellas también se encuentra un gran interés por preservar el mercado de Estados Unidos para sus bienes, en un momento en el que tanto ciertos sindicatos de este país, como industriales que se sienten amenazados y sus partidarios en el Congreso ejercen presiones protec-

* Jeff Schott y Gary Hufbauer, *North American free trade: issues and recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.

cionistas. Tales demandas que exigen se hagan restricciones al comercio (y que, con más frecuencia, ciertamente, se dirigen contra Asia) se han exacerbado por la recesión y han reverberado en un año de elecciones presidenciales como 1992. Afortunadamente, los clamores de la retórica proteccionista disminuyen, por lo general, una vez pasadas las primeras etapas de la campaña primaria, durante las cuales infinidad de voces tratan de hacerse escuchar, para lo cual con frecuencia intentan parecer más xenofóbicas que sus opositores.

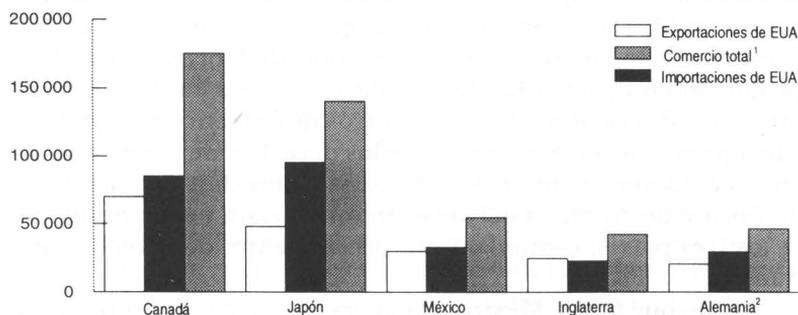
Una ventaja adicional del TLCAN para los tres países, aunque particularmente para México, es que impulsará los esfuerzos por abrir e internacionalizar los mercados internos. Canadá aún vive una lucha interna por lograr el libre comercio entre sus provincias; los gobiernos de De la Madrid y de Salinas han trabajado arduamente por superar las antiguas políticas proteccionistas del país. Pero el TLCAN es mucho más que un acuerdo comercial. Los líderes de las tres grandes naciones de Norteamérica han promovido un pacto que supera por mucho los límites de lo comercial y abarca, cuando menos, otros dos objetivos: mejorar el clima para la inversión y proteger los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas registradas y derechos de autor). La definición de las reglas del juego en forma clara y consistente para los tres países, estimulará nuevas corrientes de inversión extranjera.

Por lo que toca a México, el país ya ha cosechado frutos de la liberación en materia de inversión extranjera que emprendieron los gobiernos de De la Madrid y Salinas. Así, las inversiones extranjeras en México subieron de 14 000 millones de dólares, en 1985, a más de 30 000 millones en 1990, y es de esperar que se incrementen aún más luego de la firma del TLCAN. De igual forma, los convenios realizados respecto a la protección de la propiedad intelectual colocarán a México en una situación mucho más fuerte para atraer inversiones, como sería, por citar un ejemplo, el caso de alguna firma joven que abandone el valle del Silicón y sienta confianza suficiente para transferir su tecnología, sin el temor de que sus patentes sean robadas. Las empresas han mostrado una comprensible reticencia a entrar en un mercado en el que los programas no tenían una protección adecuada.

Canadá y el debate del TLCAN

La decisión de Canadá de participar en el TLCAN fue, cuando menos en un principio, de orden más bien negativo, pues ésta fue tomada en virtud de que el país consideró que no podía permitirse el lujo de ser excluido. Su indecisión era comprensible. Luego de la firma del ALC con Estados Unidos, ambos países entraron en recesión, y a muchos de los detractores internos del primer ministro Mulroney les pareció políticamente efectivo (aunque era injusto) culparlo a él y a *su* acuerdo comercial por el desastre económico que atravesaba Canadá.

Figura 6
Principales socios comerciales de Estados Unidos
(Millones de dólares EU)



¹ Combinado de exportaciones e importaciones (en millones de dólares EU)

² Comprende cifras para Alemania del este y del oeste

Fuentes: Resumen Estadístico de Estados Unidos, 1991; Departamento de Comercio de Estados Unidos, Economía y Estadística.

Los estudios realizados tanto por el Banco Real de Canadá (Royal Bank of Canada) como otros organismos muy respetados, en los cuales se mostraba que el ALC de Canadá y Estados Unidos efectivamente había disminuido los efectos negativos de la recesión canadiense, hicieron muy poco por sofocar las persistentes críticas contra Mulroney.

Por otra parte, un tratado de libre comercio obliga a observar cuidadosamente las estructuras económicas internas, que en el caso de Canadá tienen como base las frágiles relaciones exis-

tentes entre las provincias en pugna. Así, en tales circunstancias, resulta comprensible que el TLCAN se volviera el blanco ideológico, especialmente de aquellos canadienses que lo ven como un paso hacia una indeseable convergencia con un vecino desagradable, es decir, el frecuentemente criticado coloso del sur.

No obstante, también hay otros canadienses que reconocen las ventajas de un tratado comercial tripartita, frente a la opción de que Estados Unidos negocie y firme acuerdos separados con México y, quizá, con otros países del hemisferio occidental; un así llamado acuerdo de "centro y radios",* que brindaría únicamente a Estados Unidos el acceso libre a todos los mercados, con los beneficios resultantes de ello.

El TLCAN y el medio ambiente

Ciertos grupos responsables se cuestionan sobre el impacto que el TLCAN podría tener en la ecología de su país y del mundo entero. De hecho, los ambientalistas han realizado pláticas paralelas casi desde el momento mismo en que se anunció el inicio de las negociaciones del tratado. Quizás un medio para garantizar que el crecimiento económico resultante del TLCAN se mantenga en

* Se refiere aquí al concepto utilizado por Richard Lipsey y Ronald Wonnacott de *hub-and-spoke* ("centro y radios"), para ilustrar los acuerdos realizados entre Estados Unidos y terceros países. Éstos se conceptualizan como la estructura de una rueda en la que Estados Unidos constituye el "centro" al cual están unidos los "radios" (socios). La idea central de este concepto es que, en la situación de "centro y radios", los países que desempeñan la función de "radios" se encuentran en una posición de desventaja respecto al país "centro", en virtud de que este último, al contar con acuerdos con cada uno de los países "radio", tendrá acceso libre a ellos, mientras que estos últimos solamente tendrán acceso libre hacia el país "centro", y no entre ellos. Esta situación hace más atractiva la ubicación de inversiones externas en el país "centro", pues desde ahí se puede penetrar libremente en los países "radio", lo cual no se daría si una inversión se ubicara en uno de los países "radio". Por eso resultaba de gran importancia la trilateralización del TLCAN. Éste, al haberse negociado en forma trilateral, otorga los mismos derechos y atractivos a cada uno de los países miembros, y se rompe la posición de "centro y radios" al establecerse un vínculo común entre los tres países. Véase Ronald J. Wonnacott, "US hub and spoke bilaterals and the multi-lateral trading system", *C.D. Howe Commentary*, núm. 23, Toronto, C.D., Howe Institute, octubre de 1990. (N. del T.)

un nivel sostenido y ecológicamente saludable sería la creación de una comisión conjunta, por medio de la cual los ambientalistas y funcionarios mexicanos, canadienses y estadounidenses pudieran abordar los temas ecológicos internacionales.

Por su parte, los mexicanos han expresado claramente que por ningún motivo piensan promover la inversión en plantas que no cumplan las normas ecológicas que, en 1988, el país definió en su vasta legislación sobre esta materia. Basada en una ley estadounidense similar, dicha legislación establece elevados estándares para las nuevas industrias, los cuales están siendo aplicados (incluyendo el requisito de elaboración de informes de impacto ambiental de toda nueva obra industrial). Desde la sanción de la ley de 1988, el gobierno mexicano ha cerrado más de mil industrias contaminantes, entre las cuales la refinera más grande del país, ubicada en Azcapotzalco, en el Distrito Federal. Asimismo, México está invirtiendo miles de millones de dólares en un programa para retirar la gasolina con plomo y para equipar a los vehículos de transporte público con convertidores catalíticos. Si bien aún queda mucho por hacer (en las tres naciones de Norteamérica), es indudable que México ha emprendido con gran seriedad la resolución de sus problemas ambientales y hace todo lo posible, dentro de sus limitaciones presupuestarias, para alcanzar los niveles internacionales.

Aunado a esto, los tres países signatarios tienen el derecho de proteger su medio ambiente, mediante la exclusión de productos que no cumplan las normas de salud o seguridad y la prohibición del comercio de especies en peligro de extinción. En negociaciones paralelas a las pláticas del TLCAN, México y Estados Unidos actualmente llevan a cabo las siguientes tareas: a) el diseño e implantación de un plan fronterizo integrado de protección ambiental, que aborda los problemas de la contaminación del agua y del aire, de los desechos tóxicos, de los derrames de químicos y de los pesticidas; b) pláticas referentes a la aplicación programada y mejora de las normas ambientales; c) la investigación conjunta de aquellos sospechosos de violar las normas ambientales en la frontera, y d) un plan para la conformación de un mecanismo de consulta de alto nivel, a fin de tratar diversos asuntos de ecología y conservación, tanto presentes como futuros.

Confusión entre negociaciones internacionales e intervención

Uno de los hechos que más confusión causaron durante el inicio de las negociaciones comerciales trilaterales fue la opinión que algunos expresaron con insistencia en el sentido de que Estados Unidos utilizaría el así percibido “poder” obtenido por medio de las negociaciones para obligar a México a instaurar cambios estructurales en su sistema político. No deja de resultar sorprendente el hecho de que algunos de los que sugerían esto eran miembros de los partidos de oposición de México, cuyos voceros viajaron a Estados Unidos en los primeros meses de las negociaciones para exigir —entre otras cosas y con carácter de urgente— como una condición previa para las pláticas de comercio, que México consintiera en que las elecciones locales del país fueran vigiladas por elementos extranjeros.

Resulta difícil sostener las opiniones así expresadas, pues desde el momento en que las negociaciones comerciales no beneficiarán exclusivamente a México, éste no se encuentra en una situación que lo haga susceptible de ser presionado por un socio de negociación. Pero, lo que es aún más importante, la supuesta presión por parte de Estados Unidos constituiría una abierta intervención en los asuntos internos de México, lo cual sólo serviría para dañar las relaciones, como ocurrió en el pasado con tanta frecuencia.

Raíces de la oposición al TLCAN: una evaluación

Vale la pena diferenciar entre las muy válidas preocupaciones que han sido expresadas en torno al TLCAN, y cierto malestar más profundo, subyacente, que ha venido a teñir el color de la discusión. Es cierto que, además de asuntos tales como las medidas necesarias con respecto a los trabajadores estadounidenses desplazados por el TLCAN, existen otros importantes puntos que deben ser considerados en relación con el tema ambiental, como es reducir al mínimo la contaminación interna y transfronteriza del aire y el agua, debida a la multiplicación de las industrias en la frontera; garantizar que los artículos importados observen nor-

mas de seguridad; etc. Pero tales asuntos, manejados correctamente, se resolverán con el tiempo, especialmente conforme el crecimiento económico brinde a México los recursos necesarios para aplicar las medidas de protección ambiental que corresponden a un país industrializado.

Sin embargo, el hecho real es que ninguno de estos asuntos, por importantes que sean, se encuentran en la raíz de la vehemente oposición, en ocasiones, al TLCAN. ¿Cuáles son, entonces, las causas subyacentes? ¿Por qué, por ejemplo, la AFL-CIO declaró virtualmente la guerra al TLCAN y se opuso tan fuertemente a la solicitud de la administración de Bush de la autoridad de “vía rápida” para conducir las negociaciones, que luego le concedió el Congreso? (Esta autoridad permite al representante de Comercio de Estados Unidos negociar un acuerdo que el Congreso después deberá aceptar o rechazar en su totalidad. Sin la “vía rápida” las negociaciones se vuelven prácticamente imposibles.)

Sin duda, una de las causas es esa increíble irritación que sienten muchos estadounidenses al mirar el deterioro de la competitividad de su país en los mercados internacionales y las oleadas de productos extranjeros que circulan (por lo general provenientes de Asia o Europa), a lo que se suman las noticias sobre inversiones extranjeras en las instituciones más netamente estadounidenses, como el Centro Rockefeller o diversos estudios cinematográficos. Existe un temor muy generalizado, aunque a veces exagerado, por los déficit comerciales y por el hecho de que Estados Unidos se haya convertido en la nación más deudora del mundo. Y de ahí surge una tendencia a culpar a las influencias extranjeras y a acercarse a una postura populista y nacionalista, bajo el lema de “Estados Unidos primero”. Así, bajo esta luz, si los extranjeros son realmente los culpables de nuestros problemas, la negociación de un acuerdo comercial con nuestros vecinos resulta absurda.

Pero la realidad es muy distinta. Si Estados Unidos ha perdido su nivel competitivo, ello se debe a nuestras políticas económicas y sociales internas, o a la falta de ellas, no así a causa de los “extranjeros”, y mucho menos a nuestros vecinos canadienses o mexicanos. El análisis de la caída de la competitividad de Estados Unidos queda totalmente fuera del alcance de este trabajo, pero

existen muchas otras causas fácilmente verificables. Algunas de ellas son las siguientes: no hemos invertido suficientes recursos en nuestra decadente infraestructura (autopistas, puentes, presas, vías férreas, transporte masivo, centros urbanos); somos la única nación industrializada del mundo que carece de servicios médicos básicos para sus ciudadanos; tenemos un porcentaje de niños pobres más alto que el de cualquier otro país desarrollado. La lista puede continuar y continuar.

Por ejemplo, seis millones de niños estadounidenses viven en la pobreza. Como nación, no hemos brindado los servicios médicos esenciales para evitar los embarazos no deseados entre los adolescentes. Tampoco hemos proporcionado atención preescolar para infantes ni programas especiales para niños marginados de todas las etnias. Hemos permitido que nuestro sistema de educación pública se deteriore y, por ende, hemos lanzado a millones de jóvenes funcionalmente analfabetas al mercado (con tristeza se puede observar que los estudiantes que salen de la secundaria también carecen de una adecuada preparación en matemáticas). Por otra parte, la primera generación de “bebés del *crack*”^{*} está doblegando aún más la endeble estructura de la educación pública. Así pues, las perspectivas son abrumadoramente negativas en cuanto a que seamos capaces de mejorar, en el corto plazo, los niveles de desempeño de los estudiantes estadounidenses. Más probable es que continuemos sobre la senda del futuro previsible, es decir, lanzando jóvenes graduados con una preparación muy pobre para que se unan a una fuerza de trabajo cada día menos competitiva.

Podemos albergar la esperanza de que, a largo plazo, la competitividad de Estados Unidos será recuperada, primordialmente, mediante la resolución de estos urgentes problemas que enfrentamos. Pero, en el ínterin, hacemos mal en culpar a los “extranjeros” por nuestros problemas y, como consecuencia, en negarnos a nosotros mismos las considerables ventajas que, en el ámbito del comercio mundial, ofrece la exitosa negociación y firma del TLCAN.

* Hijos de adictos al *crack*, una de las drogas más nocivas. (N. del T.)

Consecuencias del TLCAN en el nivel mundial

Los negociadores mexicanos, canadienses y estadounidenses no pretenden por ningún motivo que el éxito del TLCAN sea visto como un desafío al libre comercio internacional o a las buenas relaciones económicas que cada uno de los tres países mantiene con el resto del mundo. En efecto, ha sido explícitamente expresado que el TLCAN se apegará a todos los procedimientos y salvaguardias del GATT, el cual ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo del comercio mundial en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial.

Los tres participantes del TLCAN están conscientes de que los acuerdos de libre comercio constituyen sólo la segunda mejor opción, frente al libre comercio mundial. Estados Unidos y sus socios de América del Norte han expresado claramente su determinación de unirse a otros miembros del GATT, a fin de tratar de concluir satisfactoriamente la actual Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, en las cuales se están abordando temas como el de la protección de la propiedad intelectual, las barreras al comercio de servicios (como las aseguradoras, por ejemplo) y, aún más importante, los subsidios y el proteccionismo europeos en relación con los productos agrícolas.

De igual forma, los negociadores de América del Norte han declarado su interés por abrir el TLCAN a otras naciones comerciantes, apertura que ha contribuido a desvanecer los temores de una "fortaleza norteamericana", expresados por aquellos que consideran los acuerdos regionales de comercio como antitéticos al sistema global. Para bien o para mal, tales bloques regionales (de los que Europa es el ejemplo más avanzado) forman ya parte del escenario mundial, por lo que la pregunta no es si éstos deberían existir, sino cómo deben ser manejados a la luz del objetivo de un comercio mundial más libre.

Una vez que el TLCAN se ponga en marcha, es indudable que otros países del hemisferio occidental tendrán cada día mayor interés en unirse a él y gozar plenamente de sus beneficios. Varios países de Centroamérica, el Caribe y América del Sur (particularmente, Chile) ya han expresado esto, estimulados por la Iniciativa para la Empresa de las Américas del presidente Bush, que

promete beneficios comerciales a los países del hemisferio occidental que emprendan tanto una reestructuración como reformas económicas. Dichas reformas son necesarias para el éxito de un acuerdo de libre comercio, y en virtud de esto México tomó la decisión, hace algunos años, de llevar a cabo la apertura económica que haría posible el TLCAN. De esta manera, dada la voluntad que han expresado los dirigentes latinoamericanos de realizar dichas reformas, sería posible que, en los primeros años del próximo siglo, un tratado de libre comercio del hemisferio occidental se convirtiera en una realidad.

Preparándose para el siglo XXI

México, Estados Unidos y Canadá comparten un continente y están ligados por esa compleja madeja de transacciones económicas y sociales que cada día se llevan a cabo, por millones, en las esferas interrelacionadas del comercio, las finanzas, el turismo, la educación y la cultura. Así pues, el asunto no es, como algunos quisieran, saber si nuestra interdependencia seguirá creciendo. Así será. De lo que se trata, más bien, es de preguntarnos si seremos capaces, como comunidad norteamericana, de conducir esta creciente interrelación de suerte que beneficie al mayor número de nuestros ciudadanos.

Una primera prueba de dicha capacidad será la conclusión satisfactoria del TLCAN. Un tratado correctamente diseñado sentaría las bases para una mayor cooperación en el nivel continental en muchas otras áreas de desarrollo económico y social, de medio ambiente y de migración. Con respecto al área económica, por ejemplo, ciertos grupos informales de trabajo ya están viendo la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre una divisa norteamericana, en el cual el peso mexicano y el dólar canadiense estarían ligados (ya sea firmemente o dentro de límites estrechos y flexibles) al dólar estadounidense. Un programa semejante, por distante que se encuentre, estimularía el comercio al reducir la incertidumbre de los importadores y exportadores en cuanto a los precios; aumentaría la confianza de los inversionistas extranjeros y, por ende, ampliaría los mercados financieros, y promove-

ría una mayor cooperación entre las autoridades mexicanas, estadounidenses y canadienses, a fin de llegar a políticas macroeconómicas más racionales. Los expertos afirman que la vinculación de las monedas, si bien no es necesaria para el éxito de un acuerdo de libre comercio, sí aumentaría perceptiblemente las ventajas del mismo.

Una vez que el TLCAN permita el comercio relativamente libre de bienes, promueva las inversiones y garantice los derechos de propiedad intelectual, ¿cuál es la siguiente área económica que se debe explorar? Un candidato muy conveniente sería el libre flujo de trabajadores. Los beneficios resultantes del movimiento libre de la mano de obra serían muy considerables; pero, por motivos políticos y de otra índole, es muy probable que el proceso de integración se demore. En un mercado laboral tan asimétrico como es el de América del Norte, lo que resulta más importante recordar es que el movimiento libre de trabajadores, al igual que el libre comercio, no es un juego de suma cero, en el que las ventajas de una parte se logran a expensas de la otra. Se trata, más bien, de un juego de suma positiva, en el que el comercio, la inversión y los flujos de mano de obra se combinan para generar mayor productividad y niveles de vida más elevados para todos.

En la actualidad, Estados Unidos vive las ventajas de lo que el economista de la Universidad de Stanford, Clark W. Reynolds, ha llamado la "integración silenciosa" con México, por medio de la migración de trabajadores tanto legales como ilegales, especialmente hacia las industrias de servicios (restaurantes, hoteles, estaciones de servicio), la agricultura y las operaciones de manufactura en pequeña escala. Pero los beneficios serían aún mayores, y más recíprocos, si esta integración de la planta de trabajadores fuera legitimada mediante acuerdos formales entre los gobiernos, que facilitarían el flujo de recursos humanos en ambos sentidos; es decir, no sólo se racionalizarían los flujos más tradicionales sur-norte de mano de obra, sino que los socios más desarrollados (Canadá y Estados Unidos) podrían enviar con mayor facilidad especialistas en investigación y desarrollo para trabajar con sus contrapartes mexicanos en el diseño de productos, capacitación de trabajadores, control de calidad y estudios de impacto ambiental.

Los aspectos económicos, si bien son los que han recibido mayor énfasis durante las discusiones del TLCAN, no constituyen el único (ni tampoco, quizás, a largo plazo, el más importante) vínculo en las relaciones norteamericanas. También debemos promover una mejor comprensión entre los pueblos de las tres naciones. Un mercado común académico de América del Norte (en el que se desplazarían libremente educadores y estudiantes por las diversas instituciones educativas de México, Canadá y Estados Unidos; con requisitos comunes de admisión y mayor posibilidad de transferencia de créditos académicos) podría transformar la base de conocimientos del continente. Por medio de fondos públicos y de filántropos privados se podría organizar y financiar un vasto programa de becas y otros apoyos para una empresa educativa norteamericana. Así, la densa red de intercambios educativos, académicos visitantes e investigaciones conjuntas sobre los problemas económicos y sociales de América del Norte permitiría tener un panorama claro de la naciente comunidad norteamericana.

A tales esfuerzos habrían de sumarse los funcionarios públicos y empresarios, quienes añadirían otra dimensión al estudio de los temas que surgieran de la relación. Asimismo, una nueva generación de periodistas, preparados en los asuntos de los tres países, aportaría una nueva comprensión a su actividad en los medios electrónicos e impresos sobre los acontecimientos transformadores de los próximos decenios.

Todo ello podría y tendría que ser logrado mediante el fortalecimiento, no disminución, de las identidades culturales. La era del "crisol" ya está muy lejos; cada una de las naciones de Norteamérica goza de una diversidad muy rica dentro de los límites de sus fronteras. Como una totalidad, América del Norte constituye un mosaico fascinante de idiomas, literatura, arte y aspiraciones. El futuro radica en nuestra capacidad para acoplar (y celebrar) nuestra pluralidad cultural, al tiempo que conformamos una sociedad civil y política mutuamente benéfica.

SOBERANÍA E INTERDEPENDENCIA EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: 1991-1992

FRANCISCO GIL VILLEGAS
El Colegio de México

Las recientes tendencias del ámbito internacional hacia la globalización y la interdependencia parecen haber cuestionado la validez de la noción tradicional de soberanía nacional, no sólo en México sino también en el mundo entero. Es decir, los imperativos aparentemente contradictorios entre globalización y soberanía adquieren ya dimensiones planetarias, y por ello se ha colocado una vez más en el centro de las discusiones políticas el tema añejo, aunque siempre actual, de la soberanía, sólo que ahora tal discusión ocurre en el contexto de las posibilidades de funcionamiento de la soberanía en un marco de interdependencia y competencia entre grandes bloques económicos.

Conviene intentar aquí, como resultado de estas nuevas circunstancias, una aclaración analítica de los conceptos de soberanía e interdependencia, para ayudar a entender el significado y características de algunas de las recientes tendencias, especialmente al inicio del decenio de los noventa, de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

De este modo, y a partir de la posibilidad de establecer un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos, ¿cómo se ha modificado la relación tradicional entre los dos países y hasta dónde ha aumentado el nivel de interdependencia entre ambos, afectando a sus respectivos márgenes de soberanía? ¿Ha habido o habrá en el futuro mayor grado de influencia y condiciona-

miento de los acontecimientos políticos de un país sobre los del otro? ¿Es inevitable que un cambio en el programa de política económica de Estados Unidos obligue a modificar la estrategia de desarrollo económico del gobierno mexicano? ¿Generan realmente la interdependencia y la integración económica una pérdida concomitante de soberanía nacional? Éstas son algunas de las interrogantes que una aclaración de los conceptos de soberanía e interdependencia podría ayudar a resolver. Para ello, tendremos que iniciar este artículo con una interrogante adicional, a saber: ¿qué es la soberanía?

NECESIDAD DE REDEFINIR LA SOBERANÍA EN UN ORDEN GLOBALIZADO

En la teoría política moderna, el concepto de soberanía ha tenido tradicionalmente una referencia dual según se trate de la constitución de la autoridad política y legal dentro del Estado, o bien de la relación del Estado con otros agentes del ámbito internacional. Esta dualidad se originó con el surgimiento, en el siglo XVI, de los estados nacionales de Europa, conforme sus gobiernos buscaban detentar una autoridad efectiva sobre su población, al mismo tiempo que buscaban una autonomía tanto frente al papa como frente al emperador. Tal dualidad se encuentra reflejada hoy en la distinción que se establece entre soberanía interna y soberanía externa. Si se concibe en una primera instancia a la soberanía externa en su aspecto jurídico, ésta tendría que enfocarse desde la perspectiva de la distribución de autoridad y no tanto de la distribución del poder, lo cual llevaría a una distinción adicional sumamente útil para abordar la discusión contemporánea sobre la supuesta contradicción endémica entre soberanía e interdependencia, es decir, la distinción entre soberanía y autonomía, en la que esta última se entendería como la ausencia de restricciones externas significativas en la conducción de los asuntos de un Estado. Si se trabaja con estas distinciones analíticas, se pueden desarrollar instrumentos conceptuales adecuados para comprender por qué toda la evidencia presentada en diversos estudios internacionales sobre la erosión de la

autonomía estatal tradicional, por la creciente interdependencia económica, no proporciona de manera contundente y necesaria apoyo a la tesis de la erosión de la soberanía en la práctica internacional, si se concibe ésta en términos de una distribución de autoridad y como punto de orientación normativa.

La mayor interdependencia económica del ámbito internacional, reflejada entre otras cosas en la ya claramente perceptible formación de tres grandes bloques económicos en Europa, América del Norte y la cuenca del Pacífico, genera mecanismos que invaden necesariamente la autonomía de los gobiernos estatales y disminuyen diversos aspectos del control estatal sobre sus recursos internos, tal y como puede observarse en algunos desarrollos recientes de los acuerdos de la Comunidad Económica Europea (CEE). Lo más importante en este caso es no identificar la disminución de ese tipo de autonomía con una pérdida de soberanía. Es posible ceder una serie de factores constituyentes de la capacidad autónoma del Estado-nación, sin que eso implique necesariamente una pérdida de soberanía, siempre y cuando ésta se conciba como punto de orientación normativa en la conducción de los asuntos de un Estado. Sin embargo, si se sigue concibiendo la soberanía externa de manera fundamental en su sentido clásico (es decir, como la ausencia de una autoridad más alta), nos encontraremos empantanados en un concepto obsoleto, adecuado a la realidad histórica de los estados autárquicos del siglo XVI, pero inaplicable a la gran mayoría de los estados del actual sistema mundial, condicionado por la globalización y la interdependencia. En suma, la soberanía, concepto clave en la configuración del Estado-nación moderno, requiere una reconceptualización entre otras cosas porque ni la definición clásica del término en *Los seis libros de la República*, de Bodino, ni el tipo de Estado que surgió en el siglo XVI, al que servía de sustentación teórica tal definición, reflejan ya de manera adecuada las características y necesidades del nuevo tipo de Estado que se proyecta ya nítidamente en el horizonte del siglo XXI, en prácticamente todas partes del planeta.

De tal modo que, en la medida de lo posible, debe evitarse la confusión entre la noción de soberanía externa, la cual es fundamentalmente un punto de orientación normativa sobre la distri-

bución de la autoridad jurídica y no tanto de la distribución de poder efectivo, con la idea de la autonomía de un Estado. Cuando se persiste en una confusión conceptual de este tipo, se “programa” un constante tropiezo con la paradójica aporía, en la cual la retórica política de la soberanía (asociada con la búsqueda de una autonomía irrestricta en la conducción de la política exterior) entra abiertamente en contradicción con un sistema internacional funcionalmente complejo y crecientemente integrado por grandes bloques económicos. Estos bloques han configurado ya la pauta de un competitivo mundo “tripolar”, el cual tenderá a ser cada vez más competitivo. A su vez, cada bloque está formado por estados que generan entre sí nexos y lazos restrictivos cada vez más fuertes de interdependencia globalizada.

“Globalización”, en este contexto, significa un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los estados y sociedades que configuran la estructura internacional.

La llamada perspectiva “transformacionalista” de la globalización¹ sintetiza en cinco puntos la manera en que esta última puede conducir a modificaciones radicales de los límites de acción de la autonomía estatal tradicional:

1. Con la creciente interconexión global, tiende a disminuir el número de instrumentos políticos disponibles para los gobiernos, así como la localización de su efectividad. Tal tendencia se genera, en primera instancia, por la pérdida de una amplia gama de controles fronterizos que tradicionalmente restringían no sólo las transacciones de bienes, servicios, factores de producción y transferencia de tecnología, sino incluso también el intercambio cultural y de ideas. Como resultado, han disminuido los

¹ Entre la literatura característica de la denominada perspectiva “transformacionalista” de las relaciones internacionales, sobresalen las siguientes obras: Robert O. Keohane y Joseph Nye, comps., *Transnational relations and world politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972; Edward Morse, *Modernization and transformation of international relations*, Nueva York, The Free Press, 1976; James E. Rosenau, *The study of global interdependence*, Londres, Printer, 1980; y Marvin S. Soroos, *Beyond sovereignty*, Columbia University Press, 1986.

instrumentos políticos que permitían al Estado controlar diversas actividades dentro y fuera de sus fronteras. Aunque todo esto significa indudablemente una disminución en la capacidad autónoma del Estado-nación, no implica necesariamente una pérdida de su soberanía, si se entiende ésta en términos normativos.

2. Los estados nacionales pueden sufrir limitaciones adicionales en sus opciones de políticas públicas, como consecuencia de la expansión de interacciones y fuerzas transnacionales que reducen y restringen la influencia de los gobiernos sobre las actividades de sus ciudadanos. Un ejemplo de este proceso, para el caso concreto que nos ocupa en este artículo, sería el de cómo el impacto del flujo de capitales privados hacia actividades bursátiles transfronterizas entre México y Estados Unidos, durante el periodo 1990-1992, llegó a amenazar diversas medidas antinflacionarias, tasas de cambio, proyectos de inversión y otros aspectos de la política económica del gobierno mexicano.

3. En el contexto de un orden globalizado, no se pueden llevar a cabo muchas de las funciones tradicionales de la responsabilidad y actividad estatal (defensa, comunicaciones y administración), sin recurrir a diversas formas de cooperación con otros estados y otros actores no estatales del ámbito internacional.

4. Por ello, los estados se han visto obligados a aumentar su nivel de integración con otros estados y con diversos organismos internacionales, a fin de controlar los efectos desestabilizadores en sus ámbitos internos. Esta función adaptativa se realiza, por ejemplo, por medio del Fondo Monetario Internacional o del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los cuales generan, en cooperación con otras agencias internacionales, un esquema organizativo para la administración económica.

5. El resultado de todo esto se ha expresado en un vasto crecimiento de organizaciones, acuerdos comerciales e instituciones que han sentado las bases de un nuevo orden internacional cuya globalización implica, entre otras cosas, procesos de toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de integración entre los estados y políticas impulsadas por agencias, empresas y fuerzas transnacionales. Todo lo cual genera, a su vez, un con-

texto en el que se vuelve imperiosa la redefinición de las funciones y capacidades de los estados.

LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA EN EL REALISMO POLÍTICO Y EN LA TEORÍA DE LA INTERDEPENDENCIA

Los cinco puntos que caracterizan la perspectiva “transformacionista” de la globalización parecen poner así en entredicho los supuestos básicos de la teoría “realista” de las relaciones internacionales, por el hecho de que esta última basa sus análisis en la competencia, en última instancia conflictiva, entre los intereses de los diferentes y separados estados-nación del ámbito internacional, mientras que la alternativa teórica de la interdependencia se orienta más a la interacción cooperativa que se da entre los estados.

El realismo político plantea, en la tradición fundada por Maquiavelo y Hobbes, que el sistema de estados soberanos es intrínsecamente anárquico por la ausencia de una autoridad superior a la soberanía de los estados individuales, y que esta anarquía obliga a los estados a buscar la política del poder a fin de realizar sus intereses básicos y vitales.² El mundo se configura así por estados nacionales, separados e independientes, que buscan realizar sus propios intereses, en última instancia, con el apoyo de su monopolio de poder coercitivo en un territorio determinado. Desde esta perspectiva, el moderno sistema de estados-nación es un “factor limitante” que siempre inhibirá cualquier intento de conducir las relaciones internacionales más allá de la política de poder del Estado soberano. Por ello, los diversos autores de la teoría moderna del realismo político en las relaciones internacionales, tales como Hans Morgenthau o Raymond Aron,³ han visto en Hobbes al autor que mejor captó el significado de la soberanía del Estado moderno en el ámbito internacional. En este ámbito, la soberanía implica la afirmación de la independencia

² Véase la obra clásica del antiguo profesor de Oxford, Hedley Bull, *The anarchical society*, Londres, MacMillan, 1977, pp. 275-280.

³ Hans Morgenthau, *Politics among nations*, Nueva York, A. Knopf, 1978, pp. 231, 232 y 331; Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, París, Plon, 1966.

del Estado y sus derechos exclusivos de jurisdicción sobre un pueblo y un territorio, aun cuando cada Estado tenga que aceptarse como uno entre muchos otros, que tienen en principio derechos iguales de autodeterminación.

El principio de la igualdad soberana de todos los estados ha constituido así el fundamento de la conducta formal y diplomática que llevan a cabo todos los estados entre sí. Pero la gran cuestión que surge con los elementos centrales de la perspectiva “transformacionalista” es precisamente si tal visión de la realidad internacional continúa siendo auténticamente “realista”. Es decir, ¿puede seguirse considerando “realista” una visión de las relaciones internacionales que parece incapacitada para funcionar, una vez que ha sido socavada la noción tradicional de soberanía y la autonomía del Estado-nación para reclamar derechos exclusivos de jurisdicción sobre un territorio determinado?

Frente a Hobbes, surgió desde el siglo XVII una tradición alternativa, basada en el pensamiento de Hugo Grocio, que tenía como centro de su visión de las relaciones internacionales la doctrina de la “armonía esencial de intereses” entre los estados. Con el tiempo, esta perspectiva alternativa a la del realismo político se ha desarrollado con base en dos supuestos esenciales: el interés común de los estados hacia la coexistencia pacífica y la constatación de que la paz nunca podrá ser plenamente realizada mientras subsistan formas estatales antidemocráticas. De esta forma, los dos polos alternativos de las interpretaciones de Hobbes y Grocio han sido transmitidos a las dos alternativas básicas de la teoría contemporánea de las relaciones internacionales: la teoría realista articula la naturaleza del poder estatal, el conflicto entre los estados soberanos y la búsqueda de los intereses nacionales; la teoría de la interdependencia articula más bien las condiciones de desarrollo tecnológico, económico, ecológico, social y organizativo que llevan a los estados (y a los nuevos actores de las relaciones internacionales) a buscar formas de cooperación entre sí, en beneficio de un orden y bienestar global.

El contraste entre estas dos perspectivas resume la aparente oposición básica de la soberanía y de la interdependencia en los siguientes términos: o bien la soberanía externa significa que los estados participan en las relaciones internacionales en

calidad de miembros completamente independientes de un sistema articulado, pero en última instancia anárquico, de estados, o bien, debido a la forma en que se encuentran actualmente incrustados en un complejo sistema globalizado de relaciones internacionales, la idea de los estados como entidades autónomas y autorreferenciales resulta ya insostenible y es inevitable recurrir a las nociones de cooperación e interdependencia entre los principales actores del nuevo orden internacional.

En realidad, tal oposición no tendría por qué plantearse en términos disyuntivos, a menos que se propongan como meros tipos ideales, auxiliares en la comprensión de las nuevas condiciones de la realidad internacional. Así, la idea de una soberanía absoluta, única, indivisible y autárquica, sólo tiene sentido como un tipo ideal que necesita contrastarse constantemente con una realidad que manifiesta todas las condiciones y limitaciones señaladas por la perspectiva "transformacionalista" del ámbito internacional. Pero, por otro lado, tampoco el orden absolutamente globalizado de cooperación e interdependencia tiene valor, si se considera como un "reflejo auténtico de la realidad", y no como un mero instrumento heurístico, pues los conflictos de intereses entre los diversos estados continúan estando presentes.

La nueva realidad de competitividad económica apunta, sin embargo, a la posibilidad de una fructífera combinación de los dos enfoques: por un lado, la cooperación y la interdependencia entre los estados se manifiesta con mayor fuerza en aquellos que están en condiciones de configurar bloques económicos regionales competitivos; pero, por otro lado, tal configuración regional reintroduce los supuestos del realismo político del conflicto competitivo, aunque ahora no sea necesariamente entre estados-nación individuales sino más bien en el nuevo nivel de la integración económica regional. Desde cierto punto de vista, el realismo político podría afirmar que las nuevas circunstancias del orden internacional no afectan a sus supuestos teóricos básicos, sino que únicamente los trasladan a otro plano. La configuración de los nuevos bloques regionales no elimina, sino que más bien intensifica, el conflicto competitivo entre un nuevo tipo de entidad del orden internacional. Es cierto que el mundo bipolar de la guerra fría ha desaparecido, pero en términos rea-

listas hubo un vencedor y un vencido, y si bien es cierto que la amenaza de un conflicto bélico entre los dos polos ya no existe, también lo es que el conflicto internacional no ha desaparecido.

Todo parece indicar, más bien, que las guerras del siglo XXI se expresarán, no en términos de conflictos militares o ideológicos entre “las grandes potencias”, sino en feroces batallas comerciales entre las grandes configuraciones de poder del nuevo orden internacional, es decir, entre los grandes bloques económicos regionales del nuevo mundo “trilateral” constituido por Norteamérica, Europa y la cuenca del Pacífico. Dentro de cada uno de estos bloques, sin embargo, los niveles de cooperación e interdependencia entre los estados tenderán a crecer y fortalecerse, sin que esto implique una eliminación de conflictos entre ellos; pero en todo caso esas tensiones y fricciones quedarán subordinadas al interés globalizado del éxito económico del bloque, precisamente en la medida en que ese éxito redefine las nociones de bienestar, seguridad nacional y soberanía, tanto de los estados individuales constitutivos como de cada bloque regional en sí mismo.

Esta caracterización nos vuelve a colocar en la posición de especificar todavía más concretamente la forma en que la noción de soberanía necesita redefinirse dada la incrustación de los estados nacionales en un nuevo orden internacional globalizado y configurado por la tendencia a la consolidación de grandes bloques económicos regionales.

Así como el análisis realista de la política internacional puede redefinirse con éxito al desplazar sus categorías de análisis a otro plano, a la nueva dimensión definida por las condiciones contemporáneas de globalización, así también la noción tradicional de soberanía externa del Estado requiere una adecuada redefinición para acceder a una nueva dimensión analítica.

Hemos visto la forma en que el análisis “transformacionalista” sintetiza en cinco puntos las razones por las cuales la noción tradicional de soberanía autárquica ya no es funcional. Pero sería un gravísimo error concluir, a partir de ahí, que debido a la disminución de la capacidad de acción internacional de un Estado, la noción de soberanía estatal ha sido definitivamente socavada y debe por ello ser desechada. El camino para lograr una

adecuada redefinición de la soberanía se emprende más bien cuando empiezan a formularse críticamente las preguntas correctas: ¿Debe asociarse la soberanía con la capacidad del Estado para actuar en el ámbito internacional sin cortapisas y con una autodeterminación absoluta? ¿O más bien debe entenderse la soberanía como la autoridad del Estado, y no tanto como su capacidad de coerción, que no reconoce ninguna autoridad normativa de un Estado por encima de la de otro? En la primera interrogante se confunde soberanía con autonomía, y por ello es necesario desplazarse al ámbito de mayor utilidad para la definición actual de soberanía en términos de distribución de autoridad, que son los elementos que aparecen en la segunda interrogante. Con ello es posible concluir que la noción de soberanía jurídica de un Estado sobre su territorio, incluso en un mundo altamente interdependiente, sigue teniendo fuerza, utilidad y validez.

En cuanto al punto de orientación normativa, la soberanía externa es comprendida de la mejor manera posible cuando se la concibe como un concepto *jurídico* cuyo contenido está referido primordialmente hacia la distribución de autoridad y no hacia la capacidad efectiva de autonomía y distribución de poder. En cuanto a su definición normativa, la soberanía expresa el útil, distintivo y válido ideal de una estructura de estados separados que reconocen la independencia política mutua y respetan los derechos autorizados de cada Estado a conducir sus asuntos internos sin una deliberada interferencia externa. La independencia política es sancionada por un orden normativo, no necesariamente por uno fáctico, pero en él se reconoce el derecho exclusivo de jurisdicción de un Estado sobre su territorio y su población, así como el deber de respetar el ámbito de jurisdicción de los otros estados.

Desde el punto de vista normativo de los valores éticos compartidos hasta ahora por la comunidad internacional (aun cuando no siempre se respeten y se practiquen), el ámbito de acción distintiva de un Estado se identifica con el derecho a conducir sus asuntos internos sin intervenir en los asuntos internos de otras comunidades. Cuando se concibe así la soberanía, como un punto de *orientación normativa*, se elimina la idea del derecho a

una acción ilimitada e incluso extralegal, y en todo caso, se sustituye por la idea de una clara delimitación de funciones definida por principios legales y morales, es decir, normativos. Es importante reconocer, en términos realistas, que la ausencia de una autoridad política supranacional o de un mecanismo interestatal de ejecución de leyes, no implica la ausencia de normas válidas, legales o morales, en el ámbito internacional. Es posible recurrir a ese cuerpo normativo y desacreditar o hacer inefectivas las disposiciones unilaterales de un Estado poderoso, cuando éste viola algunos de sus principios.

Así, las disposiciones unilaterales de la ley Torricelli o del fallo en 1992 de la Suprema Corte de Estados Unidos para perseguir a “enemigos” de ese país en territorios de otros estados, sin el consentimiento de éstos, ha quedado hasta el momento sin efectividad real, precisamente en la medida en que se violó un acuerdo normativo internacional al cual pudieron remitirse la mayoría de los estados afectados por tal disposición unilateral, violatoria del orden normativo establecido. En este sentido, la redefinición de la soberanía en términos normativos otorga una prioridad defensiva a su contenido sobre una posible utilización ofensiva del mismo.

Esta posibilidad defensiva ha sido señalada por Charles R. Beitz, en términos teóricos, que resultan sumamente ilustrativos si se tiene en mente la posición de México frente a las disposiciones unilaterales, ya mencionadas, de Estados Unidos durante 1992:

La afirmación de la soberanía en un argumento legal y moral sirve como maniobra defensiva para forzar una reevaluación de las alternativas: un agente externo amenaza con tomar un curso de acción que afectará a la vida interna de una comunidad, y el Estado afectado que reclama la autoridad para gobernar a esa comunidad protesta que su soberanía será violada con ese acto. Para que tal protesta tenga validez, debe señalar algún tipo de daño efectivo que podría ser causado por la violación de la soberanía estatal, cuya demostración puede ser suficiente para invalidar por sí misma cualquier razón aludida en favor del curso de acción amenazante.⁴

⁴ Charles R. Beitz, “Sovereignty and morality in international affairs”, en David Held, comp., *Political theory today*, Stanford, Stanford University Press, 1991, p. 244.

En cualquier caso, cuando la soberanía es vista como un punto de orientación normativa en la distribución de autoridad, es capaz de combinar, nos dice Beitz, el principio hasta cierto punto ficticio de “la libertad de los agentes individuales con indiferencia hacia los resultados distributivos de sus interacciones económicas”.⁵ De esta manera, la firma de acuerdos comerciales, por más asimétricas que aparentemente sean las capacidades de los firmantes, no invade propiamente el ámbito específico de la soberanía de los estados.

LA SOBERANÍA Y LA INTERDEPENDENCIA
EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
DURANTE 1990-1992

Las distinciones analíticas establecidas en los apartados precedentes de este artículo resultarán de gran utilidad para sopesar hasta qué punto la soberanía del Estado mexicano se ha visto afectada por la creciente interdependencia que ha experimentado en los últimos años en su relación con Estados Unidos.

Diversos especialistas en el tema han encontrado que los mejores niveles de cooperación entre México y Estados Unidos han ocurrido durante aquellos periodos o en aquellas áreas en que las capacidades de poder subyacente entre los dos países no han sido tan asimétricas. Cuando esas capacidades eran clara y abiertamente desiguales, Estados Unidos prefirió actuar unilateralmente y México se mostró receloso de entrar en acuerdos que no pudiera manejar adecuadamente o que pudieran aumentar, a largo plazo, su vulnerabilidad.⁶ De esta forma, hasta antes de 1990, la mayor cooperación explícita entre México y Estados Unidos se dio durante la segunda guerra mundial, cuando el poder relativo de los dos países en el área hemisférica no fue tan asimétrico debido a la reorientación geoestratégica de Estados Unidos.

⁵ *Ibidem*, p. 243.

⁶ Stephen D. Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos a la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres, comp., *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 45-61.

Resulta interesante recordar así, en el contexto de la gran discusión que ha generado, en el decenio de los noventa, la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), que esta acción aparentemente tan aventurada no se encuentra desprovista de importantes precedentes en la relación bilateral de México con Estados Unidos, especialmente durante el periodo de la segunda guerra mundial. Así, en este periodo, un gran número de acuerdos explícitos fueron establecidos entre los dos países y convendría que aquellos defensores de la “cortina del nopal”, quienes consideran que la firma del TLCAN implica una pérdida de la soberanía mexicana, revisaran la historia de los tratados firmados entre México y Estados Unidos durante el lapso de 1940 a 1945. Ahí encontrarían que, en 1942, ambas naciones firmaron un Tratado de Comercio Recíproco, que lejos de disminuir la capacidad autónoma de los dos estados, más bien la aumentó. Varios acuerdos adicionales estipularon la venta de materias primas mexicanas. Debido a la pérdida del mercado europeo (que es algo que puede volver a ocurrir antes de que termine este siglo), 90% de las exportaciones mexicanas se destinaba a Estados Unidos, que por su parte proporcionaba los capitales necesarios para estabilizar el peso y mejorar los caminos y rutas de comunicaciones en México. El arreglo, en 1942, del conflicto de muchos años sobre la suspensión del pago de la deuda externa, volvió a abrirle a México los mercados internacionales de crédito.

En suma, la guerra hizo relativamente más vulnerable a Estados Unidos frente a las demandas y capacidad de negociación de México, al crear una situación en la cual el poder era menos asimétrico que en cualquier otra época en la historia de las relaciones mexicano-estadunidenses. Estados Unidos estaba dispuesto a ofrecer mejores términos y condiciones en varias áreas de negociación bilateral con México, debido a su deseo predominante de asegurarse el apoyo mexicano para el esfuerzo bélico.⁷

Las circunstancias internacionales del decenio de los noventa no son precisamente iguales o coincidentes con las de la segunda guerra mundial, pero podría encontrarse un punto de

⁷ *Ibidem*, p. 54.

coincidencia si el primero es visto desde una perspectiva muy específica y particular: el fin de la guerra fría parece apuntar a un recrudescimiento de las tendencias hacia una feroz guerra económica entre los tres grandes bloques económico-regionales de los albores del siglo XXI. Estados Unidos requerirá, en consecuencia, de sus aliados hemisféricos, principalmente del norte del continente, para librar esa batalla, sobre todo ahora que su economía interna no tiene ya los niveles de dinamismo y la salud financiera con que contaba inmediatamente después de la posguerra. Para sobrevivir con éxito la guerra económica del siglo XXI, Estados Unidos necesita a México tanto como éste necesita a aquél. Y por ello, los elementos tradicionales de asimetría de poder entre México y Estados Unidos parecen haber descendido nuevamente al nivel histórico que se generó en el periodo de la segunda guerra mundial.

La firma del TLCAN entre México, Canadá y Estados Unidos, a fines de 1992, marcó la culminación de un largo proceso de negociaciones, en el que México vio mejorar notablemente su capacidad de negociación frente a Estados Unidos. Aun cuando el proceso de ratificación del tratado en el Congreso de Estados Unidos, durante 1993, puede ser arduo, lo cierto es que la confección misma del TLCAN, lejos de disminuir la capacidad de acción del Estado mexicano o violentar su soberanía, más bien es una expresión del fortalecimiento de su capacidad soberana. Los efectos que el TLCAN pueda tener a partir de su ratificación en la capacidad de autonomía, no sólo de México sino también de Estados Unidos y Canadá, indudablemente afectarán a una parte importante de la esfera de acción unilateral de cada uno de los tres estados, pero no por ello condicionarán o afectarán a su soberanía, siempre y cuando ésta se entienda en su aspecto jurídico, como un punto de orientación normativa.

Es muy probable que el TLCAN sea el primer paso de un proceso de integración mucho más amplio y ambicioso en Norteamérica, el cual tenderá a circunscribir y delimitar cada vez más la capacidad de acción autónoma y unilateral de cada uno de los estados firmantes, tal y como ha ocurrido con los miembros de la CEE. Pero esta situación está muy lejos de implicar una renuncia de la soberanía nacional y tampoco significa necesaria-

mente una disminución absoluta de la capacidad de autonomía estatal.

Por el contrario, si el TLCAN tiene éxito en sus propósitos, se producirá un notable fortalecimiento económico entre sus miembros integrantes, precisamente en proporción al grado de su creciente interdependencia. Las acciones estatales tendrán que emprenderse a partir de entonces, tomando en cuenta ese alto grado de interdependencia, lo cual quiere decir que ya no podrán ser de carácter unilateral. Pero la capacidad de acción unilateral no debe confundirse con la capacidad de acción autónoma, en términos absolutos. El fortalecimiento económico, si se da para cada uno de los miembros del bloque de Norteamérica, y aun cuando no sea en proporciones iguales, constituye un resultado que no afecta a la soberanía ni disminuye en términos absolutos la autonomía, pese a que, ciertamente, sí delimita y redefina esta última.

Por todo ello, concluimos que la redefinición de las relaciones México-Estados Unidos en el decenio de los noventa constituye un acontecimiento histórico de fundamental importancia en la evolución de los dos países. Tal redefinición no implica que los conflictos de la relación bilateral se eliminarán. Más bien ocurrirá lo contrario, y se intensificarán muchos de los ya existentes, como el narcotráfico; se agudizarán algunos de los incipientes, como el del medio ambiente, y aparecerán nuevas tensiones y conflictos en ámbitos que habían estado prácticamente libres de dificultades, como el de las legislaciones laborales internas. Pero también aparecerán nuevos elementos de bienestar, autonomía y mentalidad pragmática para resolver los problemas que plantea el desafío de la interdependencia en un mundo globalizado y cambiante, el cual requiere gran claridad en los conceptos de soberanía, autonomía e interés nacional que se tendrán que manejar a partir de ahora.

EL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LAS RELACIONES MÉXICO-CANADÁ*

MAXWELL A. CAMERON
LORRAINE EDEN
MAUREEN APPEL MOLOT**
*Universidad de Carleton
Ottawa, Canadá*

Los presidentes de México, Carlos Salinas de Gortari, y de Estados Unidos, George Bush, anunciaron el 11 de junio de 1990 que ambas naciones iniciarían las pláticas para un acuerdo comercial bilateral de amplio alcance. En ese momento, los políticos de Canadá se vieron obligados a elegir la respuesta más conveniente para su país, respecto a dicha iniciativa. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) apenas había entrado en vigor (en enero de 1989) y el gobierno canadiense no estaba muy dispuesto a iniciar otra ronda de negociaciones comerciales, especialmente con un país con el que existían pocos vínculos comerciales y de inversión, que tenía un nivel de vida y de salarios mucho más bajo, y que era un claro competidor por el mercado estadounidense.

* El editor agradece a Carleton University Press por haber autorizado la traducción de este artículo, que apareció en C.J. Maule y F.O. Hampson, comps., *A new world order? Canada among nations 1992-93*, Ottawa, Carleton University Press, 1992.

** Los autores quisieran agradecer su apoyo al Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá, al brindar una beca de investigación a Maxwell A. Cameron y una beca estratégica a Lorraine Eden y Maureen Appel Molot. La responsabilidad por las ideas expresadas en este capítulo recae únicamente en los autores.

Desde fines del verano y hasta principios del otoño de 1990, el gobierno de Canadá llevó a cabo audiencias públicas, bajo los auspicios del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, para conocer la opinión de los empresarios, los sindicatos y otros grupos afectados, respecto a si Canadá debía participar en las negociaciones tendientes a la firma de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). El 24 de septiembre de 1990, antes de que el Comité concluyera su trabajo, John Crosbie, ministro de Comercio Internacional, declaró que Canadá buscaría un lugar en la mesa de negociaciones con México y Estados Unidos. Luego de un periodo de incertidumbre sobre si dichos países convendrían en aceptar a Canadá en las conversaciones, el 5 de febrero de 1991, las tres naciones anunciaron que iniciarían las negociaciones para crear una zona de libre comercio trilateral.

El propósito de este capítulo es describir brevemente los intereses y las posturas de negociación de los dos participantes más pequeños en esta historia: Canadá y México. Primero, hablaremos sobre las asimetrías de interdependencia que existen entre los dos países "radio" y el "centro" económico que es Estados Unidos,¹ enfocándonos en los patrones comerciales y de inversión extranjera directa (IED) de finales de los años ochenta. Posteriormente, describiremos cómo estos patrones de interdepen-

¹ Sobre estos conceptos, véase la nota 2 del artículo de Aho, Smith y Vega C., que se presenta en este volumen. Richard Lipsey y Ronald Wonnacott utilizan el concepto de "centro y radios" (*hub-and-spoke*) para ilustrar los acuerdos realizados entre Estados Unidos (el centro) y diversos socios (los radios). Dicho acuerdo proporcionaría a Estados Unidos un acceso preferencial al mercado de cada "radio", en tanto que éstos únicamente tendrían acceso preferencial al mercado del primero. Al agregarse nuevos radios, el valor del acceso preferencial para los signatarios anteriores de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos disminuiría. Véase Richard Lipsey, "Canada at the US-Mexico trade dance: wallflower or partner?", *C.D. Howe Institute Commentary*, núm. 20, Toronto, C.D. Howe Institute, 1990; y Ronald J. Wonnacott, "US hub and spoke bilaterals and the multilateral trading system", *ibidem*, núm. 23. Nosotros sostenemos que en Norteamérica ya existe una relación centro y satélites *de facto*, por medio de la cual los vínculos comerciales y de inversión fluyen bilateralmente entre Estados Unidos y sus vecinos del norte y el sur. Véase Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, "The view from the spokes: Canada and Mexico face the US", en Stephen Randall, comp., *Canada, Mexico and the United States: the debate over North American relations*, Calgary, University of Calgary Press (por aparecer).

dencia asimétrica conformaron el interés de los países “radio” por el TLCAN, así como sus respectivas posturas de negociación y algunos de los problemas económicos, políticos y culturales que presenta un acuerdo trilateral. Por último, examinaremos el proceso de negociación y señalaremos algunas de las áreas de conflicto y cooperación que existen entre Canadá y México, en el contexto de las negociaciones comerciales.

LA ESTRUCTURA DE INTERDEPENDENCIA Y DEPENDENCIA

Patrones comerciales

La estructura del libre comercio entre México y Canadá explica la base para la cooperación y los conflictos que pueden darse entre ambos países durante las negociaciones del TLCAN. En 1987, el valor total del comercio en Norteamérica fue de 163 570 millones de dólares EU, distribuido de la siguiente manera: 46% canadiense, 41% estadounidense y 13% de exportaciones mexicanas. En la actualidad, el comercio entre los países de Norteamérica representa cerca de 36% del total combinado del comercio de mercancías (o bienes) estadounidenses, canadienses y mexicanos. En la Comunidad Económica Europea (CEE), el comercio interno constituye 60% de las exportaciones de los países miembros.² Por lo tanto, los vínculos comerciales en Norteamérica no están tan desarrollados como los de la CEE, al ser reflejo de la más prolongada historia de barreras arancelarias y no arancelarias en esta zona.

Podemos ilustrar estas relaciones de intercambio de mercancías como un triángulo en el que la intensidad de los vínculos entre los tres participantes varía en función del valor en dólares de los flujos bilaterales de comercio. La figura 1 muestra la estructura de dichos vínculos en 1988.³

² Se refiere aquí a los actuales doce miembros de la CEE. Cámara de los Comunes, Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (SCEAIT), *Audiencias sobre las negociaciones comerciales Canadá-Estados Unidos-México*, vol. 68, núms. 35-36, Ottawa, House of Commons, 1990.

³ La información comercial de 1988 se basa en Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: the strategic implications for Canada*, Halifax, Institute

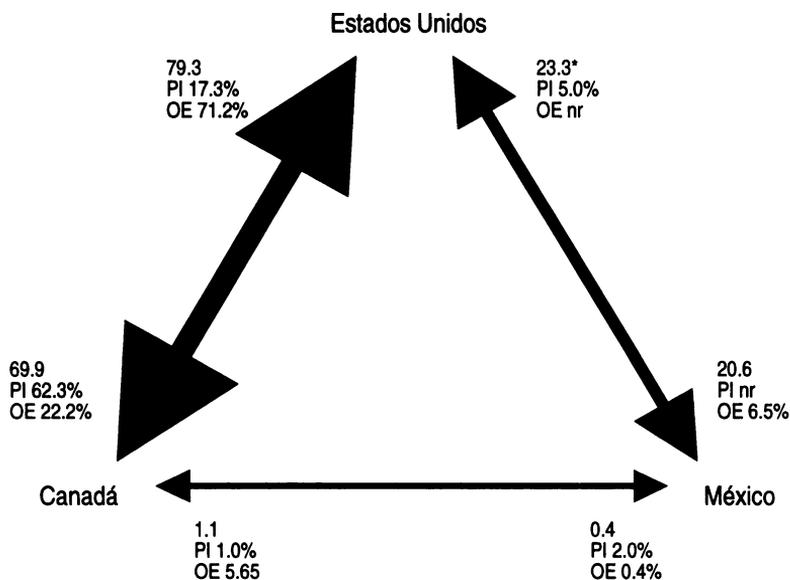
Figura 1

Comercio intranorteamericano 1988

(miles de millones de dólares EU)

PI Penetración de las importaciones
(medido como % del total
de las importaciones)

OE Orientación de las exportaciones
(medido como % del total
de las exportaciones)



* No incluye 2 100 millones de dólares de valor agregado del producto de las maquiladoras.

El patrón real de comercio es el así llamado de “centro y radios”, en el que Estados Unidos constituye el centro económico con dos radios comerciales: uno grande en el norte, que es Canadá, y uno pequeño, al sur, que es México. Los flujos comerciales entre los dos radios son casi inexistentes. Como muestra la figura 1, las exportaciones estadounidenses a Canadá, en 1988, sumaron un total de 69 900 millones de dólares EU. En términos de la *penetración de las importaciones* P_{ij} de Canadá (en donde P_{ij} es la porción de las exportaciones del país i en el total de importaciones del país j), este flujo representa 62.3% del total de importaciones canadienses. En términos de la *orientación de las exportaciones* OE_{ij} de Estados Unidos (en donde OE_{ij} es la porción de las exportaciones del país i al país j , del total de las exportaciones del primero), éste representa 22.2% de las exportaciones de Estados Unidos. Si bien el valor de las exportaciones canadienses a Estados Unidos es similar pero mayor (79 200 millones de dólares EU), éstas tan sólo representan 17.3% del total de las importaciones estadounidenses y 71.2% de todas las exportaciones de Canadá. Por lo tanto, este último *depende más, en el nivel comercial*, de Estados Unidos, dado que el comercio estadounidense con Canadá representa un porcentaje más alto del comercio canadiense que de los flujos comerciales de Estados Unidos.

En el caso del comercio de mercancías entre México y Estados Unidos, se da una relación similar, aunque más pequeña. Como muestra la figura 1, en 1988 Estados Unidos exportó 20 600 millones de dólares EU, lo cual representó 6.5% de las exportaciones estadounidenses y 67% de las importaciones mexicanas. Por su parte, las importaciones estadounidenses provenientes de México, que sumaron 23 300 millones de dólares EU, representaron 5% de las importaciones estadounidenses y 67% de las exportaciones mexicanas. Es muy significativo el rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras de México a Estados Unidos. Hasta principios del decenio pasado, el petróleo era la principal

for Research on Public Policy, 1990. La información se ajustó para incluir el valor agregado producido en las plantas maquiladoras mexicanas, el cual aparece normalmente en las estadísticas mexicanas de la balanza de pagos como transacciones de servicios de transformación, y no como exportaciones de mercancías.

exportación mexicana a ese país; pero, desde 1985, los bienes manufacturados han representado la principal categoría de exportación. En la actualidad, entre 80 y 85% de las manufacturas mexicanas, categoría que presenta el mayor crecimiento entre las exportaciones nacionales, se destinan al mercado de Estados Unidos.⁴

En 1989, el comercio bilateral Canadá-México totalizó cerca de 2 300 millones de dólares EU. El transbordo de mercancías, de un radio al otro, a través de Estados Unidos, probablemente hace que se desvirtúen estas cifras, aunque no se cuenta con cálculos relativos a ello.⁵ A la fecha, Canadá ocupa el sexto lugar entre los socios comerciales de México y éste se encuentra en el decimo-séptimo lugar entre los socios de Canadá. En años recientes, México ha tenido de manera continua un superávit comercial con Canadá, y sus exportaciones a este país muestran un rápido crecimiento. Pero pese a los esfuerzos realizados para estimular las relaciones entre México y Canadá, el incremento comercial, desde 1989, ha ido en una sola dirección, con un aumento, en 1989, de 23% en las exportaciones mexicanas.⁶ En 1990, la balanza comercial en favor de México creció, al tiempo que las exportaciones canadienses a México disminuyeron 4.2%, y volvieron a caer durante la primera mitad de 1991.⁷

Quizá, dado que consideramos a México un país en vías de desarrollo y a Canadá un país desarrollado, resulte sorprendente descubrir que el primero exporta un mayor porcentaje de bienes completamente terminados a Canadá que a la inversa; es decir, 69% contra 24%.⁸ Casi 80% de las exportaciones canadienses a México pertenecen a una de estas dos categorías: productos agrícolas (la mitad de todas las exportaciones) o maquinaria y equipo de transporte (una tercera parte). Dada la importancia

⁴ Sidney Weintraub, "The impact of the Agreement on Mexico", en Peter Morici, comp., *Making free trade work*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1990, p. 106.

⁵ Hart, *op. cit.*, p. 7.

⁶ Departamento de Asuntos Exteriores, *North American Free Trade: securing Canada's growth through trade*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1991.

⁷ *Ottawa Citizen*, 20 de febrero de 1991, p. E3; Geoffrey Scotton, "Canadian trade with Mexico may fall in '91", *Financial Post*, 12 de septiembre de 1991, p. 6.

⁸ Hart, *op. cit.*

de las exportaciones canadienses a México, tanto en productos agrícolas como en otras materias primas (como, por ejemplo, el azufre), los cuales están sujetos a fuertes fluctuaciones de precios, el gobierno de Canadá espera que, en los próximos años, sus exportaciones a México cambien de artículos basados en recursos, a manufacturas. Por su parte, las exportaciones mexicanas a Canadá pertenecen aún más a rubros específicos; dos terceras partes de ellas corresponden a maquinaria y equipo de transporte. De igual forma, el comercio Canadá-Estados Unidos está constituido en gran medida por maquinaria y equipo de transporte; casi la mitad de las exportaciones canadienses a Estados Unidos y dos terceras partes de las exportaciones estadounidenses a Canadá entran en dicha categoría. Asimismo, más de 40% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y 50% de sus importaciones provenientes de este país se encuentran en este rubro.

Así pues, es claro que el comercio trilateral en maquinaria y equipo de transporte domina los patrones comerciales de los países norteamericanos, y que esto es reflejo tanto del dominio de los “tres grandes” fabricantes de automóviles en las tres economías, como del Pacto Automotriz de 1965 entre Canadá y Estados Unidos y de la combinación de las maquiladoras mexicanas y las disposiciones arancelarias 806/807 de Estados Unidos.⁹

Patrones de inversión

La figura 2 muestra un esquema de los patrones triangulares de IED entre las tres economías; las cifras corresponden a montos de IED, en 1989, en miles de millones de dólares EU, basados en

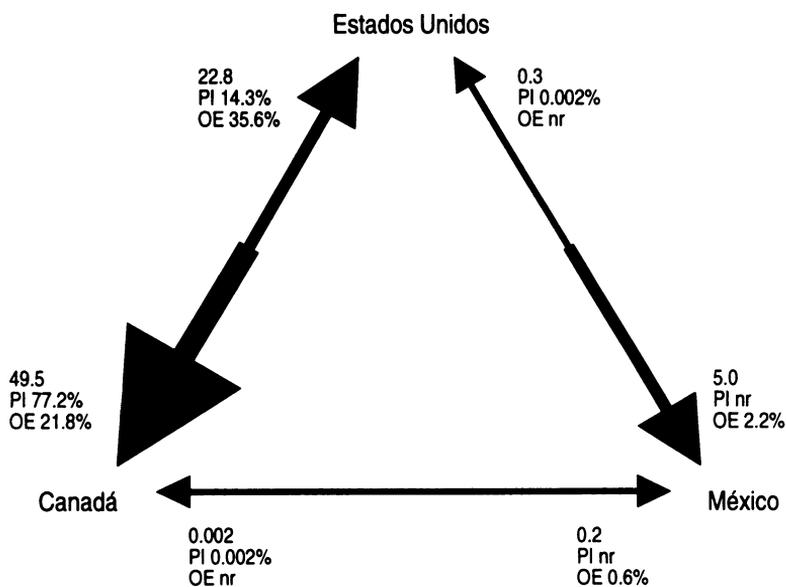
⁹ Las maquiladoras son fábricas ensambladoras y procesadoras situadas en zonas de procesamiento de exportaciones, que fueron instaladas para atraer la IED y fomentar el ensamble local, aprovechando los bajos niveles salariales, de impuestos y de aranceles de México. El establecimiento de las maquiladoras, en 1965, marcó la apertura de la economía mexicana a la IED. Debido a que las cláusulas estadounidenses 806 y 807 únicamente aplicaban impuestos sobre la diferencia entre el valor de los artículos importados de México y el de los insumos estadounidenses, las transnacionales de este país fueron directamente invitadas a instalar sus fábricas en México y a desplazar las funciones de subsensamblaje a dichas plantas extranjeras. Cerca de la mitad de todos los artículos manufacturados

Figura 2

Inversión intranorteamericana 1984
Flujo de inversión extranjera directa
(miles de millones de dólares EU)

PI Penetración de las importaciones
(medido como % del total
de la IED de entrada)

OE Orientación de las exportaciones
(medido como % del total
de la IED de salida)



datos proporcionados por Investment Canada.¹⁰ Llama la atención la similitud de esta figura 2 con la primera, pues, aunque las cifras en dólares son inferiores, su tamaño relativo es igual. La importancia de la inversión estadounidense en las economías de Canadá y México es obvia, lo cual significa que ambos radios son tan dependientes de la inversión que realiza el centro, es decir, Estados Unidos, como lo son de su comercio.

La propiedad extranjera en las industrias canadienses ha disminuido en años recientes, pero más de dos quintas partes de sus sectores manufacturero y minero aún están en manos extranjeras, en especial, de Estados Unidos. Un mayor porcentaje de la economía canadiense está controlada por inversionistas extranjeros que en cualquier otro país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Como muestra la figura 2, en cuanto a la penetración de importaciones, los 100 700 millones de dólares EU que, en 1989, invirtió Estados Unidos en Canadá, correspondieron a 67.7% del total de IED en este último país. A su vez, a Canadá le correspondió 25.1% de los 400 800 millones de dólares EU de IED estadounidense, lo cual representó cerca de 60% de la IED canadiense en el extranjero.¹¹

En 1989, el total de IED estadounidense en México fue muy inferior a la correspondiente a Canadá, sumando 16 700 millones de dólares EU, lo cual representó una penetración de importaciones de 62.8%.¹² La IED en México creció a una tasa anual promedio de 11.6%, entre 1980 y 1985, y aumentó a 16.1% entre 1985 y 1989. La inversión extranjera estadounidense, como porcentaje del total, de hecho disminuyó de 69%, en 1980, a 62.8%, el año

mexicanos se producen en las maquiladoras. Si bien las antiguas maquiladoras aún producen bienes de mano de obra intensiva, como son los textiles y ciertos componentes sencillos, las nuevas maquiladoras son plantas de capital intensivo y de alta tecnología, en las que se producen motores para automóviles y productos electrónicos avanzados. Véase Gary Gereffi, "Mexico's maquiladoras industries: what is their contribution to national development and transnational integration in North America?", en Randall, *op. cit.*

¹⁰ Investment Canada, *The opportunities and challenges of North American free trade: a Canadian perspective*, Working Paper No. 7, Ottawa, Investment Canada, 1991, gráfica 3, p. 33.

¹¹ Alan Rugman y Alain Verbeke, "Canadian business in a global trading environment", *Research in Global Business Management*, vol. 1, 1990, p. 12.

¹² Investment Canada, *op. cit.*, p. 36.

pasado. Esto se debió a que, si bien la IED estadounidense en México creció con rapidez durante dicho periodo, no logró superar el incremento de la IED de otros países (tales como Alemania y Japón) y, por lo tanto, su porcentaje disminuyó. Dada la creciente competencia de las transnacionales europeas y japonesas, las estadounidenses han utilizado con vigor las maquiladoras como método basado en costos para responder a dicha competencia. Así, más de una tercera parte de toda la IED estadounidense en México ha sido invertida en las maquiladoras.¹³ En la actualidad, la mayoría de las más de 1 900 maquiladoras son propiedad de transnacionales y medianas empresas estadounidenses, y cuando menos 57 de las corporaciones de este país que cita la revista *Fortune 500* tienen plantas maquiladoras, incluyendo a los “tres grandes” fabricantes de automóviles y a los principales actores de la industria electrónica. De esta manera, la fabricación por terceros, en sitios con bajos costos de mano de obra, aspecto que se ha vuelto esencial para la competitividad de las fábricas estadounidenses, es claramente otro factor que vincula más estrechamente a las dos economías.

El monto de inversión mexicana en Canadá, que suma cinco millones de dólares, equivalente a 0.005% de toda la IED, resulta insignificante. A su vez, la IED canadiense en México siempre ha sido reducida, y en la actualidad suma cerca de 400 millones de dólares EU, equivalente a una tasa de penetración de importaciones de 1.5% del total de la IED en México. Esto último sitúa a Canadá en el decimoséptimo lugar entre los países con inversiones en México. En 1989, había 214 compañías en México con inversiones canadienses.¹⁴

La inversión canadiense se ha concentrado principalmente en las industrias de extracción; pero en los últimos años también ha habido IED en la manufactura, dado que las empresas canadienses han establecido coinversiones con empresas mexicanas (lo cual era necesario en el pasado y aún se requiere en algunos sectores, de acuerdo con las leyes mexicanas de inversión extranjera), o incluso han trasladado su producción a México. En contraste

¹³ Peter Morici, *Trade talks with Mexico: a time for realism*, Washington, National Planning Association, p. 36 (por aparecer).

¹⁴ Investment Canada, *op. cit.*, p. 42.

con el enorme número de maquiladoras de propiedad estadounidense, existe menos de una docena de este tipo de plantas de propiedad canadiense, especialmente en la industria de autopartes. México siempre ha tenido restricciones mucho más estrictas sobre IED que Canadá, y muchas de ellas aún están vigentes. Sin embargo, durante el decenio pasado ambos países redujeron sus restricciones en esta materia.

El comercio de productos automotrices entre Canadá y México ilustra la manera en la que las actividades de las transnacionales han vinculado a las dos naciones, pese a que sus relaciones económicas son limitadas. Dada la forma en que el Pacto Automotriz y el Programa de Maquiladoras han facilitado la racionalización de la producción, a la fecha ya existe algo similar a un acuerdo de comercio en productos automotrices entre Estados Unidos, Canadá y México. Más de 98% de las importaciones automotrices de Canadá, provenientes de México, ingresan libres de aranceles, de acuerdo con los términos del Pacto Automotriz de Estados Unidos y Canadá.¹⁵

Aunque tan sólo se puede hablar brevemente de Japón en este capítulo, es importante destacar el creciente nivel de inversión japonesa en México y las razones por las cuales las empresas de este país consideran a México un sitio de inversión más atractivo que Canadá. Dichas empresas, especialmente las transnacionales automotrices y electrónicas, han hecho fuertes inversiones en México en años recientes. La IED japonesa, tanto dentro como fuera de las maquiladoras, sumó un total de 1 500 millones de dólares EU, en 1990,¹⁶ y ha aumentado durante 1991. Japón es el socio comercial más grande de México, después de Estados Unidos, y ocupa el tercer lugar como fuente de inversión extranjera.

La inversión japonesa en México ilustra la naturaleza de la reestructuración de la producción que actualmente llevan a cabo las transnacionales, a fin de facilitar su acceso al mercado. La intensa competencia mundial en automóviles y productos electrónicos de consumo ha impulsado la instalación de plantas japo-

¹⁵ Las empresas que no pertenecen al Pacto Automotriz importan el restante 2%, a la tasa preferencial general de 6%. SCEAIT, publicación 61, p. 12.

¹⁶ *New York Times*, 29 de abril de 1990, p. E2; Investment Canada, *op. cit.*, cuadro 9, p. 37.

neas en México, con el objeto de aprovechar tanto los costos de mano de obra más bajos como la proximidad con Estados Unidos. Székely y Wyman señalan que "Estados Unidos ha sustituido al mercado mexicano como meta principal de los productores japoneses que están ampliando sus operaciones en México".¹⁷ Estas plantas suplen de componentes a las industrias japonesas situadas en Estados Unidos, así como de bienes terminados. Además, las exportaciones de maquila pueden circunvenir las restricciones voluntarias de exportaciones de Estados Unidos sobre las exportaciones japonesas.

Aunque los gobiernos federal y provinciales han intentado atraer a las empresas transnacionales de Japón a Canadá, hemos tenido, en este sentido, menos éxito que los mexicanos. Rugman afirma que la IED japonesa en Canadá está concentrada en la extracción de recursos y en la distribución al mayoreo de productos japoneses; que el ALC no ha atraído una mayor cantidad de dicha IED, y que las empresas japonesas prefieren invertir en Estados Unidos.¹⁸

Es muy probable que el impacto del TLCAN sobre las maquiladoras y las inversiones japonesas en dichas plantas surjan como temas polémicos durante las negociaciones del libre comercio. Ahora analizaremos los intereses y las posturas de Canadá y México en las negociaciones del TLCAN, y la relación de éstas con los patrones de comercio y dependencia de inversión que hemos descrito aquí.

INTERESES EN JUEGO Y POSTURAS

Perspectiva canadiense del TLCAN

La teoría económica nos dice que la reducción de las barreras comerciales genera ganancias mutuas, especialmente para las pe-

¹⁷ Gabriel Székely y Donald Wyman, "Japan's ascendancy in US economic relations with Mexico", *SAIS Review*, vol. 8, núm. 1, invierno-primavera de 1988, p. 181.

¹⁸ Alan Rugman, *Japanese direct investment in Canada*, Ottawa, The Canada-Japan Trade Council, 1990, p. 36.

queñas economías abiertas, como es el caso de Canadá. Las estadísticas antes presentadas demuestran la dependencia comercial y de inversión de dos pequeñas economías abiertas, Canadá y México, con respecto a Estados Unidos, así como los escasos vínculos económicos que existen entre ellas. Así pues, dada esta combinación de teoría y realidad económica, ¿cómo se explica la renuencia de Canadá a buscar el libre comercio con Estados Unidos y su aún mayor reticencia respecto a un tratado de libre comercio trilateral? Las respuestas se encuentran en la complejidad de la vida política canadiense, las dudas sobre los beneficios que aportó el comercio bilateral y los reducidos lazos económicos directos que hay entre Canadá y México. Si bien sí hubo ciertas expectativas de que Canadá obtendría ganancias a partir del ALC, las perspectivas inmediatas con respecto al TLCAN son aún menores. De hecho, como se explicará en esta sección, la decisión canadiense de participar en las pláticas trilaterales se tomó más por razones defensivas (para garantizar que no disminuyera su acceso al mercado de Estados Unidos) que por una expectativa positiva de obtener nuevas oportunidades de mercado.

La decisión que adoptó el gobierno de Mulroney en cuanto a buscar el libre comercio con Estados Unidos constituyó una drástica reorientación política, que resultó de hacer un severo balance entre las alternativas económicas canadienses. Presionado por los principales funcionarios del Departamento de Asuntos Exteriores, por los sectores más importantes de la comunidad empresarial de Canadá (en especial, el Consejo Comercial para Asuntos Internos y la Asociación de Fabricantes Canadienses) y por los primeros ministros de algunas provincias, el gobierno concluyó que, dada la dependencia comercial canadiense con respecto a Estados Unidos y el creciente proteccionismo de este país, la única vía que Canadá podía tomar era buscar un ALC, que ampliaría el acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos y evitaría que sus artículos cayeran en la creciente red de políticas estadounidenses neoproteccionistas.¹⁹

¹⁹ Una exposición detallada de las políticas que intervinieron en la decisión del libre comercio y de las negociaciones se encuentra en G. Bruce Doern y Brian W. Tomlin, *Faith and fear: the free trade story*, Toronto, Stoddart Publishing Co., 1991.

Casi tres años después de haber firmado el ALC aún continúa el debate sobre lo acertado de dicha decisión. El ajuste canadiense al nuevo régimen económico de Norteamérica se ha visto amenazado por una fuerte recesión, tanto en Canadá como en Estados Unidos. Presionadas por un difícil periodo económico, por la competencia de artículos cuyo costo de producción es más bajo en otras partes, y por un dólar canadiense valorizado, las empresas transnacionales que habían empezado a planificar la racionalización de sus operaciones en Norteamérica antes de la firma del ALC, implantaron nuevas estructuras de organización, las cuales han dado por resultado el cierre de plantas en Canadá y el traslado de empleos a sitios con mano de obra más barata, al sur de Estados Unidos y a México²⁰ o a Asia. Los sindicatos, contrarios al TLCAN desde el principio, han señalado la pérdida de más de 20% de los empleos manufactureros desde la implantación del ALC.²¹ La opinión pública canadiense, que nunca se mostró entusiasta del libre comercio, expresó una clara oposición a éste en las encuestas realizadas a finales del verano y, posteriormente, a finales del otoño de 1991.²² Al parecer, la afirmación de que el TLCAN ofrece beneficios algo inciertos a Canadá también es sustentada por las estadísticas presentadas por un funcionario aduanal al Comité de Finanzas del Senado, que sugieren que el comercio ha aumentado más las exportaciones estadounidenses a Canadá que las de es-

²⁰ Han sido frecuentes los reportes de cierres de plantas y pérdida de empleos. Véase, por ejemplo, el reporte del cierre de un productor de artículos domésticos en Waterloo, Ontario, y la reubicación de empleos en Estados Unidos y México. Los funcionarios de Electro Porcelain Co. Ltd., atribuyeron el cierre de la planta a una menor demanda, a la competencia extranjera y a la valorización del dólar canadiense. "200 jobs going to Mexico", *Globe and Mail*, 14 de noviembre de 1991, p. B6.

²¹ Alan Freeman, "Job loss alarm sounded", *ibidem*, 29 de agosto de 1991, p. B3.

²² Bruce Little, "Recession erodes support for Canada-US pact", *ibidem*, 25 de noviembre de 1991, p. B1. El nivel de apoyo público para el ALC fue una de las cuestiones debatidas después de las elecciones de 1988, cuando los opositores al acuerdo señalaron que, a pesar de la victoria electoral de los conservadores, más de 50% de los electores canadienses votaron por los liberales o por el NPD, partidos que se oponían al ALC. Varias encuestas sugieren que, a principios de este decenio, la opinión pública estaba dividida casi en partes iguales respecto a la cuestión; a mediados o finales de 1991, 55% de los canadienses se oponían al acuerdo mientras que 38% lo apoyaban.

te último a Estados Unidos.²³ Por su parte, el gobierno de Mulroney sostiene que “la recesión hubiera sido peor sin el ALC.”²⁴

Aunque tres años de vida es muy poco tiempo para evaluar definitivamente el impacto económico de un acuerdo tan amplio como el ALC, la experiencia obtenida a partir de éste definió los parámetros mediante los cuales los canadienses habrían de examinar la nueva opción de libre comercio trilateral. México procuró el TLCAN por las razones que se mencionan más adelante. Aunque Canadá comprendió los motivos que llevaron al presidente Salinas de Gortari a buscar el libre comercio con Estados Unidos (por cierto, muy similares a los que condujeron a Canadá a la decisión de 1985), el TLCAN presentó un serio dilema al gobierno de Mulroney, quien, con todos sus esfuerzos concentrados en el éxito de la negociación del ALC, se sorprendió cuando Estados Unidos respondió positivamente a las propuestas mexicanas para el libre comercio. En Canadá, dada la dificultad de adaptación a su ALC y el constante debate constitucional que el país vivía, la necesidad de analizar otra oportunidad de libre comercio llegó en muy mal momento. Luego de una breve serie de audiencias en el Comité de la Cámara de los Comunes²⁵ y de un debate dentro de la burocracia, los *tories* decidieron que se debía buscar un sitio en la mesa de negociaciones del TLCAN. Y fue la percepción del costo que significaría que Estados Unidos celebrara una serie de acuerdos de “centro y radio”, más que el genuino interés por un tratado de libre comercio de mayor alcance, lo que explicó la decisión del país de ingresar en las negociaciones del TLCAN. Debido a su dependencia comercial con respecto a Estados Unidos, Canadá no puede arriesgarse a que se diluya cualquiera de las ventajas que ha obtenido por medio del ALC.

Dados los escasos vínculos económicos que existen entre Canadá y México, así como de las actuales dificultades de ajuste al libre comercio con Estados Unidos que vive el país, no es de

²³ Rod McQueen, “Statistics show Canada as loser under free trade pact”, *Financial Post*, 21 de febrero de 1991, p. 6.

²⁴ Drew Fagan, “Wilson defends free trade deal”, *Globe and Mail*, 19 de agosto de 1991, p. A5.

²⁵ Audiencias del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes sobre un TLCAN, durante la mayor parte de 1990.

sorprender que la comunidad canadiense muestre menos entusiasmo ante la perspectiva del TLCAN del que tuvo respecto al comercio Canadá-Estados Unidos. Existe gran inquietud en relación con la competencia que significan los artículos mexicanos en el mercado de Estados Unidos y con el futuro ajuste esperado ante un socio que ofrece costos más bajos. Sin embargo, los principales intereses empresariales canadienses que apoyaron el libre comercio (el Consejo Empresarial para Asuntos Nacionales, la Asociación de Fabricantes Canadienses y la Asociación de Fabricantes de Partes Automotrices) expresaron enérgicamente que Canadá debía participar en las pláticas que estructurarían las normas sobre comercio e inversión en Norteamérica. Los productores de autopartes, por ejemplo, están ansiosos de garantizar que los requerimientos de contenido y las reglas de origen fortalezcan, y no debiliten, su posición como participantes en la industria automotriz norteamericana. Por el contrario, las empresas e industrias que a la fecha ya encuentran dificultades para ajustarse al ALC, como es el caso de las industrias de muebles y del vestido y calzado, están preocupadas ante la perspectiva de otro tratado de libre comercio. Según una encuesta realizada en abril de 1991 a los miembros de la Federación Canadiense de Empresas Independientes, a los pequeños comercios les preocupa ahora más el TLCAN que antes el libre comercio con Estados Unidos.²⁶ Los sindicatos canadienses señalan las pérdidas de empleos causadas por el ALC y sostienen que un TLCAN, que generaría una competencia con los trabajadores mexicanos con salarios inferiores simplemente haría más atractivo a muchas plantas el trasladarse fuera de Canadá.

Perspectiva mexicana del TLCAN

La decisión que tomó México de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá fue la culminación de las acciones tendientes a abrir su economía, iniciadas con vigor du-

²⁶ "Trade deal raises fears: small business wary of Mexico", *Globe and Mail*, 11 de octubre de 1991, p. B3.

rante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988). El claro agotamiento de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, la renuencia de la banca internacional a seguir haciendo préstamos a América Latina luego de que México estuvo a punto de incumplir el pago de su deuda en agosto de 1982, y el desplome de los ingresos petroleros después de 1982 y 1986, fueron todos elementos que obligaron al gobierno mexicano a abrir la economía, promover las exportaciones manufactureras y redefinir el papel del Estado en la economía. México ingresó en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986. En el transcurso de los siguientes cuatro años, el país redujo su tarifa máxima a 20% y su tarifa promedio a 9.8%. México tuvo una participación activa en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales de libre comercio; asimismo, la ley sobre inversión extranjera se modificó para ampliar las áreas en las que se permitía a los inversionistas extranjeros detentar la completa propiedad; también se reformó la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual y se privatizaron más de 800 empresas estatales.

La postulación de Salinas de Gortari como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las elecciones presidenciales de 1988, consolidó el poder de la facción tecnócrata, orientada hacia el exterior del partido gobernante. La oposición, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo poco más de 30% de los votos (contra 50.7% del PRI), lo que constituyó el mejor resultado obtenido por la oposición en el periodo posrevolucionario. Un decenio de estancamiento, durante el cual los sueldos reales tuvieron una caída de 50%, contribuyó a la disminución del apoyo al PRI. Salinas tenía que tomar medidas audaces para demostrar a los mexicanos que su gobierno era capaz de reactivar la economía. Las encuestas realizadas mostraron que existe un fuerte apoyo a las reformas económicas conducentes a la recuperación, y en una de ellas se halló que 59% de los mexicanos estarían “dispuestos a formar una sola nación con Estados Unidos si esto significara un nivel de vida más alto”.²⁷

²⁷ Véase Matt Moffett, “Mexicans wary of 10-year debt crisis register little opposition to trade pact”, *The Wall Street Journal*, 13 de mayo de 1991. Se presen-

A principios de este decenio, Salinas visitó Europa, como parte de su esfuerzo para estimular el libre comercio y la inversión en México. Su desilusión ante la respuesta europea lo convenció de que el futuro de México se hallaba en la integración económica con Norteamérica. Salinas declaró que la integración era “un hecho del mundo moderno. Basta mirar los bloques que se están creando: Europa en 1992, los países de la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos y Canadá. No quiero que quedemos fuera”.²⁸

¿Y qué puede hacer México para no “quedarse fuera”? Como se mostró anteriormente, la teoría económica general indica que cuando un país pequeño abre su comercio a un país más grande, los beneficios fluyen desproporcionadamente hacia el primero.²⁹ México está en posición de obtener un acceso mucho mayor a nuevos mercados por medio de un TLCAN que Canadá o Estados Unidos. ¿Cómo podrá, entonces, el gobierno mexicano convencer a Canadá y Estados Unidos para que les interese establecer un comercio más libre con una economía pequeña como la suya?

Un país grande puede perseguir la liberación comercial para aumentar su influencia política, pues ésta le brinda un poder asimétrico. Por ello, los políticos estadounidenses esperan, con justa razón, contar con una mayor influencia en México, a partir del TLCAN. John D. Negroponte, embajador de Estados Unidos en México, declaró que “un TLCAN institucionalizaría la aceptación de dar una orientación norteamericana a las relaciones exteriores de México”.³⁰ México puede “vender” el TLCAN a Estados Unidos con el argumento de que a éste le conviene tener un vecino sureño políticamente estable y próspero: “Estados Unidos

tan más resultados de la misma encuesta en “Integración económica y nacionalismo: Canadá, Estados Unidos y México”, *Este País*, abril de 1991, pp. 3-9.

²⁸ *The Newsweek*, 16 de octubre de 1989, citado por Adolfo Gilly en “The Mexican regime in its dilemma”, *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 1, 1989, p. 285.

²⁹ Gerald K. Helleiner, “Considering a US-Mexican free trade area”, ponencia presentada en la conferencia “Mexico’s international trade options in the changing international economy”, México, D.F., Universidad Tecnológica de México, 11 a 15 de junio de 1990, p. 12.

³⁰ De una declaración en un telegrama al secretario adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, reimpresso en *Proceso*, núm. 758, 13 de mayo de 1991, p. 7.

preferiría tener a España en su frontera que a Perú".³¹ Además, los estados poderosos buscan el libre comercio para fortalecer a sus aliados.³² La preocupación con respecto a México, que se intensificó en Washington después de los dramáticos resultados de las elecciones presidenciales de 1988, llevó a que aquel país fuera más receptivo a la iniciativa de Salinas. El estrecho margen de la victoria (y las numerosas acusaciones de fraude) hizo pensar que se estaba derrumbando el sistema autoritario posrevolucionario. El prospecto de un caos político en México preocupó a los políticos estadounidenses; la inestabilidad al sur de la frontera podría generar una inmigración masiva y problemas de seguridad fronteriza, con las consecuentes implicaciones para los compromisos estadounidenses en todo el mundo.³³

Es posible que el presidente Salinas cuente con que a la administración de Estados Unidos le interesa un México estable. En el pasado, la inquietud estadounidense respecto a la política interna de México no hubiera sido bienvenida, y si bien al país aún le preocupan los intereses geopolíticos estadounidenses en la zona y desconfía de cualquier interferencia en sus asuntos internos, en años recientes, sin embargo, México ha prestado menos atención a su vulnerabilidad política ante Estados Unidos y está más alerta a ciertas debilidades económicas. Desde mediados de los años ochenta, México se ha concebido a sí mismo como un país con un papel más modesto en el área, se ha enfocado más hacia sus asuntos económicos internos y ha buscado consolidar relaciones bilaterales más estrechas con Estados Unidos. Este cambio de actitud se debe principalmente a la necesidad de evitar ser excluido de la conformación de bloques por zonas, y también al deseo del país de sobresalir en una América Latina estancada y sumida en deudas. Actualmente, a México le interesa más sostener su actual recuperación, aumentar los flujos de capital (especialmente, de IED) y evitar las fricciones comerciales con sus principales socios.

³¹ M. Delal Baer, "North American free trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4, 1991, p. 138.

³² Joanne Gowa, "Bipolarity, multipolarity, and free trade", *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 4, 1989, p. 1252.

³³ Baer, *op. cit.*, p. 138.

En principio, los acuerdos comerciales pueden evitar a las economías más pequeñas una futura pérdida de mercados de exportación. Tanto Canadá como México han buscado los acuerdos comerciales para proteger sus economías contra la utilización política de la ley de remedios comerciales de Estados Unidos. Los políticos de la ciudad de México ven el TLCAN como un recurso por medio del cual el país puede disminuir su vulnerabilidad comercial frente al proteccionismo estadounidense.³⁴ Por lo tanto, los funcionarios mexicanos han insistido en el mecanismo para la resolución de disputas como un objetivo central de las negociaciones. Sin embargo, la experiencia de Canadá sugiere que los acuerdos de libre comercio no eliminan el empleo político de las leyes de remedios comerciales por parte de Estados Unidos, y especialmente cuando la economía "centro" se encuentra bajo fuertes presiones competitivas y el gobierno tiene que enfrentar un Congreso proteccionista.³⁵

La iniciativa mexicana también fue una respuesta al ALC de Canadá y Estados Unidos. Como señala Gustavo Vega, "México y Canadá compiten en la exportación de diversos productos automotrices, textiles, de vestir, muebles, petroquímicos y otros. Para evitar que Canadá obtenga un margen de preferencia por medio de su ALC con Estados Unidos, México siente que también debe buscar la opción del libre comercio".³⁶

Además de un acceso abierto y seguro al mercado de Estados Unidos, México necesita una inyección de capital externo. Desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982, México se ha convertido en uno de los principales países exportadores de capital. La caída de los precios del petróleo, en 1982 y 1986, redujo aún más el nivel general de inversión y, hasta hace poco, el crecimiento económico había sido lento. Por ello, el TLCAN podría ayudar a sostener la recuperación económica que se inició en 1989, al "asegu-

³⁴ Agradecemos a Fen Osler Hampson esta observación.

³⁵ Doern y Tomlin afirman que Canadá no logró un acuerdo en el que las leyes de remedios comerciales estadounidenses estuvieran sujetas al ALC.

³⁶ Gustavo Vega Cánovas, "Consolidating a North American free trade agreement: a Mexican perspective", ponencia preparada para el taller "The politics of North American free trade", Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de California, Berkeley, 21 y 22 de noviembre de 1991, p. 3.

rar” las reformas económicas de México y proporcionar garantías al capital, además de que:

[...] no sólo reforzaría la confianza de los inversionistas al ofrecer un claro indicio sobre las futuras intenciones, sino que también la elevaría, de manera más directa, por medio de un mejor acceso al mercado para las actividades orientadas a las exportaciones y las “concesiones” al capital estadounidense que, seguramente, formarían parte del trato.³⁷

Uno de los temas más delicados en las negociaciones del TLCAN son los energéticos. La guerra del golfo Pérsico hizo percibir con más claridad en Estados Unidos que el país debe buscar sus fuentes de petróleo fuera del Medio Oriente. Pero México siempre ha visto en este recurso un arma importante de negociación en sus relaciones con Estados Unidos, y no está dispuesto a renunciar a ella por motivo de las negociaciones. Sin embargo, es posible que deba otorgar ciertas concesiones a Estados Unidos en cuanto a los precios de los energéticos, su distribución y la propiedad de Pemex, para obtener un trato favorable. El petróleo es un producto que se puede emplear para obtener apoyo para el TLCAN por parte del Congreso de Estados Unidos. Los funcionarios canadienses han coincidido con la “sensibilidad” de México en cuanto al sector de energéticos; sin embargo, lo que motiva a Canadá a mantenerlos fuera de las negociaciones es evitar una competencia directa con los productores mexicanos de petróleo en el mercado de Estados Unidos.

LAS NEGOCIACIONES: ESPECULACIONES TENTATIVAS

Al principio, México buscó la participación canadiense en las negociaciones del TLCAN para acallar a los detractores internos que decían que Salinas ponía demasiado énfasis en la relación bilateral México-Estados Unidos. Sin embargo, la reacción de Canadá al Tratado era ambigua. Poco después, se hizo evidente que, por las razones internas antes mencionadas, Canadá podría conver-

³⁷ Hellenier, *op. cit.*, p. 8.

tirse en un elemento problemático para las negociaciones. Y así, cuando al fin el gobierno canadiense decidió participar en ellas, el ministro de Comercio Internacional debió llevar a cabo un intenso cabildeo para superar las objeciones expresadas por México en el sentido de que las negociaciones trilaterales serían demasiado complejas y que Canadá ocasionaría demoras inaceptables.

El gobierno canadiense se convenció de que, aunque la idea no gozaba de gran popularidad, era necesario que el país tuviera un lugar en la mesa de negociaciones, y su esfuerzo para ser incluido en ellas tuvo éxito. Sin embargo, los negociadores de los tres países acordaron que ningún país podría detener las conversaciones. Si, durante éstas, Canadá no lograba llegar a un acuerdo con México y con Estados Unidos sobre determinado tema de negociación, entonces se incluirían en el acuerdo final, y por separado, cláusulas bilaterales entre Estados Unidos y México. Esto último limitaba la capacidad de Canadá para demorar las pláticas con el objeto de obtener concesiones.

Canadá y México tienen pocos intereses económicos en común y, como se ha mostrado en este trabajo, el nivel actual de comercio e inversión entre los dos países es escaso. El punto en el que Canadá y México difieren con más fuerza en sus intereses se refiere al estatuto del ALC ya existente. Los negociadores mexicanos han insistido en que a su país le interesa, principalmente, la relación bilateral con Estados Unidos y desea negociar a partir de una "hoja en blanco". Por su parte, Canadá desea que el acuerdo final sea una extensión o "trilateralización" del ALC. Los negociadores canadienses han expresado que se opondrán a cualquier concesión que su país no haya obtenido en el ALC con Estados Unidos y que otorgue a México una preferencia dentro del mercado estadounidense. En lo que respecta a Canadá, las negociaciones deben tener como objetivo básico hallar la forma adecuada para incluir a México en la economía norteamericana, y no así de volver a abrir el ALC o de abordar la "agenda estadounidense inconclusa". La postura esencial de Canadá es defensiva, es decir, proteger el ALC.

A México, por su parte, le interesa más su relación bilateral con Estados Unidos y considera la participación canadiense como un obstáculo potencial para el acuerdo final. Por ello, México

se alineó a los esfuerzos de los negociadores estadounidenses para incluir las industrias culturales en el TLCAN. Inicialmente, Carla Hills, la representante comercial de Estados Unidos, declaró que el ALC no se volvería a abrir. Sin embargo, después de haber incluido a Canadá en las pláticas, Hills prometió al Congreso utilizar las negociaciones del ALC para derribar las barreras canadienses a las industrias culturales. El apoyo mexicano a dicha postura ilustra una de las áreas en las que existe antagonismo con los negociadores canadienses.

La evolución de las pláticas del TLCAN muestra las complejidades políticas de la dependencia económica: Canadá y México no sólo dependen económicamente de Estados Unidos, sino también de la agenda política de este último y de la comprensión por parte del Congreso de las realidades electorales internas. Las pláticas trilaterales formales sobre el TLCAN se iniciaron en junio de 1991 y se esperaba que se podría presentar un acuerdo ante el Congreso, para su aprobación, antes del inicio de la campaña electoral, en el verano de 1992.

Pero, hacia finales de 1991, este itinerario se modificaba. A la atmósfera positiva que rodeaba las conversaciones siguió la realidad de unas negociaciones difíciles y un entorno económico menos favorable en Estados Unidos. Se esperaba terminar el borrador consolidado de un acuerdo del TLCAN a finales de enero de 1992. Sin embargo, aún existen muchas divergencias entre los tres participantes, y entre los temas más delicados se encuentran los textiles, el petróleo, los automóviles y un mecanismo de resolución de disputas.³⁸ En una reunión en Camp David, celebrada en diciembre de 1991 con el presidente Salinas, Bush reiteró su compromiso para la pronta conclusión de las negociaciones del TLCAN.³⁹ Aunque Washington ha mantenido su compromiso con el Tratado, la recesión en el país y las políticas electorales han disminuido el entusiasmo estadounidense para

³⁸ Rod McQueen, "Top-level talks expected in bid to speed free trade", *Financial Post*, 20 de enero de 1992, p. 4.

³⁹ Sobre la elaboración de los borradores y el compromiso estadounidense continuo con el ALC, véase "Free-trade deal near: Salinas", *Globe and Mail*, 16 de diciembre de 1991, p. B4; y "Bush says no delay on free trade deal", *Financial Post*, 20 de diciembre de 1991, p. 8.

presionar en favor de una pronta conclusión de las conversaciones trilaterales. Y si se presenta un acuerdo del TLCAN ante el Congreso de Estados Unidos después de las elecciones estadounidenses de noviembre, es decir, a principios de 1993, ello podría acarrear fuertes dificultades tanto para el gobierno de Mulroney (que se debe enfrentar al electorado antes de octubre de 1993), como para el del presidente Salinas (cuyo sexenio termina en 1994).⁴⁰

CONCLUSIONES

Este capítulo ha explorado el carácter asimétrico de los vínculos económicos que presentan las tres economías norteamericanas y ha analizado la forma en que los patrones de dependencia con respecto a Estados Unidos llevaron a que Canadá y México buscaran un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Aunque ambos países dependen en gran medida de Estados Unidos, los vínculos económicos entre ellos son muy escasos. Las empresas transnacionales, especialmente en la industria automotriz, han desempeñado un papel importante en la vinculación de las tres economías norteamericanas. Asimismo, observamos que Canadá, sujeto al difícil proceso de ajustarse al ALC, no tenía más alternativa que buscar un lugar en las negociaciones del TLCAN. Las posibilidades de obtener beneficios o pérdidas a raíz de éstas son sumamente importantes tanto para Canadá como para México. Existen entre ellos puntos de interés común y de conflicto sobre el contenido de un acuerdo de TLCAN. Sin embargo, al final, la conclusión exitosa de un acuerdo trilateral dependerá en gran medida de los intereses e itinerario político de Estados Unidos.

⁴⁰ Véanse los artículos de John Saunders, "Mexico deal unlikely till'93", *Globe and Mail*, 22 de noviembre de 1991, p. A1; y de Drew Fagan, "Tories fear free trade will haunt them again in'93", *ibidem*, 23 de noviembre de 1991, p. A1.

COMERCIO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN ECONÓMICA: LAS PERSPECTIVAS MEXICANA Y ESTADUNIDENSE

MÓNICA SERRANO
El Colegio de México

En los inicios del siglo XVIII la cesión del Parlamento independiente de Escocia a cambio del libre comercio con Inglaterra y su imperio dio lugar a una amplia reflexión acerca de la naturaleza del comercio internacional.¹

A la luz de la experiencia de Gales, algunos escoceses como Fletcher mantuvieron una actitud escéptica con respecto a las ventajas que Escocia podría derivar de la unión con Inglaterra. Sin una autoridad política independiente, Escocia estaría a merced de las fuerzas del mercado, mientras que en ausencia de garantías que sirvieran de freno a los intereses ingleses y ofrecieran alguna protección a los productores escoceses, la unión con Inglaterra dejaría a estos últimos en clara desventaja.²

En la primera mitad del siglo XVIII, Escocia experimentó un notable crecimiento económico. Aunque es difícil estimar hasta

¹ Para una discusión contemporánea del debate acerca de la naturaleza del comercio internacional, véase David Evans, "Visible and invisible hands in trade reform policy", en Christopher Colclough y James Manor, comps., *States or markets? Neo-liberalism and the development policy debate*, Oxford, Clarendon Press, 1991, pp. 48-77.

² Istvan Hont hace un recuento detallado de los argumentos en favor y en contra del libre comercio en el siglo XVIII. Istvan Hont, "Free trade and the economic limits to national politics", en John Dunn, comp., *The economic limits to modern politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

qué punto este crecimiento fue resultado del libre comercio derivado de la unión de 1707 o del reordenamiento a que dicha unión llevó tanto en el plano político interno como en las relaciones entre ambas sociedades, lo cierto es que dio lugar a una amplia reflexión sobre la relación entre instituciones y desarrollo económico. Esta discusión no sólo sorprende por su aparente vigencia sino por algunas de sus similitudes con respecto al debate que ha acompañado a las relaciones entre México y sus vecinos del norte en los últimos años. Si bien es cierto que la firma de un acuerdo de libre comercio no ha contemplado en modo alguno la cesión de soberanía por parte de México, mucho se ha discutido sobre sus implicaciones tanto para la integridad cultural como para la futura autonomía política de México. En esta discusión, como en aquella del siglo XVIII, las naciones más poderosas temen ser desplazadas por aquellas en las que los salarios son más bajos, mientras que las naciones pobres desconfían de un futuro que pueda convertirlas en simples provincias bajo el dominio de metrópolis opulentas.³

Este ensayo se centra en la inserción de México en la economía internacional bajo la forma de un tratado de libre comercio con sus vecinos del norte. Los objetivos fundamentales son: identificar algunas de las motivaciones e influencias que llevaron al gobierno mexicano en esta dirección y apuntar algunos de los riesgos que subyacen a la estrategia de inserción internacional adoptada por el gobierno de Salinas. La primera parte del trabajo se centra en el contexto económico internacional que enmarcó dicha decisión y que se distinguió tanto por cambios estructurales en la economía internacional como por el predominio de las ideas económicas vinculadas al neoliberalismo. Se intenta esbozar aquí la interacción entre el panorama económico internacional y la conformación de una zona norteamericana de libre comercio. La segunda parte rastrea los antecedentes de la iniciativa de libre comercio entre México y Estados Unidos, así como la creciente aceptación de la necesidad de manejar la integración entre ambas economías. Aun cuando Canadá ha participado de lleno en las negociaciones del Tratado de Libre

³ *Ibidem*, p. 120.

Comercio en América del Norte (TLCAN), el factor canadiense es sólo tangencialmente mencionado en este trabajo, no sólo porque el comercio entre México y Canadá no ha adquirido aún proporciones significativas, sino sobre todo porque la propuesta mexicana de 1990 constituyó un parteaguas en las relaciones entre México y Estados Unidos.⁴ La idea que subyace a este análisis es ilustrar cómo, aun cuando el cambiante contexto internacional impulsó a México en la dirección del libre comercio con el vecino del norte, la opción de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos no era parte sustantiva de la política exterior, ni del más amplio programa de reformas seguido por el gobierno mexicano a lo largo del decenio de los ochenta. Así pues, esta sección pone especial énfasis en las condiciones externas que inclinaron al gobierno de Salinas en favor de una zona norteamericana de libre comercio.

Un tercer apartado analiza más detalladamente la relación entre el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo y la opción del TLCAN. ¿En qué medida se puede explicar esta relación en función de las metas previamente establecidas por un programa de reforma económica y de política exterior, como el desenlace de presiones externas, en especial la escasez de recursos externos, o bien como el resultado de los nuevos requerimientos asociados al cambio de rumbo de la estrategia de desarrollo? Como se apreciará en esta sección, simultáneamente a la cimentación de la nueva estrategia de exportaciones se perfilaron algunas de las limitaciones externas del nuevo modelo. Entre éstas es importante destacar, por un lado, las presiones generadas por las tendencias proteccionistas mundiales y su articulación alrededor de bloques por zonas o continentes y, por el otro, la necesidad de contar con recursos externos que hiciesen posible el financiamiento de los déficit en cuenta corriente que normalmente acompañan a las estrategias de inserción en la economía internacional. Dos han sido las principales alternativas deriva-

⁴ Sin embargo, es importante señalar que, en 1990, el comercio con Canadá superó al comercio de México con la totalidad de América Latina. Véase Gustavo Vega Cánovas y Craig VanGrasstek, "The North American Free Trade Agreement: a regional model", en Sylvia Saborio *et al.*, *The premise and the promise: free trade in the Americas*, Washington, D.C., Overseas Development Council/New Brunswick (EU) y Oxford (UK), Transaction Publishers, 1992, pp. 157-175.

das de estas limitaciones. La primera y más obvia es la consolidación de una estrategia exitosa de exportaciones que, mediante la combinación de calidad y costo, no sólo permita atravesar las barreras del "neoproteccionismo", sino también la generación de cuando menos parte de los recursos indispensables para el financiamiento de estos déficit. La segunda opción es aquella que, como la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), a la vez que garantice el acceso a un mercado regional sirva de palanca para la atracción de flujos financieros externos que financien el desequilibrio de la balanza comercial. La evaluación que aquí se ofrece de la estrategia de liberación comercial, no busca tan sólo identificar los posibles costos de la apertura comercial sino también algunas de las críticas que en un momento dado puedan poner al descubierto los flancos débiles de la nueva estrategia de desarrollo. En este contexto, se analizan algunas de las motivaciones que condujeron a la redefinición de las reglas, tanto del juego económico como de la relación bilateral simbolizada por la negociación del TLCAN.

La comparación con la experiencia española, esbozada en la cuarta sección, responde entonces tanto a las similitudes de inserciones en mercados regionales como al papel que la inversión extranjera directa (IED) ha desempeñado en ambos procesos, sobre todo como fuente de financiamiento de elevados déficit de cuenta corriente. No obstante, importantes diferencias subyacen a ambos procesos de integración, las cuales no han sido tan sólo resultado de las distintas concepciones de comunidad que dieron lugar a ambos proyectos, sino también del papel y funciones asignados a las instituciones en uno y otro caso. A pesar de las diferencias, la comparación entre la experiencia española y la mexicana resulta pertinente, sobre todo porque puede contribuir a identificar algunas inconsistencias y los posibles costos asociados a la participación de México en un área norteamericana de libre comercio. Finalmente, la discusión en torno a la posición de Estados Unidos en relación con el libre comercio en América del Norte intenta ubicar tanto los antecedentes de esta idea dentro de la política exterior estadounidense como las posibles motivaciones que llevaron a la administración de Bush a negociar un área norteamericana de libre comercio.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Durante el decenio de los ochenta, los cambios estructurales experimentados en los métodos de producción, derivados a su vez del acelerado ritmo del cambio tecnológico, de la creciente movilidad del capital internacional y de la revolución en las comunicaciones, agudizaron las tendencias hacia una mayor "interdependencia".⁵ En el contexto de la nueva economía global, se ha cuestionado ampliamente tanto la viabilidad como la conveniencia de modelos de desarrollo orientados hacia la autosuficiencia. De manera similar, la capacidad de la gran mayoría de los estados para aislar o minimizar el impacto de esta interdependencia sobre sus economías nacionales parece haberse reducido considerablemente. Frente a las visiones críticas de las relaciones comerciales como interacciones profundamente desiguales, la posición predominante hoy es la que sostiene que el verdadero riesgo reside en quedar al margen y aislado del intercambio sin poder siquiera cosechar algunas de las ganancias que se desprenden del comercio internacional.⁶

En América Latina, como señala Fanjzylber, el decenio de los ochenta marcó el inicio de la toma de conciencia respecto a la necesidad de transitar hacia una nueva fase de industrialización que permitiera, a la vez, superar el encapsulamiento sectorial, alcanzar la articulación productiva y elevar la competitividad internacional.⁷ En efecto, esta posición enfatiza las mayores ventajas derivadas de políticas de inserción en la economía internacional frente a las de estrategias de "desvinculación".⁸

⁵ Susan Strange reconoce la confusión suscitada por este término, resultado, en primer lugar, del hecho de que ésta no suele ser simétrica, pero, sobre todo, debido a que la pérdida de control que experimenta un Estado no se traduce automáticamente en una transferencia en favor de otro Estado, sino de una economía mundial. Susan Strange, "An eclectic approach", en Craig N. Murphy y Roger Tooze, comps., *The new international political economy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 40.

⁶ Evans, *op. cit.*, p. 52.

⁷ Fernando Fanjzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, núm. 44, agosto de 1991. En su artículo, el autor elabora un análisis comparado de la competitividad internacional de los países latinoamericanos.

⁸ Miles Kahler, "Orthodoxy and its alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment", en Joan M. Nelson, comp., *Economic crisis and*

La discusión en torno a las demandas que la nueva economía internacional impone a los estados es ya un lugar común. Las ideas económicas que han dominado el panorama internacional en los últimos años han tendido a resaltar tanto las ventajas del *laissez faire* como el imperativo de la integración en la economía internacional. Las ventajas de la participación en la economía internacional han sido un tema importante de las ideas asociadas al neoliberalismo y de su predominio a lo largo del decenio de los ochenta.⁹ No obstante, ni el contenido de la reforma neoliberal ni las demandas derivadas de la nueva economía internacional han suscitado un claro consenso. Por un lado están quienes sostienen que los estados más exitosos han sido aquellos que se han vinculado más estrechamente con la economía internacional y que, en consecuencia, han mostrado mayor receptividad a la inversión internacional.¹⁰ Desde esta perspectiva, tanto la apertura como la expansión de las exportaciones han estado íntimamente asociadas al mantenimiento de altas tasas de crecimiento. Una segunda posición subraya cómo el vínculo que tiende a establecerse entre apertura, política comercial y elevadas tasas de crecimiento y eficiencia económica, en la realidad no necesariamente se sostiene. Sobre la base de datos empíricos se ha señalado también que, incluso en aquellos países que han mantenido una clara orientación externa, no sólo el proteccionismo ha

policy choice. The politics of adjustment in the Third World, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 51.

⁹ Hall vincula el predominio de ideas económicas (keynesianas) en su difusión. Paradójicamente, por medio de asesores económicos, Estados Unidos expandió estas ideas entre los países europeos y no en Japón o Alemania, donde su influencia fue más directa, ya que en estos países fueron los empresarios y agregados militares quienes tuvieron voz y voto en las políticas económicas. El predominio de las ideas "ortodoxas" o neoliberales ha estado vinculado al resurgimiento de las instituciones financieras internacionales, en el contexto de la crisis de la deuda. Si bien es cierto que la intervención y "asesoría" externa no son hechos nuevos, la magnitud que ellas alcanzaron en el último decenio no tiene precedentes. Nelson, *op. cit.*, "Introduction", p. 8; y Peter A. Hall, "Conclusion: the politics of keynesian ideas", en Peter Hall, comp., *The political power of economic ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

¹⁰ Gerald Segal, "International relations and democratic transition", en Geoffrey Pridham, comp., *Encouraging democracy: the international context of regime transition in Southern Europe*, Leicester y Londres, Leicester University Press, 1991, p. 42.

sido un instrumento de política comercial sino que, llevado a cabo de manera “quirúrgica”, ha hecho posible la sustitución de importaciones.¹¹ Por último, se ha subrayado la reconsideración, en países como Corea, del papel que desempeñan las exportaciones como motor del crecimiento económico y su posible sustitución por la demanda interna.¹² Como apunta Hall, la influencia última de nuevas ideas económicas no depende enteramente de su calidad teórica sino también de la manera en la que éstas se vinculan con los principales problemas, tanto políticos como económicos, de un determinado periodo.¹³

Sería difícil poner en duda que los más recientes cambios en la economía internacional, en especial en el sistema financiero internacional, han afectado profundamente a la viabilidad de políticas y planes de desarrollo internos. Como también sería cuestionable negar el impacto que la difusión de las ideas asociadas al neoliberalismo ha tenido sobre las políticas adoptadas por diversos países. En efecto, numerosas economías de todo el mundo se han reformado con el fin de adaptarse a las nuevas reglas de la competencia global y de la interdependencia. Sin embargo, y aun cuando la volatilidad de los mercados financieros internacionales ha estrechado los márgenes de autonomía de los mercados nacionales, la realidad también nos indica la existencia de ciertos márgenes de maniobra y de un abanico importante de opciones. Éstas se encuentran en buena medida definidas por las condiciones específicas de cada país, tanto en función de variables internas (incluido el contexto macroeconómico) como por su localización geopolítica. De ahí la necesidad de analizar con cuidado la naturaleza de estos límites y, desde allí, estimar el universo de alternativas.

¹¹ David Evans, por ejemplo, identifica como factores importantes asociados con altas tasas de crecimiento, por un lado, la depreciación del tipo de cambio y, por el otro, aquellas políticas diseñadas para promover tanto el ahorro interno como la inversión sobre la base de apoyos institucionales. Evans, *op. cit.*, pp. 59-64.

¹² Stephan Haggard, *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1990, p. 138.

¹³ Hall, *op. cit.*, p. 369.

Las estrategias de inserción selectiva en la economía mundial buscan ante todo hacer uso de los márgenes de maniobra. Pensar en términos de límites involucra, de manera necesaria, la estimación tanto de las alternativas como de las limitaciones que se imponen a la acción política. Es justamente la existencia de este margen lo que nos permite explicar, por un lado, el impacto real que diversas políticas internas pueden tener sobre el desarrollo económico y, por el otro, la presencia de diversas modalidades de organización dentro de las economías capitalistas. Quizás estemos atestiguando en efecto el fin de las economías cerradas y de los estados sobrexandidos, pero difícilmente se puede sostener el fin del papel del Estado en la economía. Aun cuando las respuestas de los estados a los dilemas de la economía internacional han variado de manera importante, parecen indicar que las funciones económicas del Estado, más que reducirse, han tendido a incrementarse, y que lo que estamos viendo es, en todo caso, la transformación del Estado grande en un Estado fuerte y económicamente "óptimo".¹⁴ Se ha llegado incluso a sugerir la sustitución de la división tradicionalmente utilizada entre estados fuertes y débiles por una definición que dé cuenta de las nuevas condiciones que exigen de los estados un alto grado de alerta y de adaptabilidad al cambio externo.¹⁵

La inserción en la economía global mediante la realización de una apertura acelerada e indiscriminada normalmente responde a dos tipos de consideraciones. Por un lado, se sostiene que este tipo de liberación permite evitar distorsiones que puedan resultar de las presiones ejercidas por grupos de interés y, por el otro, se atribuye una serie de ventajas al efecto de *shock* que, en situaciones óptimas, puede mejorar la eficiencia y productividad en ciertos sectores de la economía. La realización de

¹⁴ John Hinley, John Stopford y Susan Strange, *Rival states, rival firms. Competition for world market shares*, Cambridge Studies in International Relations No. 18, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 56.

¹⁵ James Manor crítica esta división tradicional porque no permite distinguir entre tipos de capacidades o fuerzas y debilidades o vulnerabilidades. James Manor, "Politics and the neo-liberals", en Colclough y Manor, *op. cit.*, p. 306. Susan Strange propone, en cambio, una nueva distinción entre estados "somnolientos" y estados "astutos". Strange, "States, firms, and diplomacy", *International Affairs*, vol. 68, núm. 1, enero de 1992, p. 10.

este tipo de apertura supone, en principio, la existencia de un liderazgo convencido de las ventajas asociadas a este tipo de liberación comercial y con capacidad suficiente para asegurar su ejecución.

En contraposición con los esquemas selectivos o de “señales de mercado”, las estrategias conocidas como “respuestas de mercado” subrayan la necesidad de algún tipo de reordenamiento industrial y el peso de políticas de modernización industrial en el logro de niveles superiores de eficiencia y productividad.¹⁶ Dichas políticas no sólo permitirían la modificación de las ventajas comparativas sino también la incorporación y difusión del progreso técnico. Según algunos autores, aun cuando la liberación del comercio puede tener en efecto un impacto positivo e inmediato sobre la asignación de recursos, difícilmente podrá, por sí misma, “desencadenar ese proceso que determina la fortaleza de la inserción en el comercio internacional”.¹⁷ Más recientemente, y a la luz de los cambios operados en la economía internacional, se ha llegado también a identificar el proceso de negociación entre gobiernos y compañías transnacionales como parte fundamental de estrategias de “respuesta de mercado”. Así, en el proceso de negociación el Estado deberá negociar con las firmas internacionales tanto las condiciones de acceso a su propio mercado como la complementariedad de las actividades de dichas compañías con los más amplios objetivos macroeconómicos y macrosociales.¹⁸

¹⁶ La ausencia de este tipo de apoyos puede llevar a las empresas a la quiebra o, sencillamente, a su transformación en negocios de importación. Victor Bulmer-Thomas, *A long-run model of development for Central America*, Serie de Cuadernos de Investigación, núm. 27, Londres, Institute of Latin American Studies, 1991, p. 4.

¹⁷ Sobre la competitividad influyen una serie de factores poco susceptibles de cuantificaciones simples, entre los que destacan, más que el tamaño, la relación entre el Estado y la actividad productiva; el grado de apertura; el gasto y la vinculación del sector educativo y de investigación y desarrollo con la actividad productiva; el coeficiente de exportaciones de elevado dinamismo y el contenido tecnológico. Fanjzylber, *op. cit.*, pp. 150-173. Para un análisis del papel del Estado en la creación y mantenimiento de ventajas competitivas, véase Michael E. Porter, *The competitive advantage of nations*, Nueva York, The Free Press, 1990, pp. 1-30.

¹⁸ De hecho, la capacidad negociadora es lo que distingue al Estado “astuto”. La estrategia de negociación deberá apoyarse en un conocimiento exhaus-

Como se ha apuntado, los procesos de apertura pueden presentar diferentes combinaciones (rápida-indiscriminada; gradual-indiscriminada; rápida-selectiva, y gradual-selectiva); pero, en todo caso, la combinación que predomine puede afectar de manera importante al perfil de las ventajas comparativas de un país.¹⁹

Entre las diferentes experiencias de liberación han destacado aquellas que contaron con periodos de ajuste gradual, que hicieron posible la reconversión eficiente de las industrias y la calificación de la mano de obra.²⁰ Quizá, sobre todo, porque una apertura de tipo gradual-selectivo facilita el ajuste eficiente de la estructura de exportaciones en función de los requerimientos de nuevos mercados e, igualmente importante, la mayor consistencia con metas de largo plazo, como pueden ser mayores tasas de productividad mediante la calificación de la mano de obra, la modernización de la planta industrial y el desarrollo de una capacidad tecnológica.²¹ En cambio, los procesos de apertura acelerada pueden tener efectos negativos sobre el dinamismo de la economía, como consecuencia tanto de un posible deterioro de la balanza comercial como de su impacto en la generación de

tivo de los objetivos de largo plazo de los socios potenciales, de tal forma que se eviten concesiones adicionales, se reduzca el número de intereses opuestos y se puedan obtener las mejores condiciones en salud, calificación de mano de obra y medio ambiente. Strange, "States, firms...", pp. 11-13; y, de la misma autora, "An eclectic approach...", pp. 43 y 44.

¹⁹ Para un análisis de estas combinaciones, véase Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 34-38.

²⁰ De hecho, la "ortodoxia" ha reconocido el argumento estructuralista en favor de la vinculación entre el corto, el mediano y el largo plazo, así como entre la estabilización y el ajuste. Por definición, los programas de estabilización se centran en el corto plazo, aunque pueden tener repercusiones de largo plazo y llevar a un cambio de modelo de desarrollo. Un ejemplo (celebrado por las autoridades) fue el surgimiento de la industrialización de sustitución de importaciones, producto de la respuesta al desequilibrio externo de 1929. *Ibidem*, p. 4; Colclough, "Structuralism vs. neo-liberalism: an introduction"; y Kahler, *op. cit.*, p. 41.

²¹ Esta última combinación puede ser resultado de un proteccionismo "a la medida" o de políticas expresamente diseñadas para el fomento de actividades previamente identificadas. Entre los principales instrumentos se encuentran: crédito, tipos de cambio y política de regulación de la IED. Aparentemente, la opción de los subsidios directos puede resultar menos costosa y más eficiente que la de las barreras comerciales. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, p. 37; Evans, *op. cit.*, p. 49.

ventajas comparativas. Más aún, y a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tanto la capacidad de exportación de un país como su grado de competitividad internacional parecen depender ahora no sólo de los costos de producción sino también de la capacidad de diseño, producción y comercialización de exportaciones “dinámicas”.²²

En el caso específico de México, como en el del resto de América Latina, si bien es cierto que el impacto de los cambios antes señalados en la economía internacional no constituyeron en lo absoluto una excepción, también es verdad que la herencia de la crisis de la deuda agudizó la vulnerabilidad de la zona a las presiones y choques externos. La imperiosa necesidad de lograr una inserción óptima en la economía mundial fue, en consecuencia, resultado tanto de los cambios mencionados como de los efectos del endeudamiento. Es probable que el peso de estos factores, aunado a la preeminencia de las ideas neoliberales, haya sido un elemento importante en la adopción de estrategias de inserción ancladas en un proceso de liberación comercial particularmente acelerado.²³

LA POSICIÓN DE MÉXICO ANTE EL LIBRE COMERCIO

Tradicionalmente, México ha visto con recelo la opción del libre comercio con su vecino del norte. En 1979, durante la visita del presidente Carter a México, el secretario de Estado, Cyrus Vance, señaló la posibilidad de crear un mercado común entre México, Estados Unidos y Canadá.²⁴ En ese entonces, la idea del merca-

²² Fanjzylber define, a grandes rasgos, estas exportaciones como manufacturas no basadas en recursos naturales y con alto contenido tecnológico. Fanjzylber, *op. cit.*, pp. 156-158.

²³ Si bien Nelson sostiene que la articulación de las fuerzas políticas internas ha sido más importante que el peso de las agencias internacionales en el ritmo y alcance de los procesos de ajuste, no es difícil imaginar una dinámica en la que ambos factores se refuerzan mutuamente. Aunque las referencias a la influencia de estas instituciones han sido recurrentes, ésta no ha sido explorada a fondo. Véase Nelson, *op. cit.*, “Conclusions”, pp. 330 y 342.

²⁴ Claudio F. Urencio, “Ante la perspectiva de un mercado común de América del Norte”, *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 10, México, octubre de 1981, p. 1180.

do común estuvo abiertamente asociada a consideraciones de seguridad energética de Estados Unidos.²⁵ Esta oferta fue posteriormente retomada por la administración de Reagan, quien la vinculó tanto al papel de México como abastecedor de petróleo como a la necesidad de revitalizar la economía estadounidense. Ambas propuestas fueron en su momento rechazadas por el gobierno mexicano, sobre la base de los enormes riesgos de una mayor vinculación con el vecino del norte. En ese momento, no sólo se destacaba la profunda asimetría entre ambos países sino también las implicaciones ideológicas de dicho proyecto que, al replegar las fronteras del Estado en la economía, podía incluso llevar a una transformación del modelo de desarrollo. Se temía que los pasos en esta dirección llevaran a una liberación de la economía que pusiera en juego la viabilidad de una política industrial y la futura competitividad de la economía mexicana. Es importante recordar también que en ese periodo, gracias a los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo, México gozó de un margen importante de autonomía, desde el cual estas propuestas fueron consideradas y finalmente rechazadas.

El énfasis puesto por el gobierno norteamericano en la integración “negativa” —es decir, en el simple desmantelamiento de tarifas— y la aparente indiferencia ante propuestas “positivas” que contemplaran la coordinación de políticas y la formulación de metas comunes, reforzó esta última preocupación.²⁶ Las consideraciones en contra de una mayor vinculación con el vecino del norte señalaban, por último, la creciente pérdida de competitividad de la economía estadounidense.²⁷

²⁵ En el otoño de 1978, el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos había iniciado una amplia revisión de las relaciones México-Estados Unidos, sobre la base del reconocimiento de México como potencia emergente (Presidential review memorandum 41). Se enumeraron, entonces, una serie de temas prioritarios: energía, comercio, migración y problemas fronterizos. Richard R. Fagen, “Mexican petroleum and US national security”, *International Security*, vol. 4, núm. 1, verano de 1979, p. 46.

²⁶ Alicia Puyana, “La idea del mercado común para América del Norte y las implicaciones para México”, en Lorenzo Meyer, comp., *México-Estados Unidos 1982*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 134 y 135.

²⁷ Las principales manifestaciones de dicha pérdida de competitividad a principios de los años ochenta incluían la disminución de la participación de Estados Unidos en el capital mundial, que bajó de 44% en 1963 a 33% en 1975;

A pesar de los intentos de la administración de Carter por remplazar las nociones de "buena vecindad" y de "relación especial" por una nueva retórica de "interdependencia", el proyecto del mercado común se desvaneció, y con él, la posibilidad de regular la creciente integración entre ambas economías. Por un lado, México mantuvo su posición de rechazo a la idea del mercado común y, por el otro, los conflictos continuaron resolviéndose como hasta entonces, mediante el simple recurso del poder.²⁸

No obstante su rechazo, la discusión en torno a la posible creación de un mercado común llevó al reconocimiento del proceso de integración entre las economías de México y Estados Unidos. Hacia la segunda mitad del decenio de los ochenta, no sólo la noción de "integración silenciosa" se convertía en un lugar común sino que, en ambos lados de la frontera, se aceptaba de manera creciente la necesidad de regularla mediante la creación de mecanismos de control.²⁹

Sin embargo, numerosos conflictos continuaron dominando la agenda de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos e impusieron obstáculos al surgimiento de un clima favorable a la consideración de una posible administración conjunta de la integración.

Durante gran parte del decenio de los ochenta la realidad del enorme endeudamiento se impuso como eje de la política económica y como un factor de peso en la formulación de la política exterior. Desde 1982, el manejo de la deuda se convirtió en objetivo prioritario del gobierno mexicano y llevó a algunos autores a hablar de la "economización" de la política exterior. Más

su caída del primero al sexto lugar en la relación capital-trabajo; la reducción de su participación en mano de obra calificada mundial, de 29 a 26%, así como en investigación y desarrollo. En contraste, el rápido crecimiento de la participación de otros países en estos mismos rubros intensificaba la competencia internacional. Urencio, *op. cit.*, p. 1182.

²⁸ Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la 'interdependencia'", *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, octubre-diciembre, 1978.

²⁹ Puyana, *op. cit.*, p. 60; Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1988, pp. 265-267.

aún, tanto el peso de la presencia estadounidense en las instituciones financieras internacionales como la elección de una estrategia de cooperación y negociación por parte del gobierno mexicano impusieron la necesidad de un acercamiento con el vecino del norte.

Este proceso se vio acompañado además por un amplio cuestionamiento de la estrategia de desarrollo económico que hasta entonces había seguido México, basada en la sustitución de importaciones. Las críticas al modelo de desarrollo no fueron del todo novedosas, ya que desde el decenio de los sesenta se había reconocido crecientemente la tendencia al agotamiento del desarrollo industrial hacia adentro, y se había buscado, aunque infructuosamente, la promoción de las exportaciones.³⁰ Sin embargo, lo cierto es que los intentos vacilantes del gobierno mexicano por reducir el sesgo antiexportador del modelo de crecimiento e incrementar así la eficiencia del aparato industrial fueron abruptamente interrumpidos en medio de la euforia desatada por el descubrimiento del petróleo.³¹ En las condiciones prevalecientes hacia la mitad del decenio de los ochenta, el diagnóstico del endeudamiento hizo de la estrategia de sustitución de importaciones y del papel del Estado asociado a ella uno de sus blancos prioritarios.³² En su lugar, la política de desarrollo anclada en la promoción de las exportaciones, en la inserción en la economía

³⁰ Las experiencias mexicana y brasileña demuestran las estrategias desarrollistas ancladas en las ideas estructuralistas que eran, de hecho, compatibles con políticas económicas de disciplina fiscal y monetaria. Kahler, *op. cit.*, p. 38.

³¹ Para un análisis detallado de las diversas explicaciones acerca de la desaceleración del crecimiento industrial y de los intentos de promoción de las exportaciones, véase Jaime Ros, "El debate sobre industrialización: el caso mexicano", en *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 63, Santiago de Chile, 1990, pp. 143-146.

³² Este diagnóstico, que criticó, entre otras cosas, el excesivo proteccionismo, los tipos de cambio poco competitivos, la supuesta discriminación contra la industria privada y los crecientes déficit fiscales, llevó al falso supuesto de que los países latinoamericanos siguieron las mismas políticas económicas y comerciales y, por otro lado, fomentó una errónea apreciación de la economía del sudeste asiático. Oxford Analytica, *Latin America in perspective*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1991, p. 198; y, más específicamente, Haggard, *op. cit.* Para una síntesis de la crítica neoliberal, véase Colclough, "Structuralism..."

mundial y en el repliegue del Estado en la economía adquirió un peso preponderante.³³

Aunque la decisión del gobierno mexicano de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no fue parte, *strictu sensu*, de los lineamientos aparentes de política exterior ni del paquete de reformas económicas de los ochenta, esta decisión se puede explicar en el contexto de dependencia de mercados y de escasez de recursos generados por el cambio en el modelo de desarrollo. Esto nos permite explicar asimismo la necesidad de un giro en la política exterior hacia un acercamiento con Estados Unidos. Hechos que, como se apuntó, estuvieron estrechamente vinculados. Por un lado, la herencia de la crisis de la deuda incluyó un programa económico que aceleró el ritmo de integración en la economía estadounidense y, por lo mismo, agudizó la dependencia de México de su vecino del norte. Pero, por otro lado, esta dependencia estructural, derivada en parte del mismo proceso de integración, se vio acrecentada a su vez por el peso de las instituciones financieras internacionales en la formulación de la política económica.³⁴

Una tercera variable que terminó por inclinar la balanza en favor del libre comercio con Estados Unidos fue la percepción de una serie de cambios importantes en la economía internacional. El predominio de políticas proteccionistas en las economías avanzadas, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ACL) en 1989, así como los pronósticos de una posible desviación de IED hacia las recién integradas economías de Europa Oriental, despertaron el temor del gobierno

³³ Entre los mayores beneficios de una estrategia de promoción de exportaciones, se ha destacado la mayor eficiencia en precios que permite eliminar las distorsiones que resulten tanto de una apreciación en el tipo de cambio como de incrementos salariales superiores a los aumentos en productividad. Como señala Haggard, una vez que esta estrategia ha sido lanzada, vinculando a las firmas con las señales del mercado internacional, éstas adquieren intereses concretos en el mantenimiento de políticas acordes con dicha estrategia. Evans, *op. cit.*, pp. 58 y 59; y Haggard, *op. cit.*, p. 31.

³⁴ Durante el decenio de los ochenta, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial fueron un instrumento importante en la ejecución de estrategias diseñadas para la generación de los recursos indispensables para el servicio de la deuda. Oxford Analytica, *op. cit.*, p. 207.

mexicano. En efecto, los viajes del presidente Salinas a Europa, en febrero de 1990, y a Japón, en junio de ese mismo año, no sólo parecieron convencer al Ejecutivo del carácter infructuoso de estos esfuerzos, sino también de la necesidad inaplazable de consolidar la inserción de México en la economía internacional, vía un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.³⁵

¿UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?

Los cambios en el modelo de desarrollo han recibido dos explicaciones. Por un lado, algunos atribuyen a la profundidad de la crisis, acrecentada por la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986, la responsabilidad sobre la reforma de dicho modelo y del papel del Estado en la economía. Esta interpretación subraya la ausencia de una trayectoria y el mayor peso de factores coyunturales en el rumbo de la política económica. Una segunda explicación es aquella que enfatiza la presencia de una racionalidad en el curso del programa económico. Esta posición da por sentada la existencia de un liderazgo convencido y comprometido con la necesidad de reformas radicales, pero también al acecho de la mejor oportunidad para llevarlas a cabo.³⁶ Desde esta última perspectiva, la capacidad del Estado para modificar de manera drástica el rumbo de la economía dependerá, en primer lugar, del grado de cohesión y centralización en la formulación

³⁵ James Fallows, "The romance with Mexico", *The New York Review of Books*, vol. xxxviii, núm. 18, noviembre de 1991, pp. 46-50. De hecho, el interés tanto de Japón como de los países europeos en la economía mexicana ha estado en buena medida condicionado por las expectativas de acceso a la economía norteamericana. Esta triangulación es analizada en las contribuciones sobre Europa y Japón, en Riordan Roett, comp., *Mexico's external relations in the 1990s*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991.

³⁶ La influencia de las ideas sobre el curso de la política económica parece estar asociada a: a) la posición de los economistas profesionales en las instancias formuladoras de la política económica; b) la receptividad que muestren las instituciones del Estado con respecto a las nuevas ideas, receptividad en parte determinada por la configuración institucional del propio Estado, y c) la capacidad de las políticas económicas para movilizar amplias coaliciones, de cuyo apoyo (normalmente electoral) depende su propia viabilidad. A la luz de estas consideraciones, se puede decir que las políticas económicas no sólo constitu-

y ejecución de las políticas y, en segundo lugar, de la presencia de los instrumentos adecuados y, quizá más importante, de “ideologías económicas”, es decir, de un conjunto de políticas sustentadas por una clara racionalidad teórica.³⁷

Cualquiera que sea la interpretación sobre la coherencia o relativa inconsistencia de la estrategia de estabilización y ajuste seguida por el gobierno mexicano a lo largo de los ochenta, en la segunda mitad de ese decenio, lo que había sido una respuesta forzada ante la escasez de recursos externos se convertía en una estrategia económica anclada en la disciplina fiscal y en la inserción de México en la economía mundial. De ahí que a la política económica del pasado sexenio delamadridista se le reconozca haber sentado las bases del nuevo modelo de desarrollo.³⁸

La posición delantera de la política comercial sobre el resto de la reforma macroeconómica se puede explicar, en principio, a la luz de los requerimientos de financiamiento impuestos tanto por la herencia de la crisis de la deuda como por la nueva estrategia de desarrollo. Si bien la liberación se inicia a finales de 1983, a partir de 1985 se da paso a una amplia liberación de las importaciones; en 1986 se firma el protocolo de adhesión al GATT, y entre 1988 y 1991 la tasa impositiva promedio sobre las importaciones se redujo de 20 a cerca de 10.3 por ciento.³⁹

yen soluciones técnicas a determinados problemas, sino también declaraciones políticas que establecen los límites del comportamiento “acceptable” del Estado. Hall, *op. cit.*, “Introduction”, pp. 8-20. Para el caso concreto de México, véase Robert Kaufman, “Stabilization and adjustment in Argentina, Brazil and Mexico”, en Nelson, *op. cit.*, pp. 91-111.

³⁷ Haggard, *op. cit.*, pp. 44-48.

³⁸ Entre las diferentes opiniones acerca de este tema, se pueden citar: Kaufman, *op. cit.*; Rogelio Ramírez de la O, “Economic outlook in the 1990s”, en Sidney Weintraub, Luis Rubio y Alan D. Jones, comps., *US-Mexican industrial integration. The road to free trade*, Boulder, Westview Press, 1991; Laurence Whitehead, “Political change and economic stabilization: The Economic Solidarity Plan”, en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith, comps., *Mexico's alternative political futures*, Monograph series No. 30, San Diego Centre for US-Mexican Studies, 1989.

³⁹ Ramírez de la O, *op. cit.*, p. 12; Adalberto García Rocha y Timothy Kehoe, “Efectos del Tratado de Libre Comercio sobre la economía mexicana”, en Secofi, *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 210.

La mayor consistencia de la política comercial y el menor entusiasmo reflejado, al menos durante la primera etapa, en la realización de las reformas internas, como eran la privatización y desregulación, han sido explicados, también en parte, como resultado de requerimientos impuestos por la crisis de la deuda. En México, como en la mayor parte de los países de América Latina, dicha crisis obligó a los responsables de la política económica a otorgar especial énfasis a la política comercial, con el fin de poder hacer frente al pago de la deuda.⁴⁰ No es del todo sorprendente que dicha política formase parte de los objetivos básicos de lo que hoy se conoce como el “consenso de Washington” (promoción de las exportaciones mediante la depreciación del tipo de cambio, la liberación comercial y la promoción de la IED).⁴¹

Las recomendaciones comerciales del Banco Mundial fueron adoptadas por gobiernos “hambrientos de liquidez” y, frecuentemente, poco convencidos de sus beneficios últimos. En este sentido, se ha señalado cómo la voluntad de los gobiernos para realizar las reformas pudo haber estado influida por los beneficios esperados a cambio de la ejecución de esas mismas reformas. Dada la condicionalidad del financiamiento externo a la realización de estas reformas, uno de los principales alicientes ha sido, justamente, el acceso a ese financiamiento.⁴²

⁴⁰ La crisis de la deuda nos permite explicar, en parte, la relativa convergencia de políticas económicas en América Latina, aunque no necesariamente sus resultados. Un ejemplo de ello fue el aumento de las solicitudes para ingresar en el GATT, que reflejó la necesidad de acumular superávits comerciales que hicieran posible el pago de la deuda. Para un análisis más detallado, véase Oxford Analytica, *op. cit.*, p. 210.

⁴¹ John Williamson, “What Washington means by policy reform”, en John Williamson, comp., *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-38.

⁴² Jaime Ros esboza una secuencia interesante en la que, en efecto, la realización de las reformas ha coincidido con elevadas expectativas de apoyo financiero internacional. Jaime Ros, “Mexico in the 1990s: a new economic miracle?”, documento preparado para el seminario “The politics of economic restructuring in Mexico”, México, D.F., junio de 1992, pp. 14-19. Esta opinión es compartida por Colclough, “Structuralism...”, pp. 19 y 20; y cuestionada por J.A. Gurría, para quien los bancos difícilmente estarán dispuestos a aceptar la concesión de nuevos créditos a cambio de aperturas comerciales y esfuerzos fiscales. Dwight S. Brothers y Adele E. Wick, *Mexico's search for a new development strategy*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 171. Si bien Nelson cuestiona el peso de la presión externa y la mayor importancia de los factores internos, como

Así pues, la obtención de superávit comerciales se hizo indispensable ante la creciente dificultad para financiar el servicio de la deuda con la obtención de nuevos empréstitos.⁴³ Pero, además, la necesidad de financiamiento se vio acrecentada asimismo por la necesidad de financiar el desequilibrio en la balanza comercial, generado por el cambio en el modelo de desarrollo. La trayectoria de la liberación mexicana hasta 1989 se puede explicar en parte por la presencia de una política de subvaluación del peso que, a la vez que amortiguó los costos de la apertura, fomentó la competitividad de las exportaciones y proveyó de cierto margen de protección a la industria frente a la competencia de las importaciones.⁴⁴ Lejos de afirmar que la apertura comercial no incurriría en costos o que no estaría sujeta a la presión de grupos opuestos, lo cierto es que estas condiciones hicieron posible su realización, por lo menos hasta que el superávit en la balanza comercial fue sustituido finalmente, desde 1989, por un creciente déficit. Una vez que este margen de protección se desvaneció, el carácter acelerado e indiscriminado de la apertura comercial quedó claro.

HACIA UNA EVALUACIÓN DE LA APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO (1983-1990)

Más allá de la discusión en torno a la racionalidad que subyació al proceso de liberación comercial iniciado en México en el decenio de los ochenta, existe un acuerdo generalizado acerca de la premura que lo caracterizó y del posible costo que esto supuso

se mencionó, efectos mutuamente reforzadores pueden ser factibles, en especial en aquellos casos de trato "estratégico", en los que la probabilidad de recursos es mayor. Nelson, "Conclusions", p. 330.

⁴³ En México, como en el resto de América Latina, el superávit comercial necesario para hacer frente al pago de la deuda se logró mediante la compresión radical de las importaciones. Entre 1981 y 1984, esta reducción para la totalidad de la zona fue de 40%. Asimismo, las devaluaciones fueron un lugar común. Llevadas a cabo con el fin de incrementar la competitividad de las exportaciones y de desalentar las importaciones, tuvieron, sin embargo, un claro impacto inflacionario. Oxford Analytica, *op. cit.*, pp. 203 y 204.

⁴⁴ Ros, "Mexico in the...", p. 17.

para la competitividad internacional de la planta industrial. Si bien es cierto que el margen de subvaluación del peso amortiguó los costos de la liberación, facilitó el ajuste de la planta industrial al nuevo contexto de una economía abierta y la respuesta elástica de las exportaciones no petroleras, sobre todo a partir de 1986, al acercarse el fin del decenio el comportamiento de las exportaciones ha dejado mucho que desear. Las reformas realizadas desde principios del decenio de los ochenta llevaron, en primer lugar, al abandono de la estrategia de sustitución de importaciones y, en segundo lugar, a una política de promoción de las exportaciones que, aunque inicialmente apoyada en el tipo de cambio, ha estado más bien anclada en la ampliación del papel de las señales del mercado.

Desde finales de 1983, la política comercial otorgó una creciente prioridad a la liberación comercial mediante la sustitución de los permisos por aranceles, y descartó en cambio los instrumentos fiscales y financieros de promoción de las exportaciones.⁴⁵ La reforma comercial se radicaliza en 1985, en buena medida como resultado de la presión de las instituciones financieras, en especial del Banco de México, y un año después culminaba con el ingreso de México en el GATT.⁴⁶ Aun cuando, en efecto, se puede cuestionar la existencia de una política industrial formal, lo cierto es que hasta el decenio de los ochenta una serie de políticas y regulaciones (controles a la importación, subsidios, identificación de sectores prioritarios) guiaron el desarrollo industrial.⁴⁷

El proceso de liberación, en el caso de México, no parece haberse apoyado en políticas encaminadas al fortalecimiento de la

⁴⁵ Estos instrumentos fueron utilizados desde el decenio de los cincuenta, cuando prevaleció el financiamiento de la banca de fomento y, a partir de los setenta, cuando la política de promoción de las exportaciones incorporó los de tipo fiscal. Los efectos de la sobrevaluación del tipo de cambio, hasta 1976 y entre 1978 y 1981, erosionaron su efectividad. Ros, "El debate...", pp. 122-127.

⁴⁶ Esta radicalización ha sido explicada en función de la pugna burocrática entre las autoridades financieras y comerciales en torno a la política comercial. Véase Blanca Heredia, "Política y libre comercio. La apertura comercial en México", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, comps., *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Siglo XXI, Editores, 1992, p. 116.

⁴⁷ Véase Luis Rubio, "Industrial integration policy. Mexican perspective", en Weintraub *et al.*, *op. cit.*, p. 68.

competitividad internacional.⁴⁸ Como se ha apuntado, la liberación comercial en el caso mexicano fue particularmente apresurada e indiscriminada.⁴⁹ Aun cuando la apertura comercial, como instrumento de diversificación comercial e industrial, fue un objetivo de diversos gobiernos mexicanos desde el decenio de los setenta, algunos factores erosionaron su efectividad. Cabe destacar, entre ellos, el creciente déficit de la balanza comercial asociado a la industria manufacturera y el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento; el desgaste gradual del dinamismo del proceso de sustitución de importaciones, sobre todo en el área de bienes de capital; la mayor incertidumbre asociada a la inversión en nuevas áreas de sustitución, así como la disponibilidad de financiamiento del déficit industrial mediante ingresos petroleros y endeudamiento externo. Sin duda, el proceso de apertura iniciado en el decenio de los ochenta se distingue de esfuerzos anteriores tanto por su grado de velocidad como por la ausencia de criterios de selectividad.

Incluso dentro de la propia política de liberación comercial, la preferencia mostrada por los aranceles a expensas de los controles cuantitativos directos ilustra el desplazamiento de la política industrial a un segundo plano. Si bien es cierto que el sistema de aranceles ha permitido una mayor transparencia y una menor discrecionalidad en el otorgamiento de la protección, así como la obtención de ingresos adicionales para el erario público y no para intermediarios, también es cierto que ha tenido un costo significativo en términos de política industrial.⁵⁰

Estas condiciones han despertado la sospecha acerca de la ausencia de una visión más amplia que diera orientación y una mayor coherencia a las medidas de liberación en función de ob-

⁴⁸ Murphy y Tooze analizan la corriente "ortodoxa" de la economía política internacional y el papel del comercio en la misma. Craig N. Murphy y Roger Tooze, "Getting beyond the 'common sense' of the IPE orthodoxy", en Murphy y Tooze, *op. cit.*, pp. 11-31.

⁴⁹ Algunos sectores permanecieron protegidos, como fue el caso de la industria automotriz, entre 1982 y 1989, cuando se redujeron las barreras a la importación y a la inversión extranjera en este sector.

⁵⁰ Los controles cuantitativos directos permiten la promoción y orientación de inversiones industriales y, en consecuencia, la integración industrial, así como la canalización de la IED hacia actividades determinadas. Ros, "El debate...", p. 160.

jetivos de más largo plazo. Sin entrar en la discusión acerca de si era posible o no la consideración de horizontes más amplios en medio de los esfuerzos de estabilización, es probable que la estimación de este tipo de objetivos hubiese resaltado algunas de las ventajas normalmente asociadas tanto con la política industrial como con la de promoción de exportaciones.

Aunque, en efecto, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 otorgó prioridad al papel del Estado en materia de comercialización externa y de asesoría, así como en la canalización de la inversión extranjera hacia actividades generadoras de divisas, no ha desempeñado el papel de política industrial. Esta situación contrasta, en cambio, con el periodo de transición a una estrategia de desarrollo fincada en las exportaciones de algunos países del este de Asia y, en especial, de Corea. A diferencia del caso mexicano, en Asia este periodo fue acompañado por una importante participación del Estado (en la asignación de crédito y la provisión de protección selectiva, así como de una amplia cobertura informativa), que buscó ante todo la disminución de los riesgos inherentes a la propia transición.⁵¹

Más recientemente, el Estado mexicano ha dado creciente importancia al desarrollo científico y tecnológico, y ha reconocido también la necesidad de participar activamente en la generación de capital humano y científico, así como de tender puentes entre estos sectores y el conjunto de la actividad productiva. Asimismo, se ha puesto en marcha un programa de apoyo a la pequeña y mediana industria. No obstante, y como se señaló antes, la participación directa del Estado en el proceso de diversificación industrial vía la promoción, el financiamiento de la banca de fomento y la asignación de controles cuantitativos acordes con programas de integración industrial, parece haber sido relegada a un segundo plano.

⁵¹ Haggard, *op. cit.*, p. 40. Quienes han estudiado el comportamiento de las exportaciones han reconocido el papel positivo que ha desempeñado el Estado mexicano como su promotor. Gary Gereffi, "Cómo contribuye la industria maquiladora al desarrollo nacional de México y a la integración de América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas, comp., *Liberación económica y comercio libre en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México (en prensa); Ros, "Mexico in the...", p. 28.

El impacto de la liberación en México ha generado opiniones divergentes. El peso que las diversas estimaciones han otorgado tanto a los beneficios derivados de la liberación como a los costos asociados al desplazamiento de la política industrial, ha revelado la ausencia de consenso a propósito de la importancia última de una política industrial. Más aún, resulta comprensible que, luego de un rezago de casi tres decenios, las ventajas de la liberación hayan tenido un efecto magnificador. Ciertamente, la apertura ha eliminado rentas oligopólicas y monopólicas, ha reducido los costos de producción y ha estimulado la reorientación de la inversión hacia actividades de mayor rentabilidad. Más que cuestionar los beneficios inmediatos de la apertura, quienes enfatizan los costos inherentes al abandono de instrumentos de política comercial e industrial cuestionan la compatibilidad de una apertura de *shock* con la generación de ventajas comparativas dinámicas.

En cuanto a los efectos de la liberación sobre la planta productiva, por un lado están quienes ponen un mayor énfasis en los efectos positivos de la apertura en el proceso de ajuste y reconversión de las industrias. Se señala aquí que no sólo muy pocas empresas han sido completamente desplazadas por la competencia industrial, sino que la disponibilidad de insumos a precios competitivos ha reducido los costos de producción y ha permitido la expansión de las exportaciones no petroleras. Asimismo, se resaltan las tendencias hacia la especialización, la creciente utilización de economías de escala y la reorientación de la actividad económica hacia áreas intensivas en mano de obra.⁵²

Por otro lado están quienes sugieren la necesidad de nuevos estudios empíricos que permitan identificar con mayor claridad el conjunto de respuestas de carácter desigual de las diferentes empresas ante la apertura y creciente competencia. En las primeras estimaciones se ha señalado cómo la baja calidad de los insumos y la incertidumbre inherente a la distribución y comercialización han tendido a neutralizar algunos de los efectos positivos de la liberación. Por otra parte, se ha subrayado la vulnerabilidad de la pequeña y mediana industria y su incapacidad

⁵² Javier Beristáin e Ignacio Trigueros, "México", en Williamson, *op. cit.*, p. 59.

para competir con las importaciones, lo que ha llevado al cierre de un número considerable de estas empresas.⁵³ Una última posición sostiene que, a pesar de que las exportaciones no petroleras han continuado creciendo, existe una tendencia hacia el agotamiento de su dinamismo.⁵⁴ Esta tendencia contrasta marcadamente con el dinamismo de la industria maquiladora cuyo valor agregado se ha incrementado en cerca de 40 por ciento.⁵⁵

Sin duda, las críticas más feroces tanto a la política comercial y de inserción internacional como al abandono de políticas regionales e industriales se han centrado, por un lado, en la profundización de las desigualdades regionales entre el norte del país (crecientemente integrado con la economía estadounidense) y un sur eminentemente agrícola y, por el otro, en el riesgo de cancelar tanto el desarrollo de una industria nacional de bienes de capital como de una capacidad tecnológica autónoma.⁵⁶ Ante la visible ausencia de políticas orientadas a la creación de ventajas comparativas dinámicas, se ha señalado que la concentración de la actividad productiva en actividades de ensamble puede llevar a mantener la mano de obra descalificada y los salarios bajos, así como a agudizar los desequilibrios regionales y sectoriales.⁵⁷

⁵³ Víctor Urquidi, "Broader perspectives on development problems", en Brothers y Wick, *op. cit.*, p. 94.

⁵⁴ Entre las causas de este agotamiento, se enfatiza la estrechez del mercado interno en el deterioro de la productividad en la rama manufacturera. Parte del dinamismo de este sector ha estado anclado en la subvaluación de los factores internos, en especial el trabajo. Enrique Hernández Laos y Eduardo Velasco Arregui, "Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 7, julio de 1990, pp. 664 y 665.

⁵⁵ Entre 1985 y 1990, el número de plantas maquiladoras y de personal ocupado en ellas se duplicó, y alcanzaron un total de 1 929 y 461 000, respectivamente. Beristáin y Trigueros, *op. cit.*, p. 166; Ernesto Quintanilla, "Tendencias recientes en la localización de la industria maquiladora", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 9, septiembre de 1991, p. 862.

⁵⁶ Aun antes de la apertura, la estructura industrial mexicana mostraba un claro rezago en la producción local de bienes de capital, no sólo con respecto a economías avanzadas sino también a economías relativamente comparables. A diferencia de Brasil y Corea, que en 1985 cubrían, respectivamente, 80 y 66% de la demanda interna de herramientas y maquinaria, la producción mexicana sólo satisfacía 10% de la demanda de estos productos. Ros, "El debate...", p. 151.

⁵⁷ No sólo el sector de las maquiladoras ha sido una de las experiencias más controvertidas, sino que en la relación entre industria maquiladora y viabilidad de un proyecto industrial nacional se pueden distinguir dos posiciones: la que resalta el predominio de bienes importados en el proceso de ensamble y

El elemento común a los planteamientos críticos acerca de la política comercial se centra en tres observaciones fundamentales: primera, la ausencia de un periodo de tiempo suficiente que permita la adaptación ordenada de las empresas; segunda, el desmantelamiento de las barreras comerciales en un contexto internacional dominado por un creciente proteccionismo; y tercera, la pérdida de dinamismo de la economía estadounidense.

EL TLCAN: LA REDEFINICIÓN DE LAS REGLAS DEL JUEGO

En septiembre de 1990, con el envío de una petición formal para la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el gobierno mexicano daba pasos definitivos hacia la consolidación de la inserción del país en la economía mundial.⁵⁸ El giro radical en la política exterior mexicana hacia una propuesta de libre comercio con Estados Unidos se puede vincular a dos tipos de consideraciones que se complementan mutuamente. Por un lado, es importante recordar cómo la realización del programa de estabilización y ajuste y el nuevo modelo de desarrollo acrecentaron la necesidad de financiamiento externo, como lo sugiere la transformación, hacia 1988, del superávit en déficit comercial. Dicho financiamiento provino, inicialmente, de los efectos de la renegociación de la deuda en 1989 y, posteriormente, de los flujos de IED aparentemente asociados a la propuesta del libre comercio. Los efectos de la renegociación de la deuda bajo el esquema Brady, en 1989, conjuntamente con la acogida favorable de la propuesta mexicana de libre comercio en Washington, ciertamente contribuyeron a reducir las presiones sobre el sector

aquella que identifica su creciente articulación con la industria nacional. Según Gereffi, en el último decenio ha surgido una segunda generación de plantas maquiladoras, que se distinguen por la utilización de formas de producción más sofisticadas, el mayor empleo de mano de obra masculina y una mayor vinculación con la planta productiva nacional, reflejada en el mayor contenido de insumos locales. Sklair sostiene, en cambio, que la proporción de insumos locales es aún limitada. Gereffi, *op. cit.*; Leslie Sklair, *Assembling for development: the maquila industry in Mexico and the US*, Londres, Unwin Hyman, 1989.

⁵⁸ Robert Pastor, "Salinas takes a gamble", *The New Republic*, 10 de septiembre de 1990.

externo de la economía.⁵⁹ Aun cuando el déficit en la cuenta corriente ha mantenido una tendencia hacia el alza y las importaciones han crecido más rápidamente que las exportaciones, el ingreso de capitales y de IED han permitido financiar este déficit e incrementar las reservas del Banco de México. La relación entre el comportamiento de la IED en México y la inserción del país en la economía global, mediante la creación de una zona norteamericana de libre comercio, ha sido ampliamente aceptada.

Esta relación ha sido especialmente reconocida por aquellos que han subrayado la importancia de la predecibilidad y certidumbre en la generación de esa mercancía extraña que es la confianza.⁶⁰ No obstante, y aun cuando a finales de 1990 el incremento en la IED convertía a México en el primer receptor de América Latina, en 1992 la inclusión del TLCAN en la contienda electoral estadounidense introducía un nuevo factor de inseguridad, con claras repercusiones sobre el comportamiento de los flujos financieros.⁶¹

En el segundo grupo de consideraciones es importante destacar sobre todo la vulnerabilidad de las exportaciones mexica-

⁵⁹ Las opiniones acerca de esta negociación muestran diferencias importantes. La posición intermedia acepta que no se logró la reducción esperada, pero enfatiza el impacto positivo que aquella tuvo sobre la confianza, la reducción de las tasas de interés y el regreso de capitales. Para poder revertir la transferencia negativa de recursos, y no sólo detenerla, la reducción debía haber sido mayor (de cerca de 50%; según Wijnbergen, la reducción combinada en el caso mexicano fue de 26.4%), o bien era necesario abrir nuevas fuentes de liquidez. Esta oferta dependería del comportamiento de actores como las transnacionales, los gobiernos de países industrializados y las agencias financieras internacionales. Véase, Oxford Analytica, *op. cit.*, p. 231; Sweder van Wijnbergen, "The Mexican debt deal", *Economic Policy*, vol. 6, núm. 1, abril de 1991; y los comentarios de Richard Portes a este artículo, en la revista citada. Para una relación de las diversas opiniones sobre la aplicación del Plan Brady a México, véase Williamson, *op. cit.*

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Ramírez de la O, *op. cit.*, p. 19.

⁶¹ Aparentemente, en 1992 se había logrado ya 90.1% de la meta sexenal de captación de IED, equivalente a 21 743.5 millones de dólares EU. La distribución por países está encabezada por Estados Unidos (35.9%) y Gran Bretaña (18.7%). Ahora bien, del total, cerca de 49% ha estado representado por IED en cartera, especialmente en plazos cortos. De ahí que algunos analistas subrayen el carácter especulativo de estos flujos y la brecha que existe entre la dinámica de los mercados financieros y la del aparato productivo. *El Financiero*, 12 de mayo y 7 de julio de 1992; Sidney Weintraub, "La balanza de pagos mexicana", *El Economista*, 12 de octubre de 1992.

nas ante el creciente proteccionismo en las economías avanzadas y, más específicamente, en Estados Unidos.⁶² De manera similar a la forma en que la discusión de propuestas proteccionistas por el Congreso de Estados Unidos, en 1985, llevara al gobierno canadiense a aceptar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) en 1987, la entrada en vigor del mismo, en 1989, despertó el temor del gobierno mexicano.⁶³ Por otra parte, no es difícil imaginar la reacción ante la creciente competencia para acceder a los mercados europeos, resultado tanto de la inserción de los países de Europa Oriental en la economía internacional como de la transformación de la “euroesclerosis” en “eurooptimismo”, a partir de la firma del Acta Única Europea (*Single European Act*), en 1985. Estos temores se vieron reforzados por los pronósticos del posible comportamiento de la IED a raíz de los procesos de cambio iniciados por las revoluciones de los países de Europa del Este, en 1989.

A la luz de estas consideraciones, se puede afirmar que la propuesta mexicana de 1990 tuvo un carácter claramente defensivo. La apertura comercial de México a lo largo del decenio de los ochenta se inscribió en el contexto del creciente uso de barreras no arancelarias, de ahí que la nueva estrategia de promoción de las exportaciones impusiera la necesidad de asegurar el acceso a los mercados internacionales y en especial al estadounidense.

El cambio en las tendencias internacionales hacia el comercio regulado ha sido consecuencia de la caída en la demanda global, resultado a su vez de la combinación de los límites naturales al consumo, de la creciente sustitución de materias primas y de la presión ejercida por el mayor dinamismo de las naciones de reciente industrialización (NRI).⁶⁴

⁶² Véase, por ejemplo, la presentación de Jaime Serra Puche y los artículos de Mario Ojeda y Luis Rubio en la publicación de Secofi, *op. cit.*

⁶³ La desviación de comercio que se esperaba a raíz de la firma del ALC fue estimada en diversos estudios y parece, en efecto, haber influido en la decisión de 1990. Vega, “The North American...”, p. 4.

⁶⁴ Las barreras no arancelarias incluyen comercio intrafirma regulado, carteles internacionales, acuerdos de distribución de mercados (textiles, astilleros y acero en países desarrollados) y controles nacionales, como cuotas *anti-dumping*, controles administrativos, requisitos legales y controles voluntarios de

Los efectos de este “neoproteccionismo” sobre el comercio mundial, en general, y sobre la capacidad exportadora de las NRI, se han reflejado en dos ámbitos. En primer lugar, y aun cuando en principio no parece haber afectado significativamente al volumen del comercio mundial, sí ha tenido claros efectos sobre su comportamiento. No sólo han predominado las redes de negociación bilateral entre corporaciones, corporaciones y gobiernos, y entre gobiernos, sino que el acceso y la participación en los mercados han reflejado también una mayor relación con la presencia de acuerdos comerciales restrictivos, de naturaleza crecientemente regional. Si bien es cierto que las NRI han mostrado gran flexibilidad ante el neoproteccionismo, también es cierto que han utilizado cada vez más el acceso a su propio mercado como instrumento de negociación.⁶⁵ En realidad, fue la creciente competencia japonesa y el temor de verse aislado del mercado estadounidense lo que llevó a Canadá a aceptar la firma del ALC.⁶⁶ De manera similar, es posible que ciertas consideraciones de orden “defensivo” hayan desempeñado un papel determinante en la decisión del gobierno mexicano de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

En efecto, la negociación de un TLCAN con los vecinos del norte ha sido explicada en varias ocasiones sobre la base del acceso al mercado norteamericano y del alcance de reglas claras en el intercambio comercial entre estos países. Aunque ésta bien pudo haber sido una justificación razonable en favor del libre comercio, lo cierto es que los esfuerzos por tender puentes entre los acuerdos comerciales del sexenio de De la Madrid y la decisión de participar de lleno en una zona de libre comercio en América del Norte resultan poco convincentes.

exportación. S. Page, “The revival of protectionism and its consequences for Europe”, *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1981; y Strange, “Protectionism and world politics”, *International Organization*, primavera de 1985.

⁶⁵ Strange, *ibidem*; Diana Tussie, “Trading in fear? US hegemony and the open world economy in perspective”, en Murphy y Tooze, *The new international...*, p. 86.

⁶⁶ Durante 1985, numerosas propuestas para facilitar la obtención de protección frente a la competencia de las exportaciones fueron consideradas por el Congreso de Estados Unidos. Strange, “An eclectic...”, p. 45; Vega, “The North American...”, p. 2.

Es probable que el supuesto de la continuidad haya sido una respuesta a la necesidad de dar un sentido de dirección a la inserción de México en la economía mundial, vía el TLCAN; pero también fue una justificación al cambio en la posición tradicional de México frente a su vecino del norte. Aunque claramente vinculadas, en este esfuerzo por dotar de cierta racionalidad y continuidad a la decisión de negociar un TLCAN se pueden distinguir dos grandes vertientes: en primer lugar están los argumentos que apuntan hacia una recomposición de las relaciones con el vecino del norte y su transformación en una “relación especial”, en la que México pueda al fin sentir confianza. Una segunda vertiente es aquella que ha puesto énfasis en el papel de la liberación comercial como paso indispensable en los esfuerzos de la política económica por consolidar el proceso de “transformación estructural”. El TLCAN no es, pues, sino el corolario de este proceso de liberación comercial.

Cualquiera que sea la línea de interpretación que se adopte, es interesante señalar que los argumentos presentados por ambas posiciones constituyen, más que la secuencia lógica de un programa, lecturas *a posteriori* que dan orden y dirección a un conjunto de decisiones. La determinación en favor de un TLCAN ha sido presentada no como una alternativa impuesta en parte por las circunstancias, sino como resultado de una estrategia previamente diseñada. De ser así, la evidencia disponible parece sugerir que esta estrategia se concretó en una liberación de la economía que ha dejado en manos del mercado el logro de la competitividad internacional. Esta posición es perfectamente congruente con los supuestos de la estrategia de señales del mercado y, en consecuencia, con la aceptación de la incapacidad de las economías nacionales para oponer cualquier tipo de resistencia a las señales del mercado internacional. Si antes se insistía en la diversificación y en la necesidad de abrir márgenes de autonomía, hoy, en cambio, se resaltan las ventajas de la vecindad así como el cambio cualitativo en la relación bilateral.

Además de las ventajas de la vecindad, es importante recordar otro tipo de consideraciones que pudieron ejercer alguna influencia en esta decisión. Si bien es cierto que tanto la vinculación entre la economía mexicana y la estadounidense como la

elevada concentración del comercio exterior de México en el vecino del norte tienen antecedentes históricos de casi un siglo, a lo largo de ese periodo uno de los objetivos fundamentales de diferentes gobiernos mexicanos fue, justamente, el acotamiento y la reducción de dicha dependencia. Sin embargo, la reorientación de la estrategia de desarrollo en favor de la promoción de las exportaciones ha tenido como saldo la agudización de esta dependencia en relación con un solo mercado. Las tendencias crecientes hacia el comercio regulado y restrictivo entre las economías desarrolladas, así como la presión que la competencia internacional ha impuesto sobre el acceso a los mercados, despertaron el interés y la preocupación de los encargados de la política económica. Los esfuerzos de México por promover las exportaciones no tradicionales se vieron crecientemente obligados a competir con los de un número considerable de países.⁶⁷

El empeño del gobierno mexicano por alcanzar una mayor transparencia en el intercambio comercial entre México y Estados Unidos y garantizar por esta vía el acceso al mercado estadounidense fue sin duda un factor dominante en la negociación de numerosos acuerdos comerciales durante el decenio de los ochenta.⁶⁸ Como se ha visto, la necesidad de garantizar mercados para las exportaciones ha estado asociada al proceso de internacionalización de la economía mexicana. En efecto, “la salud económica de México” dependió más que nunca de la escena internacional, pero, sobre todo, del grado de apertura de la economía estadounidense.⁶⁹

⁶⁷ Estos productos incluyen las manufacturas, los servicios y los “nuevos productos primarios”. La demanda de estos productos parece enfrentarse a limitaciones derivadas del reducido tamaño del mercado de estos bienes con contenido suntuario, del proceso de sustitución de productos naturales y del impacto negativo de la competencia sobre los precios de las exportaciones. Oxford Analytica, *op. cit.*; French-Davis, “Ventajas comparativas dinámicas”, en CEPAL, *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990, pp. 25-30.

⁶⁸ Los antecedentes más importantes son el acuerdo comercial de 1942, posteriormente revocado; el complicado Sistema Generalizado de Preferencias, de 1974; y el convenio textil de 1975, parte integral del Acuerdo Multifibras de 1973. Herminio Blanco, “Naturaleza y alcance del Tratado de Libre Comercio”, en Secofi, *op. cit.*, p. 153.

⁶⁹ Sidney Weintraub, “Industrial integration policy: US perspective”, en Weintraub *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

Si bien los acuerdos comerciales de los ochenta dotaron, en efecto, de un marco jurídico al intercambio comercial entre México y Estados Unidos, resulta difícil encontrar en ellos un hilo conductor que explique la decisión de negociar un TLCAN. Ciertamente, en su conjunto, y dada la dependencia del sector exportador con respecto al vecino del norte, esos acuerdos buscaron regular el intercambio comercial, pero por separado respondieron a consideraciones particulares.

El Entendimiento Bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios, de 1985, fue una respuesta al creciente uso de medidas restrictivas por parte de Estados Unidos y extendió la “prueba de daño” a las exportaciones mexicanas. Este acuerdo fue renovado en dos ocasiones, pero lo que quizás es más importante es que su realización dejó entrever la voluntad del gobierno estadounidense de comprobar el daño de las exportaciones mexicanas antes de aplicar impuestos compensatorios. Aunque el número de casos se redujo de 27 en el periodo 1980-1985, a dos entre 1988 y 1991, México se comprometió a cambio a no subsidiar sus exportaciones. Por lo que toca al acuerdo de restricción voluntaria o de cuotas de acero, de 1984 y al de textiles de ese mismo año, si bien permitieron la asignación de cuotas a México (así como a otros países), ambos son también piezas clave del proteccionismo sectorial estadounidense.⁷⁰

Quizá fue el entendimiento —relativo a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión que condujo en 1989 a la firma del Acuerdo sobre Comercio e Inversión— lo que reveló más claramente las intenciones de ambos gobiernos de alentar la integración económica. Pero, más allá del interés mostrado por ambas partes en la administración de la integración, lo cierto es que este entendimiento tuvo también un segundo objetivo, que fue abiertamente recono-

⁷⁰ Los sectores protegidos son el textil, el del acero y la industria automotriz, pero también se asignan subsidios sustanciales a la agricultura y a la industria de defensa. Su racionalidad puede responder a consideraciones de seguridad, de empleo, de reestructuración industrial, o bien a presiones políticas efectivas. William Cline, “US trade and industrial policy: the experience of textiles, steel and automobiles”, en Paul R. Krugman, *Strategic trade policy and the new international economic*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1986, pp. 215 y 225.

cido: evitar restricciones que pudieran amenazar los ingresos por exportaciones, y en consecuencia, el servicio de la deuda.

Asimismo, el interés en el manejo de la integración se expresó a raíz de las negociaciones para la firma del ALC entre Estados Unidos y Canadá. Estas negociaciones atrajeron la atención de numerosos especialistas, tanto en México como en Estados Unidos, y fomentaron también la discusión del tema. No obstante, la posibilidad de un TLCAN no era aún previsible.⁷¹ Es importante recordar de nuevo que el objetivo fundamental de México en la negociación de los acuerdos comerciales de los años ochenta estuvo asociado, por un lado, al surgimiento de una economía exportadora y, por el otro, al temor de los posibles efectos negativos del proteccionismo de las economías avanzadas. Incluso en 1989, las propuestas mexicanas con respecto a la negociación de algún acuerdo comercial con Estados Unidos continuaron inclinándose en favor de una liberación sectorial.⁷²

La interpretación de la decisión en favor del libre comercio con Estados Unidos, como resultado de acuciosas consideraciones, se inscribe también dentro del marco de una economía global que en México, como en la mayor parte de los países, ha hecho patente la necesidad de una mayor vinculación con la economía internacional. Estos cambios, los efectos de una realidad internacional que justamente porque modifica las fronteras clásicas de la soberanía estatal inspira una profunda cautela, han dado lugar a un debate entre posiciones "tradicionalistas", celosas de las viejas aspiraciones de autonomía, y "modernistas", deseosas de acelerar y consolidar la inserción de México en la economía internacional. Esta última ha dado, tanto en la política económica como en la política exterior, una serie de pasos que no sólo allanaron el camino sino que crearon las condiciones

⁷¹ Véase, por ejemplo, Pedro Castro Martínez, "México y la política comercial estadounidense", *Foro Internacional*, vol. xxx, núm. 3, enero-marzo de 1990, p. 490; Weintraub, *Free trade between Mexico and the US*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984, p. 186; Claudia Ávila, "El mercado de América del Norte: espacio económico para México", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, julio de 1991.

⁷² Ésta fue, de hecho, la posición de la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Véase el informe de esta Comisión, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

necesarias para lograr la inserción. De manera similar a como ocurriera con la decisión de España de integrarse en Europa, la determinación de crear un área de libre comercio ha sido presentada como el corolario de la decisión de México de abrirse al mundo. Sin embargo, y a la luz de los argumentos esbozados hasta aquí, es probable que esta decisión haya sido influida también por las dificultades enfrentadas a lo largo del proceso de consolidación de un modelo exitoso de crecimiento anclado en las exportaciones.

MÉXICO Y ESPAÑA: DE LA INSERCIÓN A LA INTEGRACIÓN

Las reacciones en contra del proceso de apertura eran en buena medida previsibles. Lo que se discute no es tanto el hecho de que esta decisión haya carecido de suficientes razones, sino la manera y la velocidad con que la apertura fue llevada a cabo. Quizá lo que más se le ha reprochado ha sido su premura y la aparente falta de dirección. La decisión del gobierno mexicano de “abrirse al mundo” ha sido en ocasiones comparada con la inserción de España en la economía internacional. Este símil ha estado en buena medida motivado por la referencia al caso español en algunas de las justificaciones de las autoridades mexicanas acerca del mantenimiento de altos déficit en su cuenta corriente. Pero la experiencia española ha sido también citada por aquellos que ven en México una fuerza dinámica (similar a la representada por la ampliación mediterránea de la CEE), que puede servir como palanca de cambio y crecimiento de la economía norteamericana.⁷³ Sin duda, la validez última de estas comparaciones reside tanto en las similitudes como en las diferencias entre las experiencias española y mexicana. Una somera revisión nos permitirá contrastar estos procesos de inserción, pero también el trasfondo de la discusión entre “tradicionalistas” y “modernistas”. Como se apreciará en las siguientes líneas, es probable que las diferencias

⁷³ Peter Morici, “Regionalismo en el sistema internacional de comercio y las relaciones México-Estados Unidos”, en Gustavo Vega C., comp., *México ante el libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1991, p. 86.

entre la inserción española y la mexicana en la economía internacional sean más importantes que sus similitudes.

Dos son quizá las similitudes más importantes. La primera y más obvia es el carácter mismo de los procesos de inserción, mediante la mayor vinculación a espacios económicos regionales, aunque de muy distinta naturaleza. La segunda semejanza hasta ahora enfatizada por los encargados de la política económica en México ha residido en el financiamiento del déficit en cuenta corriente mediante inversión extranjera, transferencias de divisas de trabajadores nacionales en el extranjero y, en el caso concreto de España, mediante los ingresos provenientes del auge turístico.⁷⁴

Entre las diferencias cabe destacar, en primer lugar, el contexto de una inserción que supuso la integración de España en un mercado común cuya vitalidad había quedado demostrada a lo largo de más de tres decenios.⁷⁵ En segundo lugar, el hecho de que la transición a la democracia en España prácticamente aseguró su adhesión a la CEE y, en esa medida, ofreció a los inversionistas una predecibilidad nada despreciable. En tercer lugar, España contó con un amplio periodo que le permitió adaptarse a las nuevas condiciones derivadas de su inserción. A pesar de que las bases que convertirían a España en una plataforma de exportaciones fueron establecidas antes de la muerte de Franco, la

⁷⁴ El mercado de valores experimentó un auge simultáneamente con el ingreso de España en la CEE, y los flujos de capital se incrementaron en forma exponencial. En 1984, tres compañías multinacionales dominaban las exportaciones (Ford, IBM y GM), a la vez que inversiones japonesas utilizaron de manera creciente a España como trampolín para acceder a los mercados de Europa Occidental. Jonathan Story y Benny Pollack, "Spain's transition: domestic and external linkages", en Pridham, *op. cit.*, pp. 139-141; José Viñals *et al.*, "Spain and the 'EC cum 1992' shock", en Christopher Bliss y Jorge Braga de Macedo, *Unity and diversity in the European economy. The Community's Southern frontier*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 151.

⁷⁵ La CEE surgió en el decenio de los cincuenta, como respuesta a una serie de preocupaciones claramente políticas. Aun cuando los medios fueron económicos, el aura política que envolvió a este proyecto no sólo le otorgó una identidad, sino también un propósito. Véase Françoise Duchène, "Less or more than Europe? European integration in retrospect", en Colin Crouch y David Marquand, comps., *The politics of 1992. Beyond the single European market*, Oxford, Basil Blackwell, 1991, p. 19; y Barry Buzan *et al.*, *The European security order recast. Scenarios for the post cold war era*, Londres, Printer Publishers, 1990.

aceptación de la candidatura española para ingresar en la CEE en 1977, otorgó tanto a la política económica como a la política exterior una unidad de propósitos. Las negociaciones oficiales comenzaron en 1979, y dos años después se daba inicio a un ambicioso programa de ajuste industrial, se reorientaba el crecimiento hacia la promoción de las exportaciones y se creaba una agencia especial encargada de las relaciones con la CEE.⁷⁶

Aunque en el caso mexicano se podría en principio argumentar que las reformas estructurales echadas a andar desde inicios del decenio de los ochenta fueron equiparables a los cambios introducidos en la economía española en vísperas de su adhesión a la CEE, lo cierto es que la opción del libre comercio con Estados Unidos no formó parte del paquete de reformas sino hasta el cambio de decenio. A diferencia de España, tan sólo en el curso de dos años, entre agosto de 1990 y julio de 1992, se hace pública la intención del gobierno de Salinas de negociar un TLCAN, se crea la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio y se concluye la negociación del mismo.⁷⁷

Una cuarta diferencia se refiere al sustento de la reincorporación de España a Europa sobre un amplio consenso de la opinión pública, que asoció la inserción con el reforzamiento del prestigio internacional de España. Si los partidos políticos mostraron diferencias en cuanto al ingreso de España en la OTAN, en el caso de la CEE, apoyaron de manera unánime la adhesión. Por otra parte, y aun cuando el ingreso en la CEE se retrasaría considerablemente, éste no sólo permitió la adaptación de la economía española sino que hizo posible una serie de negociaciones que permitieron al gobierno español la identificación de intereses comunes con distintos miembros de la Comunidad. En un principio, España jugó la carta inglesa de la ampliación como freno a la profundización, posteriormente compartiría con países como Italia un interés común en el reforzamiento de las insti-

⁷⁶ El programa de reindustrialización estuvo anclado en dos componentes básicos: la elevación de la productividad y la restitución de los márgenes de ganancia en la industria textil, de astilleros y del acero.

⁷⁷ La Comisión Intersecretarial estuvo integrada por la Secofi, la SRE, la SHCP, la SPP, la STPS, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y el Banco de México. Jaime Zabludovsky, "El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Secofi, *op. cit.*, pp. 178-183.

tuciones comunitarias, pero, quizá más importante, en la obtención de fondos estructurales. La capacidad negociadora del gobierno español en su adhesión a la CEE se manifestó también en el manejo que el gobierno socialista hizo de su adhesión definitiva a la OTAN en su incorporación a la CEE.

De manera similar, la legitimidad de que gozó el gobierno socialista desde 1982 fue un factor de peso en la capacidad negociadora de la parte española. Mientras que el gobierno de Suárez había intentado apresurar el ingreso de España en la CEE con el fin de reconstituir su legitimidad interna, el gobierno de Felipe González contó con el margen necesario para dejar en claro que su meta fundamental no era sólo lograr el ingreso sino también asegurar las mejores condiciones.

En claro contraste con la experiencia española, en el caso mexicano la iniciativa del libre comercio se inserta en un contexto de cambio político y de considerable incertidumbre. Si bien es cierto que la oposición al TLCAN, en especial del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se ha matizado y quizás hasta cierto punto desvanecido, lo cierto es que, a diferencia de España, esta iniciativa no se ha visto anclada en una amplia legitimidad electoral. Por último, la calma relativa que caracterizó el ingreso de España en la CEE contrasta también con la premura que acompañó al proceso de negociación del TLCAN.

Por supuesto que la adhesión de España a la CEE también implicó costos que quedaron de manifiesto en algunas de las condiciones que España se vio obligada a aceptar para conseguir su ingreso.⁷⁸ No obstante, y como se ha visto, desde el inicio de las negociaciones informales en 1977 hasta 1986, fecha de su ingreso, España contó prácticamente con un decenio para preparar su reinsertión en Europa. Por último, de particular relevancia es el hecho de que, de manera simultánea a que el Consejo Europeo acordara el acceso de España a la CEE, se decidía también la expansión propuesta por Bonn desde 1983 de los fondos comunita-

⁷⁸ En especial, en el compromiso de eliminar las barreras comerciales en un plazo máximo de tres años, en el establecimiento de cuotas a productos en los que España gozaba de ventajas comparativas, así como en los retrasos (plazo de transición de diez años), para el libre acceso de frutas y vegetales al mercado europeo.

rios. Se aseguraba así la generación de los recursos necesarios para hacer frente a los costos asociados a la ampliación. Ésta es, sin duda, una de las diferencias más importantes de las inserciones de México y España en la economía internacional.⁷⁹

Los términos relativamente ventajosos que España consiguió para su ingreso en la CEE, así como las condiciones favorables que acompañaron la inserción de España, tanto en términos de precios de energéticos como de un periodo de expansión económica de las economías europeas, se vieron reflejados en la respuesta positiva del conjunto de la economía española. Sin embargo, más recientemente, algunos indicadores han suscitado dudas acerca de la capacidad de esta economía para hacer frente a la competencia externa. Algunos de estos indicadores muestran similitudes con la liberación mexicana y podrían acaso servir como puntos de referencia. El primer y más obvio indicador fue el deterioro paulatino de la balanza comercial y de la cuenta corriente. Mientras que en los años comprendidos entre 1985 y 1988 las importaciones siguieron una tendencia al alza de 17.6 a 25.6% del PIB, las exportaciones tendieron a estancarse en cerca de 21% del PIB. Esta pérdida de dinamismo de las exportaciones ha sido explicada en parte como resultado de la apreciación de la peseta, del fin del tratamiento preferencial en el acceso al mercado comunitario y de las crecientes limitaciones que España ha enfrentado para apoyar la promoción de las exportaciones. Si bien la productividad se ha visto presionada por la tendencia al incremento de los salarios, ésta ha continuado creciendo gracias al ingreso sostenido de flujos de capital y a la ejecución de reformas estructurales. El déficit ha sido financiado, en efecto, mediante la entrada de flujos de capital de largo plazo y la reimplantación en 1987 de controles a los flujos de capital de corto plazo. No obstante, al menos en lo que concierne a la IED, ésta ha

⁷⁹ En los últimos diez años, la CEE ha duplicado sus fondos de desarrollo regional a cerca de 5 000 millones de ecus. Además, recientemente se ha discutido una propuesta para incrementar en 50% el fondo de transferencias regionales. Citado en Vega, "The North American...", p. 23; y Niels Thygesen, "Economic analysis of the European market and of the transition to economic and monetary union", ponencia presentada en el seminario "Derecho y economía de la integración a la luz de la experiencia europea", México, El Colegio de México, 1992.

sido crecientemente canalizada hacia el sector de bienes raíces y de servicios financieros, en detrimento del sector productivo.⁸⁰

En el caso de México, si bien en los años comprendidos entre 1983 y 1988 la balanza comercial mantuvo saldos con superávit, éstos se redujeron de 12 394 a 933 millones de dólares. A partir de 1989, el saldo negativo de la balanza comercial mantiene una tendencia al alza que se calcula llegará a cerca de 18 000 millones de dólares en diciembre de 1992.⁸¹ En efecto, el dinamismo que las exportaciones mexicanas mantuvieron entre 1985 y 1988 ha caído en un estancamiento. Entre enero y agosto de 1992, el crecimiento de las exportaciones apenas alcanzó 1.2%, y las proyecciones para el final del año no rebasan 8%.⁸² En cambio, las importaciones han crecido de manera acelerada.⁸³ En forma similar a como ocurre en España, el mantenimiento de salarios moderados (que, a la vez que permitan mantener la competitividad de la economía, sirvan para atraer la IED) y el logro de una mayor eficiencia en los mercados de trabajo y de capitales, serán un factor clave en la consolidación del proceso de “transformación estructural”.⁸⁴ Ahora bien, existe una diferencia importante entre una estrategia de mano de obra barata y una política de salarios moderados que, apoyada en una estructura de “producción en se-

⁸⁰ Aun cuando México mostró en un inicio interés por obtener un trato preferencial para su sector financiero (como fue el caso de España cuando su ingreso en la CEE), dadas las dificultades históricas para imponer controles a los flujos financieros, dicho interés obedeció a la provisión de un periodo que permitiera al recién reprivatizado sector financiero consolidar su competitividad. Viñals *et al.*, *op. cit.*, pp. 199-205; y Vega, “The Free Trade...”, p. 20.

⁸¹ *El Financiero y El Economista*, 14 de octubre de 1992.

⁸² Entre enero y mayo de 1992, las exportaciones totales mantuvieron un crecimiento de tan sólo 0.4%. *La Jornada*, 24 de agosto de 1992; *El Economista*, 14 de octubre de 1992; y *El Financiero*, 15 de octubre de 1992.

⁸³ Las explicaciones de esta tendencia en la industria manufacturera han subrayado la estrechez del mercado interno, el prolongado descuido de los mercados de exportación y la subvaluación de los factores internos y, en especial, del trabajo. Véase Enrique Hernández Laos y Edur Velasco Arregui, “Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985”, *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 7, julio de 1990, pp. 664 y 665.

⁸⁴ Estrategias de crecimiento fincadas en la promoción de las exportaciones enfatizan el papel de las exportaciones en la industrialización tardía y su capacidad para mantener salarios moderados y propiciar atmósferas favorables al ahorro. Hall, “Introduction”, p. 20.

rie-flexible” y en un conjunto de políticas sociales, haga posible el incremento gradual de los salarios.⁸⁵

Como ocurriera con la evaluación tanto del modelo de sustitución de importaciones como de la política exterior del “activismo”, el nuevo *momentum* en favor de la inserción de México en la economía global y de una política exterior fincada en la idea de una relación especial con Estados Unidos, será en última instancia juzgado en términos de su eficacia económica y administrativa, pero también de su viabilidad política. Es probable que, una vez abierto el curso al cambio, se logre encontrar una posición intermedia que concilie los extremos y establezca un nuevo equilibrio entre una intervención costosa e ineficiente del Estado y una liberación desenfrenada. Sólo mediante la construcción de un nuevo compromiso resultará previsible la articulación de las coaliciones políticas que, al dar sustento a las nuevas políticas, garanticen su viabilidad.

ESTADOS UNIDOS Y EL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

Las primeras expresiones del interés estadounidense en la creación de un área norteamericana de libre comercio estuvieron vinculadas a consideraciones de seguridad energética. Las propuestas de libre comercio de finales de los setenta y principios de los ochenta reflejaron el cambio en la posición de México dentro de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos.⁸⁶ Estas iniciativas fueron finalmente abandonadas en medio del deterioro de la relación bilateral, consecuencia, primero, de las complicaciones suscitadas por la venta de gas a Estados Unidos y, posteriormente, por las secuelas de la crisis de la deuda, así como

⁸⁵ Según Piore, en el caso de México y Estados Unidos, dada la competencia real por empleos de bajos salarios, esta combinación de “producción en serie-flexible” será indispensable para lograr la aceptación política del libre comercio. Véase el trabajo de Piore, en Vega, comp., *México ante...*, pp. 249-253.

⁸⁶ Hacia finales de los años setenta, las proyecciones acerca de la creciente demanda de petróleo, aunadas al control de la OPEP sobre la oferta, fueron percibidas como fuentes de inestabilidad nacional e internacional. Las reservas petroleras mexicanas apenas descubiertas representaron una fuente de seguridad. Fagen, *op. cit.*, pp. 42-48.

por la creciente “ideologización” de la política exterior estadounidense, bajo la administración de Reagan.⁸⁷ En efecto, y pese a los esfuerzos del gobierno de De la Madrid, el deterioro de la relación bilateral adquirió tintes crónicos, prácticamente hasta el cambio de gobierno en ambos lados de la frontera.

Una segunda fase de la consideración en Washington de la opción del libre comercio para América del Norte se inscribe en el más amplio contexto del replanteamiento de los intereses de Estados Unidos. Tal reconsideración ha respondido, por un lado, a la magnitud de los cambios en la escena internacional a lo largo del decenio de los ochenta y, por el otro, a las enormes dificultades que Washington ha tenido que enfrentar en los últimos decenios, en sus esfuerzos por recuperar su posición internacional.

Hacia el final del periodo de la administración de Reagan, se asumía de manera creciente la erosión, para muchos irreversible, del liderazgo internacional de Estados Unidos. La inminencia de una nueva “era internacional” no sólo llevaría a revivir el viejo dilema entre aislacionismo e internacionalismo, sino que impondría la necesidad de una redefinición de los compromisos internacionales de Estados Unidos. Se reconocía, asimismo, que el liderazgo de esta potencia en la economía mundial dependería en buena medida de su capacidad para sanear su propia economía. La necesidad de poner alto y revertir la creciente debilidad de la economía estadounidense, mediante el diseño de estrategias económicas de largo plazo, fue identificada como uno de los retos inmediatos de la política exterior.⁸⁸ No obstante, y como ocurriera en el decenio de los treinta, los asuntos económicos han sido subsumidos a la polémica tradicional entre aislacionistas e internacionalistas. Como entonces, la élite política estadounidense ha permanecido dividida ante la disyuntiva de buscar solucio-

⁸⁷ Para un análisis más detallado de esta visión negativa, véase, por ejemplo, Wayne Cornelius, “Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987”, *Foro Internacional*, vol. xxix, octubre-diciembre de 1988.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Henry Kissinger y Cyrus Vance, “Bipartisan objectives for American foreign policy”, *Foreign Affairs*, vol. 66, núm. 5, verano de 1988, pp. 900-910.

nes fincadas en la cooperación internacional o bien de abocarse de lleno a una recuperación desde dentro.⁸⁹

En efecto, las reacciones estadounidenses ante la creciente competencia internacional tendieron a articularse en torno a dos ejes fundamentales: el aislacionismo y el internacionalismo. Según la primera, Estados Unidos debía dar prioridad a sus problemas internos, optar por proteger su propia base industrial, apoyar a las industrias más competitivas y maximizar la eficiencia e innovación en sus industrias estratégicas.⁹⁰ La segunda posición ha cuestionado, en cambio, la viabilidad y conveniencia de una estrategia "neomercantilista" y se ha inclinado, en cambio, por esquemas que, apoyados en la cooperación internacional, lleven a la recuperación económica mundial.

Asimismo, esta polémica ha sido agudizada por los efectos del fin de la guerra fría sobre la posición de Estados Unidos en el ámbito internacional. A diferencia de periodos de alta tensión, en los que la presencia de amenazas "nítidas" sirvió como elemento cohesionador de las diferentes posiciones en torno a la seguridad y a la responsabilidad internacional de Estados Unidos, desde finales del decenio de los ochenta, la percepción de amenazas más bien distantes y difusas, así como el predominio de una atmósfera de incertidumbre, ha tenido un efecto polarizador en el debate acerca del futuro de Estados Unidos. La ausencia de una frontera clara, como existía durante los periodos de guerra fría, entre la alta y la baja política, ha inhibido la generación de un consenso interno que dé dirección y rumbo a la posición de Estados Unidos en el ámbito internacional.⁹¹ Aun cuando existen fuerzas importantes que empujan hacia la definición del papel internacional de Estados Unidos, también es cierto

⁸⁹ Otras similitudes interesantes incluyen la brecha entre una retórica internacionalista y políticas de corte nacionalista, el *impasse* entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y su efecto paralizador sobre la política exterior. Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American foreign policy 1932-45*, Nueva York, Oxford University Press, 1979, p. 38.

⁹⁰ Theodore H. Moran, "International economics and national security", *Foreign Affairs*, vol. 65, núm. 5, invierno de 1990, p. 82.

⁹¹ Esta opinión ha sido compartida también por Schlesinger. James Schlesinger, "New instabilities, new priorities", *Foreign Policy*, núm. 85, invierno de 1991.

que los sentimientos introspectivos han impuesto un obstáculo adicional a la generación de dicho consenso.⁹²

Como se apuntó, al final del decenio de los ochenta la disyuntiva aislacionismo/internacionalismo ha dado cuenta tanto de la creciente competencia internacional como de una “compleja y desordenada escena internacional”. Aun cuando la administración de Bush ha esbozado una respuesta global con su propuesta para un “nuevo orden mundial”, no sólo el orden emergente parece organizarse alrededor de tres polos principales (Estados Unidos, Japón y la CEE), sino también en función de una dinámica que contraponen orden y desorden. En esta dinámica, la prioridad fundamental de cada polo es la generación de orden en su propia área y, el mayor reto, el logro de respuestas creativas a la inestabilidad.⁹³

En lo que respecta a Estados Unidos, estos desarrollos han suscitado un profundo debate no sólo en lo que atañe a sus responsabilidades como gran potencia, sino también en relación con sus obligaciones como polo de área. Y es éste el tema que aquí más nos interesa. La discusión en el plano del área se ha centrado en dos grandes alternativas, en algún sentido equiparables al dilema aislacionismo/internacionalismo. En primer término, una opción de carácter defensivo que pretende ignorar el “desorden” al otro lado de la frontera, y la “constructiva” que se inclina hacia la promoción del desarrollo económico y político en su esfera de influencia. Como en el plano global de la política internacional, las opciones regionales han movido el péndulo de la necesidad de mantener una participación activa regional a aquella que reclama la prioridad de los asuntos internos.

La primera posición ha enfatizado tanto la necesidad como la oportunidad de replantear las relaciones con el vecino del sur. Entre las razones que han dado sustento a este argumento se encuentran (como ocurriera en la discusión sobre libre comercio

⁹² Esta presión ha respondido, como en ocasiones anteriores, a un sentimiento de responsabilidad internacional, derivado del estatus de gran potencia, pero también a una nueva necesidad estratégica, resultado de la creciente inestabilidad internacional.

⁹³ Lawrence Freedman, “Order and disorder in the new world”, en “America and the world 1991/92”, *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1, 1992, p. 37.

con Canadá) la creciente competencia internacional, la mayor dificultad que Estados Unidos ha encontrado para la defensa de sus intereses en el marco multilateral del GATT, las ventajas que pueden derivarse de la cooperación y, más recientemente, la oportunidad creada por el fin de la guerra fría. A pesar del innegable deterioro de la relación bilateral, desde mediados del decenio de los ochenta ya se reconocía en Washington la creciente importancia "estratégica" de México.⁹⁴ En 1988, Kissinger identificaba la relación con México como el reto más importante y más complicado de la política exterior de Estados Unidos. El carácter crecientemente "interno" de los temas de esta relación (flujos de personas, comercio transfronterizo, energía, cultura, educación, asuntos financieros y fiscales) no sólo invalidaba la utilidad de los enfoques tradicionales, sino que hacía impostergable su reformulación. Para Kissinger, las relaciones entre México y Estados Unidos adquirirían un "lugar prioritario".⁹⁵ Crecientemente se presionó para que la agenda económica otorgara una dimensión de seguridad nacional tanto a las relaciones con las grandes potencias como a la restauración del crecimiento y la estabilidad en el mundo en desarrollo y, en especial, en los países latinoamericanos. Esta discusión dio cuenta de la creciente inestabilidad al sur de la frontera, que en las elecciones de 1988 dejaba al descubierto la magnitud de los efectos sociales del proceso de ajuste. Ante el temor de que la inestabilidad que aquejaba a México en ese entonces fuese contagiada a Estados Unidos, surgieron voces en favor de la expansión de la prosperidad y la estabilidad estadounidense al vecino del sur.

A diferencia de la creciente fricción que ha acompañado a las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países de reciente industrialización del este de Asia, en el caso de México Estados Unidos enfrenta una disyuntiva sumamente complicada. A la luz de la ineficacia de las políticas migratorias desplegadas por el gobierno estadounidense desde el decenio de los ochenta, es probable, como señalan algunos autores, que Washington

⁹⁴ Véase, por ejemplo, el artículo de Cartheryn Thorup, "In the eye of the storm. The state of US-Mexican relations", en Brothers y Wick, *op. cit.*, pp. 115 y 116.

⁹⁵ Kissinger y Vance, *op. cit.*, pp. 917 y 918.

continúe enfrentándose a la disyuntiva de aceptar o bien un mayor flujo de mercancías o bien una creciente migración.⁹⁶ Aun cuando el peso último del argumento “estratégico” en la decisión del gobierno estadounidense respecto a la relación económica con México pueda ser cuestionado, éste se ha visto reforzado por las posiciones que han señalado que la opción del libre comercio con México puede incluso convertirse en un catalizador de la recuperación económica de Estados Unidos.

Para la posición estadounidense que reclama la prioridad de los asuntos internos, el fin de la guerra fría ha reducido la importancia marginal del hemisferio occidental y, más específicamente, el peso estratégico de México. La derrota de los sandinistas y la supuesta salida democrática de la crisis centroamericana han puesto fin a las amenazas sobre México. Aunque esta posición no niega la creciente interdependencia entre ambos vecinos, sí cuestiona la necesidad de un cambio en las relaciones con México. Estados Unidos ha logrado que el gobierno mexicano dé curso a la apertura comercial, a la desregulación de la inversión extranjera y a la cooperación en materia de narcóticos, sin necesidad de ofrecer nada a cambio.

Si bien es cierto que estas posiciones muestran claras diferencias con respecto a la visión de la relación con México, y que difícilmente se puede decir que el debate entre ellas esté cerca de resolverse, también es cierto que ambas posiciones encuentran un lugar común en su mutuo reconocimiento de la necesidad de hacer frente al innegable “desbordamiento” de la vecindad. Lo que puede variar considerablemente y suscitar importantes diferencias son las propuestas que ellas formulan para el manejo de las relaciones con México. La inclusión del TLCAN en la contienda electoral de Estados Unidos y las reacciones de los candidatos de los partidos demócrata y republicano respecto a este tema, dejaron entrever algunas de las posibles diferencias.

Pero, más allá de los vaivenes electorales, del peso de las personalidades y del posible impacto que puedan tener en el futuro del TLCAN, es importante subrayar la existencia de otras varia-

⁹⁶ Morici, *op. cit.*, p. 81; Saskia Sasse, “US immigration policy towards Mexico”, *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, invierno de 1990.

bles que pueden influir significativamente en el último rumbo de la integración. Como se apreciará, no sólo las circunstancias políticas de principios del decenio de los noventa sino también tendencias económicas de más largo plazo parecen impulsar al comercio mundial en la dirección del regionalismo. En primer lugar, es importante destacar el papel de la IED y de las transnacionales en la opción del libre comercio. De manera similar a como ocurriera en Europa, el ímpetu para lograr mayores avances en la integración no sólo ha sido el resultado del papel desempeñado por figuras políticas como Delors, Bush o Salinas, sino también de la presión ejercida por grandes compañías.⁹⁷ El creciente costo asociado al desarrollo de nuevos productos ha llevado a las grandes empresas a buscar la amortización de sus inversiones en investigación y desarrollo, mediante la integración por zonas o continental. En efecto, la garantía de mercados aparece cada vez más como un requisito importante para el logro de perfiles competitivos en las grandes firmas. A lo largo de la transición de México hacia una estrategia de crecimiento anclada en las exportaciones, las empresas transnacionales han promovido el proceso de integración transnacional mediante la vinculación de México a Estados Unidos y a otros mercados globales.⁹⁸ No sólo las compañías multinacionales se han perfilado como motor de los flujos de IED y, en consecuencia, como uno de los principales instrumentos de integración en la economía internacional, sino que sus estrategias de zonas han resaltado también la configuración de polos en zonas.⁹⁹

Una segunda tendencia importante de destacar es la creciente relevancia de las alternativas regionales para aliviar la "fricción"

⁹⁷ Desde 1984, las mayores compañías europeas comenzaron a presionar a sus gobiernos para que éstos dieran pasos claros hacia la creación de un mercado común, bajo la amenaza de reubicar sus inversiones fuera de Europa. En Canadá, también fueron las grandes compañías y los bancos más importantes los que, temiendo verse desplazados del mercado estadounidense, presionaron a Ottawa para que firmara el ALC. Strange, "An eclectic...", p. 45; Gereffi, *op. cit.*

⁹⁸ Gereffi, *op. cit.*

⁹⁹ Entre 1985 y 1990, la tasa de crecimiento de la IED ha sido 34%, aunque su distribución fue desigual; 75% se canalizó a Europa, Canadá y Estados Unidos, mientras que 61% de la IED asignada a países en desarrollo fue absorbida por el este de Asia. ONU, "Reporte sobre inversión mundial 1992. Las empresas multinacionales como motor de crecimiento".

que ha caracterizado al sistema de comercio internacional. Si bien es cierto que han surgido propuestas que apuntan hacia la formulación de reglas y estándares justos, no sólo bilaterales (Estados Unidos-Japón) sino sobre todo multilaterales (es decir, un código internacional de prácticas competitivas), difícilmente se puede asegurar la viabilidad de esta última opción.¹⁰⁰ En efecto, algunos autores sostienen que los esquemas de negociación por zonas no sólo pueden llevar a una liberación comercial más rápida y efectiva, sino que incluso pueden servir como punta de lanza para la apertura de nuevas fronteras en el terreno de la liberación multilateral.¹⁰¹ La negociación y firma del ALC entre Estados Unidos y Canadá incorporó algunos de los temas que han frenado el avance de la Ronda Uruguay. Estas tendencias hacia un creciente regionalismo han sido identificadas también por aquellos que vinculan las actuales características del comercio internacional con situaciones de soberanía compartida. Aunque esta perspectiva reconoce en principio la presencia de mecanismos regulatorios del comercio internacional, no sólo cuestiona su impacto sino que enfatiza el predominio de las tendencias hacia una mayor liberación.

De tal manera que en el sistema de comercio internacional se pueden distinguir dos tendencias que parecen favorecer los esquemas de zonas: por un lado, aquella que opone la liberación comercial regional al marco multilateral y, por el otro, aquella que, mediante la creación de mecanismos regulatorios, más que neutralizar o anular lo alcanzado en términos de liberación, intenta responder a la compleja red de políticas y factores que en la actualidad afectan al comercio internacional.¹⁰² En las diversas respuestas que los estados han ofrecido a estos nuevos retos,

¹⁰⁰ Margaret Sharp, "Tides of change: the world economy and Europe in the 1990s", *International Affairs*, vol. 68, núm. 1, enero de 1992, pp. 24 y 25.

¹⁰¹ Se concluye, entonces, que la liberación por zonas no está peleada con los objetivos del GATT, sino que incluso puede tener un efecto positivo de revitalización del foro multilateral. Desde esta perspectiva, la liberación por zonas es vista como un estadio temporal e incluso promotor. Véanse los trabajos de Urquidí y Bhagwati, en Vega, comp., *México ante...*

¹⁰² La interdependencia monetaria y financiera, por su potencial disruptivo, como por la ausencia de precedentes históricos, es sin duda uno de los elementos clave que repercuten en la dirección del comercio internacional. No sólo los tipos de cambio no muestran vinculaciones directas con las ventajas compa-

los esquemas selectivos y de áreas han prevalecido en forma clara. Con el fin de hacer frente a estos cambios, los estados se han visto crecientemente obligados a compartir su soberanía. Prueba de ello ha sido la firma de numerosos acuerdos comerciales de restricción voluntaria y de "limitación de daño", así como las negociaciones tendientes a la coordinación de rangos máximos de fluctuación de tipos de cambio. Estos acuerdos sugieren, por un lado, que la línea que tradicionalmente dividió a la política comercial del resto de las políticas económicas ha tendido a desvanecerse y, por el otro, la gradual desaparición de la distinción clásica entre medidas fronterizas y transfronterizas. Los temas que hoy dominan la agenda comercial (derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, regulación de la inversión y subsidios) dan clara muestra de esta tendencia. Como sugiere la experiencia europea, los crecientes avances en esta dirección implicarán, muy probablemente, la necesidad de una mayor cesión de soberanía. Ante el nuevo y cambiante contexto internacional, las ventajas del regionalismo con respecto a la armonización de políticas se han subrayado, sobre todo en aquellas zonas en las que contextos nacionales relativamente afines hacen más factible la negociación. Como señalan algunos autores, la aparente preferencia y vitalidad de los acuerdos de áreas no sólo responden a la mayor fluidez que las negociaciones reflejan en contextos delimitados, sino también al hecho de que estos esquemas permiten suavizar algunos de los costos normalmente asociados al ajuste de la apertura.¹⁰³

Por otra parte, y ante las dificultades para acordar e implementar un código internacional de competitividad, es factible que los pasos encaminados hacia la liberación comercial mantengan su tendencia selectiva y, en buena medida, regional. Será en el contexto de acuerdos de libre comercio o de creación de mercados comunes donde las barreras no tarifarias y las políticas que tienen un claro impacto sobre el comercio podrán ser armonizadas o incluso completamente desmanteladas.¹⁰⁴

rativas de las economías, sino que pueden generar situaciones de enorme vulnerabilidad frente a la competencia externa.

¹⁰³ Morici, *op. cit.*, p. 79.

¹⁰⁴ Tussic, *op. cit.*, pp. 86-95.

Más allá del peso específico de estas tendencias sobre la suerte futura del TLCAN, de manera similar a como ocurre con los diversos esquemas de integración de áreas que hoy proliferan en el mundo, la naturaleza y alcance del espacio económico norteamericano dependerá, en última instancia, de consideraciones tanto de orden económico como de carácter político, es decir, de la nueva articulación entre la alta y la baja política. La naturaleza y forma última que estos esquemas de integración adopten dependerá también del sentido de propósito o metas comunes que los países participantes compartan. Aun cuando puedan cuestionarse los argumentos funcionalistas que enfatizan el peso de preocupaciones de seguridad sobre los movimientos de mercado, autores como Buzan reconocen la importancia de algo que podríamos llamar "macropolítica", es decir, de un sentido de dirección compartido por los participantes en la evolución de la seguridad nacional más allá de las fronteras nacionales.¹⁰⁵

CONCLUSIONES

Los objetivos de este ensayo han sido rastrear los orígenes de la idea del libre comercio entre México y Estados Unidos, así como los diversos factores que en el contexto del decenio de los ochenta desempeñaron un papel importante en la inclinación de los gobiernos de estos países en favor de una zona norteamericana de libre comercio.

La revisión de las propuestas estadounidenses de finales de los años setenta y principios de los ochenta nos permite identificar algunas de las consideraciones asociadas a propuestas en favor de la institucionalización de la integración, tanto en aquellos años como en el decenio de los noventa. En los setenta, como en la actualidad, el aparente temor a la inestabilidad al sur de la frontera ha sido una referencia, si no determinante, al menos significativa, en la consideración de esta opción por Estados Unidos. Este tipo de preocupaciones, aunque sin duda relevantes,

¹⁰⁵ Barry Buzan, *Peoples, states and fear. The national security problem in international relations*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1983, pp. 44 y 224.

no pueden explicar en sí mismas la acogida favorable de la propuesta mexicana de libre comercio por Washington. En relación al interés de Estados Unidos en los recursos petroleros de México, si bien es cierto que las negociaciones de los noventa mantuvieron una “discreción” táctica respecto a este tema y que en las propias negociaciones la parte mexicana logró evadir el compromiso de la cláusula de abasto, incorporada previamente al ALC entre Estados Unidos y Canadá, difícilmente se podría negar el interés de Estados Unidos en este sentido. La guerra del golfo Pérsico de 1991 hizo evidente una vez más la dependencia de esta potencia del abastecimiento de petróleo del exterior y, en consecuencia, su vulnerabilidad energética. El interés estadounidense en la obtención de concesiones relativas al suministro y precios de energía ha sido explícitamente reconocido por algunos analistas.¹⁰⁶

Quizás es el contexto internacional de finales de los ochenta lo que da origen a las diferencias más importantes en la actitud de Estados Unidos frente a la formalización de un trato económico con México. En los años noventa, las tendencias, tanto en el plano político como en el económico, en favor del regionalismo han enmarcado la consideración y la posterior negociación del TLCAN. El interés de Estados Unidos en el libre comercio con México, similar al de la CEE por la ampliación mediterránea y la más reciente preocupación por los países del Este de Europa, ha estado anclado tanto en preocupaciones de orden geopolítico como en la estimación de la ventaja que supone la disponibilidad de mano de obra barata.

Más allá de las diferencias entre las visiones de un mercado común en los ochenta y una zona de libre comercio en los noventa, es importante subrayar la creciente aceptación tanto en México como en Estados Unidos de la necesidad de administrar un proceso de integración hasta ahora “sigiloso”. Ciertamente, el reconocimiento de esta necesidad fue en buena medida la herencia de la discusión suscitada a raíz de las propuestas de los ochenta y de la propia experiencia. No obstante, la aceptación de

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, Morici, *op. cit.*, p. 82.

la integración no nos permite explicar del todo la decisión del gobierno mexicano de optar finalmente en favor de un TLCAN.

En las secciones dedicadas a las motivaciones mexicanas, intentamos responder a las preguntas que giran en torno al momento y forma en que la propuesta se adoptó. ¿Hasta qué punto se puede explicar el TLCAN como resultado de tendencias de largo plazo encaminadas hacia la integración del comercio y la inversión y/o bien como el corolario de una estrategia económica? Como se mencionó, los flujos de trabajo, capital y comercio entre ambas economías se encuentran considerablemente integrados. Y aun cuando esta integración *de facto* pudo haber sido en efecto una razón poderosa en la decisión tanto de Washington como de México de poner solución a los desacuerdos y negociar un TLCAN, ella no permite explicar del todo ni el momento ni la opción de integración elegida por ambos gobiernos. La herencia de la deuda, los cambios operados en la economía internacional, el consecuente surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo y la creciente dependencia con respecto al mercado estadounidense parecen haber sido elementos condicionadores de la decisión mexicana. No obstante, no está aún del todo claro en qué medida las motivaciones que llevaron al libre comercio fueron el resultado de consideraciones y presiones inmediatas y de corto plazo, o bien de una verdadera estrategia de más largo alcance. En todo caso, es importante preguntarnos si la estrategia adoptada ha permitido afianzar la competitividad internacional de la economía mexicana y la transformación del Estado, sobrentendido en un Estado "astuto". La revisión del impacto de la liberación parece llevarnos al resultado de que aún estamos lejos de la consolidación de la competitividad internacional de la economía mexicana.

Aun cuando la inserción de México en la economía mundial ha sido comparada con la adhesión de España a la CEE, no sólo las diferencias entre ambas experiencias son más numerosas que las similitudes, como se pudo apreciar, sino que pueden ser particularmente aleccionadoras. Diversas opiniones han justificado la elección del libre comercio, en contraposición con la alternativa del mercado común, como la mejor opción. No sólo se han subrayado las diferencias entre ambos procesos de una manera un tanto simplista, sino que se ha insistido en que el libre comer-

cio ofrece mayores garantías para la preservación de la soberanía. Bajo el libre comercio, se afirma, México mantendrá su carácter de país soberano. No obstante, como se sugirió, no sólo las tendencias dominantes en el comercio internacional apuntan hacia situaciones de soberanía compartida, sino que en un área norteamericana de libre comercio, México habrá cedido su soberanía en materia comercial.

Es probable que un profundo desencanto por el saldo de la intervención del Estado en la economía haya influido en el aparente optimismo del gobierno mexicano frente al mercado como eje fundamental de la inserción y de la integración en la economía internacional. Sin duda, muchos de los resultados de la reforma y repliegue del Estado en la economía han sido claramente positivos, aunque queda por ver su impacto global en la competitividad internacional de la economía mexicana. Como la experiencia europea parece sugerir, a pesar de que la liberación comercial y la convergencia macroeconómica han sido objetivos prioritarios desde su creación, los países europeos pronto dejaron ver su inconformidad con la liberación como fin en sí mismo. En el esfuerzo comunitario, los países europeos otorgaron igual prioridad al logro de la mayor competitividad de cada uno de los miembros, como del conjunto de la comunidad. Clara muestra de ello fueron tanto la aceptación de la necesidad de un marco mínimo institucional que hiciera posible el logro de dicho objetivo, como el reconocimiento de la meta de la convergencia como única vía posible para la consolidación de una verdadera comunidad. La más reciente creación del Espacio Económico Europeo entre la CEE y los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio ha enfatizado nuevamente la necesidad de reducir las disparidades económicas y sociales entre los socios europeos y ha considerado también entre sus prioridades la creación de un mecanismo financiero para el apoyo de la convergencia regional.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Hoy en día, Grecia, Irlanda y Portugal reciben transferencias anuales equivalentes a 4% de sus respectivos PIB. Para las provisiones de transferencia regional del Espacio Económico Europeo, véase parte VIII, artículo 15, *Proposal for a Council decision and the commission on the conclusion of an agreement on the European Economic Union*, Bruselas, 28 de abril de 1992.

A lo largo de la negociación del TLCAN se pudo percibir la oposición de aquellos grupos y sectores claramente amenazados por el proyecto del libre comercio. Como también parece sugerir el resultado más reciente de la elección presidencial en Estados Unidos, así como los compromisos adquiridos por el presidente electo a lo largo de su campaña, con grupos ambientalistas y sindicatos, es previsible algún tipo de modificación en el esquema del libre comercio que busque la armonización de los marcos laboral, social y ecológico entre los tres países, o bien garantice, al menos, la protección de los intereses estadounidenses. Quienes han defendido las ventajas que el libre comercio entraña para los tres países de América del Norte han recurrido frecuentemente al tema de las transferencias de recursos sobre los cuales se pueda apoyar el proceso de integración. Sin embargo, como se pudo apreciar, la creación de mecanismos fiscales para la provisión de un fondo estructural de compensaciones no fue siquiera contemplado. Aún no existen elementos que nos permitan especular si las posibles modificaciones a las que la administración de Clinton sujetará el TLCAN incluirán la presencia de mecanismos de convergencia. En cualquier caso, ellas dejarán entrever el proyecto regional de la nueva administración y la posibilidad real de que estas economías puedan en efecto evolucionar hacia la consolidación de una verdadera comunidad.

II

LAS RELACIONES BILATERALES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

LA CUESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA AGENDA BILATERAL (1991-1992)

BLANCA TORRES
El Colegio de México

Uno de los temas de la agenda bilateral, que hasta finales de los ochenta tuvo una prioridad relativamente baja y cuya importancia aumentó en gran medida a raíz de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), fue la cuestión del medio ambiente. Aunque ninguno de los gobiernos participantes tenía interés en que este tema se incluyera en la discusión del acuerdo comercial, la fuerza de la coalición opositora a dicho convenio que se formó en Estados Unidos, lo obligó. La actividad de las organizaciones ecologistas estadounidenses para que la cuestión ambiental fuera tomada en cuenta se mantuvo en altos niveles durante 1991 y 1992, dentro y fuera de la coalición. Concentraron gran parte de su atención en una intensa campaña en el Congreso, en el Ejecutivo y en la prensa. Pero no desdijeron una instancia que hasta ese momento les había rendido frutos: los tribunales estadounidenses.¹

Concentraremos nuestra atención en los tres asuntos que consideramos principales y en cuya evolución se sintió profundamente la actividad de las organizaciones ambientalistas. Uno de ellos fue la aprobación de la "vía rápida" (*fast track*); el segundo se relacionó con el embargo atunero y el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT, y el último fue la conclusión del TLCAN y los compromisos adquiridos en él. Si bien los tres

¹ Acudieron a ellos, entre otros casos, para exigir que el gobierno estadounidense realizara una evaluación del posible impacto ambiental del TLCAN.

estuvieron estrechamente vinculados, por propósitos de mayor claridad expositiva, los trataremos de manera individual.

LA FORMACIÓN DE LA COALICIÓN EN CONTRA DEL TLCAN

Si la oposición sindical al TLCAN era predecible, causó más sorpresa el activismo de los ambientalistas estadounidenses. Éstos no habían participado con intensidad durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC),² aunque sí habían sido más activas las organizaciones ecologistas canadienses.³ Es posible que la experiencia del funcionamiento del mismo, considerada por algunos como negativa en materia ambiental, haya alertado a las organizaciones estadounidenses e impulsado a una mayor participación. Pero, sin duda, la motivación principal fue el hecho de prever la agudización de los problemas ecológicos en México, sobre todo en la frontera, así como posibles impactos sobre su propio medio ambiente. No es de extrañar que las primeras en movilizarse fueran precisamente las organizaciones ecologistas de los estados vecinos a México. De inmediato intentaron obtener el apoyo de sus colegas de nivel nacional y de las del otro lado de la frontera.⁴

² *Washington Post*, 3 de marzo de 1991, p. C6.

³ En aquella ocasión, las organizaciones ambientalistas canadienses manifestaron su preocupación por el posible aumento de la demanda estadounidense de energéticos de su país, en caso de que la oferta interna de este último no fuera suficiente. Temían la construcción de "megaproyectos de energía", con el consiguiente impacto sobre sus recursos de agua y, en general, sobre la calidad del medio ambiente. Udi Helman y Ben Tonra, *Free trade and environment*, vol. II, informe 8, Washington, Center for Strategic and International Studies, 23 de mayo de 1991, pp. 1 y 4.

⁴ Desde los años sesenta, varias organizaciones, principalmente conservacionistas, establecieron lazos con algunos grupos y autoridades mexicanos. Entre dichas organizaciones se encontraban Conservation Foundation, Nature Conservancy y Friends of the Earth, a las que más tarde se unieron National Audubon Society y World Wildlife Federation. Fomentaron la creación de organizaciones paralelas o afiliadas (Pronatura, Restauración Ambiental y Greenpeace México, S.A.), a la vez que apoyaron a institutos mexicanos de investigación ecológica. Algunas de sus principales preocupaciones eran la conservación de ciertas especies, particularmente de las aves migratorias, así como de las selvas tropicales mexicanas.

Los dos gobiernos advirtieron la urgencia de recoger algunos de los reclamos de estas organizaciones. Como se creía que su preocupación y demandas principales se relacionarían con los problemas del área fronteriza, una de las primeras acciones bilaterales fue ofrecer, a fines de 1990, la elaboración de un plan ambiental para esa zona.

Pero ya para entonces comenzaba a hacerse visible la conformación de una coalición opositora al TLCAN, que incluiría una gama variada de grupos y sectores. Muy pronto se sumaron a ella las organizaciones ambientalistas norteamericanas. Este tipo de alianza coyuntural no era novedosa. Ciertamente que este tipo de organizaciones y los sindicatos estadounidenses han sido adversarios en muchos casos, pero en ciertos momentos han actuado como un frente común.⁵ A ellos se unieron empresas que temían la competencia de productos hechos en México (industrias con salarios bajos que gozan de protección), algunos representantes de los agricultores,⁶ así como grupos defensores de los derechos humanos. Gran parte de su acción se centró en Washington y en especial en el Congreso, ya que éste tiene facultades para intervenir en la toma de decisiones sobre política económica internacional.⁷

Desde un principio, los sindicatos no sólo dirigieron sus ataques a los bajos salarios existentes en México, sino que también expresaron preocupación por lo que consideraban leyes ambientales y regulaciones sanitarias y de seguridad en los lugares de trabajo mexicanas más laxas. En la prensa y en las audiencias en el Congreso, sus representantes procuraron ligar en todo momento sus temores de índole laboral con preocupaciones que sabían más generalizadas, especialmente las que giraban en torno al medio ambiente.⁸ La AFL-CIO llevó la batuta.⁹ La United Auto-

⁵ Por lo general, cuando se ha tratado de cuestiones sobre seguridad en el trabajo.

⁶ Industrias del vestido, algunas empresas textiles y ciertos sectores agrícolas. *Washington Post*, 2 de marzo de 1991, p. A8.

⁷ Sus facultades en otras áreas de política exterior es reducida o inexistente.

⁸ Por ejemplo, el testimonio de Don Stillman, de la UAW, ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 14 de marzo de 1991.

⁹ *Washington Times*, 13 de marzo de 1991, p. C1.

motive Workers (UAW) también se mostró activa, a fin de que sus seguidores, quienes por lo general apoyan el libre comercio, expresaran en esta ocasión su oposición.¹⁰ Los dirigentes sindicales precisaron una y otra vez que no estaban en contra de México, y menos aún de los trabajadores de este país,¹¹ pero que deseaban evitar que los únicos beneficiarios fueran unos cuantos empresarios de ambas naciones.¹² Algunos de los líderes comenzaron a hablar de la necesidad de que se introdujera una especie de “carta o agenda social”, y ciertos representantes de los agricultores también recogieron el tema ambiental al presentar su oposición al TLCAN.¹³

En cuanto a las organizaciones ambientalistas estadounidenses, sus temores y demandas en relación con el TLCAN eran muy variados. La mayor parte de aquéllas tenían como preocupación central lo que podría suceder en la zona fronteriza si el TLCAN impulsaba un fuerte aumento de la inversión y, en general, del crecimiento económico de esa zona. Otras expresaban preocupaciones más amplias. Sus diagnósticos y propuestas reflejaban, en unos cuantos casos, la percepción de que México era un país en desarrollo y la necesidad de reconocer sus prioridades en materia ambiental.¹⁴ Pero esta diferenciación era más la excepción

¹⁰ Frederick W. Mayer, “Congress and the North American free trade negotiation: lessons from the fast track”, mimeografiado, p. 11. Véase también, del mismo autor, “US domestic politics and North American integration”, mimeografiado, 19 pp.

¹¹ Véase, entre otros, *Washington Post*, 14 de marzo de 1991, p. A25; así como el testimonio de Robert M. McGloteen, de la AFL-CIO, ante el Subcomité de Relaciones Laborales de la Cámara de Representantes, 30 de abril de 1991.

¹² Estos argumentos los repitió el abogado Mark Anderson, de la AFL-CIO, en entrevista con la autora, en febrero de 1992.

¹³ Véase, por ejemplo, el testimonio de David Senter, director nacional del American Agriculture Movement, Inc., ante el Subcomité de Comercio y Desarrollo Económico, Comité de Obras Públicas y Transporte, 8 de mayo de 1991.

¹⁴ Para una discusión sobre la escasa sensibilidad de muchas de estas organizaciones a los problemas del desarrollo, el impacto insuficientemente evaluado de ciertas medidas ambientalistas sobre las comunidades pobres y la no siempre adecuada reorientación de los recursos gubernamentales hacia ciertos proyectos reclamados por aquéllas, véase David Barkin y Steve Mumme, “Environmentalists abroad: ethical and policy implications of environmental non-governmental organizations in the world”, ponencia presentada en el III Congreso de la International Development Ethics Association, Tegucigalpa, Honduras, 21 a 28 de junio de 1992, mimeografiado.

que la regla.¹⁵ En un principio era palpable que una abrumadora mayoría de esas organizaciones tenía un hondo desconocimiento de la relación comercio/medio ambiente. Los más enterados iban más allá de la discusión del impacto de la apertura comercial y, en particular, de la disminución o desaparición de aranceles sobre un desarrollo sustentable en México, y se enfocaban hacia la cuestión de las repercusiones de un aumento de la inversión extranjera.¹⁶

Muchas de las preocupaciones de las organizaciones ambientalistas estadounidenses daban muestra de conocimientos muy superficiales sobre los problemas ecológicos de México, salvo unos cuantos casos. Y fuera de su énfasis en los problemas de la frontera, no se percibía en sus planteamientos una jerarquización de los mismos ni de las posibles medidas para hacerles frente.

En relación con los problemas de la frontera, todas las organizaciones ecologistas subrayaban que los graves problemas existentes podían tornarse inmanejables. Aludían con gran frecuencia a las descargas inadecuadas de desechos, sobre todo industriales, aunque también domésticos, que contaminaban tanto las aguas superficiales internacionales (ríos Bravo y Colorado, entre otros), como las aguas subterráneas. También resaltaban la contaminación del aire en las ciudades fronterizas mexicanas, que los vientos llevan no sólo a las poblaciones estadounidenses vecinas, sino a cientos de kilómetros más al norte.

Todas las organizaciones ecologistas destacaban que estos problemas habían aumentado rápidamente con el crecimiento de las maquiladoras en el territorio mexicano. Sólo unas cuantas advertían que el lado estadounidense también contribuía a los problemas de contaminación, en especial, de las aguas. Algunos,

¹⁵ La diversidad de preocupaciones y propuestas de solución se refleja en la lectura de los testimonios presentados en las audiencias que diversos comités y subcomités del Congreso realizaron en estos dos últimos años, especialmente en los momentos de discusión sobre la "vía rápida" en diciembre de 1991, y poco después de concluirse el TLCAN. En este trabajo procuramos recogerlos, aunque sólo en pocas ocasiones los citaremos individualmente.

¹⁶ Testimonio de Stewart J. Hudson, de la National Wildlife Federation, ante el Subcomité sobre Desarrollo Financiero Internacional, Comercio y Política Monetaria, del Comité sobre Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos, 16 de abril de 1991.

incluso, al señalar el problema de la excesiva presión sobre los mantos acuíferos por una demanda creciente, reconocían que gran parte del fuerte aumento del consumo de este líquido era atribuible a sus connacionales.¹⁷ No faltaba quien apuntara las deficiencias de infraestructura en el lado estadounidense y las ínfimas condiciones de vivienda de cientos de miles de habitantes de ciudades y poblaciones fronterizas de ese país, que se cuentan, salvo algunas excepciones, entre las más pobres de Estados Unidos y donde las tasas de desempleo son muy superiores a los promedios nacionales. Apenas unos cuantos llegaron a plantear el efecto de la contaminación del aire de sus ciudades sobre el lado sur de la frontera.

Entre las preocupaciones globales de los ecologistas estadounidenses se encontraban: el posible aumento de la instalación de maquiladoras en el interior de México; el traslado de industrias estadounidenses, sobre todo de las llamadas “sucias” hacia México, el cual podría convertirse en un “refugio de contaminación”; y el uso en esta nación de pesticidas prohibidos en otros países.¹⁸

A otros más les preocupaba que el petróleo mexicano estuviera en la mesa de negociaciones. Querían prevenir que la garantía de un aumento del flujo de este energético hacia Estados Unidos pudiera desalentar las políticas internas de conservación y sustitución de este hidrocarburo y mantener la dependencia externa en su provisión.¹⁹ También se hablaba de una mayor presión sobre los recursos naturales mexicanos, no sólo sobre los hidrocarburos fósiles sino también sobre los mineros, marinos, forestales y acuíferos.

Las leyes mexicanas no les satisfacían plenamente, pero con mayor insistencia reclamaban la falta de rigor en su aplicación. Se hablaba de que México dedicaba muy pocos fondos para el control ambiental, y que contaba apenas con centena y media de personal técnico para aplicar dichas leyes.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Respecto a este último problema, Greenpeace ha denunciado varias veces que cerca de 36 plaguicidas, incluyendo organoclorados, todavía se utilizan y han ocasionado la muerte de varios jornaleros. *El Universal*, 11 de octubre de 1992.

¹⁹ Hudson, testimonio citado en la nota 16.

Estas organizaciones precisaron poco a poco sus temores y demandas. Académicos con experiencia más o menos amplia también expresaron su opinión y en ocasiones alertaron sobre los peligros que México tendría que encarar. Algunos subrayaron que había tres grandes temas para ser discutidos: prevención de leyes ambientales más rigurosas, armonización de controles ambientales y restricciones a la explotación de recursos.²⁰ El primero se refería a la posibilidad de que el TLCAN impidiera que los gobiernos estatales o locales estadounidenses adoptaran en el futuro regulaciones y normas de control ambiental más estrictos. También alertaban sobre la presión que sus empresarios ejercerían para que las normas ambientales estadounidenses se flexibilizaran, si enfrentaban en el futuro fuerte competencia de productos provenientes de un país con estándares ecológicos de producción menos rigurosos. Esta presión, advertían, se manifestaba ya en algunos casos, como consecuencia del ALC con Canadá y el de la Comunidad Económica Europea.²¹ En cuanto a la armonización, planteaban la necesidad de estudiar su conveniencia, y precisaban que, de intentarse las regulaciones vigentes en cada país deberían ser base y no techo de futuras reglamentaciones. El tema de las restricciones a la explotación de recursos se relacionaba con el derecho de un país a restringir el ritmo de explotación de sus recursos naturales no renovables, sin que esto se viera como una barrera no arancelaria al comercio. Asimismo, alertaban a los mexicanos sobre la posibilidad de que sus políticas de planificación del desarrollo (ubicación geográfica de empresas, de asentamientos humanos, ritmo de explotación de recursos, etc.) fueran consideradas un obstáculo al libre comercio.²²

²⁰ Mary R. Kelly, Dick Kamp, Michael Gregory y Jan Rich, "US-Mexico free trade negotiations and the environment: exploring the issues", *The Columbia Journal of World Business*, verano de 1991, pp. 49 y ss.

²¹ Señalaban, entre otros, el caso de nuevas regulaciones sobre los asbestos, que la Environment Protection Agency (EPA) introdujo en 1989, a las que el gobierno canadiense calificó de restricciones indebidas al comercio y el caso aún se ventila en los tribunales. También se mencionó la reducción de los procesos de inspección de la carne importada de Canadá. A su vez, se habló de que las estrictas normas canadienses de uso de pesticidas estaban en riesgo por una provisión de ese acuerdo. Hudson, testimonio citado en la nota 16.

²² *Ibidem*.

Y si hubo organizaciones ecologistas que se opusieron rotundamente al TLCAN, aquellas que no lo veían con malos ojos condicionaron desde un principio su apoyo. Subrayaron que dada la íntima vinculación existente entre el aumento del comercio y la inversión y el incremento de los impactos negativos sobre el medio ambiente, el propio texto del TLCAN tendría que incluir disposiciones para prevenir o mitigar estos últimos, a fin de que la zona se encaminara hacia un desarrollo sustentable. Asimismo, creían indispensable no sólo resguardar sino también estimular la participación y facultades de la población de los tres países en la protección de su medio ambiente, comenzando con la intervención de sus representantes en todos los aspectos de las negociaciones. Otras eran más flexibles en cuanto a la inclusión de cláusulas sobre protección ambiental en el texto del TLCAN, pero sí hablaban de un acuerdo paralelo y de la creación de un cuerpo de resolución de disputas, cuyas decisiones fueran obligatorias y estuvieran respaldadas por la posible aplicación de sanciones comerciales.²³

Si encontramos una gama variada de preocupaciones, también se advierte una diversidad considerable en las sugerencias de solución propuestas por las organizaciones ecologistas estadounidenses. Sin embargo, la fuerte coincidencia en ciertas demandas específicas al gobierno del presidente Bush durante los primeros tres meses de 1991, parecen indicar una estrategia conjunta. Las organizaciones ambientalistas exigían, de entrada, que el gobierno estadounidense y, de ser posible, también el mexicano, hicieran una evaluación sobre los posibles efectos ecológicos del TLCAN y propusieran estrategias para enfrentarlos.²⁴ Para llevar a cabo tal evaluación, insistían, era necesario que se realizaran audiencias públicas en los tres países que negociaban el TLCAN.

Varias organizaciones coincidían también en la petición de un plan de largo plazo, similar al desarrollado por la Comunidad

²³ Testimonio de David E. Ortman, en representación de Friends of the Earth, National Wildlife Federation y Texas Center for Policy Studies, ante el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, 22 de febrero de 1991; y Hudson, testimonio citado en la nota 16.

²⁴ Según ellos, la población estadounidense tenía la facultad de exigir tal evaluación, de acuerdo con la ley de políticas ambientales nacionales.

Económica Europea para tratar estos problemas. Parte indispensable del tratado debía ser la cuestión del financiamiento para fortalecer las instituciones y actividades de monitoreo mexicanas y para la construcción de la infraestructura necesaria en México para la adecuada recepción de las empresas cuya instalación se esperaba. Sugerían que las fuentes para esos fondos podrían ser contribuciones de la industria privada, programas bilaterales de ayuda o la cancelación de una buena parte de la deuda pública. Asimismo, pedían la inclusión de convenios sobre el uso más eficaz de los recursos acuíferos de la frontera y sobre el adecuado manejo transfronterizo de los desechos peligrosos. Muchos exigían dejar fuera de la mesa de negociaciones la cuestión petrolera y, otros cuantos, el asunto de la propiedad intelectual, hasta que éste pudiera ligarse con la meta de un desarrollo sustentable.²⁵

También se señalaba la conveniencia de incluir otros temas, tales como publicar de manera continua datos sobre el movimiento de sustancias peligrosas; brindar información oportuna y suficiente sobre los riesgos para los trabajadores que las manejan; reducir la cantidad y toxicidad de las sustancias peligrosas utilizadas, y exigir a la inversión extranjera orientar fondos hacia la prevención o mitigación del daño ecológico. Se proponía, además, incluir la obligación de las empresas transnacionales de acatar las normas ambientales más estrictas, ya fueran éstas las del país receptor de la inversión o del país de origen. Con alguna frecuencia, también se exigió establecer el derecho de los ciudadanos de un país a demandar en sus tribunales comportamientos inadecuados de una empresa del mismo país en otro miembro del TLCAN.

Los que se oponían a la firma del tratado fueron, así, los primeros en organizarse y expresarse abiertamente; sus defensores tardaron un poco más en hacerlo. Se ha dicho que fue necesaria la participación del Ejecutivo estadounidense, secundado por el gobierno mexicano, para que se manifestaran con suficiente energía y así contrarrestar a los opositores.²⁶

²⁵ Véase, por ejemplo, testimonio de Hudson citado en la nota 16.

²⁶ Mayer, "Congress...", nota 10, p. 10.

Desde el principio, los tres gobiernos coincidieron en que sólo los temas relacionados directamente con el comercio debían ser incluidos en el TLCAN. Pero, dentro de este acuerdo general encontramos, al inicio, algunas diferencias. El gobierno mexicano sólo parecía dispuesto a incluir los aspectos ambientales relacionados con estándares de productos; el estadounidense, en cambio, se inclinaba a considerar los procesos. Los tres estaban de acuerdo con tratar en negociaciones e instrumentos paralelos otro tipo de cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

LA APROBACIÓN DE LA “VÍA RÁPIDA”

La coalición opositora al TLCAN intensificó su actividad a partir de la solicitud que presentara el Ejecutivo estadounidense al Congreso para que extendiera la autorización de la “vía rápida” y aprobara la conducción de las negociaciones del TLCAN, de acuerdo con ese proceso.²⁷ Por tratarse de un tratado de libre comercio, no era extraño que ambos bandos centraran su acción en la votación de esa vía expedita. Se conocían las escasas oportunidades de aprobación que tendría el mismo, sobre todo en vista de la fuerte oposición, en caso de que fuera sometido a la consideración del Congreso por la vía normal. Y la situación se complicaba porque en mayo de 1991 vencía la “autoridad general para negociar” que había creado la “vía rápida”. El presidente tenía que pedir la extensión de la “autoridad general”, tanto para iniciar las negociaciones del TLCAN como para continuar con las del GATT, y se temía que si el Congreso la negaba en uno de los casos, también lo haría en el otro.

En el mes de marzo de 1991 circularon varias cartas en las que algunos congresistas expresaban sus preocupaciones. Una de las primeras fue la carta que un grupo de congresistas, encabezados por el representante Don Pease (D-Ohio), envió al presidente Bush, en la que le pedían que en las negociaciones sobre el TLCAN se incluyeran temas de trabajo, medio ambiente y protección al

²⁷ Esto se solicitó formalmente el 1 de marzo de 1991. *Washington Post*, 2 de marzo de 1991, p. A8.

consumidor.²⁸ También demandaban la inclusión de una “carta social”.²⁹ Por las mismas fechas, trece senadores, encabezados por Ernest Hollings, introdujeron un proyecto de resolución que desaprobaba una “*autoridad negociadora sin posibles enmiendas*”.³⁰

Pero los demócratas no estaban en una situación fácil. Como un comentarista señalara, de “torpedear” al GATT darían un nuevo golpe a su reputación como organización capaz de dirigir a Estados Unidos en su relación con otras naciones y, particularmente, en sus esfuerzos por encabezar la liberación comercial mundial. De ahí que, como era previsible, los demócratas tratarían de separar las dos aprobaciones; pero la pregunta era si podrían hacerlo.³¹

Gephardt, el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, procuró moverse con cautela. Manifestó su preocupación y señaló que sólo apoyaría la “vía rápida” si los temas laborales y de medio ambiente eran incluidos en el tratado, pero aceptaba la sugerencia de la administración de Bush de realizar negociaciones paralelas sobre algunas cuestiones no comerciales,³² si bien exigía que las conclusiones de las mismas formaran parte del TLCAN.³³ Se afirma que esa actitud inicial del líder demócrata que se vio como indecisión, fue muy importante para el resultado final de la votación sobre la “vía rápida”, ya que los opositores más decididos no contaron con un líder experto y fuerte, lo que debilitó el alcance de su acción.³⁴

Para entonces, la actividad de los ambientalistas llegaba a su clímax. A sus preocupaciones por los posibles efectos del TLCAN se aunó su inquietud por ciertos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, y la desconfianza que hacia éste habían manifestado algunas agrupaciones se intensificó. Uno de los temores era que

²⁸ *San Diego Union*, 7 de marzo de 1991, p. A-1.

²⁹ Diecisiete miembros de la Cámara de Representantes, encabezados por Ron Wyden, enviaron poco antes una carta a Bush, señalando que se opondrían a la “vía rápida” si no se incluía en el TLCAN la protección del medio ambiente. *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

³⁰ *Ibidem*, 14 de marzo de 1991, p. 1A.

³¹ David Warsh, *Washington Post*, 13 de marzo de 1991, p. C3.

³² *San Diego Union*, 7 de marzo de 1991, p. A1.

³³ *Journal of Commerce*, 5 de marzo de 1991, p. 5A.

³⁴ Mayer, “Congress...”, nota 10, pp. 14 y 16.

el Código Alimentario fuera menos estricto que las regulaciones estadounidenses. El mismo Arthur Dunkel tuvo que anunciar que el GATT recogería las demandas de protección al medio ambiente. Diversos funcionarios de la oficina de la representante de comercio de Estados Unidos (USTR), incluyendo a la embajadora Carla Hills, comenzaron a precisar que ni los acuerdos a que se estaba llegando en el GATT ni el TLCAN implicarían la reducción de estos estándares.³⁵

Al percatarse del riesgo de que el Congreso no autorizara la extensión de la "vía rápida" y el inicio de las negociaciones del TLCAN, los elementos centrales de la estrategia seguida por el Ejecutivo fueron, por un lado, romper la coalición (atrayendo a las organizaciones ambientalistas moderadas y aislando a los sindicatos) y, por el otro, movilizar a los defensores potenciales del TLCAN. Pero esto no era tarea fácil, entre otras razones por la desconfianza de las organizaciones ecologistas hacia el gobierno de Bush, ya que consideraban que éste había abandonado la posición ambientalista mantenida durante su campaña presidencial. Sentían que los gobiernos estatales eran mucho más receptivos a sus demandas que el federal.³⁶

El Ejecutivo de Estados Unidos se movió con habilidad. Inició su estrategia con una carta abierta al presidente Bush, del 5 de marzo, de Dan Rostenkowsky, presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y Lloyd Bentsen, del Comité de Finanzas del Senado.³⁷ En ella le manifestaban que la fuerza de la oposición al TLCAN era considerable y resultaba urgente responder a las preocupaciones relacionadas con cuestiones laborales y medio ambiente.³⁸ Pedían que el compromiso se incluyera en el TLCAN o en un contexto alternativo apropiado.³⁹

³⁵ *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

³⁶ *New York Times*, 1 de abril de 1991, p. D2.

³⁷ Fue muy importante el hecho de que los miembros más notables de los comités involucrados, sobre todo los del Senado, eran particularmente favorables al libre comercio.

³⁸ Se habla de una reunión celebrada el 1 de marzo entre la embajadora Carla Hills, encargada de las negociaciones, Rostenkowski y Bentsen, para encontrar una forma de responder a las preocupaciones de muchos congresistas. Mayer, "Congress...", nota 10, p. 13.

³⁹ Otros sugerían que se ligara mediante aprobación paralela de los documentos. *Journal of Commerce*, 11 de marzo de 1991, p. 16A.

En respuesta, Bush ofreció presentar, a principios de mayo, un plan de acción para las pláticas con México, que incluiría detalles sobre cómo manejar temas controvertidos, tales como el del medio ambiente. Algunos congresistas, entre ellos Pease, rechazaron su propuesta, pero otros se mostraron favorables a ella.

Para entonces, el gobierno mexicano procuraba también ganar la confianza de las organizaciones ambientalistas. Su estrategia se centró en la demostración de su compromiso ecológico y en una especie de "anticipación" o respuesta rápida a sus preocupaciones y demandas. Inició una intensa campaña de información, tanto en México como en Estados Unidos, sobre la política ambiental mexicana, los cambios en la legislación para acercarla a estándares internacionales y las acciones concretas que estaba llevando a cabo.⁴⁰ Esta campaña se dirigió en el país vecino al Congreso, a organizaciones del medio ambiente, instituciones de investigación (*think tanks*), periodistas, etcétera.

El subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, viajó con frecuencia a Estados Unidos a seminarios o entrevistas con gente interesada en el tema. La prensa informó continuamente sobre las giras de otros funcionarios mexicanos a ese país, dando a entender que iban a obtener asesoría de sus colegas estadounidenses y a trabajar en la armonización de estándares.⁴¹ En el mes de abril, el presidente Salinas visitó varias ciudades estadounidenses en lo que se vio como un esfuerzo de envergadura para responder a las inquietudes de aquellos ciudadanos.⁴² La cooperación con Canadá en materia ecológica empezó a ser más sistemática.⁴³

Entre tanto, en la prensa estadounidense apareció un alud de advertencias sobre la existencia de una peligrosa polarización entre "comercio y protección del medio ambiente".⁴⁴ Artículos y editoriales resaltaban que la discusión se llevaba a cabo sin argu-

⁴⁰ Véase, entre otros, *New York Times* (nacional), 18 de abril de 1991, p. A20. La embajada mexicana en Washington y los consulados en todo el país distribuyeron de manera sistemática comunicados de prensa sobre esta materia.

⁴¹ *Ibidem*, p. A20.

⁴² *Ibidem*, 18 y 19 de abril de 1991.

⁴³ Se habló de 52 proyectos conjuntos para la elaboración de programas de conservación de áreas naturales protegidas y para la prevención del fuego en forestas tropicales, que tendrían un costo de 672 000 dólares.

⁴⁴ *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

mentos sólidos. De hecho, no eran muchos los estudios ni aportaban datos concretos suficientes sobre la posible relación entre libre comercio y medio ambiente. Y la escasa información existente no respondía a las nuevas inquietudes que, a diferencia de los años setenta, ya no giraban preferentemente alrededor del control de la contaminación, sino que abarcaban nuevos temas, entre los cuales sobresalía el asunto de la preservación de los recursos no renovables.⁴⁵

Proliferaron los defensores del libre comercio, alegando que aumentaría las posibilidades de control ambiental, en particular para el caso de México.⁴⁶ El mismo director de la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA, por su nombre en inglés) y antiguo presidente de World Wildlife Federation (WWF) defendió la idea de que el libre comercio contribuiría a mejorar el medio ambiente no sólo de la zona fronteriza, sino de todo México, y urgió al Congreso a aprobar “la vía rápida”.⁴⁷ Precisó que el gobierno de Bush procuraría la inclusión en el TLCAN de los asuntos ambientales “legítimos” que tenían una relación directa con el comercio, como los estándares de pesticidas. Pero insistió en que no se complicaran las negociaciones demandando la inclusión de preocupaciones ecológicas, válidas pero no relacionadas con el comercio, las cuales podrían enfrentarse de otra manera.⁴⁸ A es-

⁴⁵ Basta leer las discusiones de los resultados de dos seminarios realizados ese mismo mes de marzo sobre el tema, en la OCDE (14 y 15 de marzo) y en la UNCTAD (28 de febrero-1 de marzo de 1991), para darse cuenta de las enormes lagunas de conocimiento sobre el tema. A partir de ese momento, varios organismos internacionales iniciaron o aceleraron investigaciones sobre este asunto. Los llevó a ello el convencimiento de que la cuestión ambiental era un tema que había llegado para quedarse y que, a diferencia de los años setenta, incluía una gama más variada de problemas.

⁴⁶ Por ejemplo, un alto funcionario del Overseas Development Council advirtió a los ambientalistas que ya que habían logrado atraer la atención, les convenía apoyar el libre comercio y trabajar para que en las negociaciones se adoptaran estándares ambientales razonables. *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

⁴⁷ Hizo un llamado a los ambientalistas “a no permitir ser utilizados para derrotar lo que podía ser un gran avance para el medio ambiente: una economía vigorizada capaz de proveer mejores condiciones de vida para 85 millones de mexicanos. Esto, a su vez, incluiría una mayor medida de protección a la salud y al ambiente”. *Wall Street Journal*, 19 de abril de 1991, p. A15.

⁴⁸ Al mismo tiempo reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano y el aumento de la cooperación bilateral en materia ambiental. Habló de que las leyes

tos defensores del libre comercio se unieron voces de académicos señalando que no se debían ligar asuntos ni exigir demasiado a México,⁴⁹ y la de congresistas de origen hispano que subrayaban el mayor rigor de las políticas ambientales mexicanas vigentes.⁵⁰

El tema del libre comercio fue uno de los principales asuntos que dividió a las organizaciones ambientalistas. Pronto, algunas de ellas salieron en su defensa, aunque la mayoría precisaba que cualquier tratado al respecto debía tener ciertas condiciones. Otras siguieron viéndolo como riesgo grave e inaceptable para el medio ambiente. La coalición comenzó a agrietarse.

Un nuevo golpe le dio el Plan de Acción que anunció el gobierno de Bush el 1 de mayo de 1991. Tenía como elemento decisivo para dividir a la oposición su compromiso abierto de tomar en cuenta las preocupaciones ambientales y laborales. Bush ofrecía que los dos gobiernos revisarían de manera profunda sus leyes ambientales para ver si necesitaban ser mejoradas. Prometía no debilitar las leyes ecológicas estadounidenses y que Estados Unidos retendría su derecho a limitar importaciones que contuvieran sustancias dañinas para la salud.⁵¹

Cuatro de las organizaciones ecologistas más importantes, National Wildlife Federation (NWF), National Audobon Society (NAS), Environmental Defense Fund (EDF) y National Resources Defense Council (NRDC),⁵² manifestaron que el plan propuesto

mexicanas, aplicadas apropiadamente, tendrían como resultado una protección ecológica mucho mayor.

⁴⁹ *Los Angeles Times*, 3 de marzo de 1991, p. M7.

⁵⁰ Bill Richardson declaró en los mismos días que el gobierno mexicano estaba considerando nuevas reglas para la maquila. *Washington Post*, 22 de marzo de 1991, p. A25.

⁵¹ *New York Times*, 1 de mayo de 1991, p. D1. Bush se comprometió a mantener el derecho de prohibir la entrada de bienes que no cumplieran las regulaciones estadounidenses en materia sanitaria y de seguridad, así como el de imponer estándares estrictos de salud y seguridad en pesticidas, conservación de energía y desechos tóxicos en general. Igualmente, mantendría sus derechos, consistentes con el derecho internacional, a limitar el comercio de productos controlados por acuerdos de los que Estados Unidos formara parte. "Executive summary", adjunto a cartas de Bush a Gephardt y Rostenkowsky, 1 de mayo de 1991.

⁵² Optamos por utilizar los nombres en inglés de estas organizaciones por ser así como se les conoce.

les satisfacía y apoyarían las negociaciones.⁵³ Estas cuatro organizaciones, aunque minoritarias en número, cuentan con una amplia membresía y tienen tanto influencia como gran experiencia en la labor de cabildeo.⁵⁴

Otras organizaciones ambientalistas protestaron y acusaron de traición a las mencionadas. Algunas de las más fuertes, especialmente Sierra Club, Friends of the Earth y National Toxic Campaign, junto con Public Citizen, siguieron encabezando la oposición. Pero los congresistas realmente opositores ya no tenían el argumento ambientalista para rechazar la aprobación de la "vía rápida". Los que en el fondo estaban en favor de ésta podían justificar su voto sin correr el riesgo de que se considerara un voto contrario a las cuestiones de protección del medio ambiente.⁵⁵ Casi al mismo tiempo que se anunció el plan, el senador Baucus (D-Mon) pudo afirmar que "un voto contra la extensión de la 'vía rápida' [era] ahora claramente un voto por el proteccionismo".⁵⁶ Una semana después de que se anunció el Plan de Acción, Gephardt expresó su apoyo a la "vía rápida".

Hacia fines de mayo era evidente que la administración de Bush no sólo había tenido éxito en romper la coalición opositora, sino que contaba ya con una fuerte coalición favorable al TLCAN. Pero aún quedaba por anular una posible táctica de los opositores que podía ser crucial: la determinación sobre si la extensión de la autoridad de "vía rápida" era necesaria tanto para las negociaciones del GATT como para las del TLCAN. Se pensaba que el hecho de separar los dos votos disminuiría las posibilidades de aprobación de este último, pues, de hacerse eso, probablemente se facilitaría el voto negativo de aquellos a los que no les convencía el acuerdo trilateral, pero que no querían perjudi-

⁵³ Casi todas ellas habían estado muy en contra todavía a fines de marzo. *New York Times*, 31 de marzo de 1991.

⁵⁴ En cambio, otras mantuvieron su rechazo. Véanse los testimonios de Alex Hittle, de Friends of the Earth, y Dick Kamp, de Border Ecology Project Inc., ante el Subcomité de Comercio, Protección del Consumidor y Competitividad, del Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes, 8 de mayo de 1991. Posición similar mantuvo la organización Public Citizen.

⁵⁵ Mayer, "US domestic...", nota 10, p. 16.

⁵⁶ *New York Times*, 1 de mayo de 1991, p. D7.

car las negociaciones en el GATT.⁵⁷ El gobierno de Bush también se movió hábilmente en el Comité de Medios y Arbitrios para anular esa táctica. Una vez logrado esto, se obtuvo con cierta holgura el rechazo de las resoluciones para negar al presidente la extensión de la autorización para la “vía rápida”.

De acuerdo con el compromiso que tomara Bush a principios de mayo, varios connotados representantes de las organizaciones ambientalistas fueron gradualmente incorporados como miembros de importantes comités de consulta del sector privado de la oficina de la representante de Comercio de Estados Unidos (USTR): de política agrícola, de política de servicios, de política intergubernamental, de política industrial y de política de inversiones.⁵⁸ Desde ahí, procuraron presionar para que se incluyeran en el TLCAN sus preocupaciones y sugerencias de solución.

Pero la aprobación de la “vía rápida” no contuvo la actividad de las organizaciones ambientalistas. Las que estaban en favor continuaron alerta para que el Ejecutivo estadounidense cumpliera sus promesas; las opositoras al tratado siguieron adelante con sus esfuerzos para frenarlo. Y mientras algunas de ellas no dejaban de apelar a argumentos emocionales más que científicos, otras buscaron basarse en estudios recientes que aportaban nueva información, aunque no concluyente, sobre la relación comercio/medio ambiente. Nuevas inquietudes y armas les brindó pronto el rumbo que tomó la disputa mexicano-estadunidense sobre la captura incidental de delfines en la pesca del atún.

⁵⁷ Así lo percibían también los opositores, quienes encabezados por Sander Levin, de Michigan, apoyaron la idea de separar el proceso en dos votaciones. Pero el vocal y el presidente del comité lo impidieron. *Ibidem*, pp. 17, 23 y 24; véase también *Washington Post*, 2 de mayo de 1991, p. A27.

⁵⁸ Se incorporaron a ellos, respectivamente: Peter Berle, presidente de la Audobon Society; John Adams, director ejecutivo del Natural Resource Defense Council; James M. Strock, secretario de Protección Ambiental del estado de California; John Sawhill, presidente del CEO de la Nature Conservancy; y Jay Fair, presidente de la National Wildlife Federation.

EL EMBARGO ATUNERO

Dada la gran biodiversidad de México⁵⁹ y la creciente preocupación en el mundo desarrollado por la rápida desaparición de muchas especies vegetales y animales, el tema de la conservación ha surgido una y otra vez en la agenda ambiental bilateral.⁶⁰ No son pocos los esfuerzos de cooperación que se han llevado a cabo con ese propósito.

Entre estos asuntos, la conservación del delfín ha causado desde hace algunos años fricciones entre los dos países. En 1991 se intensificaron las diferencias en esta materia, incluyendo un nuevo embargo de Estados Unidos a las importaciones de atún procedente de México, bajo el alegato de que se estaba violando la ley de Protección de Mamíferos Marinos de ese país. Menos conocido fue un problema similar, aunque en este caso no se llegó al embargo: el de la captura incidental de tortugas durante la pesca de camarón.

Vale la pena ahondar en el primer caso, por varias razones. Por una parte, se hicieron patentes como pocas veces las sospechas mexicanas de que tras legítimas preocupaciones estadounidenses de preservación ambiental se esconden poderosos intereses proteccionistas. Por la otra, el curso que siguió el conflicto repercutió en la actitud de las organizaciones ecologistas de Estados Unidos respecto a las provisiones en materia ambiental que exigieron incluir en el TLCAN. Finalmente, este caso puede anticiparnos problemas similares derivados de supuestos científicos que no están ni plenamente comprobados ni universalmente compartidos, así como de las dificultades para manejarlos.

La preocupación de los ambientalistas por la muerte de delfines que nadan junto con el atún, especialmente el aleta amari-

⁵⁹ México, junto con otros pocos países (Brasil, Colombia, Indonesia, Madagascar y Zaire), contiene más de la mitad de la riqueza biótica del planeta. Véase V.M. Toledo, "La diversidad biológica de México", *Ciencia y Desarrollo*, núm. 81, 1988; Toledo y M.J. Ordóñez, "The biodiversity scenarios of Mexico: an analysis of terrestrial habitats", en T.P. Ramamoorthy *et al.*, *The biological diversity*, Nueva York, Columbia University Press, 1990.

⁶⁰ Hemos dicho que gran parte de la acción de las organizaciones ecologistas de otros países en México se centró en la protección de la selva Lacandona, en la que, según afirman, se encuentra amenazada una importante cantidad de germoplasma.

lla, surgió hace varios decenios, al introducirse la red de cerco, que es hasta la fecha el método de pesca más eficiente.⁶¹ De los tres métodos que existen para utilizar ese tipo de red, el más común es el de la pesca sobre delfín, en el que se aprovecha la asociación del atún con dicho cetáceo, que es fácilmente detectable porque emerge con frecuencia a la superficie para respirar.⁶² Este método permite pescar atún maduro y en mayores cantidades, mientras que con los otros dos se captura atún pequeño y sexualmente inmaduro. Por ello, algunos biólogos consideran que estos últimos métodos no sólo reducen la eficiencia de la pesca, sino que posiblemente afectan de manera negativa la conservación de las poblaciones del túnido.⁶³ El primer método, por su parte, afecta a la población de delfines.⁶⁴

La utilización de la red de cerco, y en particular la pesca sobre delfín, provocó, hasta bien avanzado el decenio de los setenta, un gran aumento en la mortalidad de estos cetáceos en el nivel mundial.⁶⁵ Fue especialmente alta en el Pacífico oriental tropical, dada la importancia de la pesca de atún en esa zona y el hecho de que ahí es común que los delfines naden asociados con el atún aleta

⁶¹ Este tipo de atún existe en todas partes del mundo, con excepción del Mediterráneo, pero se concentra en los mares tropicales. National Research Council Committee on Reducing Porpoise Mortality from Tuna Fishing, Board on Biology, Board on Environmental Studies and Toxicology, Commission on Life Sciences, *Reducing dolphin mortality from tuna fishing*, Washington, National Academy Press, prepublication copy, 1992, pp. 3 y 31 (en adelante se referirá este trabajo como NRC).

⁶² La red se coloca alrededor de la manada de delfines. Los otros dos métodos son: sobre brisa (la red se extiende alrededor de los cardúmenes de atún) y sobre objeto flotante (la red se coloca alrededor de éstos).

⁶³ En los setenta, se observó fuerte depredación de este túnido; los nuevos métodos de pesca, incluyendo la red de cerco que captura especies mayores, favorecieron su recuperación. En 1988 se pescaron 2.5 millones de toneladas, en tanto que se estimaba que esa cifra podía elevarse hasta 3.5 millones sin riesgo para la especie. NRC, p. 23.

⁶⁴ Natural Research, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁵ Las estimaciones gruesas sobre las muertes de delfines ocasionadas por la flota estadounidense entre 1960 y 1972, la más poderosa en aquella época, establecen la cifra de 100 000 anuales. Se calcula que esa cifra descendió a 20 000 en 1979; 19 712, en 1988; 12 643, en 1989; y 5 083, en 1990. En los dos últimos años mencionados, las muertes de delfines provocadas por la flota estadounidense representaron poco menos de 15 y 10% de los delfines atrapados, disminución que en buena medida se debió a la reducción de barcos con bandera estadounidense. NRC, p. 14.

amarilla, aunque existen evidencias de que también lo hacen, aunque al parecer en menor grado, en otras partes del mundo.⁶⁶

Vale la pena hacer aquí un paréntesis para señalar que las exportaciones mexicanas de atún fueron objeto del primer embargo estadounidense a fines de los años setenta, pero éste no tuvo relación con la captura de delfines. El detonante fue la detención de barcos con bandera de Estados Unidos que pescaban ilegalmente en aguas nacionales. La causa subyacente era la negativa de ese país a aceptar la zona económica exclusiva que el gobierno mexicano había decretado tres años antes.⁶⁷ Así comenzó lo que se llamó "la guerra del atún". El sector atunero mexicano era en esos momentos muy vulnerable, pues su principal mercado era, precisamente, el estadounidense, mientras que el consumo interno apenas llegaba a 10 000 toneladas. El embargo de Estados Unidos no se levantó a los dos años, como lo prevén sus leyes, sino que duró hasta 1986.

Por esos años, México abandonó la Comisión Internacional del Atún Tropical (CIAT),⁶⁸ al considerar que la misma, en la que Estados Unidos tenía un peso decisivo, fijaba cuotas con base en los volúmenes de captura del año previo, lo que dificultaba el crecimiento de la flota mexicana, fortalecimiento que era promovido y apoyado intensamente por el gobierno. Los atuneros mexicanos hicieron un gran esfuerzo para reorientar su producción hacia el mercado interno, y en la segunda mitad de los ochenta

⁶⁶ Existen informes sobre esta asociación en los océanos Atlántico e Índico, lo mismo que en el Pacífico central y occidental, pero no se tiene un cálculo preciso de la mortalidad que ahí ocurre, ya que la proporción de viajes en los que van científicos y observadores es muy pequeña. NRC, p. 38.

⁶⁷ De hecho, hasta 1990, la ley de Conservación y Manejo de Pesquerías estadounidense reclamaba jurisdicción sobre todas las especies que se hallaran dentro del perímetro de 200 millas, con excepción de las especies de alta migración, entre las que sobresalía el atún. Esta excepción la habían logrado los atuneros, a fin de poder negociar la pesca en la zona exclusiva de otros países, entre otras razones, porque fuera de esa zona es más frecuente la asociación delfín/atún. Esta disposición dio lugar a fricciones bilaterales y embargos.

⁶⁸ Organización creada en 1949 por Estados Unidos y Costa Rica, a la que se integraron otros países, entre ellos México, y que tenía por objeto la conservación del atún. Hasta 1979, la CIAT establecía cuotas de captura del túnido. Actualmente son miembros Francia, Japón, Nicaragua, Panamá, Estados Unidos, Vanuatu y Costa Rica, que se reincorporó, después de abandonarla, al igual que México, en 1979. Colombia y Venezuela han pedido su inclusión.

buscaron también nuevos mercados externos. Francia, España, Italia y Japón pasaron a ser compradores importantes, aunque el mercado nacional siguió siendo ya el preponderante.⁶⁹

Entre tanto, la campaña de los conservacionistas estadounidenses había propiciado la expedición en su país de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos (LPMM) y sus modificaciones posteriores.⁷⁰ Esta ley, que sólo se ha aplicado en el Pacífico oriental tropical, ha fijado, entre otras medidas, límites máximos descendentes a la captura incidental de delfines en esa zona.⁷¹

La LPMM llevó a la introducción por parte de la flota estadounidense de nuevas técnicas, que aunque implicaban reducción en el volumen del atún pescado por lance, propiciaron una significativa disminución de la captura incidental de delfines.⁷² Sin embargo, no la eliminaron totalmente y no se espera que nuevas modificaciones en las técnicas logren, en el corto plazo, acabar definitivamente con la mortalidad incidental.⁷³

La ampliación de las regulaciones, al igual que la reestructuración del sistema mundial de pesca, provocaron tanto modificaciones significativas en la flota atunera estadounidense, que hasta principios del decenio de los ochenta dominó la pesca en el Pací-

⁶⁹ Éste, en 1990, absorbía ya 65% del producto. En cambio, las exportaciones, que fueron de 12% en 1980 y llegaron a su punto máximo en 1987, con 71%, en 1991 representaron el 32 por ciento.

⁷⁰ Esa ley, introducida en 1972, establecía una moratoria al acoso, caza, captura o muerte de mamíferos marinos, con dos excepciones: cuando se hiciera por razones de subsistencia o para la artesanía de los indios estadounidenses, y cuando se llevara a cabo en operaciones de pesca comercial. Las excepciones no serían válidas cuando las especies estuvieran amenazadas de extinción y, en ciertos casos, tenían algunas condiciones.

⁷¹ De acuerdo con ella, el NMFS estableció en 1975 una cuota máxima de captura incidental de delfines de 78 000 para la flota estadounidense, la cual se redujo en 1981 a 20 500, que era el nivel de mortalidad promedio de esa flota desde 1977.

⁷² No se tienen cifras globales precisas. Fue a partir de 1972 cuando la NMFS comenzó a hacer estimaciones con base en muestras. En 1979 la CIAT inició un programa de ese tipo. NRC, p. 44.

⁷³ El número de delfines capturados por lance depende de la calificación, motivación y experiencia del pescador, sobre todo de los capitanes, de las condiciones del equipo del barco, de la hora de la pesca, la duración del lance, las condiciones atmosféricas y el desarrollo tecnológico. Estos factores están interrelacionados, pero es difícil precisar los mecanismos de causa y efecto que lleven a una menor mortalidad. NRC, p. 6.

fico oriental, como del proceso estadounidense de empaque del producto.

Aquella reestructuración fue provocada, entre otros motivos, por la ampliación de la jurisdicción de los países ribereños sobre los recursos de sus zonas económicas exclusivas⁷⁴ y por el aumento de la actividad pesquera en el mundo hasta llegar, en años recientes, a la sobreexplotación de los recursos marinos y a la oferta excesiva. En los ochenta, las flotas atuneras de muchos países crecieron rápidamente, y en pocos años pudieron estandarizar este producto.⁷⁵ Sus costos más bajos, sobre todo de mano de obra o de energéticos, les permitieron competir con facilidad en el mercado estadounidense, el más grande del mundo y del cual a principios de los noventa les correspondía ya un tercio.⁷⁶

Siguiendo muy de cerca ese crecimiento, desde fines de aquel decenio observamos una nueva oleada de actividad de las organizaciones ambientalistas estadounidenses, las cuales lograron en 1988 una nueva autorización de la LPMM, con modificaciones sustanciales. Meses después consiguieron que se adoptaran requisitos de pesca aún más rigurosos. Se introdujo la obligación de que toda la flota atunera estadounidense llevara observadores y la prohibición de pesca nocturna y del uso de algunos explosivos en los lances sobre delfines.

Esto, junto con la competencia de otras flotas y la baja en los precios del producto, hizo que la flota atunera estadounidense se redujera en número, mediante la venta (que, en algunos casos, se sospecha simulada) de barcos de esta nacionalidad a otros países. La restante se trasladó, en su abrumadora mayoría, hacia el Pacífico occidental y otros mares.⁷⁷

⁷⁴ Clara Jusidman de Bialostosky y Dámaso Luna Corona, "Cooperación y comercio pesquero. La cooperación entre socios desiguales", noviembre de 1990, mimeografiado.

⁷⁵ De hecho, el comercio mundial pesquero aumentó cinco veces entre 1950 y 1980, y la participación de los países en desarrollo en la captura pasó de 27 a 48 por ciento.

⁷⁶ Hasta entonces, las compañías empacadoras tenían flotas corporativas o establecían acuerdos de compra con flotas independientes.

⁷⁷ Los barcos con bandera estadounidense en el Pacífico oriental disminuyeron de 124 en 1971 a 36 en 1985. De los 19 barcos que constituían esa flota en 1991, ocho pescaban en el Pacífico occidental, seis tenían permiso de pescar tam-

Como consecuencia, la participación de la flota estadounidense en la pesca en el Pacífico oriental, donde todavía a fines de los ochenta se llevaba a cabo una cuarta parte de la pesca mundial del atún,⁷⁸ decreció de 90% en 1960, a 32% en 1988 y 11% en 1991.⁷⁹ Su retiro auspició el aumento de la participación en esa zona de algunas flotas atuneras latinoamericanas, entre ellas la de México, que se elevó de 10% en 1960, a 47% en 1988 y a 57% en 1991.

También se redujo la importancia de Estados Unidos como consumidor del atún proveniente de esa zona, de 80% en 1975, a 45% en 1987 y 31% a principios de los noventa. El resto de ese producto, fuente de proteínas de bajo precio, ahora se consume en América Latina, Europa y el lejano Oriente.⁸⁰

Pero las reglamentaciones contempladas en la LPMM también afectaban a las flotas de otros países, en tanto Estados Unidos prohibió la importación de atún de naciones que no se ajustaran a ciertos límites en la captura incidental de delfines, los cuales se establecen a partir de la mortalidad anual de esos mamíferos provocada por la flota estadounidense.⁸¹ Con el retiro casi total de la flota atunera estadounidense del Pacífico oriental, los límites de captura incidental de atún los fija ahora el gobierno estadounidense con base en la actividad de unos cuantos barcos de esa nacionalidad que operan en la zona.⁸²

Además, desde fines de los ochenta se exigió que los países que pescaran en el Pacífico oriental tropical tuvieran un programa de protección de mamíferos similar al estadounidense. Como

bién en esa parte del océano y sólo los restantes se concentraban en la zona oriental. NRC, p. 24.

⁷⁸ Setenta naciones participan en la pesca de atún, y diez de ellas realizan 85% de la captura. En 1989, Japón pescaba 29% y Estados Unidos, 12%. Del consumo del atún, 36% correspondía a Japón y 31% a Estados Unidos.

⁷⁹ Aunque la participación de esta área tendía a disminuir, al consolidarse nuevas zonas pesqueras. Algunos cálculos señalan que poco menos de 10% de esa pesca se hacía con el método sobre delfines.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 3.

⁸¹ Se determinó que el resto de las flotas debían tener una captura máxima que no superara, en 1989, el doble de la estadounidense y, en 1990, 1.25% del promedio de ésta. Se establecieron también límites máximos por subespecies.

⁸² En opinión de los más suspicaces, la reducción de la actividad de los barcos estadounidenses en la zona tiene como objetivo principal mantener límites estrictos para las flotas competidoras de otras naciones.

sanciones al incumplimiento de dichas regulaciones se contemplaban tanto la prohibición de importaciones del país que no se ajustara a ellas como el embargo secundario.

A raíz de las nuevas regulaciones aumentaron los reclamos de las compañías estadounidenses para que se aplicaran rigurosamente las que afectaban a las flotas extranjeras. Alegaban que, de lo contrario, los más altos costos impuestos a los productores estadounidenses por cuestiones ambientales disminuirían aún más su participación como proveedores internos y aumentarían las importaciones.⁸³

Como consecuencia, se intensificaron las presiones sobre la flota atunera mexicana para que modificara sus procedimientos de pesca, flota que, desde el retiro de la estadounidense, se había convertido en la más grande de las que pescaban en el Pacífico oriental tropical.⁸⁴ El gobierno mexicano se había defendido hasta entonces, con el argumento de que desde los años treinta había introducido medidas de protección de los recursos marinos, que comenzaron con la protección del elefante marino y las focas. También subrayaba que había sido el primero en establecer (en 1972), santuarios para la ballena gris, iniciativa que fue modelo para el programa estadounidense de protección de la ballena jorobada.⁸⁵ Pero, a la vez, y venciendo la resistencia de los atuneros, el gobierno mexicano fue reglamentando la pesca de atún. Desde 1977 estableció la obligación de que se liberara a los delfines atrapados e inició una campaña de concientización de los pescadores. Los resultados, sin embargo, fueron magros.

El gobierno mexicano adoptó, entonces, nuevas medidas para reducir la captura incidental de delfines, incluyendo un sistema de monitoreo introducido en abril de 1990. Las empresas atuneras nacionales procuraron también diseñar lanchas y equipo que permitieran la liberación del delfín capturado.⁸⁶ Los resultados comenzaron a ser alentadores. En 1990, la captura de esos

⁸³ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁴ En 1991 operaban 43 embarcaciones de más de 400 toneladas (de las 70 que integran la flota mexicana).

⁸⁵ En reconocimiento a la protección de estos mamíferos, se le asignó en 1991 la presidencia de la Comisión Internacional de las Ballenas (IWC).

⁸⁶ Tal es el caso de la Empresa Martín S.A. de C.V., la cual diseñó una lancha con motor de propulsión a chorro que le permite entrar y salir de la red. Tam-

mamíferos en la pesca mexicana mostraba una reducción de 70% en relación con 1986. Pero, pese a estos avances, no resultaba fácil a la flota mexicana ajustarse a las exigencias estadounidenses. No sólo era falta de celo ecológico. No recibía, ni aún recibe, información sobre el promedio de captura de delfines de la flota estadounidense hasta concluir la estación.

Por añadidura, nuevos acontecimientos en Estados Unidos amenazaban con complicar la situación. En abril de 1990, tres importantes empacadoras que surten una parte mayoritaria del mercado estadounidense decidieron no vender atún cuya pesca estuviera asociada con delfines y, a la vez, adoptaron la práctica de colocar en las latas del producto una etiqueta con la leyenda *dolphin safe* ("sin daño a los delfines"). Se aplicaba este calificativo en dos casos: primero, al atún pescado por barcos de más de 400 toneladas cortas en el Pacífico oriental tropical en los que fueran observadores de la CIAT o del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos, que certificaran que ningún delfín había sido "cercado" de manera intencional; y, segundo, al túnido pescado en cualquier parte (incluyendo el Pacífico oriental tropical) por barcos cerceros de menor tamaño o por métodos distintos al de la red de cerco.⁸⁷

En el mes de octubre de ese mismo año, la nueva ley de Protección del Delfín establecía ya los requisitos para calificar al atún "sin daño a los delfines" y exigía al secretario de Estado que de inmediato promoviera, por medio de negociaciones y discusiones con los gobiernos, la reducción o, en lo posible, eliminación del método de pesca de atún con redes de cerco que intencionalmente se hiciera sobre delfín.⁸⁸ En esta ley también se fijaban límites máximos de mortalidad por subespecies, tanto para la flota estadounidense como para las extranjeras que desearan exportar a Estados Unidos.⁸⁹

bién se intentaron diseñar maniobras que facilitarían la liberación de esos mamíferos, a la vez que permitieran una buena captura de atún. Los resultados de estas innovaciones son calificados como alentadores.

⁸⁷ Sólo los barcos de más de 400 toneladas alcanzan la velocidad de nado del delfín.

⁸⁸ NRC, p. 26.

⁸⁹ Manchado: del norte, 20 500; del sur, 5 647; y costero, 250. Tornillo: oriental, 2 750; panza blanca del norte, 8 321; y del sur, 2 508. Ley de 1990.

Pero ya para entonces, el Earth Island Institute, en cuya mira había estado por largo tiempo la flota atunera mexicana, había presentado una demanda ante un tribunal estadounidense. Reclamaba el incumplimiento de la LPMM al permitirse la importación de atún mexicano en cuya pesca, alegaba, no se satisfacían los criterios establecidos por esa ley en cuanto a límites máximos de captura de delfines por lance. No faltaron observadores de Estados Unidos que interpretaran esta acción como un intento del mencionado instituto ecologista de tomar "el ejemplo del comportamiento de la flota mexicana para dramatizar lo que [veían] como necesidad de fuerte escrutinio de todos los aspectos del tratado trilateral de comercio que ya para esas fechas se había planteado".⁹⁰ De ser correcta esta interpretación, este instituto había sido cuidadoso al elegir el caso del delfín, porque se sabe que esta especie provoca gran simpatía en el público norteamericano. Otros sospechaban alianzas poco claras con poderosos intereses pesqueros estadounidenses.⁹¹

El juez Thelton Henderson, de San Francisco, ordenó en octubre de 1990 el embargo, el cual se ejecutó en el mes de febrero del año siguiente y poco después se extendió a otras naciones.⁹² La medida dio un nuevo golpe a las ventas de atún mexicano a Estados Unidos, que habían bajado en los años previos. Más graves aún eran las perspectivas a corto plazo, ya que la ley estadounidense preveía el embargo secundario (aplicable a terceros países que importaban el producto castigado), que procedería seis meses después.⁹³ Se hablaba también de que podría extenderse a otros productos marinos exportados por México.⁹⁴

⁹⁰ *New York Times*, 4 de abril de 1991, p. D2.

⁹¹ Aunque es difícil hallar evidencias contundentes, se habla de que cuando menos una compañía enlatadora estadounidense (Starkist) ha apoyado a la institución que, como veremos, solicitó el embargo atunero. Jorge Machado Dordera, "El embargo atunero: la otra red", México, INAP, julio de 1982, mimeografiado.

⁹² Poco más tarde se extendió a Venezuela y Vanuatu.

⁹³ Algunas estimaciones indican que en 1989, 17.1% del atún se exportaba a ese país, mientras que a Italia se destinaba 48.8% y a Japón, 20.5 por ciento.

⁹⁴ Lo que habría afectado a las exportaciones mexicanas de camarón y pescado, que en 1989 fueron de 523.7 millones de dólares y, en los dos siguientes años, de 450 millones. *New York Times*, 4 de abril de 1991, p. D2.

La desconfianza mexicana ante los argumentos ambientalistas sobre este caso se nutría de algunos hechos e indicios, aunque esto no significaba desdén a la preservación del delfín. Se sabía que este cetáceo no es una especie en extinción y que los biólogos piensan que si se mantiene la actual cifra de mortalidad incidental (20 000) es muy probable que pronto aumente la población total de delfines.⁹⁵ Tampoco se desconocía que algunas de las llamadas subespecies son más escasas; pero, como mencionaremos más adelante, un buen número de biólogos y atuneros no se mostraban de acuerdo con la subdivisión de esos mamíferos. Agudizaba su recelo el hecho de que ninguno de los indicadores del tamaño de las reservas (*stocks*) ha mostrado una tendencia estadística significativa en los últimos cinco años. Más aún, si bien antes de 1982, y en particular a fines de los setenta, algunas de esas reservas se redujeron considerablemente, desde 1983 todas parecen mantenerse estables y otras parecen ir en aumento.⁹⁶

Los representantes de los atuneros se quejaban también de la aplicación de estándares diferentes a las flotas estadounidense y mexicana, especialmente respecto al plazo que se había exigido para la disminución de la mortalidad de estos cetáceos.⁹⁷ Asimismo, alegaban que había indicios de que la flota atunera estadounidense pescaba en el Pacífico occidental y otras zonas sin tomar en cuenta la elevada captura de delfines. Insistían en que era falsa la afirmación de los estadounidenses de que el atún no nada junto al

⁹⁵ La CIAT y la NMFS de Estados Unidos calculan que en el Pacífico oriental tropical existen entre 8 y 10 millones de delfines, con una tasa de natalidad anual promedio de 6%, y que la mortalidad por captura incidental de toda la flota que opera en la zona es de 20 000 a 25 000 anuales. NRC, pp. 7, 52 y 54.

⁹⁶ La NMFS y la CIAT han hecho estimaciones en el Pacífico oriental, con base en la observación de embarcaciones de pesca y barcos observadores. Dada la magnitud del área y el grado de investigación, se estima que las cifras son imprecisas e indican más una tendencia en la existencia en el periodo en que se recogió la información, que cálculos absolutos del tamaño de la población. NRC, pp. 7 y 51.

⁹⁷ Alegaban, por ejemplo, que, si bien en 1988 39 barcos estadounidenses capturaron 70 000 toneladas de atún con la muerte de 19 000 delfines, cifra que fue alabada por el Congreso, en 1991, 48 barcos mexicanos capturaron 120 000 toneladas, provocando la muerte de 16 000 delfines, notable esfuerzo de reducción de la mortalidad, subrayaban esos representantes, que el gobierno estadounidense ignoró al aplicar el embargo secundario. Opinión de Felipe Charat, vicepresidente de la Asociación Mexicana de Pesca, *Journal of Commerce*, noviembre de 1991, p. C5.

delfín en otros mares.⁹⁸ Y algunos atuneros e investigadores alertaban contra el riesgo de que, a fin de evitar las sanciones, muchos barcos cayeran en la tentación de pescar atún joven que no nada con el delfín, lo que afectaría muy negativamente a la especie, como ya había sucedido en decenios pasados.⁹⁹

Varios gobiernos también se opusieron al embargo estadounidense. Este repudio se debió a que, si bien hay un acuerdo generalizado para proteger a los delfines y preservar su población, muchas naciones no están conformes con la forma en que Estados Unidos pretende lograr ese objetivo.¹⁰⁰ Y mientras la intención de este último país es eliminar la mortalidad incidental del cetáceo, otros hablan de reducirla a niveles sustentables.¹⁰¹ La propia organización ecologista Greenpeace optó por una retirada discreta de la campaña contra el atún mexicano, pues al parecer tomó en consideración el rechazo muy generalizado que se dio en México a esta medida. A partir de entonces, dicha organización se mostró dispuesta a apoyar acuerdos de protección multilateral, entre ellos los de la CIAT.¹⁰²

El gobierno mexicano recurrió al GATT, alegando que el embargo iba en contra de las reglas del comercio internacional, e intensificó su acción en foros multilaterales relacionados con la pesca. Al mismo tiempo, procuró modificar políticas y reglamentaciones internas a fin de que la flota atunera mexicana se apegara con mayor rigor a los requerimientos estadounidenses.

⁹⁸ *The Economist*, 4 de mayo de 1991.

⁹⁹ *Journal of Commerce*, 27 de noviembre de 1991. Por razones que se desconocen, la pesca con objetos flotantes en el Pacífico oriental lleva a la captura de atún pequeño. El estudio de la NRC concluye que probablemente ésta no es una práctica adecuada desde el punto de vista ecológico. NRC, pp. 70, 71 y 76.

¹⁰⁰ Los países de la CEE, así como Australia, Canadá, Indonesia, Japón, Filipinas y Venezuela, entre otros, ya habían criticado esa provisión del embargo contenida en la ley. Incluso Noruega, que apoya decididamente la protección del delfín, considera extrema tal disposición y la ve como una restricción al comercio internacional. Nancy Bryson y Susan Koehn, *Legal Times*, semana del 20 de enero de 1992, p. 22.

¹⁰¹ NRC, p. 2.

¹⁰² Barkin y Mumme, *loc. cit.* Su posición fue que la única solución a largo plazo era la cooperación multilateral para reglamentar la pesquería, incluyendo una cobertura total por observadores en la flota internacional, poner fin al cerco intencional de los delfines e introducir alternativas ambientales sensatas que protejan los ecosistemas oceánicos.

A partir de la aplicación del embargo atunero, México participó más activamente como observador en distintos foros internacionales, entre los que sobresale la CIAT. Inició también negociaciones para su reincorporación a este organismo, pero con la exigencia de que se reformen los estatutos a fin de que incluyan las necesidades de los países pesqueros de la zona en cuestión.¹⁰³ Luego, el gobierno mexicano se adhirió formalmente a la Convención sobre Comercio de Especies en Peligro de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

En el mes de mayo las autoridades mexicanas publicaron el Programa de Aprovechamiento del Atún y Conservación del Delfín, que incluía como medidas una fuerte inversión en la modernización del sector, el uso de redes más pequeñas y la ampliación del número de observadores. Se fijó también un límite de cuatro delfines muertos en promedio por lance y se prohibió la pesca nocturna y el uso de explosivos.¹⁰⁴

Paralelamente, el gobierno de México procuró ajustarse a otra serie de exigencias estadounidenses en materia pesquera, relacionadas con el camarón. Ello se consideró necesario dado que, a partir del 1 de mayo de 1991, entró en vigor una disposición aprobada dos años antes por el Congreso estadounidense, prohibiendo la importación de dicho producto de países que no usaran métodos de pesca que redujeran el número de tortugas marinas capturadas incidentalmente.

A fin de evitar problemas del mismo tipo que los del atún, el gobierno mexicano amplió sus acciones para proteger a la tortu-

¹⁰³ Uno de los cambios exigidos es la aceptación de la zona económica exclusiva por parte de la CIAT. Y, en cuanto al programa, demanda que reúna las siguientes condiciones: que sea concertado entre los países ribereños del Pacífico oriental y aquellos a los que pertenecen las flotas que capturan atún en dicha zona; que concilie el aprovechamiento óptimo del atún con la reducción de la mortalidad incidental de delfines; que la determinación de la mortalidad permitida de delfines esté acorde con el conocimiento científico más avanzado en la materia y con el tamaño de las poblaciones de mamíferos involucradas; que el descenso de la mortalidad incidental de los delfines sea gradual y se logre tanto mediante el desarrollo de tecnologías de pesca como por la liberación de los cetáceos capturados incidentalmente.

¹⁰⁴ También se determinaron sanciones a los capitanes de los barcos que registraran altas tasas de mortalidad de delfines y mecanismos para promover la investigación y desarrollo tecnológico. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1991.

ga. Entre ellas destaca la aplicación de un programa experimental, que contemplaba el uso de un dispositivo para excluir tortugas (DET), tanto en algunos barcos de la flota comercial como en embarcaciones experimentales. El programa recibió asistencia técnica (incluyendo capacitación de personal) del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas estadounidense. Los resultados del primer año fueron poco alentadores, pues el programa mostró una importante reducción de la pesca de camarón y de especies que lo acompañan, que tradicionalmente son utilizadas por los pescadores mexicanos.¹⁰⁵

Aunque a un costo elevado, tales medidas facilitaron la certificación del camarón mexicano y la posibilidad de seguir exportando ese producto al mercado del país vecino durante dos años. Pero los camaroneros no dejaron de expresar dudas sobre la conveniencia de usar en mares tropicales un dispositivo elaborado para la pesca en aguas frescas o frías, donde se encuentran pocas especies, y alertaron también sobre posibles daños al ecosistema a raíz de los desequilibrios que ocasionaría en la vida marina la separación del camarón joven.

El mes de septiembre de 1991, el pánel de expertos del GATT emitió su resolución favorable a México en el caso del atún. Calificó tanto el embargo como la ley en que se basó como restricciones contrarias al artículo XX del GATT, y precisó que ninguna disposición del acuerdo lo justificaba. En el mismo caso se encontraba el embargo secundario. El fallo provocó la rápida reacción estadounidense. El gobierno mexicano accedió a la solicitud de sus colegas de Washington de posponer la presentación del caso en el Consejo General del GATT, medida necesaria para que aquel fallo se considerara obligatorio, y al parecer recibió a cambio el compromiso por parte del gobierno de Bush de procurar el levantamiento del embargo.

A pesar de la prórroga, la mayor parte de las organizaciones ambientalistas estadounidenses se movilizaron. Alegaron vehe-

¹⁰⁵ Las pérdidas variaban, según el modelo del dispositivo, entre 9.4 y 29%, y se concentraban en el camarón de mayor tamaño. Se estimó un promedio de pérdidas de cinco millones de pesos por tonelada de pesca. *Comunicación de la Secretaría de Pesca al Dr. Curtis Bohlen, secretario asistente para Asuntos Oceánicos Internacionales*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1992.

mentemente que la decisión afectaba a la soberanía de su país y que había sido tomada a puerta cerrada. Mientras algunas organizaciones insistían en que el GATT debía modificarse para recoger de mejor manera las preocupaciones ambientalistas, otras expresaron su rechazo frontal de aquél.

Al parecer, para calmar los ánimos en Estados Unidos por la resolución del pánél del GATT, en el mismo mes de septiembre el gobierno mexicano anunció el llamado Código de Ensenada. Este plan de diez puntos incluye la expedición de un nuevo acuerdo regulatorio para la pesca de atún, en el que se establecen un límite de mortalidad promedio de cuatro delfines por lance y sanciones a quien atente contra la ecología marina y, en particular, los delfines, las tortugas marinas y las especies en veda. Estas sanciones incluyen multas, suspensión de permisos e incautación de equipo. El acuerdo dispone también que la totalidad de la flota atunera lleve observadores en todos los viajes de pesca¹⁰⁶ y crea un fondo de un millón de dólares para la investigación sobre métodos alternativos en la actividad pesquera. Por último, se anuncia la creación de un santuario de delfines en el estado de Nayarit.¹⁰⁷ Para poner en práctica muchas de estas acciones se contemplaba el apoyo del SNPM estadounidense.

Pero ya para entonces no sólo el fallo del GATT amenazaba con complicar este renglón de la relación bilateral. Poco antes, algunas organizaciones ecologistas habían comenzado a insistir en que existía una amenaza especialmente grave contra el delfín tornillo oriental. La pesca en el Pacífico oriental tropical, alegaban, afectaba a tres especies: el manchado, el común y, muy especialmente, el tornillo.¹⁰⁸ Esta última especie había sido subdividida por los investigadores estadounidenses en unidades a las que luego dieron el nombre de subespecies. Y se alegaba que, de estas

¹⁰⁶ Entre enero y septiembre de 1991, 36.8% de los viajes de pesca habían llevado observadores de la CIAT, y otro porcentaje importante, nacionales.

¹⁰⁷ Estas medidas fueron recibidas con beneplácito por Greenpeace y el EDF, que expresó su reconocimiento a Salinas en una carta de su director ejecutivo, Fred Krupp, del 27 de septiembre de 1991.

¹⁰⁸ El impacto de la pesca del atún sobre estas especies al parecer está relacionada con los movimientos locales del túnido. En 1988 se estimaba que 21.9% de los lances sobre delfines se hacían sobre manadas mixtas de manchado y tornillo oriental (45.5% se realizaban sobre manadas de manchado). NRC, tabla 1-1B.

llamadas subespecies, la más afectada por la pesca de atún era el tornillo oriental, que habita en las aguas costeras y tropicales del Pacífico oriental y, sobre todo, frente a las costas de México y de algunos países sudamericanos.¹⁰⁹ El delfín tornillo oriental nada a veces en manadas puras, pero con frecuencia en mixtas, sobre todo con el delfín manchado, que es precisamente el que se asocia con mayor frecuencia al atún aleta amarilla.¹¹⁰

En el cálculo de la amenaza al tornillo oriental se presentan de inmediato dos problemas. Por un lado, muchos biólogos, entre ellos algunos estadounidenses, rechazan la validez de tal división en subespecies, pues existen evidencias de que el intercambio genético entre esas unidades es sustancial (al menos en el caso del tornillo oriental y el panza blanca) y no limitado, como afirman otros.¹¹¹ Por añadidura, aun si se aceptara esa división en subespecies, no hay acuerdo sobre el grado de amenaza de extinción del delfín tornillo oriental, ya que han variado mucho las estimaciones sobre su mortalidad y su población.¹¹² Es más, algunos expertos afirman que puede hablarse de estabilidad relativa en la abundancia de todas las especies.¹¹³ Y si la población del tor-

¹⁰⁹ En una zona triangular que va del extremo sur de la península de Baja California a las costas de Perú y hacia los 145° de longitud oeste y 10° de latitud norte. Al parecer, este tipo de atún no llega al Indopacífico.

¹¹⁰ Aunque esta mezcla no es frecuente al sur y suroeste de la zona de pesca del atún tropical en el Pacífico oriental.

¹¹¹ Se insiste, igualmente, en que resulta discutible el hecho de que las divisiones por reservas, que un país realiza originalmente con fines administrativos, se conviertan sin más en rangos taxonómicos que no se apegan al Código Internacional de Nomenclatura Zoológica. Incluso en la propia literatura estadounidense no hay una opinión unánime. W. F. Perrin, con base en investigaciones recientes, habla de que se debe incluir en la misma reserva al delfín tornillo panza blanca del norte y del sur, y que sólo se debe hacer una separación en el caso del de Costa Rica. NRC, p. 36.

¹¹² Se habla de que la mortalidad anual, entre los años 1986 y 1990, fue de 19 500, 18 000, 18 300, 15 500 y 5 400. En cuanto a su abundancia, en los mismos años se estimó en 603 700, 444 700, 754 200, 748 800 y 391 200.

¹¹³ Los cálculos de abundancia y mortalidad en 1991 eran los siguientes: atún manchado nororiental: 738 100; atún manchado occidental o sureño, excepto costero: 1 299 300 (con mortalidad anual de 13 991); tornillo oriental: 632 700 (5 879); panza blanca: 1 020 100 (2 974); común norteño: 477 000 (161); central: 415 600 (3 182); y sureño: 2 211 500 (115); otros delfines: 2 729 100 (990). Cifras con base en P. Wade y T. Gerrodete, citadas en el Acuerdo de La Jolla, 18 de junio de 1992, mimeografiado, p. 5.

nillo oriental es relativamente inferior, no hay una tendencia significativa hacia su crecimiento o reducción.¹¹⁴

A pesar de lo anterior, en agosto de 1991 el Comité de Legislación Humana presentó una solicitud para clasificar al delfín tornillo oriental como una especie en extinción.¹¹⁵ A los pocos días se le sumó el Centro de Conservación Marina, pero ya en ese momento pidieron que se clasificara al tornillo oriental simplemente como especie amenazada. De la mortalidad de esta subespecie, se atribuía a la flota atunera mexicana 80% en 1987 (8 690) y 35% en 1990 (1 972 delfines), porcentajes que se explican no sólo por el peso relativo de esa flota sino por el lugar en que se concentra el tornillo oriental.¹¹⁶ Esa solicitud quedó en estudio, lo mismo que una propuesta para un esquema de pesca con bases geográficas a fin de evitar confusión y garantizar una zona de conservación definida del tornillo oriental. La propuesta contempla la veda en un área que comprende gran parte de la zona económica exclusiva de México.¹¹⁷

El año de 1992 comenzó con la aplicación del embargo secundario, que afectaba a 27 países, y con una gran actividad de funcionarios estadounidenses en la elaboración de una propuesta de moratoria de cinco años en la pesca del atún asociado con delfines, a partir de marzo de 1994. La idea era levantar el embargo al país que suspendiera la pesca del atún con red de cerco sobre delfines. El gobierno mexicano estuvo de acuerdo con la propuesta bajo ciertas condiciones: que la moratoria se aplicara en todo el mundo allí donde existiera la asociación atún/delfín y no sólo en el Pacífico oriental tropical; que todos los barcos atuneros mayores de 400 toneladas cortas llevaran observadores internacionales y que una comisión multilateral decidiera en qué momento

¹¹⁴ Gerrodette y Wade, *Monitoring trends in dolphin abundance in the Eastern tropical Pacific: analysis of five years of data*, IWC Doc., SC/43/SM13, citado por NRC, p. 51.

¹¹⁵ De acuerdo con la LMMA, las partes interesadas pueden solicitar que una especie se considere en peligro de extinción (*depleted*) o amenazada. Se hace una revisión del caso si se presenta suficiente información.

¹¹⁶ A la flota atunera mexicana le sería muy difícil reducir a cero la mortalidad del tornillo oriental, porque su presencia es importante en la zona económica exclusiva del país.

¹¹⁷ Al noreste del ángulo definido por la línea de los 10° de latitud norte y 125° de longitud oeste.

podría suspenderse la medida. Un primer proyecto de ley fue rechazado en el Congreso estadounidense, entre otras razones porque las organizaciones ambientalistas insistieron en que era demasiado blando.

Mientras se formulaba una nueva propuesta de moratoria, México intensificó sus esfuerzos en los foros internacionales, en busca de la afinación de acuerdos multilaterales sobre pesca. En mayo de 1992 se realizó en el país una conferencia internacional sobre pesca responsable, promovida por México. Como resultado de ella se llegó a la Declaración de Cancún, en la que se hizo un llamado al empleo de métodos que hicieran sustentable la explotación de los recursos vivos marinos y a la promoción del conocimiento científico en esta materia. A la vez, se rechazaron las medidas unilaterales para resolver problemas ambientales fuera de la jurisdicción del país importador y se resaltó la necesidad de que las medidas ecológicas no fueran discriminatorias ni disfrazaran intentos proteccionistas. Se subrayó la urgencia de que estas medidas tomaran en cuenta los requerimientos especiales de los países en desarrollo. Igualmente, se acordó solicitar a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la elaboración de un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable.¹¹⁸

Los esfuerzos multilaterales continuaron y, el 18 de junio, países miembros y observadores de la CIAT llegaron al Acuerdo de La Jolla, en el cual se contempla un programa internacional de protección de delfines en la pesca de atún en el Pacífico oriental tropical para reducir progresivamente la mortalidad de estos cetáceos, hasta llegar a niveles cercanos a cero.¹¹⁹ Sigue de cerca las recomendaciones elaboradas por la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, a las que ya hemos hecho referencia. Se fijan límites anuales de mortalidad hasta 1999, incluyendo medidas de emergencia;¹²⁰ se dispone que todos los barcos de más de

¹¹⁸ "Declaración de Cancún", Conferencia Internacional de Pesca Responsable, 5 a 8 de mayo de 1992.

¹¹⁹ Hubo tanto una resolución de la CIAT como el acuerdo multilateral.

¹²⁰ Los límites van de 19 500 en 1993 a 5 000 en 1999. Contempla la posible prohibición de lances sobre una reserva determinada, si la mortalidad incidental es superior a 4% de la población estimada, prohibición que podría durar entre uno y cinco años, de acuerdo con la amenaza a la subespecie.

400 toneladas cortas lleven un observador, la mitad de los cuales deben pertenecer al programa de la CIAT; se establece un pánel de revisi3n integrado por representantes gubernamentales, empresarios y grupos ecologistas, quienes supervisarán el cumplimiento del acuerdo, incluyendo la aplicaci3n de sanciones, así como el desarrollo de nuevas tecnologías de punta. El acuerdo fue aprobado por Estados Unidos y México, así como por Colombia, Costa Rica, España, Nicaragua, Panamá, Vanuatu y Venezuela.¹²¹

La firma del convenio no fren3 los esfuerzos estadounidenses por introducir la moratoria. A mediados de 1992, Gerry Studds (D-Mass) present3 un nuevo proyecto, que cont3 con el respaldo del gobierno de Bush y de organizaciones ambientalistas. Contempla la firma de acuerdos por parte del gobierno de Estados Unidos con diversos países, a fin de levantar el embargo atunero a aquellos que se comprometan a aceptar una serie de condiciones, incluyendo una moratoria a la pesca con redes de cerco en el Pacífico oriental tropical por cinco años; esto es, a dejar de pescar con ese método a partir del 1 de marzo de 1994.¹²² También contempla la introducci3n de programas de investigaci3n para elaborar métodos alternativos de pesca de atún aleta amarilla, distintos a la pesca sobre delfín u otros mamíferos, a fin de que se elimine la captura incidental de los mismos.¹²³ La CIAT queda a cargo de revisar el comportamiento de la flota y presentar informes peri3dicos. Los países que se comprometan con la moratoria deben llevar observadores en todos sus barcos, la mitad de los cuales deben pertenecer a algún organismo competente de la zona. Requisito previo para la firma del acuerdo es que la flota de las naciones interesadas reduzca significativamente la mortalidad incidental de delfines entre 1991 y 1993. Las sanciones por falta de cumplimiento de los acuerdos no se reducen a embargos atuneros primario y secundario; la prohibici3n de importaciones se extendería a 40% de los productos pesqueros del país que violara

¹²¹ Se sum3 al acuerdo una resoluci3n de la CIAT en términos muy similares. En ambos se da también gran importancia a la certificaci3n de capitanes.

¹²² Proyecto de ley presentado por Gerry Studds, las señoras Boxer y Schoecker y el señor Gos, H.R. 5419, 102  Congreso, 2  sesi3n, 17 de junio de 1992.

¹²³ Para estos programas de investigaci3n se autoriza la captura anual de un máximo de 400 cetáceos, y un total de 1 000 durante los cinco años.

el acuerdo. Procedería en el mismo sentido el embargo secundario sobre los productos pesqueros de cualquier país "intermediario".

La propuesta deja en manos del Congreso la facultad de aprobar cualquier recomendación de algún organismo internacional calificado para levantar la moratoria. Estas mismas disposiciones son aplicables a la flota estadounidense, si se logra la aceptación de cuando menos uno de los países que cuentan con flotas en el Pacífico oriental de más de 20 embarcaciones, condición que sólo México y Venezuela cumplen.

Poco después, otro congresista, el senador Breaux, presentó una propuesta alternativa a la moratoria, la cual apoyaba el programa multilateral de la CIAT de reducción gradual. Pero fue la propuesta de Studds la que prosperó. En la primera semana de octubre, el Congreso estadounidense aprobó la ley de Conservación de Delfines de 1992, que pretende poner fin a la captura incidental de mamíferos e incluye la moratoria.

Venezuela hizo público de inmediato su rechazo oficial. El Ejecutivo mexicano optó por una reacción más discreta, tal vez confiando en que el presidente Bush no firmaría la ley. El 9 de octubre, el secretario de Pesca hizo saber al secretario interino de Estado su desacuerdo con dicha disposición, alegando que no se ajustaba al espíritu original de la moratoria, pero esta comunicación no se hizo pública. Las principales objeciones contenidas en la carta fueron: que la decisión de imponer o levantar la moratoria sobre el empleo de la red de cerco queda en manos del Congreso estadounidense y no de un organismo científico independiente; que lejos de hacer obligatoria la presencia de observadores en barcos que pesquen en otros mares del mundo además del Pacífico oriental tropical, en la nueva LPMM se contempla una simple recomendación, por lo que la ley sigue siendo discriminatoria en cuanto a la protección de los mamíferos marinos; que la sanción prevista en casos de incumplimiento, o sea, el embargo de 40% del valor de las exportaciones de productos marinos de un país, afecta a todos los productos pesqueros exportables, sin considerar especies; y, por último, que no reconoce lo establecido en el programa multilateral de La Jolla.

La Comisión de Pesca del Congreso mexicano, en cambio, sí protestó abiertamente y todas las fracciones parlamentarias estu-

vieron dispuestas a firmar un comunicado dirigido al Ejecutivo, que expresaba su repudio a lo que calificaba de intento por aplicar extraterritorialmente una ley en abierta violación de la soberanía mexicana y del derecho internacional. En el comunicado se insistió en que el delfín no está en peligro de extinción y se advirtió que aceptar la moratoria implicaría la desaparición de la flota atunera mexicana, lo que dejaría sin empleo a 30 000 personas, produciría desabasto de ese producto en el país y se dejarían de recibir entre 80 y 100 millones de dólares de exportaciones. Se añadía que México podría ser inundado con 225 millones de latas de atún de procedencia extranjera, y también se hablaba de que la ley pretendía debilitar los esfuerzos multilaterales que habían dado paso al Acuerdo de La Jolla. Por último, la Comisión de Pesca pidió en su comunicado que se rechazara la moratoria, señalando que el hecho de aceptarla sería admitir la extraterritorialidad violatoria de la soberanía nacional, del derecho internacional y del comercio.¹²⁴

Algunos congresistas, de manera individual, también mostraron su inconformidad. Según Ángeles Moreno, ex secretaria de Pesca, el levantamiento del embargo condicionado a la moratoria no beneficia a los pescadores mexicanos, porque la nueva tecnología que exige ocasionará que la pesca deje de ser rentable. Asimismo, el conocido ex dirigente panista, José Ángel Conchello, reclamó la ausencia de una protesta inmediata similar a la que había provocado la ley Torricelli. Unos cuantos editorialistas también apoyaron la idea de que la aceptación de la moratoria implicaba admitir la pretensión de extraterritorialidad, acabar con la flota mexicana y abrir las puertas a los atuneros de otros países del jugoso mercado de atún en lata, que ocupa el cuarto lugar en el nivel mundial (después de Estados Unidos, Japón e Italia).¹²⁵

Como era de esperar, los atuneros mexicanos fueron los más explícitos en su protesta. Subrayaron los costos que hasta entonces había producido el embargo. Las exportaciones se habían reducido notablemente, ya que los países europeos, aunque pro-

¹²⁴ *La Jornada y El Universal*, 10 de octubre de 1992, pp. 1 y 17, respectivamente.

¹²⁵ *El Financiero*, 27 de octubre de 1992.

testaron por el embargo secundario, redujeron paulatinamente sus compras. Varias empresas empacadoras, entre ellas algunas relacionadas con compañías estadounidenses, optaron por ese camino, por temor a perder el mercado de aquel país. Aunque el consumo interno de México ha seguido creciendo, éste no puede absorber toda la producción.¹²⁶

Con todo, los atuneros no parecían dispuestos a ceder sin luchar. Aunque no desdeñaban los grandes riesgos para la flota, ponían énfasis en su eficiencia y señalaban estar a punto de iniciar un programa de pesca experimental de atún “sin daño a los delfines”, en el Pacífico oriental tropical, con apoyo de Sepesca. La flota, afirmaron, tiene una producción promedio de 4 000 toneladas métricas por barco y el nivel de captura es de 150 000 a 160 000 toneladas anuales. También insistieron en que poseen la tecnología más moderna para pescar con red de cerco, que incluye operaciones de retroceso y lanchas rescatadoras de delfines, y ha llevado a la obtención de los índices más bajos de mortalidad de esa especie. Hubo quien subrayara que en la XIII Reunión de Autoridades Pesqueras México-Estados Unidos, William W. Fox, administrador asistente para Pesquerías del Servicio Nacional Oceánico y Atmosférico de Estados Unidos, había hecho un amplio reconocimiento y elogio a los programas mexicanos de conservación de ese cetáceo y de la tortuga.¹²⁷ Otros también señalaban que las flotas estadounidense y francesa matan un mayor número de delfines en el Índico, sin que se ejerza sobre ellas represalia alguna.¹²⁸

El 29 de octubre de 1992, casi en vísperas de las elecciones presidenciales en su país, Bush firmó la nueva ley de conservación de delfines. Al hacerlo, el presidente resaltó una cláusula que provee que “los términos de los acuerdos internacionales [con los países embargados] para la protección de los cetáceos tienen carácter de consejo [y] no serán interpretados como una interferencia con la responsabilidad constitucional del presiden-

¹²⁶ Tanto la industria extractiva como la procesadora se han enfrentado a otros problemas, entre ellos: costos de producción más altos, precios congelados, corredores, obstáculos a la comercialización, falta de apoyo financiero, etcétera.

¹²⁷ *La Jornada*, 26 de septiembre de 1992.

¹²⁸ *Ibidem*.

te al conducir asuntos exteriores". Se piensa que Bush intentaba de esa manera suavizar el impacto o la reacción de los afectados.¹²⁹ Dos días después, en vísperas del informe del presidente mexicano, lo que prácticamente garantizaba poca publicidad a la noticia, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió un comunicado en el que se expresaba la posición de México. En éste se subrayó el alto costo para la industria atunera, incluyendo la posibilidad de pérdida de empleos, y se reiteró el compromiso mexicano con la protección del delfín dentro del marco de convenios multilaterales, como el de La Jolla.¹³⁰

En esos mismos días se celebró en La Jolla el primer pánel de revisión.¹³¹ En esta reunión México registró 50 barcos para la pesca de 1993, mientras que Venezuela hizo lo mismo con 27, Vanuatu y Colombia con 10 cada uno, y Panamá con tres. Pero las alternativas de la flota mexicana no son estimulantes. México puede optar por no aceptar la moratoria y no exportar, lo que implica, a corto plazo, disminuir la producción, mientras el mercado interno pueda absorber el excedente. Además de este costo inmediato, corre el riesgo de enfrentar en el futuro la aplicación de otras reglamentaciones estadounidenses que incluyen sanciones similares a las contenidas en la presente ley de protección al delfín. Una segunda alternativa es aceptar la moratoria y trasladarse, aunque sea parcialmente, al Pacífico occidental y sur y, en menor número, al Atlántico. Pero los riesgos son grandes, no sólo en términos de empleo (ya que no todos los trabajadores aceptarán migrar), sino en posibles represalias por probable incumplimiento. Otra opción es la pesca sobre brisa, pero ésta sólo puede hacerse en el Ecuador, no es muy comercial, ya que se pesca atún pequeño, y lleva posiblemente a una fuerte depredación del túnido. Una opción más es dedicarse a la pesca de otro tipo de atún, barrilete y patudo, que no es abundante.

¹²⁹ *El Financiero*, 30 de octubre de 1992.

¹³⁰ Comunicado de prensa de la SRE, Dirección General de Información, 31 de octubre de 1992.

¹³¹ En la que la presidenta fue Tracy Romine, representante de la organización Greenpeace.

LOS COMPROMISOS

Garantizar que la cuestión ambiental no se convirtiera en escollo insalvable para el TLCAN fue una de las preocupaciones del gobierno mexicano en 1992. Altos funcionarios mexicanos, incluyendo al presidente Salinas, reiteraron que México necesita crecer, pero no a cualquier precio. Se rechazó la irresponsabilidad ecológica y la inconveniencia de repetir los errores del pasado. Una y otra vez se resaltaron las fuertes inversiones que el gobierno mexicano estaba realizando en protección ecológica.¹³²

La política ambiental mexicana tenía ya dos ejes más o menos bien definidos: regulación (*command and control*) y actuación del mercado. Conforme con el primero, continuó tanto la modificación de las instituciones¹³³ como la ampliación y precisión de la normatividad para ajustarla a niveles internacionales, y se intensificaron los esfuerzos para lograr su acatamiento. El número de acuerdos voluntarios con las empresas se elevó, pero también las sanciones por incumplimiento, incluyendo un fuerte aumento de cierres temporales o definitivos de fábricas —sobre todo en la ciudad de México y en la frontera—, que violaban consistentemente las normas. Asimismo, se incrementó el número de evaluaciones de impacto ambiental exigidas a las nuevas empresas.¹³⁴

Al mismo tiempo, comenzaron a transferirse tareas de control ambiental al sector privado, nacional y extranjero, como es la elaboración de algunas normas ecológicas y auditorías ambientales.¹³⁵ Se espera que este sector amplíe también su participación

¹³² Al recibir el premio de la Dirigencia Mundial de la Conservación del Medio Ambiente, Salinas enfatizó el hecho de que, sólo para lograr aire limpio en la ciudad de México, el país actualmente invierte más de 4 000 millones de dólares, y 300 000 millones de pesos en un programa para la frontera. *La Jornada*, 9 de octubre de 1992.

¹³³ Desapareció la Subsecretaría de Ecología y se crearon el Instituto y la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente.

¹³⁴ En 1988 se realizaron 22 evaluaciones; en 1989, 180; en 1990, 528; y en 1991, 769. En los primeros seis meses de 1992 se llevaron a cabo 350, y se estima que llegarán a 900 a fines del año. Las autoridades confían en que el próximo año se realizarán 4 500. Declaraciones de Sergio Reyes Luján, *El Universal*, 26 de septiembre de 1992.

¹³⁵ Por ejemplo, hacia fines de año se anunció que consultores mexicanos apoyados por firmas extranjeras llevarían a cabo auditorías ambientales en 17

en la construcción y elaboración de obras de infraestructura ambiental y de apoyo, incluyendo el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas y desechos, lo mismo que de carreteras, a fin de complementar la inversión pública en estos rubros.¹³⁶ Se confía también en que la presión del mercado (tanto estadounidense como mexicano) promoverá un cumplimiento más riguroso de las regulaciones ambientales por parte de las empresas.

Pero desvanecer totalmente las dudas y los temores de las organizaciones ambientalistas siguió siendo una tarea difícil. Mostraban aún poca o ninguna confianza en la capacidad de México para aplicar con rigor sus leyes ecológicas, que algunos ya veían como aceptables. Los más escépticos aún pensaban que el celo ambiental del gobierno mexicano podía desvanecerse con la firma del TLCAN, a menos que en éste se incluyeran compromisos específicos que impidieran un retroceso. Y así como no les convenía la disposición mexicana, tampoco confiaban en el gobierno de Bush, ya que consideraban que éste no había cumplido las promesas de protección ecológica que hizo durante su campaña electoral.

Por lo tanto, organizaciones ambientalistas, sus representantes en los comités de asesores de la USTR y miembros del Congreso estadounidense no cesaron en sus demandas.¹³⁷ En octubre del año anterior, Gephardt había manifestado en carta a Carla Hills que, en caso de que se optara por un acuerdo paralelo, el mismo tendría que tener fuerza de ley y ser sometido a la revisión del Congreso antes de que éste discutiera la aprobación del TLCAN.¹³⁸ Poco después, a principios de noviembre de 1991, el congresista Ron Wyden (D-Or) envió una carta al presidente Bush —avalada

plantas de Pemex, en Coatzacoalcos y Minatitlán. *El Financiero*, 28 de octubre de 1992.

¹³⁶ Por su parte, el gobierno no sólo destinó mayores recursos fiscales a la Sedue, sino que procuró obtener créditos internacionales del Banco Mundial y del BID para financiar su labor.

¹³⁷ Véase, por ejemplo, la carta de Hair, de la NWF, a Carla Hills, del 31 de octubre de 1991, en la que expresa su preocupación de que a partir de la reunión ministerial, celebrada poco antes en Zacatecas, y de la evaluación del impacto ambiental, publicada por la USTR, pudiera derivarse que no se recogieran adecuadamente sus demandas, y que el tema parecía estar siendo “congelado” en las negociaciones.

¹³⁸ Carta de Gephardt a Carla Hills, 23 de octubre de 1991.

por 74 colegas, muchos de los cuales apoyaron la autorización de la "vía rápida"—,¹³⁹ en la que solicitaba la inclusión de un programa ambiental en el propio acuerdo.¹⁴⁰ Casi al mismo tiempo, 32 diputados enviaron otra carta al presidente, en la que pedían que el presupuesto federal de 1993 contemplara las necesidades de infraestructura para el medio ambiente en el área fronteriza. Demandas de estos dos tipos se presentaron una y otra vez durante el primer semestre de 1992.

Las organizaciones ecologistas de ambos países recibieron con poco entusiasmo tanto el proyecto del Plan Ambiental Fronterizo, que se presentó en el otoño de 1991, como el anuncio del gobierno mexicano, y luego del estadounidense, de su disposición a canalizar de inmediato fuertes sumas para la construcción de infraestructura en la frontera.¹⁴¹ Al plan fronterizo definitivo, publicado en 1992, el cual seguía las pautas de cooperación bilateral del decenio previo, se le reconocieron algunas mejoras, pero todavía fue objeto de severas críticas.¹⁴² Falta de especificidad de algunas metas, insuficientes mecanismos para su cumplimiento y calendarios poco precisos, fueron algunas de ellas. Especial objeción suscitó que, según sus detractores, no contemplaba adecuadamente el problema del financiamiento, ni precisaba la responsabilidad de cada nivel del gobierno.¹⁴³

¹³⁹ Esta carta fue firmada, entre otros, por casi medio centenar de demócratas que votaron en favor de la "vía rápida".

¹⁴⁰ Wyden expresó enfáticamente que para que el programa de medio ambiente se considerara adecuado, éste "tendría que forzar una reforma ambiental, de la misma forma en que el TLCAN forzaría una reforma económica". Carta de Wyden a Bush, 1 de noviembre de 1991.

¹⁴¹ El gobierno mexicano anunció que destinaría 460 millones de dólares en los siguientes tres años. El estadounidense se comprometió a invertir poco más de 200 millones en los primeros dos años, y luego aumentó esa cifra a 384 millones de dólares, monto que fue considerado todavía insuficiente.

¹⁴² Dicho plan contempla mayor cooperación en el control de descargas industriales y municipales en aguas superficiales, monitoreo y seguimiento de los movimientos de desperdicios tóxicos, prevención de la contaminación del aire en niveles superiores a las normas y elaboración de planes de respuesta para casos de contingencia y emergencia, en relación con el movimiento de desechos tóxicos. Da prioridad a las mayores áreas urbanas y prevé inspecciones conjuntas en las empresas de ambos lados de la frontera para garantizar el acatamiento de las regulaciones ambientales.

¹⁴³ De hecho, a fines de 1992 el Congreso estadounidense no había autorizado los fondos para poner en marcha el plan.

Los representantes de los tres gobiernos procuraron, entonces, determinar el mínimo de disposiciones ambientales que se habrían de incluir en el TLCAN a fin de satisfacer a las organizaciones ambientalistas moderadas de Estados Unidos. A partir de lo que se sabe sobre estas negociaciones, llevadas a cabo con gran discreción, podemos inferir que Canadá estuvo, en general, más cerca de México en cuanto al rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes ambientales.

Era de esperar que el mínimo que se incluiría en el TLCAN iba a depender del momento en que se concluyera su negociación. Ésta, como bien se sabe, finalizó en momentos complicados para Bush, en su búsqueda de la reelección. No parece extraño, por lo tanto, que su texto incorpore una parte considerable de las demandas de las organizaciones ecologistas moderadas. Una rápida comparación con el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (ALC) hace patente diferencias sustantivas; los compromisos en materia ambiental son mayores y mucho más precisos en aquél.¹⁴⁴

Por principio de cuentas, los miembros del TLCAN se comprometen a impulsar el desarrollo sostenible y aplicar y administrar el tratado de manera compatible con la protección del medio ambiente. Entre las obligaciones específicas, se establece que los convenios internacionales ratificados por las partes sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos, prevalecerán sobre las disposiciones del TLCAN y que, en el futuro, algunos otros convenios multilaterales similares podrían tener la misma jerarquía.

Tanto en el capítulo general sobre normas como en el de agricultura se especifica que cada una de las partes tiene el derecho de mantener el nivel de protección que considere adecuado para proteger la vida y salud humana, animal y vegetal, así como el medio ambiente y a los consumidores, e incluso podrá elevar dicho nivel en el futuro. Las normas de protección podrán ser no sólo más rigurosas que las regulaciones internacionales sino que las guías o recomendaciones de este tipo. En caso de elevación de los

¹⁴⁴ Véase "The Canada-US Free Trade Agreement. Final text and analysis", comentario preparado por John D. Richard, Richard G. Dearden y Don Mills, Ontario, CCH Canadian Limited, 1989.

niveles o normas, la parte involucrada deberá avisar por escrito a las otras partes con dos meses de anticipación y tomar en cuenta sus comentarios, excepto cuando se trate de una emergencia.

En la evaluación de riesgos y fijación del nivel apropiado de protección, las partes pueden tomar en cuenta tanto las características de los productos como los procesos y métodos de producción relevantes. Los miembros se comprometen a facilitar el acceso y actuación de los representantes de la parte importadora en su territorio, a fin de inspeccionar y constatar procesos y equivalencias de normas y medidas. En el caso de productos agrícolas, se habla de una posible aplicación gradual de esos estándares, a criterio del importador, aunque al parecer no se especifica lo mismo en otros rubros.

Además de recoger las demandas de los ecologistas arriba señaladas, los miembros del TLCAN se comprometen a no reducir sus normas de salud, seguridad o protección del medio ambiente, en forma temporal o definitiva, con el propósito de atraer inversiones.

En casos de controversias comerciales en relación con normas sobre el medio ambiente, seguridad, salud o conservación de un país determinado, o si surge por la aplicación de convenios ambientales multilaterales específicos, el país demandado podrá elegir que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme con el TLCAN, en lugar de recurrir a los que se enmarcan en otros convenios comerciales. Esta propuesta hecha por la delegación estadounidense es otra concesión importante a las organizaciones ecologistas, preocupadas por el funcionamiento del GATT.¹⁴⁵ El país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLCAN es incompatible con el mismo.

Por último, el tratado recoge peticiones relacionadas de alguna manera con la protección ecológica, o que fueron presentadas como tales, pero que tienen también fuerte motivación comercial. Se autoriza la venta de gas natural estadounidense en la zona

¹⁴⁵ Recogía la queja de las organizaciones ambientalistas que no veían ventaja alguna en que las cuestiones ambientales se pudieran solucionar mediante el mecanismo de resolución de controversias del TLCAN, si el país demandante podía decidir el foro y acudir al GATT.

fronteriza, aunque al parecer Pemex deberá hacerse cargo de su distribución, de acuerdo con las leyes mexicanas. Se permite a empresas estadounidenses y canadienses establecidas en México la generación o cogeneración de energía eléctrica para autoconsumo y la venta eventual de excedentes por medio de la Comisión Federal de Electricidad.

Varias organizaciones ambientalistas reconocieron que el TLCAN recogía muchas de sus demandas, aunque advirtieron que para determinar su verdadero alcance era necesario esperar la legislación destinada a instrumentar el tratado en caso de aprobarse éste. Ninguna se mostró plenamente satisfecha. Incluso las moderadas siguieron insistiendo en algunas de sus exigencias que no habían sido atendidas.

Estas organizaciones mantienen su demanda de que se asignen mayores fondos para la protección del medio ambiente, en especial en la zona fronteriza, y relacionan este asunto con la adopción del "impuesto verde" (a las importaciones), que no se incluyó en el TLCAN por considerarse discriminatorio e ir en contra del mismo, que busca la eliminación de aranceles.¹⁴⁶

Contribuyó a mantener vivas las demandas de algunos grupos, y en general de los habitantes de la frontera, la información de nuevos casos de manejo inadecuado de desechos peligrosos. Unos de estos casos permiten suponer la intensificación del movimiento de ese tipo de desechos de Estados Unidos a México.¹⁴⁷ Otro asunto que provocó gran enojo y movilización en ambos lados de la frontera fue la posible instalación de depósitos de desechos tóxicos y, en otros casos, nucleares, en los estados del sur de Estados Unidos, y en especial en algunas poblaciones de Texas y California, muy cercanas a la línea fronteriza. Las organizaciones ecologistas de los dos países se han movilizado, advirtiendo sobre la posible contaminación de mantos acuíferos.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Esta insistencia se hizo patente en las audiencias sobre el TLCAN que varios comités del Congreso llevaron a cabo el mes de septiembre de 1992.

¹⁴⁷ Uno de los casos fue el descubrimiento en Mexicali de 7 000 metros cúbicos de lodo contaminante, que una empresa afirmó haber importado legalmente. *El Financiero*, 28 de octubre de 1992.

¹⁴⁸ Los habitantes de las dos Californias han subrayado el riesgo que representa este tipo de depósitos cercanos a fuentes de abastecimiento de agua en una zona sísmica. *El Universal*, 9 de diciembre de 1992, sección Estados.

Muy pocas semanas después de la conclusión del TLCAN, se anunció el establecimiento de una comisión trinacional para la protección del medio ambiente, que era precisamente una de las peticiones no incluidas.¹⁴⁹ Ahora el esfuerzo de los ecologistas se centra en lograr que sean amplias las atribuciones de la comisión en materia de establecimiento de niveles de protección y vigilancia de su cumplimiento.

Por su parte, Bentsen y Rostenkowsky, líderes de los Comités de Finanzas del Senado y de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, el 22 de septiembre de 1992 solicitaron a la Comisión Internacional de Comercio, agencia federal independiente, una nueva serie de audiencias encaminadas a estimar los impactos del TLCAN, tanto a corto como a largo plazo, que se llevarán a cabo la tercera semana de noviembre. Sus resultados servirán para normar la posición del Congreso.¹⁵⁰

Poco después, el 3 de octubre, 94 legisladores demócratas solicitaron a William Clinton, candidato demócrata a la Presidencia, definir su posición en favor de la renegociación de algunos aspectos laborales y ambientales del tratado. Un día después de recibir el documento, Clinton expresó su respaldo al mismo, en Raleigh, pero dio a entender que habrá que complementarlo en lo relativo a estos dos asuntos.

En un primer momento, parecía que sus exigencias adicionales se reducirían a solicitar a México una inversión más alta en materia ambiental, sobre todo en la frontera, y mayor rigor en la vigilancia del cumplimiento de la legislación actual. Corroboró la misma impresión el hecho de que, casi en vísperas de las elecciones, el *Journal of Commerce* manifestaba que, en caso de ganar el candidato demócrata, su política comercial sería igual a la de Bush, incluyendo lo relacionado con el medio ambiente.¹⁵¹ Y ape-

¹⁴⁹ Incluso, se sabe informalmente de discretas negociaciones entre los dos gobiernos para un acuerdo paralelo, suspendidas a raíz de la derrota electoral de Bush.

¹⁵⁰ La ITC también proporcionará asistencia técnica para elaborar la legislación de instrumentación del TLCAN, así como una evaluación de las leyes estadounidenses que deben ser modificadas para poner en práctica el tratado.

¹⁵¹ "Son más parecidos de lo que quieren admitir [...] En temas como el ambiente y la capacitación laboral [...] los dos candidatos difieren en grado, no así en principio", *Journal of Commerce*, 27 de octubre de 1992.

nas un día después del triunfo de Clinton, el ministro de Comercio de Canadá, Michael Wilson, insistió, al igual que lo había hecho el gobierno mexicano, en que ello no afectaría el contenido del TLCAN. Dio a entender que, según asesores del presidente electo que se le acercaron, éste se inclinaba más a hacer ajustes internos a la política estadounidense en materia ecológica, laboral y social, que habrían de constituir un complemento del tratado comercial. Funcionarios menores ligados a Wilson declararon que esos ajustes se podrían hacer a manera de legislaciones internas, que obliguen a empresas estadounidenses a seguir ciertas normas en cualquier lugar donde operen.¹⁵² De ser ésta la intención, se recogería la propuesta que, en ese mismo sentido, hicieron desde un principio algunas organizaciones ecologistas y que fue rechazada, la cual posiblemente el gobierno mexicano considere indeseable.

Por añadidura, tanto ciertas declaraciones posteriores de Clinton, más ambiguas, como la llegada a la Vicepresidencia de Albert Gore, comprometido fuertemente con la protección ecológica (como se constató en su discurso del día de la elección), indican que las demandas estadounidenses posiblemente aumentarán.

Al cerrarse el año todo indicaba que la nueva administración demócrata y el gobierno mexicano estaban de acuerdo en la negociación de un acuerdo ambiental paralelo para ser presentado en el Congreso al mismo tiempo que el TLCAN.¹⁵³ Por ello, puede afirmarse que, a menos que resurja la coalición de la primavera de 1991, que se mantenga perfectamente cohesionada y que actúe con mayor intensidad, no es probable que la cuestión ambiental se convierta en barrera infranqueable para la aprobación del TLCAN.

¹⁵² *La Jornada*, 4 de noviembre de 1992.

¹⁵³ El senador Baucus insistió una y otra vez en que esta presentación conjunta será indispensable para la aprobación del acuerdo comercial. *El Universal*, 4 de diciembre de 1992.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE ESTADOS UNIDOS Y LA DOCTRINA BUSH-REHNQUIST FRENTE A MÉXICO

SAMUEL I. DEL VILLAR
El Colegio de México

La Suprema Corte de Estados Unidos estableció una nueva doctrina sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad, pero validez, de las acciones de su gobierno en la conducción de las relaciones internacionales, en general, y con México, en particular. En jurisprudencia constitucional escrita por su *chief justice*, William H. Rehnquist, de la Suprema Corte de Estados Unidos, con motivo de los casos *US v. Verdugo Urquidez*, de 28 de febrero de 1990,¹ y *US v. Álvarez Macháin*, de 15 de junio de 1992,² revirtiendo a los tribunales inferiores a petición de la administración de Bush, fijó los principios siguientes para normar la conducta de su gobierno:

1. El gobierno de Estados Unidos tiene facultades políticas enteramente discrecionales para violar, fuera de sus fronteras y en agravio de nacionales extranjeros, la Declaración Universal de Derechos Humanos, las garantías a ellos de su propia Constitución y la soberanía y el orden constitucional del Estado correspondiente, porque:

Para bien o para mal, vivimos en un mundo de naciones-Estado, en el que nuestro gobierno debe ser capaz de funcionar efectivamente en la compañía de naciones-Estado. Algunos que violan nuestras leyes pueden vivir fuera de nuestras fronteras, bajo un régimen bien

¹ *United States v. Verdugo Urquidez*, 110 S. Ct. 1056 (1990).

² *United States v. Alvarez Macháin*, 91 S. Ct. 712 (1992).

diferente al de este país. Situaciones que amenazan intereses estadounidenses importantes pueden surgir en la mitad del globo, situaciones que a los ojos de las ramas políticas de nuestro gobierno requieren una respuesta estadounidense con fuerza armada. Si hay restricciones a los cateos y las aprehensiones que ocurren como incidentes a esa acción estadounidense, deben ser impuestas por las ramas políticas, por medio del entendimiento diplomático, tratado o legislación.³

2. Los tratados de extradición tampoco limitan ese poder discrecional del gobierno de Estados Unidos para secuestrar discrecionalmente en territorio extranjero a nacionales extranjeros inculcados en tribunales de Estados Unidos, e igualmente en violación del orden constitucional y legal del Estado extranjero correspondiente, y a pesar de que “el inculcado y sus *amici* puedan estar en lo cierto de que el secuestro del inculcado fue ‘escandaloso’, y que puede ser en violación de los principios generales del derecho internacional”, porque:

[...] la decisión de si el inculcado debe ser regresado a México, como materia del Tratado [de Extradición] es asunto del Ejecutivo. Concluimos, sin embargo, que el secuestro del inculcado no fue en violación del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y México [...] El hecho del secuestro del inculcado por la fuerza no prohíbe su enjuiciamiento en los tribunales de Estados Unidos por violación de las leyes penales de Estados Unidos.⁴

El contexto para esta doctrina Bush-Rehnquist son los términos de la “guerra de las drogas” del gobierno de Estados Unidos en territorio de México, cuando ha llegado al extremo de que se atribuya el poder de que sus agentes policíacos violen la Constitución y las leyes mexicanas, el derecho internacional, la soberanía nacional que los sustenta y las propias garantías constitucionales reconocidas en Estados Unidos, incurriendo en conducta delictiva en territorio mexicano y en agravio de nacionales mexicanos. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Estados Unidos, atendiendo a las peticiones de la administración de Bush, con estos precedentes de 1990 y 1992 convalidó (valga

³ *United States v. Verdugo...*

⁴ *United States v. Alvarez...*

la expresión) esta atribución de poderes, después de que los tribunales inferiores habían establecido su anticonstitucionalidad e ilegalidad, y habían ordenado a la administración la restauración de la competencia, conforme a derecho, de las autoridades mexicanas. En el precedente del caso *Verdugo Urquidez*, la Corte estableció que está permitido al gobierno de Estados Unidos ordenar la violación de los derechos humanos de los nacionales mexicanos, en territorio mexicano, contra los “cateos y arrestos irrazonables”, en términos de la garantía de la Cuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, y que también protege el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El precedente del caso *Álvarez Macháin* fue que el gobierno de Estados Unidos no sólo tiene discrecionalidad política para ordenar a sus agentes policiacos la violación de la Constitución y las leyes de México, sino también del Tratado de Extradición que debe normar su intercambio respectivo, de acuerdo con el derecho interno de ambos países, el derecho internacional y el proceso legal debido consecuente.

Esta doctrina jurisprudencial es de lo más significativa por varias razones. Señala, antes que nada, y como lo refleja fielmente el texto del *chief justice* en el caso *Verdugo* transcrito, el nacionalismo y unilateralidad extremos con que en la realidad el proceso político-constitucional de Estados Unidos visualiza e impone la conducción de sus relaciones con México, al mismo tiempo que el proceso político oficial en México está dominado por la cortina de humo de una retórica sobre la primacía de una “globalización” y una “cooperación” en las relaciones con Estados Unidos, por las que la conducción de ellas relega la soberanía nacional de México y la defensa de los intereses nacionales mexicanos, a partir de una premisa radicalmente contrapuesta del “mundo de naciones-Estado”, que el *chief justice* hizo valer al extremo para que el gobierno de Estados Unidos sea capaz “de funcionar efectivamente en la compañía de naciones-Estado”.

Esta doctrina de un nacionalismo extremo, por encima de cualquier principio político o jurídico sobre la limitación del poder violento, se inserta en el contexto de la “guerra de las drogas” de Estados Unidos en México. Pero trasciende por mucho este contexto. Su trascendencia, desde el punto de vista político, está

en la oficialización del desconocimiento unilateral por parte de Estados Unidos de la soberanía de México, para imponer arbitrariamente la percepción de sus intereses nacionales. Su corolario, desde el punto de vista jurídico, es la insubsistencia de cualquier orden constitucional, de la Declaración Universal de Derechos Humanos para los nacionales mexicanos en territorio mexicano, y del cuerpo consecuente del derecho internacional, como fundamento primigenio en las relaciones entre los dos países. La doctrina también señala un periodo de decadencia de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, como garante de la constitucionalidad de los actos de su gobierno, connotado por una arbitrariedad y parroquialismo que contrastan con la sabiduría, humanismo y grandeza que la han hecho una de las grandes instituciones de la jurisprudencia universal de todos los tiempos, puntal del constitucionalismo democrático moderno, basado en la protección y proyección de los derechos fundamentales del hombre.

El análisis que a continuación ofrecemos busca, antes que nada, ubicar estos precedentes dentro del contexto de la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Estados Unidos. Aunque sea con motivo de ellos y constituyan una instancia de los periodos decadentes de su historia, permiten resaltar para la cultura política y jurídica mexicana, por lo demás tan ajena a su función jurisprudencial, el significado de la misma en la evolución constitucional de su país. Junto con ello, también busco reflexionar en torno al impacto que puede tener la Doctrina Rehnquist para la evolución de las relaciones bilaterales, en general, y para la "cooperación" en materia de política antinarcóticos, en particular.

LA SUPREMA CORTE DE ESTADOS UNIDOS Y SU JURISPRUDENCIA CONSTRUCTIVA Y DESTRUCTIVA

Es lamentable que en México se tenga noticia sobre la Suprema Corte de Estados Unidos por medio de la Doctrina Rehnquist, porque da la impresión equivocada de que es un mero instrumento para formalizar las acciones arbitrarias y violentas de su gobierno, en agravio de la dignidad humana, fundamento del or-

den jurídico nacional e internacional. La Suprema Corte de Estados Unidos ha sido, sin duda, una de las grandes contribuciones de su cultura política y jurídica a la evolución de la civilización contemporánea, no sólo dentro de sus propias fronteras, sino también como punto de referencia universal para la evolución y consolidación del Estado constitucional democrático de derecho, fundado en el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos fundamentales del hombre. Ella resolvió en la práctica, en la realidad política, el problema fundamental que el constitucionalismo teórico europeo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX no pudo resolver, de sujetar establemente los poderes políticos constituidos a la supremacía de la Constitución, entendida como garantía de los derechos inalienables del hombre y de la división funcional y territorial de poderes, para que esos derechos sean efectivamente respetados, con el célebre precedente escrito en 1803 por John Marshall, en el caso *Marbury v. Madison*.⁵ Es importante recordar los principios del gobierno constitucional que estableció, para entender el significado de la Suprema Corte de Estados Unidos en la estabilidad constitucional de su país:

El gobierno de Estados Unidos ha sido enfáticamente caracterizado como un gobierno de leyes, y no un gobierno de hombres. Ciertamente, dejaría de merecer esta apelación si las leyes no proveyesen remedios para la violación de derechos legales creados [...] donde un deber específicamente asignado por ley, y los derechos individuales dependen del cumplimiento de ese deber, parece igualmente claro que el individuo que se considera dañado tiene derecho de recurrir a las leyes de este país por un remedio [...] Los poderes de la legislatura están definidos y son limitados; y para que esos límites no sean confundidos u olvidados, la Constitución es escrita. ¿Con qué propósito están los poderes limitados, y con qué propósito está esa limitación puesta por escrito, si esos límites pueden, en cualquier tiempo, infringirse por aquellos a los que se intenta restringir? La distinción entre un gobierno con poderes limitados e ilimitados es abolida si esos límites no confinan a las personas a las que se les imponen, y si los actos prohibidos y los actos permitidos son de obligatoriedad igual. Es una proposición muy simple para ser controvertida que la Constitución controla cualquier acto legislati-

⁵ *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137; 2 L. Ed. 60 (1803).

vo repugnante a ella o que la legislatura puede alterar la Constitución por un acto ordinario.

Frente a estas alternativas, no hay espacio para ambigüedades. O bien la Constitución es una ley superior controladora, inalterable por medios ordinarios, o está en un nivel con los actos legislativos ordinarios y, como otros actos, es alterable cuando a la legislatura le place alterarla.

Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es cierta, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder ilimitable por su propia naturaleza [...] Es, enfáticamente, provincia del departamento judicial decir lo que es la ley. Aquellos que aplican la regla a los casos particulares deben por necesidad elucidar e interpretar esta regla. Si dos leyes están en conflicto consigo mismas, los tribunales deben decidir sobre la operación de cada una.

Así, si una ley está en oposición a la Constitución, y si ambas, la ley y la Constitución, se aplican a un caso particular, de tal suerte que el tribunal deba o bien decidir el caso conforme a la ley, sin consideración a la Constitución, o conforme a la Constitución, sin consideración a la ley, el tribunal debe decidir cuál de estas reglas en conflicto gobierna el caso. Esto es la mera esencia del Poder Judicial. Si, entonces, los tribunales han de considerar a la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier acto ordinario de la legislatura, la Constitución, y no tal acto ordinario, debe gobernar el caso al que ambos se aplican.

Aquellos, entonces, que controvierten el principio de que la Constitución debe ser considerada, en juicio, como una ley controladora, están reducidos a la necesidad de mantener que los tribunales deben cerrar sus ojos a la Constitución y ver sólo la ley.

Esta doctrina subvertiría los cimientos mismos de toda Constitución escrita [...] la fraseología particular de la Constitución de Estados Unidos confirma y fortalece el principio, que se supone debe ser esencial a todas las constituciones escritas, de que una ley repugnante a la Constitución es nula y que los tribunales, así como otros departamentos, están obligados por ese instrumento.

Al hacer depender su control de la constitucionalidad de los actos administrativos, legislativos y judiciales de gobierno, la acción de la población es afectada por su arbitrariedad, el funcionamiento de la Suprema Corte de Estados Unidos dejó en manos del propio pueblo el poder para hacer respetar sus derechos. Al reconocerse la capacidad de la acción popular para nulificar los actos legislativos y reglamentarios que los violan (mediante la obli-

gatoriedad del precedente judicial, con efectos generales *eraz omnes* para todos los poderes constituidos, con el principio de *stare decisis*) previno la sistematización de la violación como forma de gobierno (lo que no hace el juicio de amparo en México). Al establecerse un cuidadoso escrutinio y equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de la opinión pública en la designación de sus *justices* (integrantes de la Suprema Corte), para privilegiar la sabiduría, la excelencia, la integridad y la honradez, y al reconocérsele discrecionalidad (mediante la competencia *certiorari*) para seleccionar los casos resueltos por los tribunales inferiores en que habría que establecer precedente, no sólo se liberó su protección de la asfixia del rezago, sino que se integró la evolución del orden jurídico-constitucional, de acuerdo con la evolución de la sociedad.

En balance, la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Estados Unidos ha sido la fuerza constructiva y equilibradora para que el desarrollo de su sociedad, su economía y su organización política, durante más de dos siglos, mantengan en realidad una coherencia básica con los principios constitucionales de gobierno, a partir de su texto escrito de 1787, del *Bill of Rights* de 1791, con sus diez “enmiendas” y dieciséis “enmiendas”, que se han añadido desde entonces, interpretándolos y reinterpretándolos frente a las realidades cambiantes y cada vez más complejas que han determinado esa evolución. Su éxito institucional, sin precedentes en la historia universal de los regímenes fundados en una constitución escrita, para sujetar al poder público y privado al respeto a los principios constitucionales de gobierno y a los derechos inherentes a la dignidad humana, en medio de las circunstancias culturales, sociales, económicas, tecnológicas, políticas, nacionales e internacionales vertiginosamente cambiantes de Estados Unidos durante su historia, se comprueba precisamente en el hecho de que solamente en esas dieciséis ocasiones el proceso político de Estados Unidos ha tenido que recurrir durante estos dos siglos al poder reformador del texto escrito de su Constitución, para conducir los destinos de su país.

Como toda institución humana, por significativa y trascendente que sea, su historia es ambivalente. Presenta fases lúcidas, creativas e innovadoras para proyectar en la civilización los valores y

la racionalidad subyacentes en su existencia, en este caso, evidentemente, los referentes a un orden económico, político y social próspero, estable y justo. Pero también registra fases declinantes, destructivas y esterilizantes de esos valores y de esa racionalidad. No es el lugar para un tratado de derecho constitucional de Estados Unidos, ni sobre su evolución, pero algunas referencias a los precedentes jurisprudenciales de su Suprema Corte, que constituyen la piedra angular del mismo, están en orden.

Así, por el lado lúcido, el control de la constitucionalidad de los actos de gobierno por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos ha sido piedra angular para la construcción económica⁶ y política⁷ de su sólida unidad federal; para garantizar las libertades individuales y la integridad física y patrimonial frente a sus ataques arbitrarios, sin respeto al proceso legal debido;⁸ para prevenir la estructuración monopolizante de sus mercados;⁹ para asegurar la libertad de expresión y de prensa¹⁰ y el acceso público a la información presidencial;¹¹ para garantizar la igualdad ante la ley y disgregar racialmente a su sociedad¹² y su representación política;¹³ o para apuntalar la protección pública a los derechos laborales en el mercado.¹⁴

⁶ *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 316; 4 L. Ed. 579 (1819); *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheaton 1; 6 L. Ed. 23 (1824).

⁷ *Ex parte Yabrough*, 110 US 651; 4 S. Ct. 152; 28 L. Ed. 274 (1884); *Guinn v. United States*, 238 US 347; 35 S. Ct. 926; 59 L. Ed. 1340 (1915); *Baker v. Carr*, 369 US 186; 82 S. Ct. 6091; 7 L. Ed. 2d 663 (1962).

⁸ *Calder v. Bull*, 3 Dallas 386; 1 L. Ed. 648 (1798); *Fletcher v. Peck*, 6 Cranch 87; 3 L. Ed. 162 (1810); *Mapp v. Ohio*, 367 US 643; 81 S. Ct. 1684; 6 L. Ed. 2d 1081 (1961); *Miranda v. Arizona*, 384 US 436; 86 S. Ct. 1602; 16 L. Ed. 2d 694 (1966).

⁹ *Northern Securities Co. v. United States*, 193 US 197; 24 S. Ct. 436; 48 L. Ed. 679 (1904); *Standard Oil Co. of New Jersey v. United States*, 221 US 1; 31 S. Ct. 502; 55 L. Ed. 619 (1910).

¹⁰ *Grosjean v. American Press Co.*, 197 US 233; 56 S. Ct. 444; 80 L. Ed. 660 (1936); *Bridges v. California (Times-Mirror Co. v. Superior Court of California)*, 314 US 252; 62 S. Ct. 190; 86 L. Ed. 892 (1991); *The New York Times Company v. United States*, 403 US 713; 91 S. Ct. 2140; 29 L. Ed. 2d 820 (1971).

¹¹ *United States v. Richard M. Nixon*, 418 US 683; 94 S. Ct. 3090; 41 L. Ed. 2d 1039 (1974).

¹² *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483; 74 S. Ct. 686; 98 L. Ed. 873 (1954).

¹³ *Baker v. Carr*.

¹⁴ *Muller v. Oregon*, 208 US 412; 28 S. Ct. 324; 52 L. Ed. 551 (1908); *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation*, 301 US 1; 57 S. Ct. 615; 81 L. Ed. 893.

Pero también está el lado oscuro. Tres momentos resultan ilustrativos. En una primera instancia fue el principal obstáculo para el paquete legislativo del *New Deal* del presidente Roosevelt. A partir de la invalidación de la ley de Recuperación Industrial Nacional, por una decisión unánime sólidamente fundada en una delegación anticonstitucional de facultades legislativas discrecionales al presidente,¹⁵ un grupo de *justices* singularmente conservadores,¹⁶ unidos en “su origen común en o cerca de la vida pionera de la frontera y en su creencia común en la ideología de *laissez faire*, el individualismo y la libre competencia”,¹⁷ con el que en balance se alió el *chief justice*,¹⁸ neutralizaron la sabiduría constitucional de los grandes *justices* y juristas Louis Brandeis y Benjamín Cardozo, unidos con Harlan Stone, al confrontar los requerimientos para sacar a su país de la Gran Depresión. Esa mayoría bloqueó piezas clave del paquete económico y social, hasta culminar con la determinación de inconstitucionalidad de la ley de Ajuste Agrícola.¹⁹ La Suprema Corte, en términos del presidente Roosevelt, “estaba creando una tierra de nadie, en la que ni el gobierno estatal ni el federal podían funcionar”.²⁰

La camisa de fuerza llevó a una confrontación de los Poderes Judicial y Ejecutivo, que puso en riesgo su fino equilibrio constitucional. Con la fuerza política de su segunda elección de 1937, y en uso de sus poderes constitucionales, el presidente Roosevelt propuso al Congreso, dominado por la coalición mayoritaria del Partido Demócrata, armada por el presidente, la ampliación del número de *justices*, de nueve a quince, como parte de un plan de reorganización y eficiencia judicial.²¹ El desequilibrio constitucional con el que amenazó este plan presidencial de “em-

¹⁵ *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 US 495; 55 S. Ct. 837; 79 L. Ed. 1570 (1935).

¹⁶ Integrado por los *justices* Willis van Devanter, James Clark MacReynolds, George Sutherland y Pierce Butler.

¹⁷ James MacGregor Burns, *Roosevelt. The lion and the fox*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1956, p. 230.

¹⁸ Charles Evans Hughes, junto con el *justice* Owen J. Roberts.

¹⁹ *United States v. Butler*, 297 US 1; 56 S. Ct. 312; 80 L. Ed. 477 (1936).

²⁰ MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 233.

²¹ La propuesta fue que, por cada *justice* que no se retirase seis meses después de haber cumplido los 70 años de edad, el presidente quedaría facultado para designar a un nuevo *justice*, hasta un máximo de seis. Hay que señalar que la edad promedio en la Corte era de 71 años.

paquetamiento de la Corte” pudo evitarse con la sensibilidad, sabiduría y maestría política del *chief justice*, Charles Evans Hughes, al reorientar la jurisprudencia constitucional hacia las perspectivas de Brandeis y Cardozo, de acuerdo con los tiempos. El plan no se legisló por el voto en contra de la Comisión Judicial del Senado, después de que el *chief justice* Hughes se opuso frontalmente, con una carta, a la comisión; de que el *justice* Van Devanter anunció su retiro y de que aquél, junto con el *justice* Roberts, se pasó al lado de Brandeis, Cardozo y Stone, al determinar la constitucionalidad de la ley (Wagner) Nacional de Relaciones Laborales, abriéndose el camino para el cambio requerido por las circunstancias en la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte.²² Para 1941, ésta se había renovado casi en su totalidad, con el retiro de siete de los nueve *justices* con los que Roosevelt inauguró su gobierno, incluyendo al *chief justice*.²³

Entre sus antecedentes oscuros también se puede incluir su apoyo a la intolerancia macartista de los años cincuenta.²⁴ Pero su momento más negro y siniestro fue su declaración de “constitucionalidad” de la esclavitud, y de “anticonstitucionalidad” y nulidad de los actos del Congreso para afectar a los “derechos de propiedad” que ella protege, y para reconocer los derechos de ciudadanía de la población negra de Estados Unidos. Así como el precedente de su jurisprudencia en *Marbury v. Madison* fue cimiento de la estabilidad constitucional de Estados Unidos, el precedente esclavista de su jurisprudencia en *Dread Scott v. Sanford*, de 1857,²⁵ fue clave para la inhumana desigualdad en la protección de las leyes, que hizo irremediable la guerra civil para resolverla. Es importante, aunque embarazoso para cualquier estudio de derecho constitucional, detenerse un poco en ella.

²² *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation*. Para una vívida reseña histórico-política del proceso, véase MacGregor Burns, *op. cit.*, pp. 293-316.

²³ Con el nombramiento de Hubo Black como sustituto de Van Devanter, en 1937; de Stanley Reed como sustituto de Sutherland, en 1938; de Felix Frankfurter y William O. Douglas como sustitutos de Cardozo y Butler, en 1939; de Frank Murphy como sustituto de Brandeis, en 1940; y de James Bymes y Robert H. Jackson, como sustitutos de Hughes y MacReynolds, en 1941, quien, ese año, fue reemplazado por Stone, como *chief justice*.

²⁴ *Dennis v. United States*, 341 US 494; 71 S. Ct. 857; 95 L. Ed. 1137 (1951).

²⁵ *Dread Scott v. Sanford*, 19 Howard 393; 15 L. Ed. 691 (1857).

En 1820, el Congreso de Estados Unidos legisló el llamado “Compromiso de Missouri”, que al mismo tiempo lo admitió en la unión como un estado esclavista, prohibió la esclavitud en el territorio de Estados Unidos, al norte de su frontera sur, latitud 30° 36’, y admitió a Maine como estado no esclavista, para mantener el equilibrio entre unos y otros en la unión.²⁶ Dred Scott, una persona esclavizada de color negro, de Missouri, demandó a su dueño reclamando su libertad, con el argumento de que éste lo había llevado a Illinois, territorio al norte de esa latitud, y después al territorio de Minesota, donde la esclavitud había sido prohibida por el Congreso, regresándolo después a Missouri. Fundó la competencia de los tribunales federales en que su dueño, como demandado, era ciudadano de Nueva York y él, como demandante, ciudadano de Missouri. El *chief justice*, Roger B. Taney, escribió la decisión más inhumana en la historia de la Corte. En *Dread Scott v. Sanford*, de 1857, sostuvo que:

La cuestión a decidir es si el demandante tiene derecho a demandar como ciudadano en un tribunal de Estados Unidos [...] La cuestión es simplemente ésta: ¿Puede un negro, cuyos ancestros fueron importados a este país y fueron vendidos como esclavos, ser miembro de la comunidad política formada y creada por la Constitución de Estados Unidos, y como tal tener título a todos los derechos y los privilegios y las inmunidades, garantizados por ese instrumento a los ciudadanos? [...] En la opinión de la Corte, la legislación y la historia de los tiempos y el lenguaje usado en la Declaración de Independencia muestran que ni la clase de personas que habían sido importadas como esclavos, ni sus descendientes, hubiesen sido liberados o no, fueron entonces reconocidos como parte del pueblo, ni se tuvo intención de incluirlos en ese memorable documento [...] Con anterioridad, durante más de un siglo, fueron considerados seres de un orden inferior y en conjunto incapaces de asociarse con la raza blanca, sea en relaciones sociales o políticas, y tan inferiores que no tenían derechos que el hombre blanco estuviese obligado a respetar, y que el negro podía justa y legalmente ser reducido a la esclavitud para su beneficio [...] Dred Scott no era ciudadano de Missouri, de acuerdo con el significado de la Constitución de Estados Unidos, y no tenía derecho a demandar en sus tribunales [...] Una ley del Congreso que priva a una persona de Estados Unidos de

²⁶ Véase Samuel Eliot Morrison, *The Oxford history of the American people*, Nueva York, Oxford University Press, vol. 2, 2a. ed., 1972, pp. 136-139.

su libertad o propiedad meramente porque llegó o trajo su propiedad a un territorio de Estados Unidos, y que no cometió ofensa alguna contra las leyes, difícilmente podría ser dignificada con el nombre de proceso legal debido [...] si la Constitución reconoce el derecho de propiedad del amo en el esclavo y no hace distinción entre esa descripción de propiedad y otra propiedad de un ciudadano, ningún tribunal, actuando bajo la autoridad de Estados Unidos, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, tiene derecho a hacer esa distinción, o negarle el beneficio de las disposiciones y garantías que han sido dispuestas para la protección de la propiedad privada en contra de los ataques del gobierno [...] el derecho de propiedad en un esclavo es distintivo y expresamente afirmado en la Constitución [...] Sobre estas consideraciones es opinión de la Corte que una ley del Congreso que prohíbe a un ciudadano mantener y poseer propiedad de esta naturaleza en el territorio de Estados Unidos, al norte de la línea mencionada en la misma, no está apoyada por la Constitución, y es en consecuencia nula [...]

La escena constitucional de la Declaración de Independencia de Estados Unidos, por el Congreso Continental de Filadelfia, el 4 de julio de 1776, es que:

Sostenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas, que todos los Hombres son creados iguales, que están dotados por su Creador con ciertos derechos inalienables, que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Que para asegurar estos derechos, los gobiernos se instituyen entre los hombres, derivando sus poderes justos del consentimiento de los gobernados. Que siempre que cualquier forma de gobierno se hace destructiva de estos fines, es el derecho del pueblo alterarlo o abolirlo, e instituir un nuevo gobierno, estableciendo sus fundamentos en esos principios y organizando sus poderes en tal forma que para ellos resulte mejor para llevar a efecto su seguridad y felicidad.

Fue necesaria la guerra civil para suprimir, como parte y forma del gobierno de Estados Unidos, la jurisprudencia "constitucional" que negó esa igualdad y esa libertad inalienables, a partir de la Proclamación de Emancipación del presidente Abraham Lincoln por la que, desde el 1 de enero de 1863, "todas las personas mantenidas como esclavos [...] serán desde entonces y para siempre libres". El término de la guerra de Secesión se significó por la aprobación del Congreso de Estados Unidos, el 1 de febrero de 1865, y la ratificación por las legislaturas estatales, el 18 de

diciembre del mismo año, de la XIII enmienda a su Constitución, por la que:

Sección 1. Ni la esclavitud ni la servidumbre involuntaria, excepto por delito por el que la parte sea debidamente sentenciada, existirá en Estados Unidos o en cualquier lugar sujeto a su jurisdicción.

Sección 2. El Congreso tendrá el poder para hacer cumplir este artículo por legislación apropiada.

Al año siguiente, el 16 de junio de 1866, el Congreso aprobó la XIV enmienda a su Constitución, ratificada el 23 de julio de 1868, por la que se precisó la universalidad de los principios constitucionales de la Declaración de Independencia:

Sección 1. Todas las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos, y sujetas a su jurisdicción consecuente, son ciudadanos de Estados Unidos y del estado en el que residen. Ningún estado formulará o cumplimentará ley alguna que infrinja los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos, ni ningún estado privará a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el proceso debido de la ley; tampoco negará a persona alguna la protección igual de las leyes dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, tuvo que pasar casi un siglo para que la Corte girase hacia la claridad, haciendo valer, sin cortapisas, la “igualdad en la protección de las leyes” de la XIV enmienda, por encima de la discriminación racial, con la jurisprudencia de *Brown v. Board of Education*, en 1954. Durante este tiempo estuvo vigente la doctrina jurisprudencial, sobre la que se fundó la permanencia de la discriminación, de la “constitucionalidad” de los actos de gobierno fundados en el principio de “iguales, pero separados”, en la decisión de *Plessey v. Ferguson*, de 1896,²⁷ escrita por el *justice* Henry B. Brown, en la que sólo la disensión solitaria del gran *justice* John M. Harlan sostuvo que “nuestra Constitución es ciega al color y no conoce ni tolera clases entre los ciudadanos”. Con anterioridad, en 1883, en la jurisprudencia de los llamados *Casos de*

²⁷ *Plessey v. Ferguson*, 163 US 537; 16 S. Ct. 1138; 41 L. Ed. 256 (1896).

derechos civiles,²⁸ la Corte sostiene que la legislación federal prohibitiva de la discriminación no tiene carácter “general sobre los derechos del ciudadano” y no es aplicable a un individuo en contra de otro individuo, cuando no está apoyada en actos de los gobiernos estatales.

Ya bien entrado este siglo, desde finales de los años treinta, la doctrina de “iguales pero separados” comenzó a ser atenuada por la Corte. En 1938, ésta ordena la admisión de una persona de raza negra en la escuela estatal de derecho, en Missouri, porque no existía en el estado la facilidad correspondiente para personas de su raza y porque las oportunidades que le ofrecía el estado fuera de su territorio no eran equivalentes.²⁹ En 1941 declara la anticonstitucionalidad de una ley estatal segregacionista que afectaba al transporte interestatal,³⁰ así como las decisiones de tribunales estatales cumplimentando cláusulas segregacionistas en la venta de propiedad inmobiliaria, en 1948.³¹ También en 1948 afirma la constitucionalidad de la legislación estatal que prohíbe la segregación en la transportación de su territorio al extranjero,³² y en 1950 sostiene la inconstitucionalidad de una negativa de admisión de una persona de raza negra en la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas, porque la Escuela de Derecho para Negros no era “sustancialmente igual”.³³

En 1954, la Corte resolvió las demandas de estudiantes de primaria y secundaria de raza negra que buscaban ser admitidos en las escuelas públicas sobre bases no segregadas, en cuatro estados de la unión (Kansas, Carolina del Sur, Virginia y Delaware), en contra de disposiciones segregacionistas contenidas en las constituciones y legislaciones estatales. En la decisión unánime, escrita por el *chief justice* Earl Warren, en *Brown v. Board of Education*,³⁴ la jurisprudencia constitucional de la Corte, sosteniendo un huma-

²⁸ *The civil right cases*, 109 US 3; 3 S. Ct. 18; 27 L. Ed. 835 (1883).

²⁹ *Missouri ex rel. Gaines v. Canada*, 305 US 337; 59 S. Ct. 232; 83 L. Ed. 208 (1938).

³⁰ *Morgan v. Commonwealth of Virginia*, 328 US 373; 66 S. Ct. 1050; 90 L. Ed. 1317 (1946).

³¹ *Shelley v. Kramer*, 334 US 1; 68 S. Ct. 836; 92 L. Ed. 1161 (1948).

³² *Bob-Lo Excursion Company v. Michigan*, 333 US 28; 92 L. Ed. 455; 68 S. Ct. 358 (1948).

³³ *Sweatt v. Painter*, 339 US 629; 70 S. Ct. 848; 94 L. Ed. 1114 (1950).

³⁴ *Brown v. Board of Education of Topeka*.

nismo que no podría ofrecer contraste mayor frente a la jurisprudencia de *Dread Scott v. Sanford*, establece definitivamente que:

Hoy la educación es quizá la función más importante de los gobiernos estatales y locales [...]

Hoy en día es dudoso que cualquier niño pueda razonablemente triunfar en la vida si se le niega la oportunidad de una educación. Es una oportunidad que el Estado ha asumido proveer, es un derecho que debe ser disponible para todos, en términos iguales [...] Separarlos [a los niños de primaria y secundaria] de otros de edad y calificaciones similares, solamente por su raza, genera un sentimiento de inferioridad sobre su estatus en la comunidad, que puede afectar a sus corazones y mentes en forma difícilmente equiparable [...] Concluimos que en el campo de la educación pública la doctrina de “separados pero iguales” no tiene lugar. Las instalaciones educativas separadas son inherentemente desiguales. En consecuencia, sostenemos que el demandante y otros colocados en situación similar, para los que las acciones han sido interpuestas, son, por razón de la segregación protestada, privados de la protección igual de las leyes, garantizada por la Decimocuarta Enmienda [...] Hemos anunciado ahora que esa segregación es una negación de la protección igual de las leyes...

Quizá sólo la jurisprudencia de *Marbury v. Madison* ha tenido una trascendencia tan radical en la evolución constitucional constructiva de Estados Unidos. Fue el fundamento para que las ramas políticas del gobierno federal se unieran, en el decenio de los sesenta, en la revolución de los derechos civiles, con el liderazgo del presidente John F. Kennedy y su histórico discurso de junio de 1963; el liderazgo social de Martin Luther King, para hacer realidad la protección igual de las leyes que prescribe la Constitución, y la interpretación solitaria de John Harlan, en *Plessey*, al sostener cien años antes que “nuestra Constitución es ciega al color y no tolera clases entre los ciudadanos”.

DREAD SCOTT Y LA DOCTRINA BUSH-REHNQUIST

Ciertamente, la doctrina Bush-Rehnquist, en los casos *Verdugo Urquidez* y *Álvarez Macháin*, no se puede insertar en la tradición jurisprudencial, constitucionalista en *Marbury* y humanista en

Brown. Contradice el primero de estos precedentes, al sostener que el gobierno de Estados Unidos puede actuar fuera de su Constitución para violar discrecionalmente los derechos humanos de nacionales de estados extranjeros en el territorio bajo su soberanía, y que los tribunales deben exceptuarse del control de la constitucionalidad de esos actos. Sin llegar al extremo de *Dread Scott*, está claramente en su tradición inhumanitaria de imponer una desigualdad fundamental en la protección de los derechos humanos, en este caso por razón de nacionalidad y territorialidad, que debe reconocer y respetar el gobierno de Estados Unidos de acuerdo con las garantías a la igualdad de derechos y libertades, sin distinción de origen nacional, a la protección igual de la ley contra detenciones y destierros arbitrarios, y contra injerencias arbitrarias y ataques en el domicilio y la correspondencia, que previene la Declaración Universal de Derechos Humanos en los términos siguientes:

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de [...] origen nacional [...]

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho igual a la protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración, y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.³⁵

Los hechos en los casos *Verdugo* y *Álvarez Macháin* son, en esencia, los siguientes:

³⁵ *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Estos derechos también están recogidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en sus artículos 1; 7, inciso 3; 11, inciso 2; y 24.

En el expediente consta que, el 24 de enero de 1986, el señor René Martín Verdugo Urquidez fue detenido y secuestrado sin la orden judicial que ordena el artículo 16 constitucional, cuando circulaba en su automóvil, en Baja California, por seis agentes de la Policía Judicial Federal de México —bajo la autoridad de Sergio García Ramírez, procurador general de la República—, quienes lo condujeron a la frontera con Estados Unidos y lo entregaron a agentes del *US Marshall Service*. Éstos lo entregaron a agentes de la DEA y fue recluido en prisión, en San Diego, California. Al día siguiente, cuatro agentes de la DEA, con la protección de un comandante de la Policía Judicial Federal y los agentes bajo su mando, catearon sin orden judicial sus domicilios en Mexicali y San Felipe, Baja California, y se apropiaron de documentación que presumiblemente exhibía montos y fechas de marihuana introducida ilícitamente en Estados Unidos. El fundamento para las acciones ilegales conjuntas por parte de los policías mexicanos y estadounidenses fue una orden de aprehensión expedida por un juzgado federal de distrito de Estados Unidos, que los *marshalls* mostraron a los policías mexicanos.

El caso se radicó en el juzgado federal del Distrito Sur de California. La defensa de Verdugo alegó su incompetencia por la ilicitud del secuestro e internamiento en Estados Unidos a que lo sujetaron, y la inadmisibilidad de la evidencia obtenida en el cateo ilícito de su propiedad. El juzgado de distrito descartó los alegatos, con base en la doctrina jurisprudencial *Ker-Frisbie*, que sostiene la competencia jurisdiccional de un tribunal a pesar de que el inculpado haya sido sujeto a ella mediante su secuestro. Verdugo apeló sólo la admisión de la evidencia, basándose en la ilegalidad del cateo para obtenerla. Al sustanciarse su apelación, es inculpado nuevamente por otros delitos, incluyendo su presunta complicidad en el homicidio del agente Camarena, y sentenciado a prisión perpetua, con la ratificación de la competencia del tribunal, sobre la base de que el secuestro no violaba el Tratado de Extradición. Pero Verdugo vuelve a apelar, arguyendo que su secuestro sí había violado dicho tratado.

El tribunal de apelaciones para el Noveno Circuito sostiene el alegato de Verdugo en su primera apelación, con base en que el cateo de su domicilio fue ilegal, y ordena la exclusión de la evi-

dencia consecuente.³⁶ El caso llega hasta la Suprema Corte de Estados Unidos, por petición de su gobierno. Su jurisprudencia enunciada en la Doctrina Rehnquist revierte la decisión del tribunal de apelaciones, desconociendo la inalienabilidad de los derechos establecidos en la cuarta enmienda de su Constitución (y en los artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, antes referidos), cuando su titularidad es de extranjeros en territorio extranjero, de mexicanos en el caso, autorizando al gobierno de Estados Unidos para violarlos a su discreción. La base para la decisión de la Corte en el caso Verdugo fue, en términos del *chief justice*, que:

[...] “la gente” protegida por la Cuarta Enmienda [...] se refiere a una clase de personas que son parte de una comunidad nacional o que de alguna forma han desarrollado una conexión suficiente con este país [Estados Unidos], para ser considerados parte de esa comunidad.

El fundamento conceptual, filosófico, de Rehnquist, al negar los derechos consecuentes de *Verdugo*, y de los extranjeros en general y los mexicanos en particular, es el mismo expresado por Taney, en *Dread Scott*, al negar los derechos humanos de la raza negra, con base en que sus integrantes no son “parte del pueblo”, como “miembros de la comunidad política formada y creada por la Constitución de Estados Unidos, y como tal tener título a todos los derechos, privilegios e inmunidades garantizados por ese instrumento a los ciudadanos”. La negación de derechos a un extranjero sólo tendría fundamento para el caso de que el señor Verdugo, o cualquier otro mexicano o extranjero en Estados Unidos, hubiese pretendido que la Corte le reconociese un derecho inexistente a votar o ser votado, a integrar la representación política o el gobierno de esa comunidad nacional. Pero el derecho que la Corte desconoció contra cateos y aprehensiones irrazonables es inherente a la naturaleza humana, independiente de nacionalidad o membresía de comunidad política alguna, reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en las Constituciones de Estados Unidos y de México. Aun-

³⁶ *United States v. Verdugo Urquidez*, 856 F 2d.

que el *chief justice* no lo refirió, la inspiración de la filosofía de la doctrina Bush-Rehnquist corresponde en este siglo a la de la filosofía discriminatoria, inhumanitaria y anticonstitucionalista de la Corte en el caso *Korematsu v. United States*, de 1944, al sostener la orden del Ejecutivo de privar de derechos humanos inalienables y “segregar a todos los ciudadanos [estadunidenses] de ascendencia japonesa en la costa oeste”, porque “estamos en guerra con el imperio japonés”.³⁷

Como la crítica doctrinal en los propios Estados Unidos ha señalado, este fundamento de la doctrina Bush-Rehnquist tiene “pobre referencia al registro histórico o al precedente jurisprudencial [...] articuló una visión de la Constitución bien diferente a la del *chief justice* Rehnquist”.³⁸ El precedente relevante sobre la vigencia del *Bill of Rights* frente a las acciones del gobierno de Estados Unidos en el exterior fue establecido por la Corte, en opinión escrita por el *justice* Hugo Black, en *Reid v. Covert*.³⁹ “Estados Unidos es enteramente una criatura de la Constitución [...] Sólo puede actuar de acuerdo con todas las limitaciones impuestas por la Constitución”, dentro de las que se encuentran los cateos y aprehensiones ilegales que prohíbe su Cuarta Enmienda. La jurisprudencia constitucional definitiva al respecto la estableció la decisión en *Mapp v. Ohio*,⁴⁰ de 1961, en la que la Corte universalizó la “regla de exclusión” aplicable a los tribunales federales desde principios de siglo,⁴¹ por la que la evidencia obtenida en violación de la cuarta enmienda de su Constitución no es admisible en juicio.

La doctrina Bush-Rehnquist desuniversalizó esta regla en particular, así como la protección constitucional de los derechos humanos frente a los atropellos de su gobierno, en general, discriminando por nacionalidad y territorialidad. Las opiniones disidentes en la Suprema Corte también resaltaron los riesgos de la

³⁷ *Korematsu v. United States*, 323 US 214; 85 S. Ct. 193; 89 L. Ed. 194 (1944).

³⁸ Paul R. Joel, “The argument against international abduction of criminal defendants”, *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 6, núm. 4, 1991, pp. 532 y 533.

³⁹ *Reid v. Covert*, 354 US 1 (1957).

⁴⁰ *Mapp v. Ohio*.

⁴¹ *Weeks v. United States*, 232 US 383 (1914).

doctrina en las relaciones internacionales de Estados Unidos, en general, y con México, en particular. Significando una tradición constitucional que se perdía, William Brennan, con la concurrencia de Thorogood Marshall, antes de retirarse ambos de la Corte, estableció que el precedente de la doctrina Bush-Rehnquist en el caso *Verdugo* desechó las normas básicas de la reciprocidad y los valores del “orden y el derecho”:

...si esperamos que los extranjeros obedezcan nuestras leyes, los extranjeros deben poder esperar que obedeceremos nuestra Constitución cuando los investigamos, perseguimos y castigamos [...] Al respetar los derechos de nacionales extranjeros invitamos a otras naciones a respetar los derechos de nuestros propios ciudadanos.

Andreas Lowenfeld, del Consejo Editorial del *American Journal of International Law*, en un extenso y detallado análisis, comprobó que:

El principio correcto es que cualquier acción, bajo la autoridad de Estados Unidos, está sujeta a la Constitución. Si agentes policiacos de Estados Unidos actúan en un Estado extranjero, desde luego que deben observar las leyes del Estado extranjero. Y ni el altamar ni la tierra extranjera pueden liberar a un agente policiaco de Estados Unidos de las limitaciones al comportamiento oficial impuestas por la Constitución de Estados Unidos.⁴²

En lo que hace a la segunda apelación de la defensa de Verdugo, el tribunal de apelación para el Noveno Circuito estableció la inaplicabilidad de la doctrina *Ker-Frisbie* al caso (con base en que el secuestro fue hecho bajo la autoridad del gobierno de Estados Unidos y protestado por el gobierno de México y, en consecuencia, violó el Tratado de Extradición), ordenando la repatriación del inculpado, “para restaurar a la nación ofendida a la posición en la que hubiese estado si Estados Unidos hubiese cumplido con el tratado”.⁴³ Esta cuestión sobre si el Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, en vigor desde 1980,

⁴² Andreas B. Lowenfeld, “US law enforcement abroad: the Constitution and international law continued”, *American Journal of International Law*, vol. 84, núm. 1, 1990, p. 451.

⁴³ *United States v. Verdugo-Urquidez*, 939 F 2d (CA9 1991).

limita la conducta violatoria de los derechos humanos de un nacional mexicano en territorio mexicano y es constitutiva de delito de acuerdo con la legislación penal mexicana, fue resuelta por la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *Álvarez Macháin*, ampliando la doctrina Rehnquist sobre sus facultades políticas discrecionales para violar el orden jurídico.

La DEA y el Departamento de Justicia de Estados Unidos acusaron al doctor Humberto Álvarez Macháin de haber prolongado la vida y la tortura de Camarena antes de su homicidio, en el juzgado de distrito de Estados Unidos para el Distrito Central de California, en Los Ángeles. El 2 de abril de 1990 fue secuestrado por un grupo no identificado de hombres armados, vinculados con la PJJ en Guadalajara, Jalisco; es conducido a León, Guanajuato, y de allí, en avión, a El Paso, Texas, donde lo arrestan agentes de la DEA y es consignado subsecuentemente a la justicia de Estados Unidos. En el expediente consta que en la preparación del secuestro participó un comandante de la PJJ, con la autoridad del procurador Enrique Álvarez del Castillo, quien solicitó 50 000 dólares por la operación, pero que ésta se realizó por otro conducto, por un pago de la DEA de 20 000 dólares.⁴⁴

El juez de distrito que conoció el caso en Los Ángeles sostuvo que fue secuestrado y sujetado a proceso en Estados Unidos en violación del Tratado de Extradición con México, y ordenó su repatriación al país de origen.⁴⁵ En octubre de 1991, la corte de apelaciones para el Noveno Distrito, reiterando su precedente en el caso *Verdugo*, sostuvo la decisión del juez de distrito y ratificó la orden de repatriación al gobierno de Estados Unidos.⁴⁶ El Departamento de Justicia de Estados Unidos apeló la decisión, alegando que el Tratado de Extradición no establece prohibición "expresa" o "implícita" de los secuestros ilegales, por lo que, en consecuencia, no fue violado, y que la doctrina *Ker-Frisbie* es aplicable, concluyendo en su petición a la Suprema Corte que:

Finalmente, el Ejecutivo se opone firmemente a una lectura de nuestros tratados de extradición que permitiría a un inculpado pe-

⁴⁴ *Brief for the United States*, pp. 2 y 3.

⁴⁵ *United States v. Caro Quintero et al.*, 745 F. Supp. 559 (C.D. Cal. 1990).

⁴⁶ *United States v. Humberto Álvarez Macháin*, núm. 90-50459 (9th Cr. 1990).

nalmente, que fue aprehendido sin una solicitud de extradición, reclamar que su arresto violó el tratado.

[...]

La decisión de la corte de apelaciones ofrece un santuario injustificado a los fugitivos extranjeros, sin importar lo apremiante que sea la necesidad de aplicar nuestras leyes penales.

[...]

Leer en los tratados de extradición derechos y remedios implícitos, y licenciar entonces a inculpados individuales a invocar esos derechos en las protestas de un gobierno extranjero, es un uso insensato del Poder Judicial. No hay disposición de leyes que sugiera que el Congreso visualizó que los tribunales pueden liberar inculpados porque Estados Unidos comisionó su arresto extraterritorial. Al asumir la autoridad para alcanzar ese resultado, la decisión de la corte de apelaciones transfirió impropiamente a la judicatura juicios de política que pertenecen a las ramas políticas del gobierno.⁴⁷

La doctrina Bush-Rehnquist pretendió fundarse técnicamente en la llamada doctrina *Ker-Frisbie*, que integra los precedentes jurisprudenciales desde 1886, para establecer la jurisdicción personal de un tribunal federal o estatal de Estados Unidos en virtud de un secuestro perpetrado fuera de los límites de su jurisdicción territorial. En *Ker v. Illinois*,⁴⁸ la Corte estableció hace más de un siglo que un tribunal de este estado podía enjuiciar a una persona sujeta a su jurisdicción, que había sido secuestrada en Perú por un investigador privado, desechando su alegato de que violaba la garantía del proceso legal debido, establecida por la decimocuarta enmienda de su Constitución y el Tratado de Extradición vigente entre Perú y Estados Unidos. En *Frisbie v. Collins*,⁴⁹ la Corte estableció en 1952 la jurisdicción personal de un tribunal de Michigan sobre un inculpado sujeto a ella en virtud del secuestro de sus agentes policíacos en Illinois.

La corte de apelación estableció la irrelevancia del precedente del caso interno en *Frisbie*, para los casos regidos por un tratado internacional de extradición, como los de *Verdugo* y *Álvarez Macháin*. Distinguió el precedente en *Ker* porque en este caso, a

⁴⁷ *Ibidem*, *Certiorari* to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Brief for the United States (febrero de 1992), pp. 31, 40 y 41.

⁴⁸ *Ker v. Illinois*, 119 US 436 (1886).

⁴⁹ *Frisbie v. Collins*, 342 US 519.

diferencia de los casos presentes, se trató de un secuestro hecho por un particular (un detective de la agencia Pinkerton), sin autorización para ello del gobierno de Estados Unidos, porque por ello no se violó el Tratado de Extradición, y porque el gobierno de Perú, parte en el mismo, no protestó el secuestro invocándolo y, en consecuencia, el inculcado no derivó una acción a partir de ese tratado.

El precedente relevante lo encontró la corte de apelación en *US v. Rauscher*,⁵⁰ que la Suprema Corte resolvió al mismo tiempo que *Ker*, en una decisión escrita por el mismo *justice* Samuel F. Miller. Sosteniendo que es “manifiestamente falso que un tribunal nunca puede indagar sobre cómo un criminal inculcado llegó a ella”, estableció que “la ausencia de restricciones expresas en el tratado [a la jurisdicción personal de los tribunales] se colma con el alcance y el objeto manifiestos del tratado mismo”. Aunque la restricción en este caso era sobre la falta de jurisdicción del tribunal estadounidense para conocer de delitos diferentes a los que determinaron la extradición (de Gran Bretaña) del inculcado, la relevancia normativa para los casos presentes está en que el objeto y el alcance del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos prohíben los secuestros ilegales y la jurisdicción personal de los tribunales nacionales con base en ellos, a pesar de que esa prohibición no sea expresa.

El alegato *amicus curiae*, presentado por *The Lawyers Committee for Human Rights* a la Suprema Corte y formulado por Ruth Wedgwood, la internacionalista de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale,⁵¹ para sostener que “el secuestro y captura de Humberto Álvarez, por personas que actuaron por solicitud de agentes de Estados Unidos, violaron el Tratado de Extradición de 1980 entre Estados Unidos y México, y privaron al tribunal de enjuiciamiento de su jurisdicción sobre el inculcado”, es contundente sobre la inaplicabilidad del precedente jurisprudencial en *Ker*:

⁵⁰ *United States v. Rauscher*, 119 US 407 (1886).

⁵¹ Véase Ruth Wedgwood, “The argument against international abduction of criminal defendants. *Amicus Curiae* brief filed by The Lawyers Committee for Human Rights in *United States v. Humberto Álvarez Macháin*”, *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 6, núm. 4, 1991.

Hay dos diferencias cruciales. En *Ker*, el Tratado de Extradición entre Estados Unidos y Perú no estaba en vigor debido a la ocupación de Perú por tropas chilenas. Y, en *Ker*, el gobierno de Perú, como parte del tratado, no presentó ninguna protesta u objeción a la detención y enjuiciamiento del inculpado, ni tampoco reclamó que su derecho ni la intitolación derivativa del inculpado hayan sido violados. Estas razones distinguen completamente a *Ker* del caso presente. Adicionalmente, como lo advirtió el tribunal de distrito, en *Ker* ningún oficial del gobierno de Estados Unidos, como parte en el tratado, procuró, indujo o autorizó en cualquier otra forma la detención al margen del tratado del inculpado en suelo extranjero. Y, en *Ker*, el inculpado era un ciudadano estadounidense, no un nacional de Perú y, en consecuencia, Perú no mantuvo un derecho general bajo el tratado para rechazar su entrega para juicio en Estados Unidos.⁵²

El alegato *amicus curiae* igualmente comprobó que “el derecho internacional consuetudinario también prohíbe el secuestro de un ciudadano extranjero en la tierra de un soberano extranjero, y requiere que un ciudadano secuestrado sea reintegrado a su patria”. Se fundó no sólo en la suscripción de Estados Unidos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prohíbe las detenciones, las aprehensiones y los destierros arbitrarios, sino también en la jurisprudencia constitucional de la Corte, firmemente establecida en el sentido de que el derecho internacional consuetudinario es parte del derecho federal estadounidense, a partir del precedente escrito por John Marshall en 1804,⁵³ para concluir que:

El secuestro de un ciudadano mexicano relega esta garantía del derecho internacional consuetudinario tanto como las garantías del Tratado de Extradición Estados Unidos-México, las normas de la Constitución de México y el derecho federal mexicano.⁵⁴

En enero de 1992, la Suprema Corte de Estados Unidos decidió conocer el caso para establecer precedente de interpretación constitucional. El 15 de junio, la opinión mayoritaria de seis contra tres, de la Suprema Corte de Estados Unidos, expresada por

⁵² *Ibidem*, pp. 538 y 539.

⁵³ *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 US (2 Cranch) 64 (1804).

⁵⁴ Wedgwood, *op. cit.*, p. 566.

el *chief justice* William H. Rehnquist, después de reconocer que “el inculpado y sus *amici* pueden estar en lo cierto de que el secuestro del inculpado fue ‘escandaloso’ y que pudo ser en violación de los principios generales del derecho internacional”, revirtió las decisiones de los tribunales inferiores y estableció que:

...la decisión de si el inculpado debe ser regresado a México, como materia fuera del Tratado [de Extradición], es un asunto para el Ejecutivo. Concluimos, sin embargo, que el secuestro del inculpado no fue en violación del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y México [...] El hecho del secuestro del inculpado por la fuerza no prohíbe su enjuiciamiento en los tribunales de Estados Unidos por violación de las leyes penales de Estados Unidos.⁵⁵

Con este precedente, la Suprema Corte de Estados Unidos “licenció” a los agentes policiacos de su país para incurrir en todo tipo de violencia delictiva y corrupción, en atropello no sólo del Tratado de Extradición y de los principios generales del derecho internacional, sino también de las leyes y la potestad soberana para formularlas de sus estados anfitriones. En términos de la opinión minoritaria disidente, que calificó el precedente de “monstruoso”, expresada por el *associate justice* John Paul Stevens, al hacerse eco del “consenso de la opinión internacional que condena la violación por una nación de la integridad territorial de un vecino amistoso”:

El reclamo del peticionario de que el tratado no es exclusivo, sino que permite el secuestro gubernamental por la fuerza, transformaría estas y otras disposiciones en poco más que verborrea.

[...]

Es escandaloso que una parte de un tratado de extradición pueda creer que se ha reservado secretamente el derecho a hacer capturas en el territorio de la otra parte.

[...]

Si Estados Unidos, por ejemplo, hubiese pensado que era más conveniente torturar o simplemente ejecutar a una persona, que intentar su extradición, estas opciones estarían igualmente disponi-

⁵⁵ *United States v. Álvarez Macháin*. El caso se argumentó oralmente el 1 de abril de 1992. Concurrieron en la opinión mayoritaria los *associate justices* White, Scalia, Kennedy, Souter y Thomas.

bles porque ellas, tampoco, estaban explícitamente prohibidas por el tratado.

[...]

Es irónico que Estados Unidos haya intentado justificar su acción unilateral con base en el secuestro, tortura y homicidio de un agente federal, con la autorización del secuestro del inculcado, por el que los agentes policiacos que participaron ahora son acusados en México.⁵⁶

EL NACIONALISMO DE ESTADOS UNIDOS Y EL ANTINACIONALISMO Y LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La doctrina Bush-Rehnquist es una expresión extrema del nacionalismo que prevalece en Estados Unidos, como eje general de su política exterior, al mismo tiempo en que el antinacionalismo es el signo de la política oficial en México. El entendimiento del gobierno mexicano, por convicción o por incapacidad, no parece comprender la realidad internacional. La premisa de la doctrina Bush-Rehnquist que funda la conducta del gobierno de Estados Unidos, la estableció en los términos siguientes: “Para bien o para mal, vivimos en un mundo de naciones-Estado, en el que nuestro gobierno debe ser capaz de funcionar efectivamente en la compañía de naciones-Estado.” Cosa que es cierta, por más que pretenda negarlo la retórica “globalizadora” del gobierno mexicano. El exceso incivilizado es llevar la presunción a la de un estado de guerra con México, a “situaciones que a los ojos de las ramas políticas de nuestro gobierno requieren una respuesta americana con fuerza armada”, en términos del *chief justice*, para justificar la cancelación del orden jurídico nacional e internacional en las acciones de la administración de Bush para imponer los intereses nacionales de Estados Unidos.

En el otro extremo, el nacionalismo mexicano y la soberanía, la dignidad o el bienestar nacionales que le dan sustento, se presentan como reliquias. Conceptos políticos, económicos y culturales anticuados y antagónicos a una supuesta “modernidad” que pregona la retórica oficial. Ésta, junto con corolarios hacia el ex-

⁵⁶ *Ibidem*. Opinión disidente en la que concurrieron los *associate justices* Blackmun y O'Connor, pp. 4, 5, 9, 10 y 19.

terior, como la “globalización”, “complementación”, “cooperación”, sustituyen al nacionalismo. La sustitución, en realidad, ha dejado al gobierno mexicano en una atrofia mayor para funcionar efectivamente en el intercambio equilibrado de las naciones-Estado, y con Estados Unidos, en particular, para hacer valer los derechos de México y de los mexicanos frente a su afectación por el nacionalismo de aquéllos y sus excesos ahora institucionalizados por la doctrina Bush-Rehnquist.

El antinacionalismo oficial lo mismo se ha manifestado en la desaparición de símbolos nacionales en los textos oficiales de historia,⁵⁷ que en una política comercial de concesiones unilaterales que llevará a un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos cercano a los 25 000 millones de dólares en 1992, o que en la corrupción y complicidad de las autoridades mexicanas para violar la Constitución, las leyes y la soberanía nacionales en los secuestros y encubrimientos de los casos Camarena, Verdugo y Álvarez Macháin, como se corrobora aquí.

Las percepciones e implicaciones para México de los casos Verdugo y Álvarez Macháin deben visualizarse más allá de su contexto meramente jurídico. Reflejan y afectan a la orientación del gobierno de Estados Unidos en el curso general de sus relaciones internacionales, y con México, en particular. Sustancian que un nacionalismo fundado no es el beneficio recíproco para los intereses de las partes interactuantes, sino la imposición unilateral de la percepción de los intereses nacionales de Estados Unidos en un momento dado, sin importar los derechos y las cargas para sus contrapartes. Sus manifestaciones extremas se han dado con la aplicación extraterritorial de sus leyes, muy notablemente en el contexto de la “guerra de las drogas”, a partir de una espada de Damocles de su legislación federal de 1986, por la que el gobierno de Estados Unidos se atribuyó discrecionalidad absoluta para “certificar” o no a los países que “cooperan plenamente” con su política antinarcóticos, y sancionarlos o no, con amplia variedad de coacciones comerciales y financieras.⁵⁸ En el caso de México,

⁵⁷ Secretaría de Educación Pública, *Mi libro de historia de México*, cuarto y sexto grados, educación primaria, México, D.F., 1992.

⁵⁸ *Anti-drug Abuse Act of 1986*, 21 USC 801.

esta unilateralidad no ha llegado a la invasión militar, como en Panamá. Pero la doctrina Bush-Rehnquist, en los casos *Verdugo* y *Álvarez Macháin*, rompió con los “valores de la ley y el orden”, en términos del *justice* William Brennan, y transformó las disposiciones legales “en poco más que verborrea”, en términos del *justice* John Paul Stevens, e impuso de plano la arbitrariedad de su gobierno, como guía de las relaciones entre los dos países.

Este nacionalismo no es exclusivo de las relaciones policia-cas. También se ha hecho manifiesto en las relaciones económicas. No es el objetivo aquí analizar los términos de sus costos y beneficios. Baste recordar el contraste entre los discursos de los señores Salinas y Bush, el 7 de octubre de 1992, al atestiguar el inicio del proyecto del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). El discurso del primero fue abstracto. Sólo pudo referirse a la cortina de humo de “un compromiso con una visión de futuro”, de “reglas claras para nuestro intercambio comercial y para la inversión” por supuestos beneficios retóricos, por “las ventajas competitivas” y la “especialización en los procesos de trabajo”.⁵⁹ El presidente Bush, en cambio, no pudo ser más concreto sobre los beneficios nacionales para su país. Fundó su discurso en que “entre 1987 y 1991 el aumento de nuestras exportaciones a México, por sí solas, ha creado más de 300 000 nuevos empleos norteamericanos” y en que “éstos son empleos bien pagados”,⁶⁰ que se han abierto por la imposición de las concesiones unilaterales instrumentadas por el gobierno mexicano, sin reciprocidad de Estados Unidos, aun antes de la firma de TLCAN, y que han ocasionado la ruina de la agricultura y la industria en México, la depresión y la masificación del desempleo.

Ciertamente, la doctrina Bush-Rehnquist excedió el nacionalismo más allá de cualquier límite civilizado, al dejar que la ley de la selva rija las relaciones entre los dos países, y que el gobierno de Estados Unidos tenga una capacidad de violencia y de coerción sobre México mucho mayor que a la inversa. Pero también es cierto que no toda la responsabilidad, ni siquiera la principal,

⁵⁹ Elena Gallegos y Emilio Lomas, “El Tratado permitirá un mayor crecimiento económico”, *La Jornada*, 8 de octubre de 1992, pp. 1 y 41.

⁶⁰ Gallegos y Lomas, “Abre el ‘camino del cambio’, considera George Bush”, *ibidem*.

por este estado de cosas es atribuible al nacionalismo estadounidense y a su capacidad de coerción para imponer sus intereses nacionales. Al menos tan importante para explicar este estado de cosas es el antinacionalismo de las autoridades mexicanas y la corrupción que debilita más que ninguna otra cosa la defensa y la capacidad de hacer prevalecer los intereses nacionales y los derechos de México y de los mexicanos.

Sería absurdo esperar que los agentes o funcionarios del gobierno de Estados Unidos defendiesen o hiciesen valer los intereses nacionales de México en su intercambio con el gobierno mexicano. La responsabilidad de aquéllos es hacer valer los intereses nacionales de su país, desde el presidente Bush hasta el último agente de la DEA que opera en México, pasando por la señora Carla Hills, *special trade representative*, o el embajador John D. Negroponte. La tarea de ella ha sido “abrir los mercados” mexicanos a los productos de Estados Unidos, para emplear los términos del presidente Bush, pelear por cada dólar en su balanza comercial, defender y ganar cada empleo en su mercado laboral. Y lo ha hecho muy bien. Aunque no tan bien como lo ha hecho el secretario de Comercio de México, señor Jaime Serra, para defender los intereses nacionales de Estados Unidos, eliminando los controles a sus exportaciones sin obtener concesión alguna para el acceso de exportaciones mexicanas al mercado de Estados Unidos, sino impidiéndolo con un tipo de cambio sobrevaluado.

Con motivo de la batalla legal en los casos Verdugo y Álvarez Macháin, se documentó públicamente la mayor causa de debilidad nacional: la corrupción. Por una parte, la justificación política del gobierno de Estados Unidos para los secuestros fue el involucramiento de los inculpados en la tortura y el homicidio del agente de la DEA, Enrique Camarena, y el encubrimiento de las corruptas autoridades legales y federales mexicanas. Por la otra parte, la corrupción de las autoridades mexicanas, al participar en el secuestro de mexicanos en territorio mexicano y en su expatriación a Estados Unidos, y su consecuente complicidad en la violación de la Constitución, las leyes y la soberanía nacionales, cuya integridad deben proteger, neutraliza la capacidad nacional para impedir la imposición de los intereses arbitrarios de Estados Unidos, en agravio de los derechos del pueblo mexicano.

En el caso Álvarez Macháin, el gobierno de Estados Unidos alegó el consentimiento del gobierno mexicano en el secuestro de su compatriota, con base en una oferta de realizarlo por parte de un representante del procurador general de la República, Enrique Álvarez del Castillo, a cambio de 50 000 dólares.⁶¹ En el caso Verdugo, el gobierno de Estados Unidos alegó “la solicitud de entrega del señor Verdugo a las autoridades mexicanas en buena fe, y que el gobierno de Estados Unidos razonablemente creyó que la acción de las autoridades mexicanas en respuesta a esa solicitud reflejó una decisión de cumplimiento policiaco tomada por las autoridades mexicanas apropiadas”.⁶²

En el expediente judicial se encontró que no se conocía precedente alguno en el que un gobierno entregue voluntariamente a un compatriota, en violación de sus leyes nacionales. La indagatoria del juez de distrito en el caso Verdugo encontró que el secuestro:

...fue realizado completamente por la policía mexicana, a solicitud de funcionarios de Estados Unidos. El cateo subsecuente fue autorizado, del lado de Estados Unidos, por los agentes locales de la DEA [...] Del lado mexicano, el cateo [subsecuente al secuestro] parece que fue autorizado por el director general de la Policía Judicial Federal, aunque los esfuerzos por hacer contacto con la oficina del procurador general de la República [Sergio García Ramírez] no tuvieron éxito. Sin embargo, el representante local de la oficina del procurador general de la República aparentemente dio su consentimiento al cateo.⁶³

Con estas bases, el *justice* de la Suprema Corte, John Paul Stevens, opinó que “el cateo conducido por agentes de Estados Unidos, con la aprobación y cooperación de las autoridades mexicanas, no fue ‘irrazonable’, como el término es usado en la cláusula primera” de la cuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Y el *chief justice*, en la opinión mayoritaria, justificó el atropello de la soberanía nacional diciendo que “algunos que violan nuestras leyes pueden vivir fuera de nuestras fronteras, bajo un

⁶¹ *Supra*, nota 44.

⁶² *Los Angeles Times*, 22 de junio de 1988, sección 2, p. 3. Citado por Lowenfeld, *op. cit.*

⁶³ *Supra*, nota 29.

régimen bien diferente [evidentemente por su antinacionalismo y anticonstitucionalismo] al de este país”.⁶⁴

A más de tres meses de su instauración, el nacionalismo extremo de la doctrina Bush-Rehnquist ha prevalecido en las relaciones México-Estados Unidos, no sólo por el cumplimiento de las responsabilidades del señor Negroponte, al servicio público de esta definición oficial, tan violenta como incivilizada, de los intereses nacionales de Estados Unidos. También ha prevalecido por el antinacionalismo igualmente extremo de las autoridades mexicanas, al incumplir las obligaciones que les impone su servicio público y que ellas mismas anunciaron, con motivo de la sentencia jurisprudencial en el caso Álvarez Macháin; que permite a los agentes de Estados Unidos en México no sólo secuestrar sino también “torturar” y “ejecutar” mexicanos a discreción, en términos del *justice* Stevens.

El 16 de julio, el gobierno de México anunció que esta jurisprudencia es “inválida e inaceptable” y que, en consecuencia, “decidió revisar el Tratado de Extradición suscrito por ambas naciones”, y “dispuso que los agentes de la DEA comisionados en nuestro país ya no podrán desempeñar sus actividades autorizadas, hasta fijar de manera bilateral los nuevos criterios de cooperación”.⁶⁵ El 24 de julio, el gobierno de México anunció que recurriría a la Corte Internacional de Justicia de La Haya para demandar “una resolución de condena de la decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos”.⁶⁶ Estas decisiones, disposiciones y demandas sólo fueron retóricas. Los agentes de la DEA siguieron operando con toda libertad en México, de acuerdo con sus nuevos poderes otorgados por la doctrina Bush-Rehnquist; el Tratado de Extradición sigue siendo la misma “verborrea” frente a ellos, y la acción ante la Corte Internacional de Justicia sigue durmiendo el sueño de los justos. En una palabra, en los hechos, el antinacionalismo de las autoridades mexicanas ha aceptado y convalidado la doctrina Bush-Rehnquist como fundamento de las relaciones entre los dos países.

64 *United States v. Verdugo Urquidez*.

65 “La DEA ya no puede actuar aquí”, *La Jornada*, 16 de julio de 1992, p. 1.

66 Elena Gallegos, Emilio Lomas y B. Peralta, “A La Haya el fallo de la Corte de EU”, *La Jornada*, 24 de julio de 1992, pp. 1 y 39.

Evidentemente, la protección de este nacionalismo de Estados Unidos y el antinacionalismo de las autoridades mexicanas, extremos, lleva a la desaparición del concepto de México como un Estado-nación soberano, en el que, de acuerdo con la nueva doctrina "constitucional" rectora de Estados Unidos, los mexicanos no serían parte de la "gente", no se les reconocerían los derechos inherentes a la dignidad humana y desaparecería toda instancia político-constitucional que los garantizase, junto con sus intereses y bienestar nacionales, porque estos conceptos ya no existirían. Esto no será así porque México sí es un Estado-nación soberano, porque la voluntad del pueblo de México es serlo, y porque tiene capacidad para hacer valer sus derechos, independientemente de que lo entiendan o no el gobierno de Estados Unidos y las autoridades mexicanas actuales.

El resurgimiento del nacionalismo mexicano, como fuente política para hacer valer los derechos del pueblo mexicano y de México, es el principal saldo que dejan los excesos nacionalistas incivilizados de la administración de Bush y el antinacionalismo oficial mexicano que los ha acompañado, bajo la cortina de humo de la "modernidad", la "globalización" y la "cooperación" oficiales. No es anticipable que este resurgimiento y la reordenación consecuente conforme a derecho de las relaciones entre los dos países se oficialice en las condiciones actuales. Para ello el gobierno de México deberá encontrar sustento en la población del país, y no en el gobierno de Estados Unidos.

LA VISIÓN DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS DE 1992 PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA

BERNARDO MABIRE
El Colegio de México

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Es una paradoja que provoquen en México divisiones tan profundas los libros de texto oficiales para la educación primaria (“únicos”, en principio, y gratuitos) que distribuye el Estado desde hace más de treinta años en cumplimiento de un mandato constitucional, pero sobre todo con el objeto de difundir conocimientos elementales de historia patria, entrelazados con un credo nacionalista que pueda convertirse en base de consenso mínimo, para crear la identidad nacional; no cuesta esfuerzo entender ese propósito en un país desgarrado por su herencia de divisiones y luchas, donde el Estado precedió a la nación y tomó a su cargo la tarea de forjarla.

Más paradójico aún es que, a raíz de las dos reformas educativas que culminaron en la edición de nuevas versiones de los libros, la intensidad de las controversias haya nutrido la ilusión de que cada serie renegaba de la anterior e innovaba radicalmente la interpretación oficial del pasado de México, en función de convicciones o intereses del gobierno en turno: de hecho, si mediante un esfuerzo de abstracción un lector cuidadoso se concentra en las grandes líneas explicativas de las etapas fundamentales de la historia nacional, en vez de dispersar su atención en detalles secundarios, le sorprenderá la extraordinaria

continuidad entre las versiones a lo largo de varios decenios, excepto por los vaivenes de los juicios respecto a la conquista española. Eso no quiere decir que no existan diferencias de matiz ideológico. Las que hay son llamativas y ciertamente reflejan los gustos del patrocinador de cada versión, pero están concentradas en porciones de texto secundarias por el número de páginas, que no por la importancia intrínseca de los temas correspondientes, sobre todo en las que tratan de la economía de México y de sus relaciones con el exterior. De ahí que interesen, por sintomáticas, las referencias a Estados Unidos, pero deben situarse en el contexto general de las enseñanzas de los libros para evaluar su alcance.

LA VISIÓN DE LA HISTORIA NACIONAL

Los textos más recientes de Historia de México para IV y VI grado son los primeros que se imprimen en papel de buena calidad, quizá para disociar la educación pública de la pobreza. A primera vista resaltan su esfuerzo de síntesis, el cuidado del editor y la muy atractiva selección de ilustraciones. Destaca también una voluntad de restauración, implícita en el hecho de que estos manuales exhiban en su cubierta a la patria representada por una mujer —mestiza en principio, aunque más bien parece indígena— que venía en las portadas de la primera versión (1960). No se limita a este símbolo el deseo de regresar a épocas de estabilidad, sino que los nuevos libros restablecen la enseñanza de la historia mexicana como disciplina individual, a diferencia de la segunda serie de textos de “ciencias sociales” (1974), que combinaban esa materia con las de historia universal, geografía y civismo. Más que un propósito pedagógico, la medida podría tener el objetivo de exorcizar los recuerdos de Echeverría. Sin embargo, cabe preguntar qué se quiere y qué se puede restaurar.

No es fácil la respuesta, en virtud de la constancia de las explicaciones históricas (con la excepción importante ya mencionada), que armoniza con un programa ético no menos estable. Así, las dos primeras series coincidían en sus propuestas para fortalecer al México de nuestro tiempo, basadas en ideales de unidad

nacional e interdependencia de clases sociales heterogéneas, de los que no renegarían los libros de ahora. Aquéllas se distinguían, en cambio, por divergencias al analizar el encuentro de culturas en el que está arraigado México. En tanto los seis volúmenes publicados en el sexenio de Echeverría se apegaban —por ser todos obra del mismo equipo de autores— a una interpretación coherente de la conquista, entre los cuatro tomos de 1960 había contradicciones. El de VI año anticipaba la serie de 1974 al suscribir una tesis conciliatoria en la tradición de Justo Sierra, que admiraba las culturas prehispánicas sin idealizarlas, mencionaba la violencia de los conquistadores sin deleitarse en eso (o aun procuraba atenuarla a la luz del relativismo histórico), ponía de relieve la reconstrucción después de la guerra e imaginaba al país —en términos étnicos y culturales— como producto de un mestizaje que inspiraba gran orgullo; en contraste, los textos para III y V grado reflejaban dificultades serias para aceptar la herencia de la conquista española.

En su intento restaurador, los nuevos libros —hechos con tanta premura que no hay uno para V grado, y el de IV, provisional, es un simple resumen del de VI, al que corresponden las páginas que cito, salvo cuando indico algo distinto— se situarían en un punto medio entre el de VI y los de III y V grado de 1960, aunque por momentos parecen más cercanos a los segundos. Es llamativo, en efecto, el énfasis de la versión reciente en los aspectos destructivos de una conquista que “interrumpió el desarrollo de las culturas en Mesoamérica” (28) para abrir un periodo de explotación brutal de los recursos locales (34) —que “se mandaban a España para pagar las empresas y las guerras de la metrópoli”(60)—, aunada a gran sufrimiento de una población indígena que diezmaron matanzas, epidemias y trabajos forzados, despojada de sus tierras y atacada por los perros feroces que trajeron los españoles (35, 39, 44). En forma concomitante, hay satisfacción tan obvia al señalar que “el calendario maya era más preciso que el europeo” (19) y tanto entusiasmo al describir la grandeza de las ciudades prehispánicas, que el centro de gravedad del orgullo nacionalista oficial se desplaza a ese ámbito. Tal vez los funcionarios que avalaron estos libros lo hayan hecho por identificarse —sin saberlo, y al igual que los criollos de la colonia, alabados en

la lección 14— con esos pueblos fascinantes, caracterizados por olas de esplendor y decadencia, y hábiles para resolver sus pugnas políticas sin alterar el equilibrio cósmico de su mundo cerrado en el que eran tan claras las divisiones entre gobernantes y gobernados (10), “cada señorío se identificaba con la historia de su señor”(7), se practicaban los sacrificios humanos (26) y las obras de arte exaltaban la figura de los dirigentes (18).

No se cae en el indigenismo extremo. El texto nuevo reitera que los mexicanos aparecieron “como fruto de la mezcla de las culturas mesoamericanas y las culturas europeas” a raíz de la conquista (153), además de reconocer que la “Nueva España unificó por primera vez el territorio de México” (64). Aun así, otros párrafos hablan de pluralidad y diversidad, no de fusión, síntesis o unidad, celebran que gracias a la sobrevivencia de población indígena “la cultura y la sensibilidad del mundo prehispánico siguieron vivas”(28), se regodean en evocar la resistencia irreductible de los chichimecas y, en vez de elogiar como antaño la construcción de iglesias católicas en el sitio de los templos antiguos (que era signo de sincretismo), destacan que los indios seguían adorando “las imágenes de sus dioses [ocultas] tras los altares cristianos”(42), como para insinuar la existencia de universos culturales que se desarrollaron en forma paralela, sin mezclarse. Además, a pesar de la ilustración en la portada de elegante cartón pelculado, el libro de VI no equipara ya los mestizos a los mexicanos, sino que se limita a definirlos como un grupo entre muchos, en realidad muy cercano al de los indios desde un punto de vista sociológico, a juzgar por los trabajos que desempeñaban (54). Finalmente, ese volumen subraya más que nunca la “fuerte desigualdad” (social y regional) que nos legó el dominio español (67).

Aparte de esas ideas realistas sobre el origen de la nación (que podrían ser casualidad, o producto de desencanto frente a Europa y esperanza de encontrar soluciones americanas para problemas nacionales), el resto de la crónica histórica tiene gran parecido, en sus aspectos medulares, con la de los manuales precedentes. Las tres versiones coinciden en su descripción de la colonia como un periodo de logros artísticos e intelectuales bastante grandes para alimentar la conciencia nacional, pero marcado por una or-

ganización social muy opresiva que finalmente desató la lucha emancipadora. El libro nuevo de VI es tan renuente como los anteriores a profundizar en el análisis social de esa guerra: se limita a delinearlo, cuando contrapone las demandas del pueblo insurgente a los objetivos políticos de las élites que lo reprimieron antes de consumar la Independencia, y para combatir sentimientos de frustración repite que predominó el interés nacional en un conflicto del que salió victorioso el país en su conjunto.

No hay novedad en señalar que la Constitución de 1824 mantuvo la unión de las provincias (74), y la de 1857 juntó “el ideario liberal con el federalismo” (86) al incluir, por primera vez, un capítulo sobre garantías individuales, si bien precipitó la guerra civil. Tampoco es nuevo defender las Leyes de Reforma en cuanto sirvieron para crear un Estado donde “los derechos individuales y las decisiones de gobierno no estuvieran limitados por los fueros e intereses de las corporaciones”(87). Por lo que hace a la Revolución, la propuesta de que “los jefes revolucionarios querían distintas cosas, tanto que podemos decir que hubo muchas revoluciones” (113), es mucho menos audaz de lo que podría parecer si consideramos que el antagonismo entre villistas y zapatistas, por una parte, y carrancistas, por otra, estaba expuesto en el volumen para IV año de 1960 (IV: 174-175, c1960), así como en el de VI de la segunda serie; este último se distingue del más reciente sólo porque señalaba que la Revolución, además de proponer mejores condiciones de vida para “las clases populares”, fue una lucha por “terminar con la dependencia económica” respecto al exterior (VI: 189, c1974).

En virtud de estas semejanzas, no es de extrañar que el panteón de héroes se mantenga inalterado. Hidalgo y Morelos reciben el homenaje de cuatro páginas enteras⁴ (68-71), que son muchas a la escala del libro. Juárez sigue ocupando sitio de honor por “la fuerza de su voluntad” (93) que le permitió liberar a México de la presión externa, lo cual significó el triunfo de los liberales e hizo posible superar “sentimientos de frustración e injusticia” (192). Ya no se destacan factores tales como el origen humilde del campesino oaxaqueño, quizá para no convertir al hombre en mito, pero los esfuerzos que dicta el rigor intelectual por subrayar el peso de los actores colectivos en la historia, en vez

de exagerar el papel de los héroes, tienen precedente en la serie de 1974. Madero sigue recibiendo elogios, más por su valor e integridad que por querer “trabajar con paciencia y calma” para resolver viejos problemas (110). Los demás luchadores de la Revolución mantienen todos sus puestos, Zapata y Villa con menos brillo que la dinastía sonorenses, porque al fin y al cabo fueron perdedores, pero sin que se niegue su trascendencia histórica ni se oculten los valores que representaban (113). Incluso hay esfuerzos por encontrarles aunque sea un nicho pequeño a los presidentes de los últimos veinte años (138-151).

También la lista de villanos sigue inalterada. La encabeza Cortés, en orden cronológico, quien “para mostrar a todos su poder destructivo, hizo matar a miles de indios en la ciudad de Cholula” (37); en este detalle de crueldad, el único que retrata al conquistador, está implícito un juicio más duro que el del texto para III año de 1960 (algo ambiguo en sus evaluaciones) y comparable sólo con el del manual para V grado de la misma serie (francamente antihispanista). No lejos del primer sitio aparece Santa Anna, al igual que en la primera versión, porque encarnó “mejor que nadie” los abusos de los militares (77), cuya dictadura no tiene atenuantes en el libro nuevo, a diferencia de uno de 1974 que interpretaba las debilidades del hombre como las de su tiempo y se atrevía a decir que fue “popular” por su capacidad extraordinaria para formar ejércitos, aunque no lograran defender al país con eficacia (IV: 146, c1974). Sigue en marcha, por otra parte, la rehabilitación de Maximiliano, que emprendió un libro anterior (IV: 151, c1974), en vista de que el programa de este gobernante “era liberal” (90).

En cambio, nada señala que se intente reivindicar a Porfirio Díaz. Es verdad que el texto reciente vuelve a darle crédito por luchar contra los invasores europeos y restablecer la paz en el país —mediante la tolerancia religiosa, entre otras cosas— para hacer posible su recuperación económica: “La negociación de la deuda externa permitió sanear la economía” (97), y la mejoría en las finanzas públicas atrajo inversiones extranjeras, cambió la imagen de México en el exterior e hizo aumentar “la demanda de [sus] recursos naturales”, de lo cual se benefició mucho la cultura (98-99). Sin embargo, reaparecen alusiones inequívocas al enor-

me costo social de esas políticas, ilustrado también con imágenes: un fragmento de Rivera que muestra la represión de una huelga (104) y el cuadro de un indio atravesado por la planta del henequén (99). Dado que el balance entre logros y fallas sigue siendo negativo, no es verdad que haya cambios en el juicio del Porfiriato, menos aún en vista de que también las versiones anteriores le reconocían algunos méritos. Los manuales para IV y VI de 1960, por ejemplo, pese a que mencionaban la creación de infraestructura, no perdonaban a ese régimen su carácter represivo ni el sufrimiento que infligió a las mayorías pobres (IV: 150-153, c1960; VI: 223-226, c1960). En forma similar, uno de los libros de 1974 aludía a la “prosperidad porfiriana” apoyada en la construcción del ferrocarril, obra admirable que “permitió el florecimiento del comercio, la agricultura y la minería”, al auspiciar un desarrollo industrial limitado y la eficiencia de algunos cultivos para la exportación, pero esto se fincaba en una dictadura personal que concentró la riqueza en pocas manos (IV: 155-161, c1974).

EL PROGRAMA ÉTICO

Si la crónica de acontecimientos no ha cambiado en puntos básicos a lo largo de los años, tampoco presentan grandes modificaciones la concepción general de la historia que orienta las tres versiones ni los valores éticos que de ahí se desprenden. Tal vez era más marcado en la primera serie el énfasis en vínculos entre la Independencia, la Reforma y la Revolución, que daban sentido a la experiencia nacional al destacar la continuidad de los anhelos de libertad que han guiado al pueblo mexicano en sus luchas. Sin embargo, esa versión proponía también una fractura entre el pasado de conflictos y el presente de armonía, en virtud de lo cual la violencia dejaba de ser legítima hoy día y los libros alcanzaban —en consonancia con la idea paradójica de “Revolución institucionalizada”— sus objetivos contradictorios de aprobar luchas radicales en otro tiempo y abogar por la paz en el nuestro. En nombre de la patria (equiparada a la familia), que engloba a todos los mexicanos, los manuales de 1960 recomenda-

ban el desempeño jubiloso de la función económica asignada, la defensa de la unidad nacional sin rencor frente a las diferencias sociales y el respeto por el gobierno y las leyes.

La segunda serie de libros, a pesar de su insistencia novedosa en la unidad de la experiencia humana, que desembocaba en una prédica de solidaridad internacional, no se apartaba en esencia del credo nacionalista de la serie anterior. Seguía reconociendo —y lo hacía explícito— que los conflictos políticos determinan el curso de la historia, pero subrayaba que también los ideales de orden y paz son una constante universal; reiteraba, por ende, la defensa de la unidad que había logrado el pueblo de México por el hecho de compartir historia, héroes y territorio, y que fortalecían la interdependencia económica, la influencia de los medios de comunicación y las políticas del gobierno.

Si bien los libros nuevos presentan una historia nacional casi descarnada, por lo sobria y aséptica que quiere ser (y eso explica que se la haya desligado de la historia mundial y resumido en un texto brevísimo, cuyas frases telegráficas rara vez expresan emoción), no dejan de ser fieles a puntos clave del viejo nacionalismo oficial, relativos a la organización de la sociedad y a la política interna únicamente. En vista de que van a publicarse tomos especiales para la enseñanza del civismo, en los de Historia de México no se formulan muchas reglas explícitas de conducta que permitan juzgarlos con rigor desde un punto de vista normativo, pero aun así ofrecen elementos de los que puede inferirse un programa ético muy similar a los anteriores. No caben acusaciones de falta de patriotismo contra textos que celebran el vigor de la conciencia nacional, fruto de “anhelos y fracasos compartidos”, de “la educación y la cultura”, de “intensas luchas sociales” y de “acciones ejemplares de muchos individuos que forjaron nuestra historia” (154). Más aún, el nuevo manual de VI alaba a Carranza por hacer “del nacionalismo el valor más importante” en su campaña contra caudillos regionales (115), de lo que se deduce el triunfo de ese credo en la Revolución. Esta lucha, al igual que las anteriores, estalló cuando las tensiones acumuladas no hallaron más salida que la violencia, pero “a partir de 1940, el clima de México no fue de cambios sociales, sino de unidad nacional” (136), porque era “muy importante asegurar que no volvieran las pug-

nas del pasado [...] Nuestra historia mostraba el valor de la paz interna y de la continuidad” (141).

LAS BASES DE LA ECONOMÍA

Mayor similitud no puede haber entre las tres series de libros por lo que hace a puntos centrales de su nacionalismo, destinados a mantener el orden establecido; pero si esto sorprende, es más extraño aún que no impida la sustitución de las fórmulas propuestas para impulsar el desarrollo económico. Los textos de 1960, editados por el gobierno que se asocia con el “desarrollo estabilizador”, contraponían al “falso progreso” económico en la época de Díaz el progreso “verdadero”, que debería implicar avances “en la libertad y en la democracia” combinados con “desarrollo material, económico y cultural [benéfico para] todos los habitantes de la nación” (VI: 224, c1960). En este esquema ideal, actores económicos y ramas de actividad eran complementarios, aunque la agricultura parecía menos importante en sí que por su respaldo a la industrialización, vista como objetivo último del desarrollo. Era una economía mixta la que se proponía, donde las industrias privadas coexistían con empresas estatales, y los motivos patrióticos del proyecto legitimaban la intervención del Estado en la economía “para hacer que el desarrollo del país sea equilibrado” (VI: 240, c1960). Por eso el gobierno, que se reservaba “actividades económicas fundamentales”, cumplía un triple papel de constructor, nacionalizador y benefactor al crear infraestructura, restituir a la nación el dominio sobre sus recursos naturales y dispensar salud, educación y seguridad social (III: 9, 122, c1960; IV: 186-191, c1960), además de que se desempeñaba como mediador entre obreros y patrones. En esas condiciones, como era natural, Pemex exportaba “sólo excedentes” (IV: 191, c1960).

La segunda versión de libros reiteró, como objetivos básicos de la economía, la industrialización y la independencia económica, que aderezó con preocupaciones ecológicas incipientes (IV: 75, c1974). Confirmó la vigencia de un proyecto nacional capaz de unificar a los mexicanos, fincado en la interdependencia

y comprometido con la modernización, definida una vez más como resultado de sumar crecimiento industrial a cambios sociales y políticos (vi: 75, 120, c1974). Es posible que los manuales de los años setenta subrayaran menos que los anteriores la presencia del Estado, pero no descartaban, ni mucho menos, el proyecto de una economía mixta donde convivieran ejidos y granjas privadas (iii: 134-135, c1974). El nacionalismo que los guiaba se hacía evidente en alusiones a la investigación agrícola bajo patrocinio oficial (iii: 131, c1974), la creación de paraestatales para ofrecer empleos (iv: 48, c1974) y las expropiaciones cardenistas (vi: 136-137, c1974). Por si fuera poco, el gobierno seguía siendo el benefactor que distribuía la tierra, construía grandes obras públicas, brindaba servicios y organizaba sindicatos. Quizá la principal innovación de la segunda serie, menos triunfalista que la de quince años atrás, haya sido su disposición a reconocer la persistencia de graves problemas nacionales, en especial la desigualdad, la corrupción y la dependencia de capitales y técnicas del extranjero. No se buscaban sus causas, empero, sino que bastaba proponer, para combatirlos, soluciones individualistas y voluntaristas (por ejemplo, que cada persona estudiara, trabajara mucho y tuviese pocos hijos), si bien se mencionaba discretamente la utilidad de la política fiscal para remediar desequilibrios (vi: 192, c1974).

En cambio, los libros más recientes hablan brevemente de lo anterior como parte de la historia. Exponen que los gobiernos emanados de la lucha revolucionaria procedieron a repartir tierras y ofrecieron respaldo al movimiento sindical naciente para cumplir con las disposiciones de los artículos 27 y 123 de la Constitución, en un país donde había que conciliar necesidades de reconstrucción material con las de justicia social. Calles fue el artífice del nacionalismo económico; Cárdenas, el impulsor de la reforma agraria que “benefició a un millón de ejidatarios” (133). Se habla también de la expropiación petrolera, no ya como acto de afirmación de la soberanía sino con énfasis en los objetivos económicos de una medida con precedentes en América Latina (133-134). Más adelante, el análisis de la historia económica mexicana menciona que “se estimuló el crecimiento de las industrias y de las ciudades” en el sexenio de Alemán, sin expli-

car cómo, aunque luego admite que esto “no acortaba las desigualdades” y reconoce los problemas de corrupción en ese periodo (139).

A partir de ahí, toda la crónica de las penurias de la economía señala sólo un culpable, al que por ende confiere dimensiones casi míticas: el gasto público, que precipitó la crisis de los años cincuenta (140). Reincidió el gobierno en el pecado de aumentarlo en los sexenios de Echeverría (“trató de resolver los problemas económicos y políticos con mayor gasto, [pero] el remedio agravó la enfermedad”, p. 145) y López Portillo (fue propenso a “dar ayuda a la población en forma de subsidios”, p. 146). En contraste con tanto desorden, el oasis que inspira nostalgia al libro de VI año es el periodo del desarrollo estabilizador, que rindió sus mejores frutos a principios de los años sesenta a base de “reducir los gastos del gobierno y detener los aumentos en los salarios” (140). No son de extrañar entonces los elogios a De la Madrid, quien “decidió participar menos en la economía: ahorrar más y gastar menos” (148). Pero además, para resolver supuestos inconvenientes de no contar con “productos de calidad [para] vender a otros países” (147), en los últimos años se abandonó “el modelo de crecimiento hacia adentro, protegido por altas barreras aduanales que fomentan el contrabando y la ineficiencia” (151).

Esta apertura económica, calificada como “cambio fundamental en el México del siglo XX” (151), serviría para alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno de Salinas (frenar la inflación, crear empleos, devolver la confianza a “inversionistas, clases medias y trabajadores”, p. 148) y resolver, a más largo plazo, los grandes problemas de México, que “se llaman pobreza, democracia, ecología y equidad en nuestras relaciones con el mundo” (156). Su justificación es evitar que nuestro país quede aislado en “un mundo que tiende a integrar las economías y a acercar las fronteras” (156). Su lógica subyacente propone que el contacto con la economía internacional, en vez de la acción del Estado, sea la fuerza motriz del desarrollo. De ahí que México esté “participando más activamente en el mundo, en sus mercados, en sus avances tecnológicos, en atraer capitales que impulsan la economía” (159).

LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Dado el giro de las ideas relativas a la economía, cabe preguntar si hay cambios de magnitud comparable en las representaciones de la organización social de México. No es fácil determinarlo, porque los nuevos manuales, sea por voluntad deliberada o por falta de espacio, no pintan un cuadro tan claro de la sociedad como el de las series precedentes. La más antigua, fiel a sus proyectos de interdependencia, describía en México clases extremadamente diferenciadas, pero capaces de cooperar, y juzgaba aceptables las jerarquías basadas en el mérito individual. El manual para VI año de esta primera serie utilizaba los conceptos de "burguesía" y "proletariado" en su crónica de la historia mundial y delineaba la lucha de clases, sin conceptualizarla como tal (VI: 143, 180, c1960). En nada alteraron esa visión los libros de 1974, que siguieron defendiendo las diferencias sociales legítimas e insistieron en las bondades de la idea organicista de interdependencia. También el volumen de VI, en esta serie, narraba conflictos entre la burguesía y los obreros, pero el de IV introducía la noción de "clases medias" para designar a "profesionistas y burócratas" (IV: 160, c1974). La gran atención que prestan a estas últimas los libros nuevos es, en el fondo, la única pista que nos dan para intuir sus preocupaciones centrales respecto a la sociedad contemporánea. En la lección dedicada a los aztecas, el texto nuevo habla de "grupos intermedios" (26); luego dice que la consumación de la independencia fortaleció principalmente a las clases medias (75), que más de un siglo después, en el decenio de 1960, fueron las grandes beneficiarias del auge económico (142): a pesar de estas condiciones, o quizá debido a ellas, de las filas de aquel estrato salieron los líderes del movimiento de protesta en 1968 (42). En la página 142, el libro define estas clases como "fruto de la prosperidad de las sociedades", y después enumera los muchos grupos laborales que las componen; quizá sea más grande la lista que el verdadero peso relativo de quienes figuran en ella.

LA VIDA POLÍTICA INTERNA

Igual de limitadas son las referencias a la vida política interna del México de hoy; cabe esperar que abunden en los futuros libros de civismo. En contraste con los manuales viejos, los de ahora no definen los sistemas políticos ni los clasifican según alguna tipología. Tampoco describen con detalle el funcionamiento de las principales instituciones políticas mexicanas. En el escenario donde se recomienda avanzar hacia una democracia “que garantice la estabilidad” (159), sin dar más indicaciones de lo que la constituye, resalta un comentario: que la Constitución de 1917 otorgó “mayor fuerza al poder Ejecutivo [...] apoyándose en la experiencia histórica” (118). Este dato tiene precedentes en los libros de 1960 (III: 9, 12, c1960), no así en los de 1974, que púdicamente se abstenían de mencionar el papel predominante de la figura presidencial al describir la organización de los tres poderes federales en México (IV: 16, c1974). El nuevo manual de VI se refiere a las funciones históricas del partido oficial; menciona, al igual que uno de 1974, el nombre del PAN, creado en reacción contra el cardenismo (135), y los de otros partidos de oposición, pero sin caracterizarlos.

Por su parte, la Iglesia católica y el ejército parecen seguir excluidos de la vida política, en castigo por su papel en otros tiempos. A diferencia de sus predecesores, que tímidamente mencionaban a la Virgen de Guadalupe en el estandarte de Hidalgo, los volúmenes recientes le dedican bonitas ilustraciones a color y hacen hincapié en que el sacerdote Sánchez “convirtió la devoción guadalupana en un culto patriótico”(58). Pero no hay benevolencia para la Iglesia como institución. Han desaparecido incluso las distinciones, que proponían las dos series anteriores, entre conquistadores crueles y evangelizadores bondadosos, porque ahora se alude a frailes maquiavélicos que “estudiaron con detalle la religión y costumbres de los indios para combatirlos mejor” (42) y luego desviaron su atención a luchas de poder sordidas contra los curas (43). No se ocultan los empeños del clero en defender sus privilegios a lo largo del siglo XIX (73, 77, 84, 94), aunque no haya regocijo comparable con el de uno de los libros más antiguos al señalar que “se adornó la catedral y se entonó en

ella un cántico de gracias” cuando los franceses entraron en Puebla (IV: 105, c1960). El volumen nuevo de VI sugiere, en cambio, que la intransigencia de los obispos desató la serie de acontecimientos que desembocaron en la Guerra Cristera (130). Se pinta un retrato similar de ambición desmedida, egoísmo y oportunismo de las fuerzas armadas (77, 78, 110, 122, 127).

EL MUNDO EXTERIOR

Congruentes con su voluntad de innovar las bases de la economía, los manuales recién publicados manifiestan más interés en transformar las relaciones del país con el mundo que en alterar los vínculos entre los mexicanos. En esto se nota cuán desligada puede estar la política interna de la exterior, así como de la vida económica, lo mismo en la construcción imaginaria de los libros que en el mundo concreto. Los cambios en la representación del medio internacional crean vivo contraste con los libros anteriores. La primera serie expresaba mucha ambigüedad frente al exterior. Por una parte, la extrapolación de las tesis nacionalistas de interdependencia a la escena mundial alimentaba ideales de cooperación con otros países, en especial —pero no exclusivamente— con los de América Latina. Por otra, la experiencia mexicana de agresiones y la conciencia de profundos desequilibrios entre zonas, dictaban recelo y rencor contra los países poderosos, que llevaban a denunciar el colonialismo —el de España en América Latina (V: 158, c1960), luego el de Estados Unidos (V: 165-176, c1960) y también el de otras potencias industriales en varias regiones durante el siglo XIX (VI: 193, c1960)— con base en los principios tradicionales de la política exterior mexicana (IV: 128, c1960; V: 202, 210, c1960; VI: 211-212, c1960).

La segunda serie no hizo más que acentuar esta ambivalencia, pues con tanta fuerza difundió una aspiración internacionalista, arraigada en valores mexicanos, cuanto subrayó los efectos destructivos del colonialismo y del neocolonialismo en las regiones que dominaron, al grado de casi atribuirles el subdesarrollo de las zonas pobres, de las que extrajeron recursos los países desarrollados y las sumieron en dependencia de tecnologías y capi-

tales extranjeros (VI: 167, 176, 189, c1974). Es decir, las demandas de cambios internacionales contrastaban, por su vehemencia, con la timidez del reformismo prescrito para combatir los problemas internos de México. No se expresaba la convicción ideológica del gobierno de la época en la interpretación de la historia patria que divulgaban sus libros ni en la imagen de la vida nacional que delineaban, sino en la defensa de una política exterior afín a los ideales de la ONU (VI: 152-154, c1974), pero comprometida antes que nada con una tradición anticolonialista que, según el volumen para VI, se había manifestado primero en la búsqueda de la unidad latinoamericana (VI: 49, c1974), luego en el respaldo a la lucha de los países del Tercer Mundo, definidos como aquellos que no deseaban pertenecer a ninguno de los grandes bloques (VI: 176, 196, c1974).

Entre lo que dicen los textos nuevos sobre el contexto mundial, que es muy poco en vista de que han dejado de lado la historia universal, no quedan sino resabios de las ideas anticolonialistas, que se manifiestan en rencor frente a la dominación española únicamente. La desconfianza frente al mundo ha desaparecido casi por completo, de manera congruente con la expectativa de superar los problemas nacionales mediante relaciones económicas estrechas con otros países. En ese contexto se inscribe la visión de Estados Unidos en los nuevos manuales de historia, cuya novedad principal consiste en sugerir que, a pesar de muy graves conflictos en el pasado, este país puede ser un socio confiable del nuestro, porque hay antecedentes de cooperación fructífera.

LA VISIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Tiende a ser positiva la primera alusión al vecino, es decir a “las trece colonias inglesas, parte de lo que hoy son Estados Unidos” (63), pues evoca el paralelismo de condiciones coloniales y destaca la prosperidad material que consiguieron ambos territorios antes de ser naciones, a manera de insinuar una especie de igualdad original (63). El comentario que sigue respecto a Estados Unidos es que su guerra de independencia —al igual que la

Revolución Francesa— contribuyó a impulsar la lucha emancipadora de México (68), como lo reconocían también las versiones anteriores. Tal vez no sea gratuito señalar, más adelante, que en tanto España no quiso reconocer la independencia de México, Inglaterra le ofreció un modesto respaldo económico en sus primeros años de vida independiente (75). No hay reparo en destacar que los liberales mexicanos, con afán de defender “las libertades del individuo y la república federal”, proponían el ejemplo de “algunos países europeos y Estados Unidos” (77). Por eso fue más doloroso el conflicto que siguió.

En contra de lo que opinan críticos mal intencionados, es absolutamente falso que los textos subestimen la Guerra de 1847. Lejos de eso, el tomo analizado reserva sus únicas palabras emotivas para decir que la mayor desgracia de México en el siglo XIX “fue la humillación militar y la pérdida del territorio nacional a consecuencia de la guerra con Estados Unidos” (79). Ésta, que fue “la más fuerte derrota militar y moral de su historia” (83), no sirvió siquiera para fortalecer la conciencia nacional, como proponía piadosamente la versión de 1974 (IV: 145, c1974), sino que fue un desastre absoluto del que se culpa, sin lugar a dudas, al expansionismo estadounidense, como lo denotan las referencias a la doctrina del Destino Manifiesto y la aseveración de que, con pretextos, “Polk declaró la guerra y ordenó la invasión de México” (82). Vale la pena indicar, con propósitos comparativos, que los libros más antiguos atribuían esa derrota de México —y otras frente a invasores extranjeros— de manera casi exclusiva a las debilidades mexicanas: apenas mencionaban la ambición de los estadounidenses y mucho menos fomentaban hostilidad en su contra. De hecho, la explicación de los libros nuevos bien podría ser la más acusadora y amarga en las tres series. Cabe añadir que estos volúmenes sí mencionan la “resistencia heroica” de los cadetes del Colegio Militar, aunque —al igual que la versión de 1974— no citen sus nombres, quién sabe si por falta de espacio o por considerar que no es deseable el culto de héroes suicidas. En cuanto a las relaciones entre los dos países durante el Porfiriato, si bien los libros no explican que el propósito de los esfuerzos deliberados de Díaz por fortalecer los vínculos económicos con Estados Unidos era el de contrarrestar la influencia europea,

sí describen con mucha naturalidad el desarrollo en México de la minería y los cultivos para la exportación, no parecen poner en duda que conviniera en ese tiempo comunicar al país mediante el ferrocarril para “explotar y exportar sus recursos” (101), y tampoco les disgusta que tuviera prioridad la construcción de vías hacia el norte para facilitar flujos de comercio con el vecino, que predominaban sobre cualquier otro desde fines del siglo pasado. Se nota frialdad pragmática al opinar que muchas actividades económicas en el norte de México “eran extensiones de empresas y proyectos estadounidenses”, y que muchos mexicanos cruzaban la frontera “en busca de trabajo y oportunidades” (103). El libro nuevo de VI no menciona el rencor popular contra las empresas yanquis en vísperas de la Revolución; tampoco se refiere abiertamente a empresarios extranjeros que explotaban a obreros mexicanos, como sí lo hacía un texto de la primera serie (III: 106, c1960); en cambio, señala que el ejército mexicano reprimió la huelga de Cananea en alianza con *rangers* estadounidenses (107).

La crónica de la Revolución no oculta ni subestima las intervenciones de Estados Unidos a lo largo de la lucha, pero uno termina por adivinar un sentimiento próximo a la resignación que quizá dicte el realismo político. Se menciona el pacto de Wilson con Huerta para asesinar a Madero, que se explica en función de los temores del embajador frente a la perspectiva de que “un México democrático podía ser demasiado independiente y amenazar los bienes y los intereses de los empresarios estadounidenses en el país” (111). El libro analizado menciona después la ocupación de Veracruz (112) y postula que “la serenidad de Carranza evitó una guerra mayor con los Estados Unidos” luego de la expedición punitiva de 1916 (115). La mayor audacia del manual, bajo el disfraz de un pudor exquisito, posiblemente radique en la insinuación de que el reconocimiento del gobierno vecino habría sido decisivo para el triunfo de Carranza en la lucha armada. Esto no se afirma, pero sí se desprende del énfasis en que el respaldo diplomático le atrajo a ese caudillo la envidia de sus rivales, Villa y Zapata, cuya derrota se atribuye a que “les faltó unión y entendimiento de la situación internacional” (115).

Posteriormente hay conflictos serios con Estados Unidos a propósito del petróleo, el primero de ellos a raíz de que México intenta aplicar el artículo 27. El libro de VI menciona los Tratados de Bucareli —que nunca entraron en vigor (125)— para dar garantías a las compañías petroleras, y es llamativo que responsabilice a estas empresas de las fricciones entre ambos países. No tiene precedentes la aseveración de que “felizmente el pueblo y el gobierno de Estados Unidos no siguieron a los empresarios petroleros en su egoísmo agresivo contra México” (129). Se reitera esta diferencia a propósito de la expropiación de Cárdenas, quien “contó con la comprensión del gobierno estadounidense” (134) —que deseaba una relación cordial con México en vísperas de la Segunda Guerra Mundial— para llegar a un acuerdo con las compañías perjudicadas. El juicio es cierto históricamente, pero habría podido insistir en que las circunstancias internacionales tuvieron influencia decisiva en un Estado que normalmente defendía —y sigue haciéndolo hasta la fecha— los intereses de sus empresarios.

Los libros subrayan el carácter básicamente cordial de las relaciones mexicano-estadunidenses a partir de la Segunda Guerra, que en sí misma “propició una época de cooperación y entendimiento” (137), sobre todo porque “México fue un buen proveedor de trabajadores y productos para la economía de guerra estadounidense” (137), lo cual sirvió de estímulo a su industrialización. Por otra parte, al convertirse Estados Unidos en primera potencia del mundo gracias a su triunfo militar, “tuvo un auge económico sin precedentes [y] México se benefició con esa situación” (138). Se consolidan vínculos al paso del tiempo, ya sea porque en el sexenio de Alemán “aparecieron nuevos empresarios mexicanos con socios extranjeros” (138), o porque ha sido una constante, en este siglo, la emigración de mexicanos a Estados Unidos (121, 158), que ha seguido una lógica independiente de las relaciones diplomáticas.

Pero en contraste con los mandatos de la economía, los de la política serían disfuncionales para el buen entendimiento entre los dos países. Tal vez no tenga trascendencia mencionar que la agitación estudiantil mundial, que culminó en México en masacre, nació en Estados Unidos (143). Mucho más importante es el

efecto de las nostalgias revolucionarias que por largo tiempo expresó México en su política exterior. Los libros nuevos no reprochan a López Mateos el hecho de que “mantuvo relaciones con la Cuba revolucionaria, como gesto de independencia ante Estados Unidos” (141), quizá porque esto es parte de una historia lejana o no tuvo costos materiales demasiado elevados. En cambio, según el manual de VI, sí fue muy oneroso para México apoyar la revolución sandinista y reconocer el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador, que el gobierno estadounidense combatía “como parte del comunismo internacional. El desacuerdo en esta materia redujo las posibilidades de México para negociar sus problemas económicos con Estados Unidos” (149). Una vez que expió tan feo pecado, el gobierno actual, libre de impurezas políticas, “tomó la iniciativa de formar un gran bloque económico de América del Norte, formado por Canadá, Estados Unidos y México, comparable al gran bloque de la Comunidad Económica [*sic*] Europea” (151).

EVALUACIÓN GENERAL

No cabe duda que han pasado muchas cosas desde la publicación, en 1960, del primer libro de texto gratuito para V grado, que describía a Estados Unidos como principal potencia imperialista e intervencionista (v: 165-176, c1960). Sin embargo, debe juzgarse en su justa medida el alcance de las innovaciones en los libros recientes. Es posible que este trabajo, al aislarlas para luego clasificarlas y exponerlas en bloque, les haya conferido más fuerza y coherencia que la que tienen de suyo. De hecho, las propuestas realmente novedosas, que sólo pueden caracterizarse como tales por medio de una comparación con las versiones previas de los textos, suelen estar formuladas en frases muy breves que se diluyen en un conjunto de ideas ya tradicionales (con precedentes numerosos en los manuales anteriores), donde se plasma y se confirma buena parte de un viejo credo nacionalista reconocible por la estabilidad de sus principios medulares, que se espera hacer compatibles con los que se le añaden. Varias de estas novedades —por ejemplo, la sugerencia de que el poder san-

cionador de Estados Unidos influyó en el curso de la Revolución—son tan sutiles que probablemente no estén al alcance de la inmensa mayoría de los escolares mexicanos en escuelas públicas.

No conviene exagerar, por otra parte, la influencia de los libros oficiales como medio de socialización, porque tal vez no sean en la práctica tan obligatorios como manda la ley, compiten con fuerzas muy superiores (sobre todo la televisión), y su efecto principal depende de la forma en que quieran o puedan utilizarlos los maestros. Por lo que hace a la nueva versión en particular, debe considerarse también, para evaluar su trascendencia, que tiene carácter provisional, refleja la premura con que se escribió, y su existencia podría deberse no tanto a un proyecto educativo bien pensado ni a designios ideológicos articulados, cuanto a razones prosaicas, tal vez a la ambición política personal de un secretario de Estado en el contexto de la competencia más que incipiente por la sucesión presidencial. Alguna mente maquiavélica podría incluso pensar que la prisa con que se produjo la serie nueva confirmaría el desdén del gobierno actual por el libro de texto gratuito como institución y su posible impulso de descartarlo, pese a que ha sido por más de tres decenios el instrumento principal del Estado para reforzar creencias de la sociedad, porque este régimen tendría interés más grande en hacer una concesión adicional a grupos en los que quiere hallar respaldo.

Aun así, los manuales recién editados merecen atención por las intenciones ideológicas que parecen revelar (en el entendido de que muchos de sus mensajes podrían ser fruto del azar, no de la voluntad, sin que pueda uno saber exactamente cuáles) y porque son barómetro del clima político en el que han nacido, por las reacciones que provocan en grupos de opinión y por su contenido mismo. En lo que se refiere a este último, pese a las reservas mencionadas, es inevitable suponer que los libros reflejen un empeño de la clase política en dar nuevas connotaciones al nacionalismo oficial, a manera de hacerlo congruente con giros de las políticas del Estado que han redefinido su papel en la economía nacional y en la política exterior. No puede ser nada más casualidad el paralelismo entre esos cambios muy tangibles y las innovaciones verdaderas en los libros, concentradas precisamente en las frases poco numerosas, pero inequívocas, que proponen normas

para la vida económica del país y para sus relaciones con el mundo, en especial con Estados Unidos.

Cabe insistir, sin embargo, en que estas novedades se entrelazan con principios inalterables de un credo nacionalista tradicional, por lo visto tan poderosos (quizá por inercia) que no hay modo de suprimirlos, aunque tampoco habría necesidad de hacerlo: el énfasis en la unidad nacional, el dogma de la cooperación entre clases sociales y el deseo de prosperidad material como medio para asegurar la grandeza de México, entre los principales, cuyo conservadurismo armoniza mejor que nunca con la orientación de un gobierno abiertamente derechista. Con todo, son concebibles tensiones entre los ingredientes viejos de ese nacionalismo y los que intentan añadirles los textos gratuitos recientes, con miras a modificar no los objetivos últimos de la nación, sino los medios para alcanzarlos. En efecto, lo más llamativo de los libros es su esfuerzo por articular ingredientes ideológicos que a primera vista parecen antitéticos. No puede pronosticarse por cuánto tiempo será posible mantener un equilibrio entre ellos gracias a la maleabilidad natural de toda ideología, que es también el fundamento de su independencia respecto a la práctica política de quien la enarbole.

Por otra parte, la posible tensión entre elementos antiguos y nuevos del nacionalismo oficial en los manuales corresponde a la contradicción entre el reformismo económico del Estado y su gusto por la inmovilidad política. No hay forma de saber si durará mucho esa situación en la vida nacional, tal vez menos que donde se refleja, es decir en el plano de la ideología, cuya flexibilidad es mayor, pero tiene límites: aunque la naturaleza inmateral de las ideas permita moldearlas en grado considerable para que se ajusten a necesidades cambiantes, el contenido de una doctrina seguramente no puede alterarse más allá de cierto punto sin desvirtuar su esencia. Dicho de otra manera, el dilema relativo a la posibilidad de que la ideología oficial mexicana siga siendo "nacionalista", a pesar de que su versión reformada descarga al Estado de la responsabilidad de integrar a la nación para confiar esta labor al contacto del país con la economía internacional (que en la práctica equivale a fomentar, antes que nada, la vinculación con Estados Unidos), remite al problema filosófico

de cuánto puede manipularse el contenido del nacionalismo sin que estalle la envoltura del concepto, dado que los cambios de grado y de matiz terminarán por inducir los de sustancia.

La imagen del país vecino en los libros nuevos ilustra mejor que nada la tensión entre principios ideológicos antiguos y recientes, porque sin duda es complicado sugerir una alianza con quien era hasta hace poco, según el credo oficial, peligroso para México. El conflicto se resuelve en los manuales, con facilidad inusitada, por medio de subrayar que la experiencia más traumática en las relaciones entre ambos estados tuvo lugar hace siglo y medio, y que desde entonces, gradualmente, se impusieron condiciones favorables a la cooperación. La fuerza de esta propuesta reside en que, sin ocultar la brutalidad del despojo que sufrió nuestro país en 1847 ni la gravedad de fricciones posteriores, los libros sustentan la idea de relaciones armoniosas hoy día en hechos históricos incontrovertibles, que ejemplifican las posibilidades de un trato mutuamente benéfico en condiciones propicias, tales como las que creó la Segunda Guerra Mundial. La selección de esos acontecimientos para nutrir el optimismo no implica reinterpretar la historia nacional; eso no haría falta siquiera, en vista de que se desea cambiar la visión del futuro, no la del pasado, al proponer fórmulas novedosas para alcanzar viejos objetivos de desarrollo económico, poder y grandeza.

Sin embargo, al pensar en las reformas concretas que implica poner en práctica el nuevo proyecto, no deja de ser problemático el giro de actitud frente a Estados Unidos, al menos para quien fue socializado en la creencia de que la personalidad y la autonomía de México tenían que afirmarse, en lo esencial, por oposición a Estados Unidos. Es paradójico, además, que los libros se resignen tácitamente a sacrificar la defensa de la originalidad en su exposición de una historia patria que, no obstante los esfuerzos deliberados por restarle todo carácter épico y heroico, deja entrever raíces culturales profundas y una experiencia colectiva bastante rica para seguir sustentando esa vocación. Paradoja mayor es que el gobierno proceda a este sacrificio, con todos los riesgos de vulnerabilidad frente al exterior que conlleva, no por necesidad sino por gusto, como parece desprenderse de las declaraciones presidenciales y otras. Pero en ausencia del enemigo

externo, ahora que el futuro de México se confía a su capacidad para lidiar con poderes internacionales, es válido con más razón preocuparse por la identidad nacional, y conviene preguntar si esas fuerzas esotéricas de la economía podrán suplir realmente la capacidad constructiva que el Estado mexicano tuvo alguna vez, o debería haber tenido, o habría querido tener para integrar a la nación.

Los nuevos textos escolares, generalmente recatados, pierden la elegancia al intentar que la iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte ingrese en la historia antes de que ésta la juzgue y sin que haya triunfado. Su empeño ilustra la esperanza desmedida que depositó la clase política en el país vecino, que es poderoso aún, pero incapaz de resolver los gravísimos problemas de su propia economía y, a juzgar por el resultado de las elecciones presidenciales de 1992, parece inclinado a replegarse en sí mismo y desconfiar de la mano invisible del mercado. En esas condiciones podrían demorarse las negociaciones comerciales con México o incluso fracasar, en cuyo caso nuestro gobierno enfrentaría el vacío absoluto, y se pondría cruelmente en evidencia su pobreza de recursos, en especial de ideas.

III

LA POLÍTICA INTERNA DE CANADÁ

QUEBEC-CANADÁ: AVANCES CONSTITUCIONALES (1960-1991)*

ALAIN-G. GAGNON
Universidad de McGill
Montreal, Canadá

Durante el último decenio, Canadá ha vivido importantes transformaciones, que se iniciaron en 1981 con la patriación de la Constitución¹ y la decisión del gobierno federal de anexar a ésta una Carta de Derechos y Libertades. La anexión de la Carta representó un fuerte golpe a la democracia parlamentaria y al federalismo ejecutivo, ya que otorgaba facultades adicionales al Poder Judicial. Asimismo, en el transcurso del decenio pasado, la dinámica de la política de Quebec cambió radicalmente, con la presencia de factores tales como el aumento en la popularidad de los elementos nacionalistas; un mayor e innegable apoyo del

* Este trabajo presenta argumentos que ya antes desarrollé en "Everything old is new again: Canada, Quebec and constitutional impasse", en Frances Abele, comp., *How Ottawa spends 1991-92: the politics of fragmentation*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp. 63-105. Agradezco los valiosos comentarios de Frances Abele, Daniel Drache, François Rocher, Richard Simeon y Reginal Whitaker.

¹ La soberanía canadiense era considerada defectuosa por los juristas de ese país, ya que el Parlamento británico era responsable, según la cláusula especial del Estatuto de Westminster, de parte de la Constitución escrita: el Acta de la América Británica del Norte. Desde el decenio de los veinte se había buscado una fórmula de enmienda aceptable para los gobiernos federales y provinciales, que permitiera al Estado canadiense asumir su plena soberanía, es decir, hacer su Constitución independiente del Parlamento británico. A este proceso se le conoce como "patriación de la Constitución canadiense". En 1982 culminan las enmiendas al Acta de la América Británica del Norte, dando lugar al Acta Constitucional de 1982, la actual Constitución canadiense, ley suprema y soberana del Estado de Canadá. La patriación de la Constitución se realizó sin el consentimiento de Quebec.

electorado a la soberanía, luego del fracaso de Meech Lake; y, finalmente, la conformación, en la primavera de 1990 y en el nivel federal, de una nueva voz política: el Bloque Quebequeño (*Bloc Québécois*).

Las opciones que se han propuesto recuerdan debates anteriores y tienden a hacerse más complejas y entrecruzadas a medida que se articulan las posturas de los diversos actores políticos. Las deliberaciones del Foro Ciudadano de Keith Spicer, de la comisión Bélanger-Campeau, de los comités Beaudoin-Edwards, Castonguay-Dobbie, Dobbie-Beaudoin y otros más, que brotaron por todo el país para evaluar la crisis, ahora intentan influir sobre la agenda existente en torno a la esperada renegociación de la unión federal canadiense. El reto que enfrentan estas comisiones es muy importante, aunque sólo sea por el hecho de que el Canadá británico se ha transformado de manera considerable durante los últimos decenios. Entre estos cambios destacan una mayor atención hacia la formalización de los derechos y libertades, una mayor aceptación de la herencia indígena y multicultural, un creciente reconocimiento del principio de igualdad de las provincias, un regionalismo cada vez más pronunciado y una desilusión que aumenta cada día frente al federalismo ejecutivo. Además de estos factores, el país ha resentido el impacto de la creciente presión ejercida por la economía continental, con los peligros que implica para la sobrevivencia del país.

El presente capítulo se referirá, en primer término, a las más antiguas negociaciones que realizó Quebec con sus otros socios constitucionales, siendo la “revolución silenciosa” el punto de inicio. Posteriormente se analizarán las posibilidades de éxito de Quebec en la búsqueda de sus metas constitucionales, tomando en consideración los factores internos y externos.

LA HERENCIA HISTÓRICA (1960-1991)

¿Qué hemos aprendido durante estos últimos treinta años de convivencia? Al iniciarse la “revolución silenciosa”, Quebec luchó por lograr acuerdos especiales que le llevaran a aumentar o, cuando menos, consolidar el poder y los recursos de la provincia.

Durante todo este periodo, Quebec buscó que su carácter especial fuera reconocido, y más tarde, a finales de este periodo, solicitó que el mismo fuera formalizado mediante el Acuerdo de Meech Lake.

Durante los años sesenta, Quebec y las otras provincias unieron sus esfuerzos para negociar con el gobierno federal como un solo bloque. Bajo la iniciativa de Lesage, los primeros ministros de las provincias celebraron conferencias anuales, con la finalidad de reducir la posibilidad de que el gobierno federal tomara acciones unilaterales en áreas de interés para las provincias. Y, de hecho, las conferencias entre la federación y las provincias se realizaron de manera más frecuente, para ampliar el alcance de los temas abordados y para crear subcomités y comités de ministros encargados del manejo de los problemas más importantes y de los aspectos administrativos. Simultáneamente, y de acuerdo con la doctrina Gérin-Lajoie de autonomía de las provincias,² Quebec comenzó a establecer relaciones con organismos internacionales y otros gobiernos externos a Canadá, pues, si bien admitía que los asuntos exteriores eran responsabilidad federal, afirmaba su derecho de actuar en el extranjero en aquellas áreas de jurisdicción provincial, lo cual fue motivo de muchas disputas con Ottawa. Quebec tuvo un singular éxito entre 1964 y 1966, con la firma de una serie de acuerdos relativos a la juventud, la educación y la cultura. Pero, las reformas constitucionales eran inevitables, al elevarse las presiones de Quebec y otras regiones de Canadá en favor de un "federalismo renovado". En ese momento, el obstáculo mayor era la ausencia de una fórmula de enmienda en el Acta de la América Británica del Norte, de 1867.

Durante el mandato de Lesage (1960-1966), dos propuestas de reforma constitucional en lo referente a las fórmulas de enmienda fueron rechazadas, al tiempo que se observaba un cambio notable en el enfoque de los liberales sobre este punto. En 1961, Lesage rechazó la fórmula de enmienda de Davie Fulton

² Este principio reconocía, por ejemplo, el derecho de las provincias a entablar negociaciones con organismos internacionales, en relación con asuntos de su exclusiva competencia, según el Acta de la América Británica del Norte, de 1867. Claude Morin, *L'art de l'impossible: la diplomatie québécoise depuis 1960*, Montreal, Boréal, 1987.

(entonces ministro de Justicia), primero, porque el gobierno federal no estaba dispuesto a renunciar a los poderes que había adquirido en 1949, mismos que le permitían hacer enmiendas unilaterales a la Constitución en áreas de exclusiva jurisdicción federal, y segundo, y más importante, porque se afirmaba que Quebec no tenía por qué tomar decisiones relativas a la aplicación de reformas a instituciones centrales, tales como la monarquía, el Senado y la Suprema Corte. Más tarde, en 1966, Lesage rechazó la fórmula Fulton-Favreau, que proponía que las enmiendas hechas a la Constitución fueran aprobadas por el gobierno federal y que los gobiernos provinciales aprobaran las disposiciones relativas a sus poderes, al uso de los idiomas francés e inglés, al derecho a la educación religiosa y a la representación en la Cámara de los Comunes. Asimismo, con respecto a la monarquía, a la representación en el Senado y a temas similares, esta fórmula planteaba que Ottawa podría hacer enmiendas siempre que se contara con la presencia de dos terceras partes de las provincias, representando más de la mitad de la población.³

En Quebec se generó una fuerte oposición contra esa fórmula de enmienda que exigía la unanimidad de voces, pues ello amenazaba la posibilidad de llegar a acuerdos entre la provincia y el gobierno federal en puntos de índole cultural tan delicados como la política del idioma, y podía desalentar la transmisión de poderes del nivel federal al provincial. Sin embargo, el punto central para Quebec no era la fórmula de enmienda, sino la revisión general de la Constitución y una nueva división de poderes.⁴ Ante la inminencia de las elecciones provinciales, Lesage no podía admitir propuestas que fueran en contra de los fuertes sentimientos provincialistas y nacionalistas. Por ende, se rehusó a tomar en consideración la patriación o cualquier fórmula de enmienda, a menos que ésta contuviera una clara definición de los poderes y responsabilidades de Quebec, así como de la protección del idioma francés y la cultura francófona. Fue así como Le-

³ Richard Simeon e Ian Robinson, *State, society and the development of Canadian federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 204.

⁴ Irónicamente, Quebec aceptó la unanimidad en 1980, como último recurso para obstaculizar el paquete de reformas de patriación propuesto por el gobierno federal.

sage estableció el marco que guiaría a los futuros gobiernos de Quebec en las pláticas relativas a la reforma constitucional.

La postura de Quebec en relación con la Constitución se modificó considerablemente. Así, por ejemplo, durante las elecciones de 1966, Lesage, temeroso de ser derrotado por Johnson, adoptó una plataforma política más nacionalista y exigió que se otorgara un carácter especial para Quebec, en lugar de simplemente presionar por la igualdad de todas las provincias. Pero, al tiempo que Lesage fortalecía la posición de la provincia, también buscaba tener una influencia sobre el gobierno federal. Así, para el presupuesto de Quebec de 1966, Lesage llegó al punto de sugerir que la provincia debía colaborar directamente en las áreas de exclusiva jurisdicción federal y participar conjuntamente en la elaboración y ejecución de las políticas fiscales, monetarias y comerciales. El gobierno federal rechazó dicha intervención.⁵

La administración de Lesage estaba resuelta a presionar por la reforma, aun a riesgo de deteriorar las relaciones con Ottawa, si con ello elevaba el estatus y el poder económico y político de Quebec. En 1964, se le otorgó el control de su propio plan de pensiones públicas, y fue entonces cuando el gobierno federal intentó inútilmente convencer a las otras provincias de que siguieran el ejemplo de Quebec, para que ésta no pareciera haber ganado una posición especial. El establecimiento del Plan de Pensiones de Quebec dio a la provincia una mayor autonomía fiscal y le permitió lanzar nuevas iniciativas, sin la intervención del gobierno federal. Asimismo, dicho plan representó una importante victoria para Quebec, pues hizo posible la creación del fondo de inversión más grande del país, la *Caisse de dépôt et placement* (Caja de depósito e inversión), joya de las instituciones financieras de esta provincia.

La búsqueda de la reforma constitucional y una mayor autonomía, que comenzó con Lesage, prosiguió bajo los gobiernos de Daniel Johnson (1966-1968) y Jean-Jacques Bertrand (1968-1970). Al reconocer el éxito de los liberales, el gobierno de la

⁵ Donald Smiley, *The Canadian political community*, Toronto, Methuen, 1967, pp. 68-70; Morin, *Quebec versus Ottawa: the struggle for self-government, 1960-1972*, Toronto, University of Toronto Press, 1972; Simeon, *Federal provincial diplomacy: the making of recent policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Union Nationale (Unión Nacional) continuó aplicando un enfoque intervencionista a la política interna y a las relaciones federales y provinciales. De hecho, el lema de Johnson para su campaña electoral de 1966, *Égalité ou indépendance* ("Igualdad o independencia"), constituía un intento mucho más fuerte de apelar a las fuerzas nacionalistas, que el realizado por los liberales de la época. Y Johnson avanzó un paso más que el gobierno anterior, al referirse al carácter binacional de Canadá y al presentar una propuesta para otorgar a Quebec una condición especial.⁶ Johnson, y posteriormente Jean-Jacques Bertrand, convenían, en términos generales, con el Reporte de la Comisión Real para la Averiguación de Problemas Constitucionales (la comisión Tremblay), en el sentido de que la división de poderes e ingresos entre las provincias y el gobierno federal se debía basar en la interpretación hecha por Quebec del Acta de la América Británica del Norte, de 1867. Y, de acuerdo con ésta, la *Union Nationale* exigía el establecimiento de límites a la transferencia de pagos que hacía el gobierno federal a los individuos, por medio de los programas sociales pancanadienses, así como el retiro total de la participación del gobierno federal si dichos pagos se efectuaban sobre una base de gasto compartido. Se consideraba que el poder que tenía el gobierno federal para efectuar gastos ejercía una influencia negativa sobre el mantenimiento del federalismo, ya que no respetaba una división hermética de poderes entre los dos niveles de gobierno. Así pues, Johnson sostenía que programas tales como las asignaciones familiares, las pensiones, la asistencia social, los servicios de salud y la capacitación de trabajadores debían ser responsabilidad exclusiva de Quebec. E, incluso, Johnson afirmó que la singularidad de Quebec exigía que se entablaran acuerdos bilaterales entre ésta y Ottawa, de manera independiente de las relaciones del gobierno federal con el resto de las provincias. En pocas palabras, fue ésta una de las primeras demandas de un federalismo asimétrico, como vía para responder a las necesidades especiales de Quebec, la cual dio origen a las más fuertes

⁶ Alain-G. Gagnon, "Égalité ou indépendance: un tournant dans la pensée constitutionnelle du Québec", en Robert Comeau, comp., *Daniel Johnson: Rêve d'égalité et projet d'indépendance*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1991, pp. 173-181.

polémicas durante el mandato de Trudeau, en Ottawa, al no estar éste dispuesto a ceder a Quebec lo que se rehusaba a dar a las otras provincias.

Al mismo tiempo que seguía exigiendo la reforma constitucional y que aprovechaba el impulso que le ofreciera la Comisión Real sobre Bilingüismo y Biculturalismo (la comisión Laurendeau-Dunton), Johnson elaboró una solución binacional para responder a los problemas constitucionales de Canadá. La puerta de escape de la ya perceptible crisis constitucional se basaba en una interpretación que mostraría al país como un bloque de franceses e ingleses. Bajo Duplessis, la *Union Nationale* ya había intentado proteger la división de poderes existente contra una violación federal. Pero, ahora, el partido encabezado por Johnson pedía facultades adicionales para proteger a los francófonos que estaban dentro, y, hasta cierto punto, fuera de Quebec. Se consideraba que tales modificaciones tenían la misma magnitud que la responsabilidad de Quebec como principal protector de la comunidad francoparlante de Canadá. Por su parte, el gobierno de Jean-Jacques Bertrand seguía afirmando que la singularidad de Quebec debía ser plenamente reconocida en una nueva Constitución canadiense.

No obstante, durante la segunda mitad de los años sesenta, Quebec no se encerró totalmente tras una muralla. Así, por ejemplo, se firmaron varios acuerdos sobre ingresos fiscales con Ottawa y se realizó una fórmula de salida optativa. Además, Quebec empezó a desempeñar un importante papel en la *francophonie* (la francofonía), a la vez que un acuerdo informal con el gobierno federal le permitió ampliar la pequeña oficina de inmigración que fuera instalada durante el gobierno de Lesage, y convertirla en un organismo legal. De esta manera, tal reorientación con respecto a las prácticas anteriores abrió el camino a un federalismo asimétrico. Bajo los gobiernos sucesivos de Robert Bourassa (1970-1976 y 1985-) y René Lévesque (1976-1985), Quebec y Ottawa entablaron acuerdos más formales, mediante los cuales se ampliaron las responsabilidades de la provincia en materia de inmigración y relaciones internacionales. Se debe señalar que ni Ottawa ni las otras provincias han aceptado la formalización constitucional de los derechos de Quebec en estos rubros, por lo

que éstos tan solo le otorgan la posibilidad de efectuar convenios administrativos, que no son sino acuerdos reversibles.

Durante los años setenta, el gobierno de Quebec siguió adelante en búsqueda de mayor autonomía, presionando para que se le otorgaran más poderes así como los recursos necesarios para ejercerlos, con el fin de preservar y promover la singular sociedad y cultura de la provincia. Y es en este sentido que Robert Bourassa ha luchado por lograr los objetivos del *federalismo rentable*, la *soberanía cultural* y, últimamente, la *soberanía compartida*. Al principio, a Bourassa no le preocupaba especialmente que las aspiraciones nacionalistas de Quebec fueran ignoradas por la Constitución, sino que le interesaba más que se hiciera una revisión del sistema federal y, a partir de ésta, se otorgaran a Quebec las facultades y recursos necesarios para “la conservación y el desarrollo del carácter bicultural de la federación canadiense”.⁷

Durante la Conferencia de Victoria, en 1971, parecía que el debate constitucional se resolvería con éxito, pero en el último minuto, cuando llegó el momento de firmar un documento formal, Quebec se retractó, con el argumento de que faltaba precisión al texto relativo al artículo 94A, en el que se describía la responsabilidad de las pensiones y demás programas sociales. Se decía que, para Quebec, el artículo 94A era una prueba del grado de disposición que tenían sus socios constitucionales para llegar a un nuevo reparto de los poderes. Además, había una gran presión política en Quebec en relación con la fórmula de enmienda propuesta, que habría otorgado el poder colectivo de veto a Quebec y Ontario, una provincia occidental y una oriental. Así, dado que el trato propuesto por Ottawa no garantizaba a Quebec el control sobre las políticas cultural y social, se originó una movilización de las fuerzas nacionalistas en la provincia y, al aumentar la oposición en Quebec, Bourassa se vio obligado a rechazar las propuestas de la Conferencia de Victoria.⁸

⁷ Citado en Jean-Louis Roy, *Le choix d'un pays: le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*, Ottawa, Leméac, 1978, p. 205.

⁸ Hace poco nos enteramos que Bourassa decía una cosa a los electores y otra al gobierno federal. De hecho, en la semana anterior a la Conferencia de Victoria, Bourassa comprometió a su gobierno (por medio de su primer secretario,

Las negociaciones se reiniciaron en 1975, con la sugerencia por parte del gobierno federal de que el tema de la división de poderes fuera dejado a un lado y se limitaran a negociar una simple patriación, con una fórmula de enmienda. Esto implicaba que la negociación de una nueva división de poderes se haría en futuras pláticas multilaterales y bilaterales entre Quebec, las otras provincias y el gobierno federal. Ottawa admitió que, al modificarse la distribución federal de los poderes, la protección y promoción de los asuntos lingüísticos y culturales adquirirían un interés muy importante para Quebec. Y, en aquel momento, esto se hizo ver como un reconocimiento de la exigencia de Quebec sobre su "condición especial".⁹ Así pues, Quebec declaró que estaba dispuesto a aceptar tal enfoque, siempre y cuando quedaran asentados sus intereses lingüísticos y culturales en la Constitución.¹⁰ Es evidente que el gobierno federal no deseaba dar armas al *Parti Québécois*, que rápidamente ganaba popularidad entre el electorado de la provincia.

A cambio de ceder en lo relativo a la patriación, Bourassa solicitó que se incluyeran las siguientes disposiciones en la nueva Constitución: el derecho de Quebec a vetar futuras enmiendas constitucionales; el control de las políticas en los rubros de educación y cultura de la provincia; el derecho de no colaborar

Julien Chouinard) a que únicamente buscaría resultados prácticos en el campo de la política social, y que no presionaría por alcanzar sus objetivos constitucionales. Un memorándum elaborado por Gordon Robertson, entonces secretario del Consejero Real, y publicado el 24 de octubre de 1991, delata este "doble juego" de Bourassa: "Chouinard declaró que, durante la reunión del gabinete celebrada el día de ayer [3 de febrero, de 1971], Bourassa había logrado llegar al acuerdo de que el punto fundamental para el gobierno de Quebec (y para Castonguay) era obtener los resultados prácticos que señala el reporte Castonguay-Nepreu. Al parecer, Bourassa convenció al gabinete de que el tema constitucional es secundario y que la necesidad de un cambio constitucional es un punto que deberá depender y surgir de las pláticas que se tengan con Ottawa en relación con los medios y arbitrios requeridos para obtener resultados prácticos en materia de política social, mismos que persigue la comisión." Gordon Robertson, "Le mémorandum du 4 février 1971", *Le Devoir*, 24 de octubre de 1991, p. B-10.

⁹ Garth Stevenson, *Unfulfilled union: Canadian federalism and national unity*, Toronto, Gage Publishing, 1982, p. 210.

¹⁰ Pierre-Elliott Trudeau, "1976 correspondence to all provincial premiers", en Peter Meekson, comp., *Canadian federalism: myth or reality*, Toronto, Methuen, 1977, pp. 140-169.

económicamente en los programas federales; mayores facultades en materia de inmigración, especialmente en los aspectos referentes a la selección de inmigrantes y su integración en la sociedad de Quebec; y limitación de los poderes declaratorios y de gasto del gobierno federal, en aquellos rubros de jurisdicción provincial.¹¹

La iniciativa federal de 1975 también incluía una amenaza de patriación unilateral por parte de Ottawa, y Bourassa utilizó esto, en el otoño de 1976, para hacer un llamado a elecciones. El *Parti Québécois* ascendió al poder por mayoría, el 15 de noviembre de 1976, con su programa de asociación de soberanías. Bajo los gobiernos de René Lévesque y, en 1985, de Pierre-Marc Johnson, por un periodo corto, el *Parti Québécois* se comprometió a lograr la plena soberanía política de Quebec, en asociación económica (concepto que fue posteriormente sustituido por el de unión económica) con el resto de Canadá. Luego de la elección de Lévesque, en 1976, el gobierno federal continuó presionando por la patriación de la Constitución, con una fórmula de enmienda.

En 1978, Ottawa introdujo la Declaración C-60, llamada *Declaración de Enmienda Constitucional*, que contenía cláusulas muy similares a las de la fórmula de Victoria, de 1971. El federalismo renovado de los liberales de Trudeau, propuesto en la Declaración C-60, pedía modificaciones intraestatales que habrían de fortalecer la representación provincial en el nivel federal y que irían acompañadas de una Carta de Derechos y Libertades (que al principio se concibió como un acuerdo de "ingreso optativo" para las provincias) y de una fórmula de enmienda constitucional. Para realizar las transformaciones que señalaba la Declaración C-60 se tendría que sustituir el Senado por una cámara de la federación, conformada por 118 miembros, la mitad de los cuales serían elegidos por asambleas provinciales, y la otra por la Cámara de los Comunes. Además, existiría una representación oficial de Quebec en la Suprema Corte. Asimismo, la facultad de la Cámara de la Federación para vetar cambios en la legislación sobre el idioma podría ser reducida a un veto de suspensión de

¹¹ John Saywell, comp., *1976 Canadian annual review of politics and public affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 43, 93 y 94.

sesenta días, pero sería posible revocar su decisión con el voto de dos terceras partes de la Cámara de los Comunes.¹² En una decisión de referencia, en 1979, la Suprema Corte de Canadá dictaminó que el Parlamento canadiense no tenía facultades para modificarse a sí mismo de manera tal que resultaran afectadas las provincias. Por ello, la Corte sostuvo que, pese al poder de enmienda de la sección 91(1), la Cámara de la Federación, al sustituir al Senado, estaba afectando a una institución que era importante para las provincias. Según Douglas Verney, la Suprema Corte fundamentó su decisión en un informe oficial federal de 1965, que concedía un “papel a las provincias respecto a enmiendas al Acta de la América Británica del Norte que excedan los rubros exclusivamente asignados a ellas”.¹³

El gobierno de Quebec no mostró interés alguno en esta nueva iniciativa, dado que en ese momento preparaba su informe oficial: *Quebec-Canada: A New Deal* (Quebec-Canadá: un nuevo trato) (1979), que sugería la conformación de “dos comunidades”. De éstas, una estaría integrada por nueve provincias, que reconstituirían Canadá, y Quebec, la décima provincia, existiría como un Estado independiente, pero integrante de la nueva unión económica canadiense. Desde el punto de vista de Quebec, la asociación de soberanías ofrecía la ventaja de negociar directamente el antiguo tema de la dualidad, pero el resto del país consideraba que tal concepto ignoraba el naciente principio de la igualdad de las provincias, que fuera exigido muy particularmente por las provincias externas a la región central de Canadá.

Una importante iniciativa federal fue la *Task Force on Canadian Unity* (Comisión para la Unidad Canadiense), que se conformó en 1977. Conocida como la Comisión Pepin-Robarts, se fundamentaba en tres puntos: la existencia de regiones diferentes, el predominio de dos culturas y la igualdad de dos niveles de gobierno. El objetivo principal de los cambios propuestos era la institucionalización del *federalismo asimétrico*, que sugería que las provincias no son todas iguales. Se decía que, no obstante que se

¹² Douglas Verney, *Three civilizations, two cultures, one State: Canada's political traditions*, Durham, Duke University Press, 1986, p. 367.

¹³ *Ibidem*.

evitaba conceder *de jure* un estatus especial a Quebec, ésta tenía una relación especial *de facto* con el resto de Canadá, misma que se hacía evidente en los tratos que se había ofrecido a todas las provincias, pero en los que sólo Quebec había participado, y de los cuales su Plan de Pensiones era el ejemplo más notable. Dicho reconocimiento de una condición especial y de la asimetría comprendía incluso el idioma, al concederse que cada provincia tuviera el derecho de determinar su política idiomática. Las principales innovaciones institucionales incluían propuestas para transformar el Senado, elevar el número de miembros de la Suprema Corte y modificar ciertos poderes federales, tales como la abolición de las facultades para condicionar y rechazar. Asimismo, se propuso un consentimiento conjunto en relación con los poderes federales declaratorios, de gasto y de emergencia. La Comisión también sugirió que el Senado fuera sustituido por un Consejo de la Federación, conformado por 80 delegados, todos ellos elegidos por las provincias. Además, se aumentaría el número de miembros en la Cámara de los Comunes, con base en la representatividad proporcional, a fin de solucionar el desequilibrio de los partidos políticos. Otra de las propuestas era la ampliación y división de la Suprema Corte en tribunales “especializados”, por medio de los cuales se daría solución a la falta de capacidad de las cortes para dictaminar en diversas jurisdicciones. En un intento por reconciliar la separación occidental y el nacionalismo de Quebec, la Comisión incluyó los temas de la autonomía de las provincias, el control de las provincias sobre la política idiomática, la representación de los intereses de las provincias en Ottawa, y el reconocimiento del estatus especial de Quebec. Pero, en su mayoría, las principales recomendaciones de la Comisión fueron ignoradas por el primer ministro Trudeau, quien seguía su propia agenda.

En mayo de 1979, Canadá eligió su primer gobierno conservador desde 1962. El primer ministro Joe Clark estaba más abierto que Trudeau a un federalismo descentralizado, lo cual expresó en el concepto de Canadá como una “comunidad de comunidades”. En ese tiempo, el país atravesaba una fuerte recesión económica así como una continua crisis constitucional. Pero, pese al cambio en la postura federal, el gobierno de Quebec seguía dis-

puesto, luego de la elección del *Parti Québécois* en 1976, a celebrar un referéndum sobre la asociación de soberanías. Entonces, de manera inesperada, hubo un cambio de juego. Los conservadores se vieron obligados a hacer un llamado a elecciones y los liberales de Trudeau regresaron al poder, en febrero de 1980, con más deseos de acabar con los “separatistas” y con poco interés en encontrar soluciones a las demandas de Quebec, fundamentadas en el sempiterno concepto de que la provincia constituía una sociedad distinta en América del Norte. Quebec, con su mayoría francoparlante, exigía poderes suficientes para proteger y preservar su carácter, para lo cual se consideraban esenciales las políticas relativas a las comunicaciones, la cultura, la educación, la inmigración, las relaciones internacionales, el idioma y la capacitación de los trabajadores.

Al mismo tiempo, y bajo la influencia de Claude Ryan, el Partido Liberal de Quebec proponía un *federalismo más descentralizado* como alternativa a la asociación de soberanías de Quebec. Según éste, se otorgarían más poderes a las provincias, se reconocerían dos jurisdicciones soberanas y las actividades federales se realizarían por medio de un organismo intergubernamental elegido por las provincias, con el nombre de Consejo Federal. Inspirado por el *Bundesrat* alemán, constituía un esfuerzo por satisfacer las legítimas aspiraciones de Quebec, dentro del contexto del federalismo canadiense, y en él la igualdad de los “dos pueblos fundadores” se reafirmaría y se llevaría a cabo la aprobación popular del cambio en el marco de un acuerdo explícito entre las dos comunidades históricas que constituyen Canadá.¹⁴ Los cambios propuestos incluían la sustitución del Senado por una estructura que sería elegida por las provincias y con facultades para limitar los poderes federales, la representación proporcional en la Cámara de los Comunes y la abolición de la monarquía. El Consejo Federal propuesto sería el punto de enlace de las provincias, tendría su propia fuente de financiamiento y quedaría al margen de la manipulación e intromisión federales. Entre sus funciones estaría la aprobación de los nombramientos federales, la ratificación de aquellos convenios que afectarían a

¹⁴ *Ibidem*, p. 374.

las provincias, el veto de los poderes federales de emergencia y gasto, así como una función de asesoría en asuntos de política fiscal, monetaria y de transporte. Con respecto a la legislación del idioma y la cultura, el Consejo Federal operaría bajo el principio de doble mayoría. Asimismo, sería responsable de las relaciones entre la federación y las provincias, con lo cual las conferencias que éstas celebraban resultarían ya obsoletas. Finalmente, también se propuso una Carta de Derechos y Libertades Canadienses.

Durante la campaña para el referéndum de 1980, Trudeau retó a los separatistas de Quebec y ordenó a sus ministros de dicha provincia que lanzaran una campaña contraria. Los liberales de Trudeau prometieron que la derrota en el referéndum no se interpretaría como una confirmación del *statu quo*, y se comprometieron a formular políticas que respondieran a las necesidades e inquietudes especiales de Quebec. Durante la campaña del referéndum, a muchos que apoyaban esta opción se les hizo creer que un nuevo federalismo significaba el reconocimiento oficial de Quebec como una sociedad y pueblo diferentes, y que se le otorgarían poderes consecuentes con dicho reconocimiento. Se debe recordar que los federalistas de diversas filiaciones habían apoyado a Elliot Trudeau para derrotar la demanda de Quebec de establecer un nuevo acuerdo entre esta provincia y Ottawa.

Los miembros del Parlamento federal por Quebec, como último recurso para convencer a los quebequeses de que votaran contra la propuesta separatista del *Parti Québécois*, declararon que estaban arriesgando sus puestos, lo cual se interpretó, en general, como que los federalistas tenían un sincero deseo de satisfacer las aspiraciones culturales y lingüísticas de Quebec. Por desgracia para los exponentes del federalismo renovado, esta opción quedó totalmente desacreditada en Quebec, durante el mandato de los liberales de Trudeau en Ottawa, al fallar en el cumplimiento de sus primeras promesas. Y, lejos de recibir un reconocimiento especial, Quebec fue debilitada por el orden federal. Contra la voluntad de la provincia, el gobierno federal tomó la iniciativa de patriar la Constitución e incluir una Carta de Derechos y Libertades, acción que fue repudiada tanto por los nacionalistas quebequeses como por los federalistas provinciales activos, incluyendo a los federalistas que en mayo de 1980

habían estado a favor de Trudeau, quienes se sintieron traicionados. Pero la victoria de éste se tornó amarga, cuando los líderes que alguna vez lucharan por la causa federalista (como Claude Ryan, Robert Bourassa y la mayoría de la comunidad empresarial) exigieron que se aplicaran con rapidez medidas correctivas a fin de mantener unido al país.

El gobierno federal interpretó los resultados del referéndum de 1980 tan solo como un indicio de que Quebec deseaba permanecer dentro de la confederación. Ottawa propuso seguir adelante con las conversaciones constitucionales, con la determinación de adoptar una postura mucho más firme que antes, ahora que los así llamados “separatistas” se encontraban desorganizados y desmoralizados. Trudeau calificó el provincianismo y la descentralización como puntos de vista anticuados, y propuso una visión centralista. El *Parti Québécois* atravesaba el caos, el Partido Liberal de Quebec, al lado de Ottawa, había luchado en una difícil campaña contra la independencia, los liberales de Trudeau tenían la mayoría en el gobierno, la situación económica era crítica y una ideología neoliberal estaba cobrando fuerza.

Trudeau no perdió tiempo después del referéndum y planeó una conferencia constitucional para septiembre de 1980. Temeroso ante la posibilidad de que Ottawa tomara una acción unilateral si fracasaban las pláticas, Quebec se afanaba en hacer alianzas con otras provincias. La conferencia de los primeros ministros fracasó, debido al enfrentamiento de las dos perspectivas contrarias sobre Canadá: la centralización contra la descentralización. El gobierno federal se mantuvo a la delantera al presentar, el 2 de octubre de 1980, una “Propuesta de solución dirigida a Su Majestad la Reina en lo referente a la Constitución de Canadá”. Como respuesta a este movimiento, Quebec y otras siete provincias (“la pandilla de las ocho”) prepararon casos de referencia en los tribunales de apelación de Quebec, Manitoba y Newfoundland, los cuales decepcionaron a las fuerzas provinciales. Finalmente, el caso llegó a la Suprema Corte de Canadá, la cual el 21 de septiembre de 1981 dictaminó:

Que sería legal que el Parlamento actuara sin consentimiento de las provincias, pero que aun así sería anticonstitucional, ya que violaría

una convención relativa a la necesidad de tener un consentimiento sustancial por parte de las provincias [...] La única salida era volver a la mesa intergubernamental. Pero ahora surgía una diferencia esencial: la convención, según declarara la Corte, no exigía la unanimidad, sino sólo un "consentimiento sustancial". Era obvio que dos provincias no representaban el "consentimiento sustancial", sin embargo, una sola provincia ya no podría detener el proceso. Se habían sentado las bases para llegar a un arreglo sin Quebec.¹⁵

Aprovechando estas circunstancias, Trudeau convocó a una conferencia constitucional, para noviembre de 1981. Con el apoyo de la Asamblea Nacional de Quebec y de siete primeros ministros provinciales (a excepción de Ontario y New Brunswick), el primer ministro Lévesque expresó su oposición a los planes del gobierno central de reformar y patriar la Constitución de manera unilateral. Al principio, y con fines estratégicos, Lévesque vino en el principio de igualdad de las provincias. Pero, al mismo tiempo, siguió oponiéndose a la patriación, al no haber un acuerdo respecto a una fórmula de enmienda y una nueva distribución de los poderes; exigió que Quebec fuera reconocida como una sociedad cultural y lingüísticamente diferente y pidió que le fueran otorgadas las facultades y los recursos que ello implicaba. A cambio de haber aceptado Quebec el concepto de igualdad entre todas las provincias, los primeros ministros confirmaron el derecho de veto a Quebec, cuya delegación consideraba que ello le permitiría presionar por una mayor autonomía dentro del sistema federal revaluado y que, al final, legitimaría la búsqueda de independencia del *Parti Québécois*, según se le define en el derecho internacional.¹⁶

Pero, renuente a otorgar cualquier tipo de estatus especial a Quebec, ya fuera por medio de la Constitución o del reconocimiento internacional, Trudeau aisló a la provincia. El 5 de noviembre de 1981, en ausencia del primer ministro Lévesque, los otros primeros ministros accedieron a la patriación, con una Carta de Derechos y Libertades. Su aceptación les valdría la fórmula

¹⁵ Simeon y Robinson, *op. cit.*, p. 278.

¹⁶ Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien: le repatriement de la Constitution*, Montreal, Québec/Amérique, 1985, pp. 115-117.

de enmienda que deseaban,¹⁷ así como el derecho a renunciar optativamente a las disposiciones secundarias de la Carta, que estaban establecidas en la Constitución. La cláusula de renuncia optativa (o “sin embargo”) ganó el apoyo de los primeros ministros del oeste a la totalidad del trato. Quebec estaba aislada, sin más recurso que utilizar la cláusula “sin embargo”, lo cual hizo sistemáticamente, hasta la elección de los liberales de Quebec, en diciembre de 1985. La decisión de patriar la Constitución e incluir una Carta de Derechos y Libertades fue un violento ataque a las aspiraciones colectivas de Quebec, en un entorno que se volvía hostil a cualquier medida proteccionista. Y, si según la mayoría de los federalistas el tiempo lo curaría todo, diez años después de la patriación el proceso de recuperación está aún lejos de concluir.

Antes de la elección del gobierno conservador de Brian Mulroney, en 1984, Ottawa no emprendió ninguna otra iniciativa constitucional, a fin de apaciguar a Quebec. Pero, luego de la elección de un gobierno conservador y de la intención que expresara el primer ministro Mulroney de reintegrar a Quebec en la familia constitucional, con “honor y entusiasmo”,¹⁸ Lévesque declaró que tomaría *un beau risque* (un gran riesgo) y, en mayo de 1985, presentó al nuevo primer ministro federal su “Borrador del Acuerdo sobre la Constitución”,¹⁹ que contenía 22 demandas hechas por Quebec desde principios de la “revolución silenciosa”.²⁰ Las diferencias entre el gobierno del *Parti Québécois*, des-

¹⁷ La fórmula de enmienda estipula que, para efectuar cambios constitucionales, es necesaria y suficiente la aprobación de siete provincias, que totalicen 50% de la población de Canadá, e indica que la propia fórmula, así como unos cuantos cambios específicos, sólo podrán ser modificados contando con la unanimidad. Así pues, tal situación se impuso sobre Quebec, la cual, sin su consentimiento, debe ahora sujetarse a reglas que fueron establecidas por otros.

¹⁸ Brian Mulroney, “Notes pour une allocution de l’honorable Brian Mulroney”, *Sept-Îles*, 6 de agosto de 1984.

¹⁹ El “Borrador del Acuerdo sobre la Constitución” estaba inspirado en gran medida en un documento clave que elaborara el Departamento de Asuntos Intergubernamentales, durante el primer mandato del *Parti Québécois*. Véase, *Les positions constitutionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs (1976-1990)*, Quebec, Éditeur Officiel du Québec, 1978.

²⁰ Gagnon y Mary Beth Montcalm, *Quebec: beyond the quiet Revolution*, Toronto, Nelson Canada, 1990, pp: 162 y 163.

pués de la derrota del referéndum, y los liberales de Robert Bourassa, luego de su reelección en 1985, eran casi inexistentes y constituían diferencias de grado, no de esencia. Cabe señalar que, entre 1981 y 1985, y habiendo perdido el referéndum, Lévesque negociaba desde una posición de inferioridad. Pero esto cambió cuando Bourassa, un genuino federalista, regresó como primer ministro de Quebec.

Los liberales quebequeses utilizaron el "Borrador del Acuerdo" como punto de referencia para las negociaciones subsecuentes.²¹ Las cinco condiciones que debían ser asentadas en la Constitución eran:

- * El reconocimiento explícito de Quebec como sociedad diferente.

- * Mayores facultades para Quebec en materia de inmigración, en lo relativo a reclutamiento, administración e integración.

- * Nombramiento de tres jueces de la Suprema Corte, con especialidad en el derecho civil de Quebec.

- * Limitación del poder federal en materia de gastos.

- * Un veto absoluto para Quebec en relación con toda nueva modificación que se proyectara hacer a la Constitución canadiense.

Las propuestas de Meech Lake (1987-1990) intentaron resolver la mayoría de estas demandas, pero fracasaron debido, al menos en parte, a una falta de apertura con respecto a la diferenciación y a un proceso de reforma (la fórmula de enmienda) que no tomaba en consideración el carácter distintivo de Quebec.

Para Ottawa, Meech Lake significó una preocupación constante respecto a la uniformidad del federalismo canadiense, a excepción de la cláusula de sociedad distintiva. Al conceder a todas las provincias lo que se había otorgado a Quebec, Ottawa pretendía brindarles lo que aquéllas exigían, y así evitar la impresión de que se daba a Quebec un estatus especial. A su vez, el gobierno federal habría obtenido una importante concesión de Quebec,

²¹ Antes de tomar el poder en 1985, los liberales habían preparado una serie de ensayos políticos que destacaban los rubros en los que era necesario llegar a un acuerdo. Véanse Quebec Liberal Party, *A new Canadian Constitution* (1980), *A new political leadership for Quebec* (1983) y *Mastering our future* (1985), que definían las cinco condiciones esenciales, al final, para el Acuerdo de Meech Lake. Éstas se publicaron el 9 de mayo de 1986.

ya que ésta estaba dispuesta a admitir, por primera vez, el poder federal sobre el gasto en rubros de exclusiva jurisdicción provincial. En Quebec, el poder federal sobre el gasto se consideraba una invasión federal, pero aun así era aceptado por el gobierno de la provincia, para gran decepción de los nacionalistas. En el resto del país se percibía con claridad el hecho de que las provincias tenían demasiado espacio para maniobrar, ya que, bajo ciertas condiciones, se les permitía renunciar optativamente a los acuerdos federales.

Pero, pese a las mutuas concesiones, se presentaron diversas contingencias que impidieron que todos los primeros ministros llegaran a un acuerdo en Meech Lake y,²² fuera de Quebec, fue difícil obtener apoyo en el país, ya que se decía que varios asuntos se habían dejado sin resolver. Al tiempo que se iniciaron las negociaciones de Meech Lake (que tenían la supuesta intención de reintegrar a Quebec como participante activo de la familia pancanadiense), se organizaron otros intereses, con el fin de derrotar el enfoque federalista de Quebec. Y, durante el proceso, a las demandas de Quebec fueron antepuestas las de los nativos, las de las provincias desposeídas, las de la igualdad de éstas, las de la universalidad de los programas sociales, etc. Todas estas razones se conjugaron para negar a Quebec el reconocimiento de su condición distintiva, y la situación adquirió el carácter de todo o nada: Meech Lake murió.

Luego del fracaso de este acuerdo, en junio de 1990, el gobierno de Quebec se quedó sin un argumento para negociar su reinserción en la federación canadiense, lo cual obligó al Partido Liberal de Quebec a formular una nueva plataforma política (contenida en el Reporte Allaire), y convenció al gobierno de Quebec de crear la Comisión sobre el Futuro Político y Constitucional de Quebec (llamada comisión Bélanger-Campeau).

El Reporte Allaire, bajo el título de *A Quebec free to choose* (Un Quebec con libertad de elección), fue publicado el 28 de enero de 1991. Éste propone la reducción de las facultades del gobierno federal y la trasmisión de importantes poderes a las provin-

²² Pierre Fournier, *Autopsie du Lac Meech: la souveraineté est-elle inévitable?*, Montreal, v.l.b. Éditeur, 1990; Roch Denis, comp., *Québec: dix ans de crise constitutionnelle*, Montreal, v.l.b. Éditeur, 1990.

cias. El primero tendría jurisdicción sobre el ejército, los pagos de compensación, la política monetaria y aduanal y el manejo de la deuda, en tanto que las provincias tendrían jurisdicción exclusiva en 22 rubros, entre los que se encuentran: sindicatos, recursos naturales, comunicaciones, salud, agricultura, seguro de desempleo, industria y comercio, idioma, investigación y desarrollo, seguridad pública y seguridad de ingresos. Asimismo, el reporte exige facultades compartidas para los asuntos nativos, los gravámenes e ingresos, la inmigración, las instituciones financieras, la pesca, la justicia, la política exterior, el correo, las telecomunicaciones y el transporte.

El Reporte Allaire también menciona una "nueva estructura" que permitiría reconocer la condición especial de Quebec, así como responder al interés de otras provincias de asumir responsabilidades adicionales, las cuales, en caso de no desear dichos poderes, podrían delegarlos en Ottawa. Pero, como es obvio, Quebec exige la jurisdicción en los 22 rubros que son de interés para las provincias. Otorgar a Quebec lo que ésta exige permitiría que el federalismo asimétrico adquiriera una posición significativa en Canadá. El Reporte Allaire también propone el cambio de la fórmula de enmienda y solicita, entre otras cosas, el veto para Quebec. Asimismo, recomienda la abolición del Senado, el establecimiento de un tribunal comunitario que vigile el cumplimiento de la Constitución que se redacte y un banco central que comprenda los intereses regionales. Por último, argumenta en favor de la formulación de una carta de derechos y libertades para Quebec, contenida en una Constitución de la provincia, la cual, de ser aceptada, se entiende que tendría prioridad, en Quebec, sobre la Carta canadiense.

En respuesta al fracaso de Meech Lake para reconocer la condición distintiva de Quebec, se inició un proceso de democratización sin precedentes en Canadá, con el establecimiento de la Comisión Bélanger-Campeau, conformada por una amplia base de intereses.²³ La nueva Comisión sobre el Futuro Político y Constitucional de Quebec en Canadá (o Comisión Bélanger-Campeau)

²³ Véase Gagnon y Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres: les québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montreal, Québec/Amérique, 1991.

persigue “una nueva definición de la relación entre Quebec y Canadá, y del lugar de Quebec en el interior o a un lado del país”. Éste constituye un momento único en la historia canadiense. Una de las provincias, por medio de su partido gobernante y con el pleno apoyo de la oposición oficial, decidió evaluar el grado de conveniencia que tenía su continua asociación con el resto del país, del cual era miembro fundador, y renovó la unanimidad que en 1981 condenó la patriación unilateral del Acta de la América Británica del Norte, hecha sin el consentimiento de Quebec.

Luego de la presentación del Reporte Bélanger-Campeau, que recomienda el establecimiento de dos comités de asamblea nacional, se promulgó la Declaración 150 para confirmar dicha propuesta. El gobierno de Quebec tiene la intención de mantener la presión sobre los otros gobiernos (provinciales y federal) por medio de estos dos foros públicos, al tiempo que día con día se enfrentan el nuevo federalismo y la soberanía.

La Comisión Bélanger-Campeau solicitó que se efectuara un referéndum sobre el futuro de Quebec en Canadá a más tardar en el mes de octubre de 1992. Y así, para poder retomar la delantera, el 24 de septiembre de 1991, Ottawa publicó un documento de discusión para proponer, contra todo lo esperado, una federación reestructurada que siga los lineamientos de un modelo económico centralizado, y creó un Comité Parlamentario Conjunto (el Castonguay-Dobbie, posteriormente Dobbie-Beaudoin) para, una vez más, examinar el sempiterno tema de las relaciones de Quebec con el resto de Canadá.

¿RESULTA VIABLE LA OPCIÓN DE UNA FEDERACIÓN CANADIENSE?

Desde el fracaso de Meech Lake se han endurecido las posturas de los actores políticos y, en general, de los canadienses. No hay ningún indicio de que se vaya a encontrar una solución sencilla a la actual, y quizá fatal, crisis constitucional. Es difícil concebir cómo pueden ser formalmente reconocidas las aspiraciones de Quebec, y resultaría muy complejo hallar un medio para reparar la injusticia cometida en 1981. Como señaló atinadamente Simeon en su interpretación del fracaso de Meech Lake:

Ostensiblemente faltaba [...] una respuesta a la agenda de Quebec, que siempre había subrayado la necesidad de una mayor autonomía para las provincias. De hecho, se podría decir que, después de 1982, lejos de lograr una mayor autoridad, el poder de Quebec disminuyó: no ganó nuevas facultades; perdió el veto sobre los futuros cambios constitucionales que muchos de los actores políticos pensaron que siempre tendría; y ahora estaba sujeta a una Carta que, al menos para la opinión pública, resultaba intrínsecamente hostil a los derechos colectivos y había abierto la posibilidad de refutar los intentos de Quebec por dar forma a su identidad lingüística, por medio de sus leyes sobre el idioma. Más importante aún fue que la *propia* Declaración fue aprobada pese a las objeciones no sólo del gobierno del *Parti Québécois* sino también de los federalistas quebequeses. Posteriormente, la Suprema Corte rechazó la demanda hecha por Quebec de que debía cumplirse con la convención constitucional del “sustancial consentimiento de las provincias”, para incluir a Quebec.²⁴

Para poder evaluar la viabilidad de la federación canadiense resulta esencial tomar en consideración los factores internos y externos, incluyendo la Carta de Derechos y Libertades, los aspectos económicos y fiscales y, muy importante, la capacidad de los principales actores políticos para formular la Constitución.

La Carta de Derechos y Libertades

Para la mayoría de los estudiosos del federalismo canadiense, los últimos treinta años demuestran que Quebec sí ha podido ejercer un cierto grado de autonomía, aunque a condición de contar con acuerdos especiales, en una base *ad hoc* y, más importante aún para las otras provincias, que éstos no fueran formalizados en la Constitución. De hecho, como lo muestra la primera parte de este trabajo, el gobierno de Quebec tomó, en efecto, varias iniciativas que no amenazaron fundamentalmente la vida del sistema federal canadiense. En mi opinión, lo que modificó la di-

²⁴ Simeon, “Why did the Meech Lake Accord fail?”, en Ronald Watts y Douglas Brown, comps., *Canada: The State of the Federation, 1990*, Kingston, University of Toronto Press, 1990, pp. 17 y 18.

námica de la política fue la inserción, en 1982, de un documento no federal al Acta Constitucional de 1982, a saber, la Carta de Derechos y Libertades Canadienses, así como, en menor grado, la opinión naciente respecto a, como dice James Mallory: “que una provincia es una provincia. Sea cual fuere su fuerza, su tamaño o sus carencias, las provincias son las unidades básicas del sistema.”²⁵

Esta interpretación es sustentada por Charles Taylor, quien identificó, cuando menos, dos causas irreductibles de colisión, que ponen en peligro la sobrevivencia del país, a saber:

(1) El conflicto existente entre la Carta de Derechos y el reconocimiento de Quebec como una sociedad diferente, el cual hace surgir el problema del enfoque procesal, que implica que, en ciertos casos, la Carta podría ser interpretada en forma diferente.

(2) El irreconciliable tema de la igualdad de las provincias, frente al estatus especial que exige Quebec.²⁶

Estos dos elementos (la existencia de una Carta de Derechos y Libertades cuya definición de derechos no tiene una base territorial y los conflictos que genera el enfoque de “la sociedad diferente”, y la oposición entre el principio de igualdad de las provincias y la continua demanda por parte de Quebec de un estatus especial) hacen que resulte imposible dar solución a la actual crisis constitucional dentro del presente marco constitucional, y también hacen suponer que la opción de la asociación de soberanías, o una variante de ésta, podría ser la única opción viable para Quebec. Después del fracaso del Acuerdo de Meech Lake, dicho prospecto no resulta del todo fuera de lugar, ya que podría reunificar a la federación como una nueva alianza entre Quebec y el resto de Canadá (o quizá con los estados sucesores, constituidos por las regiones de Ontario, el oeste, el Atlántico y el norte). La asimetría o el reconocimiento de la condición especial de Quebec, que se abordó durante el debate de Meech Lake (junto con

²⁵ James Mallory, “Comments: the future of Canadian federalism”, *Canadian Study of Parliamentary Group*, Ottawa, 9 de noviembre de 1990.

²⁶ Charles Taylor, “Keynote address: collision courses Quebec-Canada”, trabajo presentado en la “Conferencia sobre el futuro de Quebec y Canadá”, Facultad de Derecho, Universidad de McGill, 16 de noviembre de 1990.

sus resultados), mostró ser una opción sumamente objetable para el resto de Canadá. Con respecto a la Carta de Derechos y Libertades (que la mayoría de los canadienses residentes fuera de Quebec consideran brinda un trato equitativo sin importar el antecedente territorial), los quebequeños francoparlantes tienen cierta dificultad para aceptar su aplicación.

La tensión existente entre los derechos colectivos e individuales, en una sociedad cada vez más obsesionada con éstos, indica que este tema será un asunto de suma importancia dentro de todo nuevo acuerdo federal. En Canadá, ha surgido una "cultura de la Carta", que tiene un considerable impacto sobre la forma en que los canadienses no quebequeños ahora evalúan las relaciones intergrupales y el papel que debe desempeñar el Estado en los asuntos civiles. El tema de los derechos está implícito en el discurso sobre la protección del individuo, y pese a que sea aplicable a los grupos, la Carta podría afectar a los intereses colectivos de aquellos que son mayoría en determinadas regiones o provincias. En otras palabras, la Carta de Derechos y Libertades puede socavar la diversidad territorial, especialmente en Quebec. Así, un *federalismo renegociado*, si aún es posible, debe tomar en cuenta el poder legítimo de la "cultura de la Carta", para crear instituciones capaces a la vez de garantizar un mayor grado de autonomía territorial que el actual. El debate que suscitó la cláusula de "sociedad diferente", durante el Acuerdo de Meech Lake y la legislación de firma de Quebec (Declaración 178), demuestra las rupturas que dicho tema puede generar. Para evitar quedar atrapado en un debate sobre derechos individuales contra colectivos,²⁷ se deberán tomar en cuenta, al mismo tiempo, el tema de la territorialidad, fundamental para la existencia de Quebec, y las metas colectivas que persiguen tanto Quebec como el resto de

²⁷ Cairns y Williams presentan un sólido argumento sobre el impacto que la Carta ejerce tanto en la cultura política como en las relaciones ciudadano-Estado. Si el análisis de los autores es correcto, el discurso de los derechos, ya sean colectivos o individuales, se debe confrontar en el marco de un *federalismo renegociado*, que el público considere legítimo. Alan Cairns y Cynthia Williams, "Constitutionalism, citizenship and society in Canada: an overview", en Cairns y Williams, comps., *Constitutionalism, citizenship and society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 1-50.

Canadá, con el propósito de encontrar un punto medio político (por ejemplo, la carta social).

A la luz de las recientes negociaciones constitucionales, ha surgido un movimiento minoritario que se ocupa de los aborígenes, las comunidades multiculturales, los derechos de la mujer y otros temas, los cuales han desplazado el concepto de que los fundadores son los principales pilares de la sociedad canadiense. La consecuencia inmediata de ello ha sido el deterioro del liderazgo otorgado a los representantes electos y la relevancia del nuevo estatus que la Carta de Derechos y Libertades concede a los grupos.²⁸ Sin embargo, una limitación importante es que dicha Carta debilita la supremacía parlamentaria, dejando la cláusula “sin embargo” como el único instrumento del que dispone el gobierno de Quebec para proteger su carácter singular. Durante el proceso, el Parlamento canadiense presta más atención a los intereses especiales que no tienen un fundamento territorial (por ejemplo, los indígenas, las mujeres, las comunidades étnicas y grupos similares).

Factores económicos

Cualesquiera que sean las recomendaciones que formulen, respectivamente, las fuerzas federalistas y soberanistas, éstas tendrán que considerar la existencia de una *agobiante deuda federal*. El déficit acumulado es tal que la colaboración entre Quebec y el resto de Canadá resulta indispensable a fin de que ambos puedan ser tomados en serio por los acreedores internacionales. El gobierno federal tiene encima un enorme déficit que le impide adoptar una iniciativa de peso para responder al desafío de Quebec. Tal predicamento debe ser seriamente analizado, ya que el gobierno federal cuenta hoy con menos capacidad financiera que la que tenía en 1980, cuando luchó contra la separación de Quebec. Quizás, al final, los factores económicos obliguen tanto a Quebec como al resto de Canadá a escucharse mutuamente con

²⁸ Alan Cairns, “Constitutional minoritarianism in Canada”, en Ronald Watts y Douglas Brown, comps., *Canada: The State of the Federation*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1990, pp. 71-96.

atención, y es muy probable que dichos factores desempeñen un papel significativo en la crisis actual. Sin embargo, como señaló el economista Pierre Fortin:

En las anteriores rondas de debate constitucional celebradas en Quebec, el empuje para obtener una mayor autonomía era constantemente frenado por el temor general de que un acontecimiento semejante disminuiría el nivel promedio de vida de la provincia. Los principales argumentos eran: primero, que la economía de Quebec era interiormente débil y dependía en gran medida de la propiedad, finanzas, recursos humanos y tecnología externos; segundo, que cualquier acción unilateral que tomara la provincia para ganar mayores poderes constitucionales se toparía con una rápida sanción comercial proveniente del exterior; y tercero, que Quebec había obtenido considerables beneficios económicos de su participación en la federación. A la fecha, los tres argumentos se han invertido [...] ²⁹

Para sustentar su argumento, Fortin señala que Quebec cerró paulatinamente la brecha de productividad que existía entre ésta y Ontario, su competidor; que la provincia ha introducido grandes innovaciones financieras, tales como la desregulación del sector financiero, el fomento a la cooperación entre los sectores privado y público o paraestatal, y ha desarrollado un sistema fiscal más competitivo; que la participación de la comunidad empresarial en las discusiones constitucionales ha dado credibilidad al potencial de independencia de Quebec; que las represalias comerciales en una economía internacional que entra en una etapa de globalización no serían aconsejables y probablemente serían impugnadas por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o por el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos; y, por último, que el déficit federal es tan alto que la capacidad del gobierno para resolver la crisis está sumamente debilitada. ³⁰

La comunidad empresarial de Quebec se unió al grupo de apoyo de Meech Lake y constituyó así un aliado inesperado para

²⁹ Pierre Fortin, "Quebec's forced choice", comentarios preparados para la "Conferencia sobre el futuro de Quebec y Canadá", Facultad de Derecho, Universidad de McGill, 17 de noviembre de 1990.

³⁰ *Ibidem.*

las fuerzas que exigían un nuevo paquete de negociación con el resto de Canadá. Durante las audiencias de la Comisión Bélanger-Campeau, la comunidad empresarial (por medio del Movimiento Desjardins, la Cámara de Comercio de la Provincia de Quebec y la Cámara de Comercio de Montreal, así como, en menor grado, el Comité de Comercio de Montreal) había solicitado la descentralización de varios poderes federales. La comunidad empresarial desea estabilidad política a fin de aumentar sus márgenes de utilidades, y si para ello se requiere la descentralización, que así sea. De hecho, para la mayoría de los actores económicos, el *statu quo* (es decir, el federalismo actual) resulta inaceptable.³¹ Pero, a diferencia del referéndum de 1980 de Quebec, el actual estado de cosas no será debatido ni tampoco será resuelto con base en los asuntos económicos. La mayoría de los actores económicos y políticos consideran que el gobierno federal está moribundo, y que el lugar de Quebec dentro de la nueva economía internacional es respetable. Como señaló Pierre Fortin:

Con una mayor globalización, las fronteras económicas trascienden a las políticas, ya que los países tienen que sujetarse a los tratados internacionales. La correlación entre el ingreso per cápita y el tamaño de la población, en los países industrializados, es casi igual a cero. En realidad, la economía de Quebec es igual o mayor que la de Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza, y no es mucho menor que la de Suecia.³²

Capacidad y políticas constitucionales

Durante algún tiempo, los nacionalistas de Quebec no han tenido oposición; pero, al parecer, las fuerzas federalistas se preparan para el encuentro final. A fin de ganar credibilidad, los

³¹ Por nombrar sólo a unos cuantos de ellos: Royal Bank, Canadian Pacific, Bell Canada, el Consejo del Patronato, el ala quebequeña de la Asociación de Fabricantes Canadienses, el Foro para el Empleo. Incluso algunos, como el Movimiento Desjardins, llegaron a proponer la independencia total de Quebec, postura que surgió claramente de los reportes presentados en la Comisión Bélanger-Campeau.

³² Fortin, *op. cit.*

federalistas integrarán en su estrategia de contraataque dos aspectos fundamentales que han surgido una y otra vez en los reportes presentados a la Comisión Bélanger-Campeau: la necesidad de que Quebec opere dentro de un sistema más funcional y la definición económica de la nueva relación Quebec-Canadá. Se considera que las concesiones a Quebec únicamente podrían ser aceptadas por el resto de Canadá si fueran de orden genuinamente cultural, con escasas implicaciones financieras.

Durante los últimos meses de 1990, las declaraciones hechas por el primer ministro Brian Mulroney y su contrincante, Jean Chrétien, pedían una nueva división de poderes entre los niveles federal y provinciales, con el doble objetivo de terminar con el empalme de jurisdicciones y reevaluar los acuerdos de poder compartido, con vistas a transferir los poderes a las provincias, siempre y cuando se garantice el mantenimiento de estándares nacionales y de universalidad.³³ Tales propuestas recuerdan las promesas hechas durante el debate del referéndum de Quebec, en 1980, y por lo tanto, los soberanistas las han recibido con gran desconfianza.

Alrededor de los conceptos de *federalismos flexibles y funcionales*, las fuerzas federalistas están formulando un marco de normalización, como lo sugieren las iniciativas recientes presentadas por los frentes tanto de Quebec como el federal.³⁴ Por ejemplo, el acuerdo alcanzado por Quebec y Ottawa en diciembre de 1990, en materia de inmigración, muestra la voluntad política de eliminar fricciones entre ambas. Dicho acuerdo tiene el objetivo de dar solución al tema del control de los programas de ubicación y adaptación, y promover que los inmigrantes estén mejor integrados en un entorno francés.³⁵

³³ Marie Tyson, "Mulroney promet un nouveau partage des pouvoirs", *Le Devoir*, 17 de diciembre de 1990, pp. 1 y 4.

³⁴ Esta posibilidad la sugirieron David Milne y Peter Meekson, durante la reunión extraordinaria del Consejo Empresarial para Asuntos Nacionales, que tuvo lugar el 16 de enero de 1991, en Toronto, sobre las Opciones Constitucionales para Canadá.

³⁵ Paul Cauchon, "Plus de pouvoirs au Québec en immigration: entente Québec-Canada sur le projet de Meech", *Le Devoir*, 22 de diciembre de 1990, pp. A-1 y A-4; del mismo autor, "Québec francisera seul ses immigrants", *ibidem*,

Luego del convenio en materia de inmigración, Quebec ha intensificado sus presiones sobre el gobierno federal para que renuncie a sus facultades en los rubros de jurisdicción compartida con las provincias, y haga entrega de las responsabilidades y poderes relativos a, entre otros: el Acta de Salud de Canadá, la educación preparatoria, el seguro de desempleo y la capacitación de los trabajadores. Al parecer, la estrategia de Quebec opera en dos niveles: por una parte, se proponen cambios fundamentales por medio del Reporte Allaire y de la Comisión Bélanger-Campeau, y por la otra, Ottawa y Quebec intentan alcanzar acuerdos que mostrarían a los quebequeses el grado de flexibilidad del sistema.

Se podría especular que lo que se está preparando es un recurso para salvar la dignidad. Quebec dará la impresión de haber logrado beneficios (los cuales también se concederán a las otras provincias, a fin de no afectar a la simetría) y el gobierno federal renunciará a algunas de sus facultades de gobierno en el nivel provincial debido, en parte, a su falta de capacidad financiera. Estos cambios responderán, en cierta medida, a las demandas de Rémillard, en el sentido de que el gobierno federal debe respetar la jurisdicción de Quebec, de conformidad con el Acta Constitucional de 1867, lo cual implica que Ottawa debe dejar de utilizar su poder de gastos para intervenir en las áreas de responsabilidad provincial.³⁶ El 24 de septiembre de 1991, Ottawa publicó una serie de propuestas enfocadas a la reanudación de las pláticas constitucionales. Pero, en contra de todos los pronósticos, el paquete propuesto era altamente centralista. Así, por ejemplo, la sección 91A(1) estipula: "Sin afectar a ningún otro poder del Parlamento de Canadá para la elaboración de leyes, el mismo podrá, de manera exclusiva, formular leyes relativas a cualquier asunto que éste declare tengan la finalidad de lograr el eficiente funcionamiento de la unión económica." Sin embargo, esto quizá sea tan solo una estrategia de Ottawa para obligar a Quebec a sentar-

28 de diciembre de 1990, pp. 1 y 4; Estanislao Oziewicz, "Quebec calls immigration pact model for the future", *The Globe and Mail*, 6 de febrero de 1991, p. A-4.

³⁶ Rhéal Séguin, "Give Canada a last chance. Grit adviser tells Quebec", *ibidem*, 13 de diciembre de 1990, p. A-5.

se a la mesa para proteger sus propios intereses. No obstante, cualquiera que sea el motivo, los beneficios y los riesgos son muy altos.

Si se considera la presión financiera bajo la cual opera actualmente el gobierno federal, no sería de sorprender que éste aceptara un retiro gradual de las políticas sociales.³⁷ Existen indicios de que el gobierno federal tiene planeado seguir disminuyendo paulatinamente su contribución a los sistemas de salud, hasta llegar a cero, en la segunda mitad de los años noventa.³⁸ Por tanto, es posible que el gobierno federal renuncie a este sector político, para avanzar en su lucha por reducir el déficit, y dar la impresión de que está dispuesto a iniciar una importante reestructuración constitucional. Pero esto no se logrará fácilmente, dado que el pueblo ha llegado a considerar esos programas (por ejemplo, el del seguro social) como características que definen qué es ser "canadiense". Los temas sobre los estándares nacionales y la universalidad volverán a surgir. Sin embargo, al exigir la eliminación de las barreras arancelarias provinciales como un primer paso para emprender las reformas, el primer ministro Mulroney y el dirigente liberal Chrétien ya están preparando el camino. Entre tanto, Quebec ha tomado sus precauciones, al confirmar su intención de firmar un acuerdo de reciprocidad con la propuesta de eliminar dichas barreras.³⁹

En vista de la continua separación dentro del Estado y su agenda de privatización, el panorama se vuelve cada día más claro, conforme Quebec muestra su fuerza política para obtener el control de las jurisdicciones que, en gran medida, el gobierno

³⁷ Graham Fraser, "PM suggests power shuffle with provinces", *ibidem*, pp. A-1 y A-2.

³⁸ La dirigente del Nuevo Partido Demócrata, Audrey McLaughlin, supuestamente declaró: "Se han hecho sucesivos recortes al financiamiento de la salud social en este país. Todas las provincias y territorios lo saben. De acuerdo con la fórmula actual, en 1997 Ontario y Quebec ya no recibirán financiamiento federal alguno, y a principios del año 2000 el resto de las provincias tampoco contará con financiamiento federal." Fraser, "Beatty rejects Quebec proposal", *ibidem*, p. A-7.

³⁹ Madelaine Drohan, "Quebec tries to change deal: wants to sign separate trade accords", *ibidem*, 20 de diciembre de 1990, pp. B-1 y B-2; Michel Venne, "Québec dit oui au libre-échange entre les provinces", *Le Devoir*, 19 de diciembre de 1990.

federal considera haría bien en ceder a las provincias, para así disminuir su déficit y aumentar el control de Ottawa sobre la economía.

CONCLUSIÓN

La historia muestra que, desde 1960, las negociaciones bilaterales de Quebec han sido en su mayoría exitosas. Debido a que siempre ha tenido una fuerte presencia dentro del partido federal en el poder, esta provincia generalmente ha sido capaz de obtener ciertas concesiones en el nivel administrativo; pero nunca logró traducirlas en acuerdos formales. Una y otra vez, los cambios han sido en cantidad, pero no han logrado traer consigo una redefinición fundamental de la federación canadiense que responda a las demandas de largo plazo de Quebec. Una vez obtenidas las concesiones, éstas se ofrecían al resto de las provincias, para que no se creara un federalismo asimétrico en Canadá. Durante las negociaciones de Meech Lake, la convención contra la asimetría mostró ser “problemática”. A menudo, los detractores de Meech consideraron el federalismo simétrico como la única doctrina válida a partir de la cual se podrían efectuar las negociaciones federal-provinciales en Canadá. Pero, sea cual sea el resultado de la presente crisis constitucional, ésta no se podrá resolver, indudablemente, si no se hace un reconocimiento explícito de la presencia y papel singular de Quebec dentro de la federación canadiense. Y, dadas las nuevas reglas del juego constitucional en Canadá (impuestas por el Acta Constitucional de 1981), no será posible alcanzar el estatus especial en este contexto. Sin embargo, sí es factible entablar acuerdos bilaterales, por medio de la sección 43 de dicha Acta,⁴⁰ si bien se prevén algunos contragolpes que darán por resultado que el federalismo asimétrico sea in-

⁴⁰ La sección 43 estipula que “una enmienda a la Constitución de Canadá relacionada con cualquier disposición que se aplique a una o más, pero no a todas, las provincias” únicamente puede ser decidida por el Parlamento y la(s) provincia(s) afectada(s). Esto último es aplicable a todas las provincias, pero ofrece cierta flexibilidad al gobierno federal para iniciar negociaciones constitucionales con Quebec.

sostenible, lo cual, una vez más, demostrará hasta qué punto la Constitución se ha convertido en una prisión para Quebec.

El fracaso de Meech señala la urgencia de *crear organismos políticos* sensibles a los *objetivos tanto individuales como colectivos*, al menos si la intención es proponer soluciones duraderas. Para que Canadá pueda sobrevivir como una sociedad plural, es imperativo que se abandone el enfoque reduccionista con respecto al federalismo. En lugar de buscar la simetría, es preciso elaborar un tipo de federalismo más generoso, basado en una visión que acepte la asimetría, como propuso la Comisión Pepin-Robarts en 1979. Una solución aceptable para Quebec requiere cambios significativos que permitan, al menos, el reconocimiento del federalismo asimétrico. Sin embargo, con la gradual propagación de la "cultura de la Carta" al resto de Canadá, no será sencillo lograr un federalismo asimétrico.

El futuro de Canadá depende de una serie de factores, entre los que se encuentran la imaginación de sus dirigentes, la voluntad de aceptar el lugar especial que ocupa Quebec dentro de Canadá y, más importante aún, la capacidad de dichos dirigentes para encontrar dispositivos que incluyan la aplicación de la Carta de Derechos y Libertades bajo una fórmula territorial, a fin de responder a las necesidades especiales y únicas de Quebec dentro de la federación canadiense. Pero esto será difícil de alcanzar debido a:

- * La rápida caducidad de las conferencias de los primeros ministros (y del federalismo ejecutivo), que son consideradas demasiado elitistas.

- * Una profunda desconfianza ante las formas tradicionales de representación (como, por ejemplo, los principales partidos políticos), que se hace más compleja por el surgimiento de bloques regionales, tales como el Partido de la Reforma y el Bloque Quebequeño.

- * La fe que ha hecho nacer con gran rapidez la Carta de Derechos y Libertades entre los canadienses anglófonos, hecho agravado por la inseguridad cultural de Quebec.

- * El precepto de igualdad de las provincias, que obtuvo prominencia con la creciente popularidad de la reconstrucción de las provincias en los años setenta.

Todos estos factores se conjugan para dificultar el reconocimiento de Quebec como una sociedad diferente y, de hecho, la combinación de estos elementos hace improbable el que se encuentre una solución a la crisis actual. Primero, Quebec jamás admitirá ser una *province comme les autres* (una provincia igual a las otras). Segundo, Quebec no puede aceptar que la Carta de Derechos y Libertades mine la supremacía de su Asamblea Nacional. Quebec, la única provincia que cuenta con una mayoría francófona, no puede aceptar que sean los canadienses angloparlantes quienes decidan el destino de la comunidad de habla francesa más importante y viable de Norteamérica. La situación se complica aún más por el hecho de que el derecho convencional de veto de Quebec le fue negado por sus socios canadienses cuando llegó el momento de patriar el Acta Constitucional, en 1981, lo cual no ha sido reparado hasta la fecha en forma alguna. Así, resulta absurdo que un país como Canadá aún no haya podido obtener el consentimiento de su segunda provincia más poblada para su principal documento simbólico, el Acta Constitucional de 1981. La legitimidad de la misma se cuestiona por el hecho de que Quebec es la única región de Canadá en la que los franceses son mayoría.

Y aún existen otros factores intangibles que podrían tener un impacto crucial sobre el futuro de Canadá. Primero, la capacidad de los dirigentes políticos para elaborar soluciones que aborden la condición singular de Quebec y puedan así resolver el aspecto territorial de la Carta de Derechos y Libertades. Segundo, dada la elección de Bob Rae, en Ontario, de Michael Harcourt, en la Columbia Británica, y de Roy Romanow, en Saskatchewan, y la consecuente circulación de dirigentes políticos en el nivel provincial, ello debería llevar un poco de aire fresco al proceso de las negociaciones constitucionales. Asimismo, existe la posibilidad de que la recesión genere un clima en el que los canadienses residentes fuera de Quebec se tornen más receptivos a un federalismo que promueva la diversidad, en lugar de un federalismo que subraye las verdades universales. Por el contrario, quizá la recesión desaliente al propio Quebec de tomar el siguiente paso lógico.

Es probable que la renuencia a aceptar la singularidad de Quebec y la necesidad de esta última de un veto constitucional

hayan llevado a Canadá a un callejón sin salida, y que esta nación deba ser reestructurada sobre una nueva serie de valores, y no ya con aquellos que dieron origen al país. Al final, quizá la única opción que quede al resto de Canadá sea definir sus valores comunes alrededor de la Carta de Derechos y Libertades, que se ha ganado el apoyo de los canadienses angloparlantes, y dejar que Quebec tome su propio rumbo. En este aspecto, existe un creciente consenso por parte del resto de Canadá en dejar ir a Quebec. Si se llega a dicha conclusión, entonces Quebec y el resto de Canadá deberán encontrar la manera de seguir con su asociación económica, como recomendó la Comisión Bélanger-Campeau, y de fomentar la solidaridad económica, la cual trasciende las sutilezas políticas.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y CONVERGENCIA SOCIAL: LA POLÍTICA SOCIAL CANADIENSE EN UNA ECONOMÍA NORTEAMERICANA

KEITH BANTING*
Universidad de Queen's

INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del Estado de bienestar se ven acosados por el fantasma de la cada día mayor globalización de la economía. Temen que la reestructuración de la actividad económica en el nivel internacional y el surgimiento de bloques comerciales regionales en Europa, América del Norte y, muy posiblemente, en Asia, estén generando poderosas presiones que lleven a la armonización de las políticas económicas y sociales. Y aun cuando en dichas predicciones no se contempla una igualdad total, sí se considera que el proceso de convergencia reduce cada día más el alcance de la acción autónoma y erosiona la rica diversidad de los regímenes políticos nacionales que caracterizaron a la era de la posguerra.

* Trabajo presentado en el congreso "Los desafíos de una integración económica en América del Norte", organizado por la ANUIES, Mérida, México, del 11 al 14 de noviembre de 1992. La investigación sobre la cual se basa el presente trabajo fue generosamente financiada por la Donner Canadian Foundation, como parte del proyecto "Canada and the United States in a changing global context". Una versión preliminar de una parte de este trabajo fue presentada en la mesa redonda sobre el "Financiamiento de la política social en una economía global", de la Escuela de Estudios Políticos, de la Universidad de Queen's, marzo de 1992.

Más aún, la dinámica de un sistema comercial internacional altamente competitivo impele a que la convergencia se dé en el régimen de políticas sociales menos expansivo.

Se considera que dichas presiones resultan más problemáticas para los países más pequeños, con economías abiertas y mayores compromisos sociales, que para sus socios comerciales más grandes. Al ser altamente dependientes del comercio, dichas naciones se encuentran atrapadas en un sistema económico internacional sobre el cual tienen muy poco control; asimismo, sus programas sociales expansivos y los más altos niveles tributarios resultantes producen, por lo general, que en las industrias surjan quejas relativas a la desventaja competitiva, así como incertidumbre entre los responsables de las políticas respecto a si su país podrá alcanzar las aspiraciones sociales de los decenios pasados. En tales naciones, la tensión existente entre un orden económico liberal y un orden social redistributivo resulta particularmente aguda. Suecia enfrenta tal problema a medida que tiende hacia una integración más estrecha con Europa, lo mismo que Canadá, al integrarse cada día más estrechamente en una economía norteamericana.

Hasta ahora, las preocupaciones de Canadá respecto a las presiones que tienden a la convergencia se han enfocado en su relación con Estados Unidos. Durante el periodo de la posguerra, las economías canadiense y estadounidense se han integrado cada día más, y si bien no existe una armonización formal de las políticas o de la movilidad de la mano de obra, como en el modelo europeo, los mercados financieros y los patrones comerciales de Canadá sí están estrechamente ligados a los de Estados Unidos. Por otra parte, Canadá tiene objetivos de redistribución más ambiciosos que los que prevalecen al sur de su frontera, y aun cuando el Estado de bienestar canadiense no es particularmente generoso, comparado con los estándares del norte de Europa, sí existe un claro contraste con el de Estados Unidos. Los programas de salud universal y de seguridad social brindan protección más amplia al grueso de la población; mayor grupo de programas selectivos dirigen más recursos hacia los canadienses de menores ingresos, y el sistema en su totalidad prevé un nivel más elevado de redistribución vertical. Como resultado de ello,

los niveles tributarios generales son también más altos que al sur de la frontera.

Así pues, no es de sorprender que durante el debate en Canadá hayan resurgido los temores de que sus programas sociales sean incompatibles con la integración económica. Dichos temores dominaron la polémica en torno al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC). Durante la campaña de las elecciones federales de 1988, que se centró casi exclusivamente en el ALC, las consecuencias de éste sobre los programas sociales canadienses se convirtieron en el núcleo del conflicto entre los principales partidos políticos. Salvo por una disposición incluida en el anexo del capítulo del ALC relativo a los servicios, la controversia no abordó básicamente las especificidades del acuerdo. Por el contrario, hubo y aún existe una inquietud general respecto a que las mayores presiones competitivas que implica una relación económica aún más estrecha con Estados Unidos llevarán, inevitablemente, al deterioro de los programas sociales canadienses.

Y dichas preocupaciones indudablemente se agudizarán a raíz del debate en torno al Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), que incorporará a México al bloque comercial. En Canadá, dicho debate ha sido muy débil hasta la fecha, lo cual es reflejo en parte de que últimamente el país ha estado concentrado en las batallas constitucionales internas, pero también, por otra parte, ello se ha debido a que las relaciones comerciales entre Canadá y México son mucho menos intensas, así como a que ciertos analistas consideran que el TLCAN tendrá una importancia mínima para aquellos que viven y trabajan en la zona norte del continente. No obstante, la tendencia hacia la ratificación del TLCAN sin duda volverá a encender las controversias en torno a la tensión existente entre la economía internacional y la política interna.

Este trabajo intenta aclarar algunos puntos del debate relativo a las implicaciones que tendrá la integración económica para el moderno Estado de bienestar, y de éste se toma a Canadá como un caso de prueba, dentro del contexto general. En la próxima sección se examinan con más detalle los argumentos que dominaron el debate canadiense durante el decenio de los años

ochenta; la sección siguiente estudia el grado de convergencia que han tenido los programas canadienses y estadounidenses durante el último decenio; y la última sección analiza las perspectivas y los temas que se plantean a partir del TLCAN.

LA CONTROVERSIA

Durante los grandes debates del decenio de los ochenta, los críticos del ALC destacaban la doble amenaza que éste implicaba para los programas sociales. En primer lugar, temían que los programas sociales canadienses, que *elevan* los costos de producción por encima de los de Estados Unidos, harían que los empleos y la inversión se desplazaran hacia el sur; afirmaban que, por este motivo, los empresarios canadienses harían campañas políticas para reducir las prestaciones sociales, y que a los gobiernos del país no les quedaría otro remedio que aceptar. En segundo lugar, los críticos temían que aquellos programas canadienses, como los de salud, que *disminuyen* los costos de producción mediante la socialización de costos que en Estados Unidos deben pagar los patrones, serían considerados en Estados Unidos como subsidios y provocarían la aplicación de impuestos compensatorios y otras acciones comerciales. En ambos casos, el resultado sería, en su opinión, llegar a una convergencia entre los dos regímenes de políticas sociales, cuyo costo de ajuste recaería sobre Canadá.

Por su parte, durante los años ochenta, los defensores del estrechamiento de los vínculos continentales insistían en que la integración económica no requiere necesariamente una armonización de políticas, y destacaban que, a fin de cuentas, los muy especiales programas sociales canadienses habían sido elaborados en una época en la que las economías canadiense y estadounidense se entrelazaban cada día más, por lo que eso demostraba que el país podría seguir persiguiendo objetivos sociales más ambiciosos, pese a estar en un contexto norteamericano más cerrado. En opinión de los defensores, los programas financiados por medio de impuestos, que reducen los ingresos netos reales, no sólo no elevarían los costos de producción sino que tampoco pre-

sentarían problema alguno, y los programas que en efecto aumentan los costos empresariales simplemente generarían una modificación compensatoria sobre la tasa de cambio. Asimismo, afirmaban, si bien los programas que implícitamente otorgan subsidios especiales a los pescadores —de acuerdo con el seguro de desempleo— podrían verse afectados por los desafíos comerciales, la mayor parte del resto de los programas sociales canadienses permanecerían inmunes a dichas acciones.

En el curso del decenio de los ochenta, el debate en Canadá se desarrolló en un nivel altamente teórico o polémico, con un escaso análisis empírico de las tendencias en las políticas sociales canadienses y estadounidenses. La siguiente sección de este trabajo pretende poner remedio a dicha laguna, mediante, entre otras cosas, el análisis de los patrones de convergencia de los programas sociales en ambos lados de la frontera. No obstante, dicho análisis no constituye una conclusión perfecta para el debate canadiense, puesto que los efectos totales de una mayor integración continental aún no se hacen visibles. Sin embargo, las tendencias que se han presentado en el último decenio pueden ofrecernos ciertas claves. Desde los años ochenta hemos vivido con la creciente realidad de una intensa competencia comercial, de la globalización y del proyecto de estrechamiento de los vínculos con Estados Unidos. Más aún, a lo largo de dicho periodo, los programas sociales en ambos países han sufrido oleadas sucesivas de recortes y reestructuraciones. No obstante, sería conveniente que, como mínimo, ya que los dos estados de bienestar han preservado sus peculiaridades o incluso se han diferenciado aún más al seguir patrones distintos de ajuste a las presiones económicas contemporáneas, reconsideráramos la suposición de que la integración económica está reduciendo la posibilidad de una política social autónoma en el mundo moderno.

Asimismo, es importante analizar los motivos por los que en ciertos casos sí se ha dado una convergencia, que, tratándose de los programas de diversos países, puede ser resultado de muy diversos factores, explicados a continuación:

1. *Como resultado de factores internos paralelos.* La convergencia en los regímenes políticos puede deberse a que los dos países enfrenten problemas similares, a que experimenten respuestas

políticas internas similares, o a que aprendan de la experiencia del otro.¹ Así, por ejemplo, si en el curso del presente decenio Estados Unidos adopta el modelo canadiense de servicios nacionales de salud, lo hará en respuesta a presiones políticas internas generadas por problemas de costo y cobertura, y no así por motivos de una competencia económica con Canadá.

2. *Como resultado directo de la integración económica.* La convergencia puede darse precisamente por las razones que arguyen los detractores canadienses de la integración económica, como lo prueba con toda claridad el campo de la tributación empresarial. La historia de la reforma tributaria del decenio de los ochenta demuestra que el gobierno canadiense tiene la convicción de que si grava con más impuestos que Estados Unidos a las empresas podría deteriorar seriamente su base tributaria y sus ingresos.²

3. *Como resultado indirecto de la integración económica.* La convergencia también podría darse a un ritmo más lento, como resultado indirecto de los cambios inducidos por la integración económica. Por ejemplo, si una integración más estrecha dañara seriamente el funcionamiento económico de Canadá, en comparación con el de sus socios comerciales regionales, tal vez los programas sociales no podrían evitar ser afectados por tales efectos negativos. De manera similar, si la integración económica llevara a una mayor convergencia cultural con Estados Unidos, y se modificaran las preferencias de los canadienses respecto a sus políticas, ello haría que las diferencias entre ambos programas sociales tendieran a reducirse con el paso del tiempo.

4. *Como resultado de una mayor integración mundial.* La convergencia entre Canadá y Estados Unidos también podría producirse como eco en Norteamérica de tendencias más generales. La globalización de la economía, la intensidad del comercio internacional y la dolorosa reestructuración de las industrias tradiciona-

¹ Un simposio sobre el proceso por el cual las naciones aprenden por medio de la experiencia política de otros países se encuentra en el *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, 1991.

² W.T. Alpert, J. Shoven y J. Whalley, "Introduction", en J. Shoven y J. Whalley, comps., *Canada-US tax comparisons*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

les han generado debates comunes sobre política en muchas naciones, los cuales con frecuencia son encabezados por organizaciones como la OCDE o el Banco Mundial, entre otras. Por ejemplo, el énfasis cada día mayor que se hace en el desarrollo del capital humano, como elemento clave para contar con una ventaja comparativa en el futuro, ha estimulado de manera particular que surjan debates similares sobre la educación y la capacitación en muchas naciones.

Resulta difícil separar estas diversas dinámicas en cada caso de convergencia, y analizar las relaciones a largo plazo es especialmente complejo dentro de un marco a corto plazo. Sin embargo, tales distinciones son útiles, como lo sugiere el análisis de las políticas sociales de Canadá y Estados Unidos.

CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN LOS DECENIOS DE LOS OCHENTA Y NOVENTA

Cuando se buscan los patrones de convergencia y divergencia entre Canadá y Estados Unidos, mucho depende de los programas que se elija analizar. Así, por ejemplo, los debates actuales en los dos países en torno a educación y capacitación o atención infantil son muy similares. Sin embargo, durante los años ochenta, las inquietudes de Canadá se centraban principalmente en los servicios de salud y en la seguridad de los ingresos, temas en los cuales se enfoca esta sección.

Servicios de salud

La atención a la salud es el rubro en el que se observa el contraste más fuerte entre Canadá y Estados Unidos, y que se ha acentuado aún más en los últimos años. Las características básicas de los programas públicos de servicios de salud de Canadá y Estados Unidos son bastante conocidas. En Canadá, *Medicare* brinda amplios servicios hospitalarios y médicos, en un nivel universal; los seguros privados de salud se limitan a un reducido número de beneficios suplementarios, y los gastos privados representan só-

lo una cuarta parte del gasto total en salud. Por su parte, en Estados Unidos los programas públicos cubren tan sólo a categorías específicas de la población: *Medicare* brinda servicios de salud a los ancianos; *Veteran Affairs* ofrece una cobertura más amplia a los veteranos ancianos e incapacitados; y *Medicaid*, un programa basado en el nivel de ingresos, que ofrecen los gobiernos estatales, brinda servicios de salud a cerca de 42% de la población de escasos recursos del país. El resto de la población estadounidense debe acudir al sector privado. Sin embargo, la cobertura de éste es muy deficiente; cerca de 13% de la población (en su mayoría, trabajadores de escasos recursos y sus familias) no están cubiertos, y otro 8% cuentan con un seguro sumamente limitado.³

El contraste entre ambos sistemas se ha agudizado en los últimos años. Las intensas presiones derivadas del costo de los servicios de salud han constituido el núcleo de las políticas de atención a la salud en ambos países, pero el sistema canadiense de un solo pagador ha tenido más éxito. En 1971, ambos países dedicaron un porcentaje igual de sus recursos nacionales a los gastos en salud; pero en 1989 éstos representaron un porcentaje significativamente inferior del PIB de Canadá,⁴ lo cual fue logrado sin tener que abandonar la universalidad del acceso a los servicios. Y si bien algunas provincias han introducido ciertas restricciones marginales en el área de las prácticas médicas cubiertas por los servicios públicos de salud, la ley sobre Salud de Canadá de 1984 impidió el cobro de cuotas y pagos conjuntos. Así, cuando menos hasta la fecha, el peso respectivo de los sectores público y privado de atención a la salud casi no se ha modificado.

En contraste con esto, la cobertura de los servicios de salud en Estados Unidos ha sido muy afectada en el curso del último decenio. Pese a una búsqueda incansable de nuevos mecanismos para controlar los costos, el gasto por concepto de atención a la salud continúa en una escalada que llegó a 13% del PIB en 1991

³ United States Bipartisan Commission on Comprehensive Health Care (The Pepper Commission), *A call for action: final report*, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1990, capítulo 1.

⁴ Véase United States General Accounting Office, *Canadian health insurance: lessons for the United States*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1991.

y que ha afectado severamente a los presupuestos de los patrones, tanto gubernamentales como privados. Éstos han respondido transfiriendo una mayor carga sobre los empleados, mediante la reducción de la cobertura y el aumento de los deducibles y de los pagos conjuntos; y, en muchas pequeñas empresas, los servicios de salud han sufrido un colapso total. Por otra parte, dichas tendencias se han exacerbado debido al giro progresivo experimentado por el empleo, de la manufactura a los servicios, en los que la cobertura es por lo general inferior, así como a causa de la recesión, puesto que los desempleados normalmente pierden las prestaciones de salud junto con su trabajo. Por otra parte, tampoco los programas públicos están respondiendo a las crecientes necesidades. A pesar de las iniciativas federales lanzadas en fecha reciente con el fin de que el *Medicaid* cubra a las mujeres embarazadas y a los niños, las normas estatales cada vez más restrictivas están reduciendo, al parecer, el alcance general del programa, a la vez que los estrictos límites marcados para las tasas de reembolso hacen que médicos y hospitales sean cada vez más reuentes a aceptar un elevado número de pacientes cubiertos por *Medicaid*. Así, el efecto acumulativo de ello no es de sorprender: tan solo entre 1979 y 1986 el porcentaje de estadounidenses que se quedaron sin servicios de salud se elevó más de una tercera parte, y el número de personas con una cobertura inadecuada crece día con día.⁵ De esta manera, los dos sistemas de atención a la salud se han separado cada vez más, sobre las líneas tradicionales.

Pensiones

En términos generales, tanto en Canadá como en Estados Unidos, el Estado desempeña un papel similar en cuanto a brindar a los ancianos un pago por jubilación, y en ambos lados de la frontera los programas públicos proporcionan un porcentaje comparable del ingreso a las personas de 65 años y más. Como

⁵ United States Bipartisan Commission on Comprehensive Health Care, *op. cit.*, capítulo 1.

CUADRO 1
Tasas de remplazo: Ayuda pública para el retiro,
como proporción de los ingresos previos al mismo,
para nuevos jubilados. Canadá y Estados Unidos, 1989
(porcentajes)

<i>País</i>	<i>Bajos ingresos</i>	<i>Ingresos promedio</i>	<i>Altos ingresos</i>
Estados Unidos	57.9	41.7	24.1
Canadá			
Sin sic*	61.0	44.6	222.3
Con sic*	86.5	50.7	n.r.

* sic: Suplemento al ingreso garantizado.

n.r.: No registrado.

Nota: El nivel de bajos ingresos se define de forma ligeramente distinta en ambos países. Éste equivale a 50% de los ingresos promedio según las tasas canadienses, y a 45%, según las estadounidenses.

Fuentes: Las tasas para Canadá se calcularon a partir de los niveles de beneficios que aparecen en National Council of Welfare, *Pensions reform*, Ottawa, 1990, cuadros 4 y 5; el salario promedio se obtuvo a partir de *Statistics Canada*. En el caso de Estados Unidos, las tasas se extrajeron de US House of Representatives, Committee on Ways and Means, *op. cit.*, apéndice A, cuadro 15, pp. 116 y 117.

lo sugiere el cuadro 1, la mayor diferencia radica en el carácter más redistributivo que dicha prestación tiene en Canadá. Este cuadro exagera en cierta medida la diferencia entre ambas naciones, puesto que, para el cálculo correspondiente a Estados Unidos, no se tomó en cuenta el Ingreso Suplementario de Seguridad (ISS), que se otorga según el nivel económico. Pero resulta difícil incluir una prestación de este tipo en las tasas de remplazo, ya que tanto los bienes como los ingresos constituyen factores esenciales para determinar la elegibilidad para dicha prestación. Sin embargo, la impresión general que se desprende del cuadro 1 es indudablemente correcta, pues el ISS llega a una porción tan pequeña de ancianos (sólo 6.6% en 1988), que la mayor parte de las personas jubiladas de bajos ingresos no la reciben. En contraste con esto, a mediados del decenio de los ochenta, casi la mitad de la población anciana de Canadá, incluyendo a muchas personas que tenían un ingreso promedio antes de jubilarse, recibieron el pago del suplemento al ingreso garantizado (SIG).

Las políticas de los ochenta y los noventa han acentuado tal diferencia. En ambos lados de la frontera se rechazaron los ataques frontales a las principales ayudas, y sólo los ajustes más limitados sobrevivieron al proceso político. Sin embargo, la carga de dichas modificaciones se resintió de manera diferente en ambos países.

A largo plazo, los cambios en la legislación estadounidense reducirán más las tasas de remplazo en el caso de los receptores de bajos ingresos que en el de los que tienen ingresos promedio.⁶ Por el contrario, en Canadá el impacto redistributivo del sistema aumentó a raíz del incremento significativo del SIG, ocurrido a principios de los años ochenta, y del reforzamiento del seguro para la edad avanzada (SEA), por medio de los receptores de altos ingresos, al final del decenio. Como demostraron Coder, Smeeding y Torey, en un estudio sobre la pobreza que realizaron entre los ancianos de Canadá, Estados Unidos y Australia, los cambios hechos en los programas de transferencia, entre 1981 y 1987, redujeron en mucho mayor grado el número de ancianos canadienses que viven en la pobreza respecto a Estados Unidos. Así, en términos de ganadores y perdedores, durante el decenio de los ochenta "fueron los ancianos de bajos ingresos de Canadá los grandes ganadores".⁷ Aquí, de nuevo, las diferencias tradicionales han aumentado, no disminuido.

Seguro de desempleo

A principios de los noventa, los detractores del ALC señalaron el seguro de desempleo, en particular, como una evidencia de los efectos corrosivos del acuerdo. Desde 1971, el programa canadiense ha brindado mayor protección a los desempleados que su

⁶ El ISS fue levemente elevado en 1983, pero no lo suficiente como para alterar este patrón. Véase H. Aaron, B. Bosworth y G. Burtless, *Can America afford to grow old*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989, p. 28.

⁷ J. Coder, T. Smeeding y B. Torrey, "The change in the economic status of the low income elderly in three industrial countries: circa 1979-1986", trabajo preparado para el Bureau of the Census' 1990 Annual Research Conference, Virginia, 1990.

contraparte estadounidense, y ha significado también un compromiso financiero mucho mayor para el sector público. Así, por ejemplo, en 1987 el gasto del gobierno canadiense por concepto de prestaciones a los desempleados representó 3.2% del PIB, en tanto que en Estados Unidos sólo fue de 0.4 por ciento.⁸

Esta diferencia en la magnitud de los dos programas se hizo aún mayor en el curso del decenio de los ochenta, pues si bien el programa canadiense sufrió un recorte a finales de los setenta, sólo se le hicieron ajustes marginales durante el más difícil decenio de los ochenta, en tanto que el gobierno de Reagan tomó medidas drásticas respecto al seguro de desempleo. La legislación federal eliminó virtualmente el sistema de beneficios amplios, que ya antes, durante las recesiones, había estado en la mira, y empezó a cargar intereses a los estados que pedían préstamos al Tesoro federal, lo que los obligó a revisar sus programas. Dada la debilidad de las organizaciones laborales en la mayoría de las capitales estatales, las revisiones se enfocaron mucho más a la reducción de prestaciones que al aumento de los impuestos sobre las nóminas. Según Burtless, esto dio lugar a un grave deterioro del seguro de desempleo, que pasó "casi inadvertido a principios de los ochenta, cuando los recortes mucho menores que se hicieron a la asistencia pública, al seguro por incapacidad y a la seguridad social causaron estruendosas reclamaciones públicas".⁹

La divergencia de los años ochenta ha generado un elemento de convergencia en los noventa. Los cambios hechos en 1991 al programa canadiense fueron atacados por muchos, afirmándose que era un claro ejemplo de armonización con el modelo estadounidense, resultado del ALC. Y, efectivamente, dichos cambios redujeron las diferencias que presentaban los periodos de calificación y la duración de los beneficios en el programa estatal promedio de Estados Unidos y el programa canadiense para las

⁸ OECD, *OECD in figures; 1989 edition*, suplemento del *OECD Observer*, núm. 158, junio-julio de 1989, pp. 16 y 17.

⁹ Gay Burtless, "The tattered safety net", *Brookings Review*, vol. 9, núm. 2, 1991, p. 41. Véase, también, W. Lee Hansen y James F. Byers, comps., *Unemployment insurance: the second half-century*, Madison, University of Wisconsin Press, 1990.

regiones ricas (es decir, con alto nivel de empleo). Además, Estados Unidos reparó temporalmente algunos de los daños causados a su programa; luego de prolongadas batallas políticas entre el presidente y el Congreso, las ayudas otorgadas a las víctimas de la actual recesión se ampliaron a finales de 1991 y, de nuevo, a principios de 1992.

Sin embargo, es importante que no se exagere la convergencia en este caso. Como muestran las figuras 1 y 2, los cambios sólo han tenido un efecto limitado sobre las grandes diferencias entre ambos programas, tanto en términos de niveles de beneficios como de cobertura de desempleados.¹⁰ Pero, pese a la controversia que existe en Canadá, estos indicadores sugieren que las diferencias entre los dos sistemas son aún mayores que a mediados de los setenta, cuando estaba en apogeo el Estado de bienestar de la posguerra.

Prestaciones para los hijos

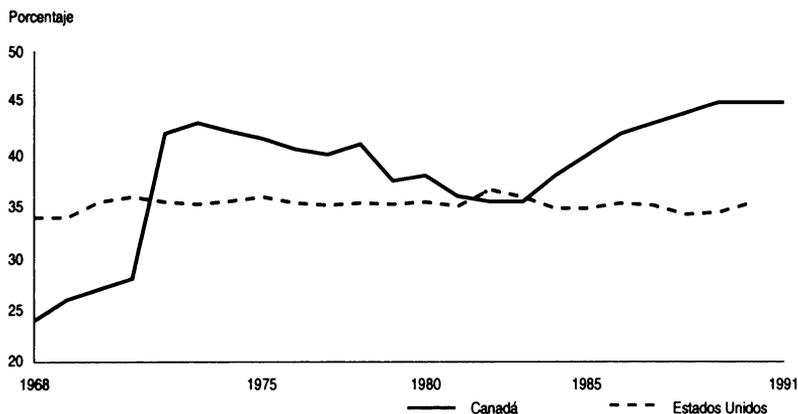
El rubro de prestaciones para los hijos es aquel en el que se observa la más fuerte convergencia. A mediados de los setenta existía un claro contraste entre ambos países. Canadá contaba con un sistema de pensiones familiares, así como con la exención de impuestos para quien tuviera hijos dependientes. Por su parte, Estados Unidos era la única de las principales naciones industrializadas que no tenía un programa en este rubro, salvo por la exención de impuestos para hijos dependientes.

Desde entonces, el contraste se ha desvanecido, luego de que ambos países adoptaron la integración de los sistemas tributario y de transferencias, a fin de brindar un apoyo más directo a las familias de bajos ingresos. A principios de los años setenta, Estados Unidos introdujo el crédito para el pago del impuesto sobre la renta (CPIR), pero, si bien el CPIR ha sido elevado varias veces

¹⁰ En la figura 2, el porcentaje canadiense se eleva a más de 100 porque algunos de los receptores son registrados como empleados desalentados y la encuesta sobre fuerza laboral no los considera desempleados. En el caso de Estados Unidos, todos los programas incluyen tanto las prestaciones estatales normales como las suplementarias y ampliadas.

Figura 1

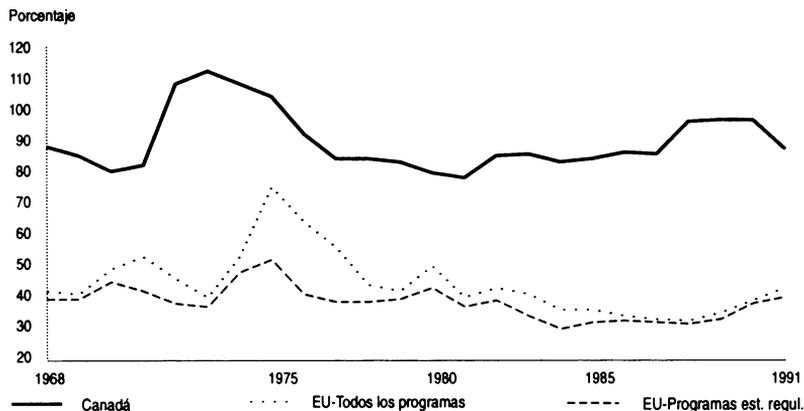
Pagos promedio semanales de UI, como porcentaje de los ingresos semanales, Canadá y Estados Unidos, 1968-1991



Fuente: Card y Fiddel, con actualizaciones de Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 538; y Statistics Canada.

Figura 2

Receptores del UI como porcentaje de los trabajadores desempleados, Canadá y Estados Unidos, 1968-1991



Fuente: Los datos para Estados Unidos fueron proporcionados por el DoL; los canadienses por Card y Riddel, *op. cit.*, con actualizaciones a Statistics Canada.

desde entonces, su alcance es aún muy limitado, pues como se trata de un crédito al impuesto por pagar, no ofrece apoyo alguno a las familias que no tienen ingresos y que viven de la asistencia pública, a la vez que el beneficio que ofrece es bajo en el caso de las familias más numerosas.¹¹ Canadá se ha movido de manera más decidida en la misma dirección. En 1978, el gobierno federal introdujo el crédito por hijos para el reembolso del impuesto (CHRI), financiado parcialmente por una reducción de las pensiones familiares universales. Desde un principio, el CHRI constituyó un beneficio más amplio que el CPIR y brindó apoyo tanto a los trabajadores de bajos ingresos como a los que viven de la asistencia pública, a la vez que asignó pagos más importantes para las familias numerosas. En los años posteriores a 1978, un complejo conjunto de cambios llevó el sistema aún más lejos en este modelo, y dicha tendencia culminó recientemente con un nuevo programa de prestaciones para los hijos, que sustituye por completo al sistema universal de las pensiones familiares y establece un pago único y según el nivel de ingresos.

Las prestaciones para los hijos han tendido claramente a converger en los dos países en el curso de los últimos quince años. El tradicional contraste generado por el sistema canadiense de pensiones familiares universales ha dado lugar a variaciones sobre el mismo tema de beneficios según el nivel de ingresos, las cuales operan en forma paralela al sistema tributario o por medio de él. Más aún, las diferencias entre los dos programas habrán de reducirse todavía con el paso del tiempo. Las recientes reformas canadienses incluyen un suplemento a la prestación por hijos, con base en el nivel de ingresos, que se asemeja al programa estadounidense, y las diferencias entre los niveles de prestaciones para las familias más numerosas desaparecerán con el tiempo. En Canadá, los beneficios han sido parcialmente desindexados; pero en Estados Unidos el CPIR está totalmente indexado, y la legislación aprobada en 1990 está programando un aumento en términos reales, mediante una serie de etapas que tendrán lugar durante 1994.

¹¹ US House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Overview of entitlement programs: 1991 Green book*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1991, p. 897.

Asistencia pública

Cuando se observa el rubro de la asistencia pública, el patrón de divergencia, más que el de convergencia, vuelve a aparecer. Canadá tiene una tradición de mayor redistribución a los pobres, por medio de este instrumento. De acuerdo con el programa canadiense de asistencia, las provincias deben brindar ayuda a todas las personas necesitadas. El nivel de apoyo otorgado a los diversos tipos de familia es variable, y el que se da a las personas individuales es, en algunas provincias, muy limitado; sin embargo, sí se proporciona apoyo a cualquiera que lo necesite. En Estados Unidos, la cobertura es menos amplia. Tradicionalmente, el AFHD (Apoyo a Familias con Hijos Dependientes) estaba restringido a familias con un solo padre, pero a finales de los ochenta la mitad de los estados lo ampliaron también a los hijos que viven con ambos padres, cuando el principal proveedor de ingresos se encuentra desempleado. Desde 1990 se ha exigido a todos los estados que brinden esta cobertura más amplia, pero sólo durante seis meses al año. No obstante, los solteros y las parejas sin hijos siguen estando privadas de dicho apoyo. La ayuda económica a estas personas se limita a estampillas para alimentos, un programa federal y la asistencia general, que es un programa estatal y/o local que ofrece magras ayudas y no existe en casi la mitad de los estados. Además de las diferencias en cuanto a cobertura, los niveles de ayuda han sido tradicionalmente más elevados en Canadá. Así, por ejemplo, Blank y Hanratty hallaron que, en 1986, "aun en la provincia menos generosa de Canadá, el nivel de ayuda de la asistencia social, para familias con un solo padre, excede la transferencia máxima para personas de bajos ingresos [el AFHD y las estampillas para alimentos] que ofrecen todos los estados, excepto por Alaska".¹²

Estas diferencias han crecido paulatinamente. En Estados Unidos, los pagos del AFHD han sufrido una disminución cons-

¹² R. Blan y M. Hanratty, "Responding to need: a comparison of social safety nets in the United States and Canada", trabajo presentado en la "Conference on US and Canadian labour markets", National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 1991, p. 7.

CUADRO 2
Ayudas económicas de la asistencia pública
de Estados Unidos 1975-1990
(dólares constantes de 1985)

<i>Ayuda económica</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>Cambio 1975/1990 Porcentaje</i>
Pago máximo del AFHD:					
Familia de 3 personas	462	388	326	315	-31.8
Familia de 4 personas	542	449	389	372	-31.4
Combinado máximo de AFHD y estampillas para alimentos, pago mensual:					
Familia de 3 personas	670	576	526	511	-23.7
Familia de 4 personas	812	694	647	613	-24.5

Fuente: Datos obtenidos de Paul Peterson y Mark Rom, *Welfare magnets: a new case for a national standard*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, cuadro 1-1.

tante, que apenas ha logrado ser mitigada por las estampillas para alimentos, como lo indica el cuadro 2. Esta tendencia refleja el fracaso de indexar las prestaciones, debido en su totalidad a la inflación ocurrida desde mediados de los setenta, aunado al recorte explícito tanto en la elegibilidad como en las prestaciones durante los últimos años del gobierno de Carter y los primeros del de Reagan. La ley de Apoyo Familiar de 1988 buscó incrementar las oportunidades de capacitación para los receptores de la asistencia, y la legislación introdujo el requisito antes mencionado, de que para 1990 todos los estados tendrían que ayudar a

las familias necesitadas en las que vivieran ambos padres, cuando menos durante seis meses al año. Sin embargo, el patrón de deterioro en términos reales se aceleró durante los primeros meses de 1990. Los gobiernos estatales enfrentan una crisis fiscal similar a la de los gobiernos estatales canadienses; los ingresos se han reducido y los costos de asistencia han aumentado; existe una intensa presión sobre los gastos relativos a los servicios de salud, así como nuevos mandatos federales, pero con menores subvenciones federales; y la resistencia del público al pago de los impuestos aumenta día con día. Sin embargo, a diferencia de sus contrapartes canadienses, los responsables estadounidenses de los presupuestos no pueden aumentar sus déficit. Las constituciones o la legislación estatal de 49 estados les exigen equilibrar sus presupuestos. El resultado, en 1991, fue una oleada de reducciones al AFHD y, especialmente, a la asistencia general. Los recortes más drásticos se dieron en Michigan, donde se abolió por completo la asistencia general, y en Massachusetts, pero también fueron muy significativos en estados tan diversos como California, Maryland, Ohio, Illinois, Maine y el Distrito de Columbia. Por su parte, otros estados simplemente congelaron el nivel de prestaciones, y todos los signos muestran que esta tendencia continuará durante 1992.¹³

Si bien en Canadá no se cuenta con datos estadísticos de largo plazo, es claro que los beneficios no se han reducido de la misma forma. Durante los primeros años del decenio de los ochenta, las tres provincias que se encuentran en el extremo oeste del país redujeron las tasas de asistencia, pero la mayor parte de las restantes mantuvieron las prestaciones en términos reales,¹⁴ y las cifras correspondientes a la segunda mitad del decenio muestran proporciones similares. Si bien, entre 1986 y 1990, los beneficios se redujeron marginalmente en varias provincias en términos reales, otras provincias mantuvieron o elevaron el valor real de sus

¹³ Center on Budget and Policy Priorities and Center for the Study of the States, *The states and the poor: how budget decisions in 1991 affected low income people*, Washington, D.C., 1991.

¹⁴ Keith Banting, "The welfare state and inequality in the 1980s", en *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 24, núm. 3, 1987, cuadro ix.

CUADRO 3
Ayudas de la asistencia pública para las familias de cuatro miembros. Canadá y Estados Unidos 1986-1990
(dólares constantes de 1985)

	1986	1990	<i>Cambio (porcentaje)</i>
<i>Canadá</i>			
Ayuda promedio	13 084	13 482	+ 3.0
Promedio relativo	13 270	14 932	+12.5
<i>Estados Unidos</i>			
Ayuda promedio	8 655	8 394	- 3.0
Promedio relativo	8 967	8 684	- 32.

Nota: La ayuda en Estados Unidos es para una familia de cuatro miembros con la madre como cabeza, y consiste en AFHD y estampillas para alimentos; la ayuda canadiense es para una familia con los dos padres y dos hijos, y consiste en asistencia pública. Las ayudas están expresadas en las monedas nacionales.

Fuentes: National Council of Welfare, *Welfare incomes 1990*, cuadro 5; US House of Representatives Committee on Ways and Means, *op. cit.*, 1991, pp. 1074 y 1075.

beneficios, con incrementos particularmente elevados en Ontario y Quebec.¹⁵ El cuadro 3 muestra la dirección del cambio en las dos naciones, en el curso de los años sobre los cuales existen datos comparables. Aquí se observa que la tendencia dominante fue la divergencia, no así la convergencia.

Pobreza, desigualdad y redistribución

Si consideramos estas tendencias, no es de sorprender que la diferencia en el papel redistributivo del Estado haya crecido durante los ochenta. El cuadro 4 ilustra este patrón en el caso de pobreza infantil. La brecha redistributiva aumentó debido, en

¹⁵ National Council of Welfare, *Welfare incomes 1990*, Ottawa, National Council of Welfare, 1991, cuadro 5.

CUADRO 4
Efecto de los impuestos y las transferencias
sobre el nivel de pobreza infantil en
Canadá y Estados Unidos en el decenio de los ochenta
(Porcentaje de pobres)

	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>	
	<i>1981</i>	<i>1987</i>	<i>1979</i>	<i>1986</i>
Impuesto previo y transferencia	15.5	15.7	19.0	22.3
Impuesto posterior y transferencia	10.2	9.3	14.7	20.4
Reducción	5.3	6.4	4.3	1.9
Porcentaje de reducción	34.2	40.8	24.2	8.5

Nota: La pobreza, en ambos países, se define como 40% del ingreso medio.

Fuentes: T. Smeeding, "Cross national perspectives on trends in child poverty and the effectiveness of government policies in preventing poverty among families with children: the first evidence from LIS", según el informe del US House of Representatives, *op. cit.*, p. 1155.

parte, a un reforzamiento del sistema canadiense, pero, principalmente, al debilitamiento del impulso redistributivo que se dio en Estados Unidos. De igual forma, ciertos estudios confirman este patrón para el caso de otros grupos. El estudio del que se habló anteriormente, respecto a la situación que viven los ancianos en ambos países, llegó a conclusiones similares.¹⁶ Y un análisis cuidadoso de los pobres no ancianos de Canadá y Estados Unidos, realizado por Blank y Hanratty, concluyó que "el sistema de transferencias canadiense es considerablemente más efectivo que el de Estados Unidos, en cuanto a sacar a la gente del nivel de pobreza", y que dicho efecto se ha acentuado con el paso del tiempo.¹⁷

Las tendencias en la distribución del ingreso siguen con más frecuencia un patrón similar. Al sur de la frontera, el debilitado

¹⁶ Coder *et al.*, *op. cit.*

¹⁷ Blank y Hanratty, *op. cit.*

papel redistributivo del gobierno no pudo compensar la creciente desigualdad en los ingresos del mercado durante el decenio pasado.¹⁸ Por el contrario, en Canadá, la mayor desigualdad en dichos ingresos fue neutralizada en gran medida por medio del sistema de transferencia de impuestos, que produjo una distribución relativamente estable del ingreso final, durante el último decenio.¹⁹

LÍMITES DE LA CONVERGENCIA

Durante el decenio de los ochenta y a principios de los noventa, el patrón más marcado fue el de una creciente divergencia, en el que las diferencias tradicionales entre los dos países son mayores en los rubros de servicios de salud, pensiones, asistencia pública e impacto redistributivo del Estado. En parte, este patrón es resultado de las modificaciones hechas al programa canadiense; pero la divergencia surgió básicamente de un deterioro más fuerte de la cobertura y los beneficios en Estados Unidos, durante los gobiernos de Reagan y Bush.

La convergencia sólo se dio en dos de los programas analizados en este trabajo, a saber, el de prestaciones para los hijos y el del seguro de desempleo, el primero de los cuales constituye el caso más dramático. Como ya se dijo antes, son varios los factores que pueden propiciar dicha convergencia, y es claro que la que se dio entre estos dos programas no se puede atribuir sin más a la mayor integración de las economías de ambos países. Primero, en ambos casos, el estrechamiento de la brecha se debió, en gran medida, a decisiones tomadas por Estados Unidos, y ni siquiera los canadienses más optimistas se atreverían a atribuir dichos cambios a presiones inherentes a la relación entre las dos naciones. Segundo, ocurridos en el lado canadiense tampoco

¹⁸ Véase US House of Representatives, *op. cit.*, pp. 1183-1262.

¹⁹ M. Balckburn y D. Bloom, *The distribution of family income: measuring and explaining changes in the 1980s in the United States and Canada*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1991; Banting, "Neoconservatism in an open economy: the social role of the Canadian State", en *International Political Science Review*, vol. 13, núm. 2, pp. 149-170.

fueron producto exclusivo de la integración económica bilateral, como lo demuestra un estudio más atento de los rubros de prestaciones para los hijos y del seguro de desempleo.

En el primero de ellos, la convergencia ha sido reflejo de tendencias internas paralelas. El reordenamiento de este sector se ha dado mediante un lento proceso de incrementos, que se desprende de un debate ideológico común en torno a la naturaleza de la pobreza y a la interacción entre los sistemas tributario y de transferencia, debate que surgió por vez primera durante los decenios de los sesenta y setenta, en forma de propuestas para un impuesto sobre la renta negativo. Desde un principio, las iniciativas de reforma en ambos lados de la frontera también fueron estimuladas por asuntos de orden económico y, en especial, por las inquietudes respecto a los efectos adversos que habrían de encarar aquellos que dependían de los programas tradicionales de asistencia; inquietudes que en años más recientes han sido reforzadas por el impacto que tendrán las tendencias hacia la globalización y el comercio internacional sobre la perspectiva de los trabajadores poco capacitados y desplazados, en la mayor parte de las naciones desarrolladas. Sin embargo, son las tendencias ideológicas comunes, más que la integración económica entre Canadá y Estados Unidos, las que parecen predominar en la convergencia observada en el rubro de prestaciones para los hijos. Se podría afirmar que este patrón refleja una integración cultural más amplia de las dos naciones, que surge del estrechamiento de los vínculos económicos, pero dicho argumento tendría entonces que explicar el interés que mostraron Gran Bretaña y otras naciones por ideas similares, durante el mismo periodo.²⁰

El asunto del seguro de desempleo es más polémico. Como se mencionó anteriormente, los cambios realizados en 1991 en Canadá, y en 1991-1992 en Estados Unidos, en efecto redujeron las diferencias en las disposiciones relativas a calificación y beneficios, pero los indicadores cuantitativos sugieren que, hasta la

²⁰ Banting, *Poverty, politics and poverty: Britain in the 1960s*, Londres, Macmillan, 1979; L. Lenkowsky, *Politics, economics and welfare reform: the failure of the negative income tax in Britain and the United States*, Lanham, MD, University Press of America, 1986.

fecha, el impacto de ello ha sido menor. La inquietud relativa a la competencia económica entre las dos naciones puede haber influido en los cálculos de Canadá, pero definitivamente no fue el elemento central que moldeó los cambios recientes. Así, la prestación especial que se otorga a los pescadores, y que ha sido motivo de fricciones comerciales con Estados Unidos, fue mantenida; las diferencias regionales en los beneficios —los cuales, según algunos analistas, se deteriorarán a raíz de la integración económica con Estados Unidos— en realidad fueron incrementadas y no reducidas; los cambios hechos al financiamiento del programa elevaron los costos para los empleadores, en lugar de reducirlos; y la nueva estructura administrativa del programa apunta hacia tradiciones corporativas que no existen en Estados Unidos.

Resulta más plausible interpretar los cambios ocurridos en el lado canadiense como producto de un conservadurismo interno y de las presiones sobre los mercados laborales y las políticas educativas. Dichas presiones van claramente más allá de las disposiciones del ALC y de la relación económica con Estados Unidos, definida de manera más estrecha. Asimismo, dichos cambios hacen eco al debate en torno al equilibrio entre el apoyo al ingreso y los programas de capacitación, debate que impera en todas las naciones de la OCDE.

De manera general, el presente análisis no apoya el supuesto de que la integración económica de Canadá y Estados Unidos requiere una convergencia en las políticas sociales. Los datos de los decenios de los ochenta y noventa muestran divergencias en muchos sectores, y se podría afirmar que los estados de bienestar son más diferentes hoy de lo que eran en los setenta. Más aún, en los casos en los que se ha dado convergencia, resulta difícil atribuirla simplemente a la integración económica de los dos países.

Sin embargo, esta conclusión enfrenta una limitación fundamental: los efectos totales de una mayor integración norteamericana aún no se revelan por completo, y a medida que se hagan visibles en el sistema, en el transcurso del decenio de los noventa, es posible que nos encontremos con evidencias más fuertes de convergencia. Esto es particularmente importante en

el caso de los efectos indirectos, a largo plazo, de la integración económica. Si el estrechamiento de los vínculos continentales hubiera de deteriorar el desempeño económico de Canadá en relación con el de Estados Unidos, y si los efectos netos del ALC, a largo plazo, minaran el crecimiento de la productividad y del empleo al norte de la frontera, entonces la base fiscal de los gobiernos canadienses sí se reduciría y los recortes a los programas sociales se intensificarían.

Pero, aun cuando el funcionamiento económico de Canadá no se deteriore en comparación con el de Estados Unidos, resulta plausible la proposición de que en el presente decenio se verán más ejemplos de convergencia, entre los cuales tal vez destaque el rubro de la salud. En Estados Unidos, los servicios de salud han surgido como un poderoso tema político. Tanto la escalada en los costos como la creciente ansiedad entre la clase media respecto a la cobertura apuntan hacia una posible expansión de la función pública, especialmente bajo un gobierno demócrata. Por su parte, en Canadá las presiones apuntan en dirección contraria. Las propuestas para la aplicación de cuotas o para cubrir algunos beneficios con los impuestos de los más adinerados se multiplican con la misma rapidez con que se reducen las transferencias federales a las provincias. Por ello, la posibilidad de cierto grado de convergencia es real. A su vez, en otros sectores, el patrón de crecimiento de las diferencias entre Canadá y Estados Unidos tal vez se vea frenado. Dada la situación financiera de los gobiernos provinciales, es poco probable que presenciemos un incremento sostenido de la asistencia pública. Sin embargo, para que se dé una convergencia en los niveles de beneficios, sería necesario que ocurriera un deterioro más rápido en Canadá que en Estados Unidos. Y, dados los graves problemas que enfrentan dichos programas al sur de la frontera, esto parece poco probable, cuando menos en el corto plazo.

No obstante, una vez analizadas todas las limitaciones, los datos del decenio de los ochenta y principios de los noventa aún hablan en contra de la suposición de que la convergencia de las políticas es una consecuencia inevitable de la integración económica.

EL TLCAN Y EL FUTURO

Como se mencionó al principio, la fuerte tendencia hacia la ratificación del TLCAN está por reiniciar el debate canadiense en torno a las consecuencias de la integración económica. Dicho debate será una repetición del que generó la firma del ALC, aunque las políticas sociales probablemente desempeñarán ahora un papel un poco diferente. La experiencia de los años ochenta y principios de los noventa no da claras muestras de una convergencia en los programas sociales de Canadá y Estados Unidos, o del surgimiento de disputas debido a diferencias en dichas políticas. El foco del debate serán las consecuencias del ALC en el empleo, y sus opositores destacarán el hecho de que la integración económica llevó a la reestructuración de la economía canadiense y a la pérdida de cientos de miles de empleos en la manufactura.²¹ En este contexto, las políticas sociales dejarán de ocupar el centro de la atención y las críticas se dirigirán esencialmente hacia los vínculos indirectos, con el argumento de que un mayor desempleo exacerba la crisis fiscal del Estado y multiplica las peticiones de recorte de los gastos sociales.

La dimensión de Canadá y México en el TLCAN acentuará esta orientación. En el debate en torno al ALC se hablaba de dos naciones con economías, estructuras salariales y niveles de productividad en gran medida comparables, y en dicho contexto las implicaciones comerciales de las diferencias en los programas sociales se consideraban potencialmente importantes. Pero, en el caso de México, las drásticas diferencias que presentan los niveles salariales y sus consecuencias para la ubicación de la actividad manufacturera indudablemente dominarán la discusión, subrayándose la naturaleza indirecta de la así percibida vinculación entre la integración económica y las políticas sociales.

Pero, pese a este probable giro en el debate, la experiencia adquirida durante el primero, respecto a la integración de Norteamérica, seguirá siendo relevante. Las predicciones relativas a la armonización, ya sea en el contexto de un mercado único euro-

²¹ A. Jackson, "A social charter and the NAFTA: a labour perspective", en W.G. Watson, comp., *North American free trade area*, Kingston, John Deutsch Institute, Queen's University, 1991.

peo o del TLCAN, suponen que las futuras decisiones políticas estarán más influidas por la economía internacional que por las políticas internas. Si bien es claro que las presiones internacionales sobre el Estado han aumentado, es importante evitar las interpretaciones deterministas. Toda nación debe ajustarse a las fuertes presiones que emanan de la economía global, pero ésta no dicta la forma en que cada país responde. La política también es moldeada por las políticas internas, y cada nación responderá de manera diferente al mundo cambiante.

Durante los decenios de la posguerra, Canadá y Estados Unidos desarrollaron versiones diferentes del Estado de bienestar, las cuales marcaron diferencias importantes en las estructuras económica, social y política de ambas naciones. En el curso del último decenio, los dos países se han ido ajustando a la compleja economía global, y Canadá ha enfrentado presiones adicionales, producto de la relación bilateral. El resultado ha sido una serie de cambios de orientación en los programas sociales, que han alterado la trayectoria de desarrollo en los dos estados de bienestar. Pero tanto Canadá como Estados Unidos se han adaptado al entorno económico a su manera, siguiendo el ritmo de sus políticas internas. Ello ha producido que las dos naciones sigan caminos diferentes en muchos aspectos del Estado de bienestar. Pese a la creciente globalización de la vida económica, las políticas de cada uno de los estados nacionales mantienen su relevancia social y, en efecto, su papel nunca ha sido más importante.

IV

LA POLÍTICA INTERNA DE ESTADOS UNIDOS

CLINTON Y EL CONGRESO: ESTUDIO PRELIMINAR

GEORGE C. EDWARDS III
Centro de Estudios Presidenciales
Universidad de Texas A&M

El periodo de transición y el primer año de funciones del presidente constituyen la etapa más importante para definir las características y el tono que tendrá la relación entre la Casa Blanca y el Congreso, ya que es el lapso de mayor escrutinio y mayor vulnerabilidad para cometer errores fundamentales. Si se dan los pasos adecuados desde el principio y se evitan las equivocaciones, es posible establecer las bases para una relación de trabajo productiva, pues las acciones que se tomen en ese periodo dejarán una huella duradera. De acuerdo con Max Friedersdorf, anterior jefe de enlace de la Casa Blanca con el Congreso “los enemigos y los errores hechos en la primera semana perseguirán al presidente durante todo su periodo de gobierno”. Por su parte, Stuart Eizenstat comenta: “Creo que la imagen del señor Carter nunca se recuperó de algunos de los primeros errores que cometió.”¹

Este trabajo analiza el posible panorama para las relaciones entre Bill Clinton y el Congreso. Primero abordo el contexto en el que el nuevo presidente llevará a cabo sus funciones, para explorar las oportunidades y los obstáculos presentes en su medio. Después estudio los principales componentes de la estrategia legislativa que Clinton probablemente seguirá.

¹ Citado por Jim Pfiffner, *The strategic Presidency*, Chicago, Dorsey, 1988, p. 137.

POSICIÓN ESTRATÉGICA DE CLINTON

Cuando Bill Clinton preste juramento como presidente, el 20 de enero de 1993, contará con algunas ventajas decisivas para influir sobre el Congreso, pero también enfrentará retos monumentales. Su posición estratégica tiene dos dimensiones que vale la pena analizar, a saber, sus recursos de liderazgo y la libertad para tomar iniciativas políticas.

Recursos de liderazgo

Las armas más útiles con las que cuenta el presidente para influir sobre el Congreso son el apoyo popular y la fuerza de su partido en la Cámara de Representantes y en el Senado.

Apoyo popular

Uno de los principales recursos de los que dispone Clinton frente al Congreso es el apoyo popular, pues a los presidentes que tienen este tipo de respaldo se les facilita ejercer influencia sobre aquél. En una ocasión, un alto funcionario de Ronald Reagan le dijo: "Todo esto tiene como fundamento la idea de que el éxito del presidente depende del apoyo de la población."² A los presidentes con bajos niveles de popularidad en las encuestas les resulta más difícil llevar a cabo sus funciones. Como señaló uno de los asistentes de Carter: "Ningún presidente con una popularidad tan baja como la de éste podría ejercer mucha influencia en la sede del Capitolio."³ Los miembros del mismo y otras personas con poder en Washington observan atentamente dos de los indicadores de apoyo popular al presidente: los mandatos en las elecciones presidenciales y los niveles de popularidad en las encuestas.

² Citado por Sidney Blumenthal, "Marketing the president", *New York Times Magazine*, 13 de septiembre de 1981, p. 110.

³ Citado en "Slings and arrows", *Newsweek*, 31 de julio de 1978, p. 20.

¿Acaso existe un mandato?

Tradicionalmente, los presidentes recién elegidos asumen un mandato del pueblo, dado que la forma más eficaz para establecer los términos del debate y vencer a la oposición es lograr que se perciba que existe un mandato electoral y dar la impresión de que los votantes quieren que se apliquen los programas del ganador. En efecto, los cambios fundamentales en las políticas, como los que se dieron en 1933, 1965 y 1981, casi nunca ocurren sin la existencia de dicho factor.

Los mandatos pueden ser símbolos poderosos en la política estadounidense, pues otorgan más legitimidad y credibilidad a las propuestas del presidente recién elegido. Asimismo, la preocupación por la representación y por la sobrevivencia política aliena a los miembros del Congreso a apoyar al presidente, si sienten que la gente se ha pronunciado.

Los mandatos modifican las premisas de decisión. En 1980, la percepción de que existía un mandato marcó con un estigma la idea de gobierno intervencionista y alentó tanto el mercado desregulado como los enormes presupuestos militares. Ronald Reagan había obtenido una victoria importante incluso antes de que se emitiera el primer voto sobre sus propuestas legislativas.

Bill Clinton no ha sido tan afortunado. Las condiciones que rodearon su victoria electoral debilitaron toda posible afirmación de que hubiera recibido un mandato en favor de políticas específicas:

- Únicamente obtuvo 43% de los votos nacionales.
- Sólo un estado, el de Arkansas, le concedió más de 50% de sus votos.
- Su margen de triunfo sobre el presidente Bush fue apenas de cinco puntos porcentuales.
- Tan solo 24% de la población en edad de votar apoyó a Clinton.

Y, lo que es peor, Clinton quedó en la retaguardia de todos los miembros del Congreso, salvo por unos cuantos, además de que los demócratas perdieron diez escaños en la Cámara de Representantes y no ganaron uno solo en el Senado. Así pues, los republicanos no están en absoluto intimidados. Aún no se cuenta

con los datos necesarios para hacer un análisis definitivo, pero no hay duda de que los votos fueron más en contra del presidente Bush que en favor de Clinton. Según encuestas realizadas a la salida de las casillas, 54% del electorado prefiere una disminución de impuestos y menos servicios,⁴ a una elevación de los impuestos y más servicios, lo que difícilmente concuerda con la política tradicional de los demócratas.

Asimismo, en 1992 faltaron otros factores que pudieron haber propiciado la percepción de que existía un mandato. Por una parte, la prensa no llevó a cabo los análisis hiperbólicos que caracterizaron la cobertura de los resultados electorales de 1980 y, por la otra, debido a que Clinton siempre ocupó el primer lugar en las encuestas realizadas durante todo el periodo posterior a la convención, su victoria no tuvo la ventaja psicológica que da el elemento sorpresa.

No obstante, debemos dar crédito al partido de Clinton, en cuanto a que estaba muy consciente de la naturaleza incierta de su victoria. James Carville, jefe de estrategia de su campaña, respondió de la siguiente manera a una pregunta que le formularon respecto a los mandatos: "Es un término sexista. Yo no sé nada sobre mandatos." Por su parte, Stan Greenberg, responsable de encuestas de Clinton, también reconoció la ausencia de un apoyo popular decidido a propuestas políticas específicas de Clinton.

El presidente electo intentó dar una imagen más positiva de su elección, pero incluso él mismo únicamente pudo hablar de un apoyo general a los cambios, al comentar:

Considero que el mandato evidente de esta elección —que, cabe destacar, fue señalado por el pueblo de Estados Unidos— marcó el fin de la política que se había estado realizando, de fricciones entre el Congreso y la Presidencia, y de señalar culpables y hacer acusaciones. En mi opinión, no cabe la menor duda de que sí hubo un mandato en esta elección.

En cuanto a si tengo un mandato o no, creo que el hecho de haber obtenido una mayoría electoral de cien votos más de los necesarios responde a esa pregunta. Sólo un par de demócratas en este siglo han obtenido un porcentaje de la votación más elevado

⁴ *Voter research and surveys exit polls.*

que éste. Sin embargo, a modo de argumento, puedo citar que Abraham Lincoln, el más grande presidente que hemos tenido, fue electo con menos de 40% de los votos.⁵

No obstante, la elección sí otorgó algunos augurios positivos a Clinton. Los demócratas vencieron a un presidente en funciones, y ésta es sólo la quinta vez en el siglo que algo así sucede (los otros presidentes derrotados fueron Taft, Hoover, Ford y Carter). La orientación de la campaña Clinton-Gore estaba claramente enfocada hacia cambios en las políticas, y es razonable interpretar las votaciones combinadas Clinton-Perot como un mandato general en favor del cambio. El porcentaje de 38% de votos que recibió el presidente Bush fue el más bajo obtenido por un presidente en funciones en ochenta años. Es claro que, como señaló Clinton, la gente desea poner fin a la forma en que se está llevando a cabo la política. Clinton está con los nuevos tiempos.

Sin embargo, la nueva postura estratégica de Clinton no es aquella que le podría permitir tener un peso en las decisiones del Congreso, en cuanto a que éste se declare en favor o en contra de un presidente con manifiesto apoyo de la población. Por lo tanto, una preocupación constante del gobierno de Clinton será obtener el apoyo popular.

En busca del apoyo popular

Tal vez la herramienta fundamental de un líder político sea su capacidad para dirigir a su pueblo, puesto que ello hace que a otras personas con poder les resulte difícil negarse a las demandas legítimas de un presidente que cuenta con el apoyo popular. La aprobación pública casi siempre opera tras bambalinas y determina los límites de lo que el Congreso hará por el presidente o contra él. Una amplia base de apoyo brinda al presidente libertad de acción y debilita las resistencias hacia sus políticas. Asimismo, ofrece protección a los miembros del Congreso para que éstos puedan votar en favor de acciones que, de otra manera, quizá

⁵ Conferencia de prensa efectuada el 12 de noviembre de 1992. "Excerpts from president-elect's news conference in Arkansas", *New York Times*, 13 de noviembre de 1992, p. A8.

rechazarían, ya que en estas circunstancias pueden argumentar que su voto tiene por objeto apoyar al presidente y no así determinada política.

Además, el apoyo popular hace más eficaces los otros recursos de liderazgo del presidente. Cuando éste cuenta con una alta estima del pueblo, se propicia que su partido le responda mejor, que le sea más fácil tener respuesta de la población y que la labor legislativa resulte más eficaz. La aprobación pública es el recurso político que puede transformar más fácilmente una situación de estancamiento entre el presidente y el Congreso en un apoyo a las propuestas legislativas del primero.

A la inversa, la falta de apoyo popular fortalece la resolución de los opositores al presidente y limita el margen dentro del cual se otorga el beneficio de la duda a las políticas presidenciales. Además, una baja popularidad en las encuestas puede alentar los ataques al presidente, deteriorando su ya debilitada posición. Así, por ejemplo, cuando a finales de 1986 la venta de armamento a Irán y la desviación de fondos para los contras se convirtió en *cause célèbre*, cada día fue más aceptado dentro del Congreso y en la prensa el cuestionar las facultades de Ronald Reagan como presidente.

Consciente del reducido apoyo popular con que contaba, Clinton se propuso aumentarlo de inmediato. Pero, debido al enfoque de largo plazo de sus políticas económicas, el presidente electo enfrenta dos dilemas: primero, ¿cómo puede un presidente elegido para un periodo de cuatro años y que ha prometido mejorar la situación, emprender acciones que no darán resultados inmediatos y, al mismo tiempo, conservar el apoyo popular? Para ello se requiere concientizar a los votantes respecto a la difícil situación económica por la que pasa el país y a las expectativas acerca de su presidente. Es necesario que la atención del público se desvíe de las fluctuaciones económicas a corto plazo al crecimiento y prosperidad a largo plazo.

Reconociendo que el liderazgo político es un proceso de educación y convencimiento, el presidente electo empezó a seducir al pueblo, organizando una conferencia económica los días 14 y 15 de noviembre en Little Rock, Arkansas, que fue cuidadosamente planificada. Los economistas que allí hablaron apoyaron

las posturas básicas de Clinton en materia de política económica. Nadie se pronunció en favor de políticas económicas sustentadas en la oferta o en el precepto básico republicano que opta por impuestos bajos y un gobierno pequeño. De la misma manera, casi todos los empresarios asistentes provenían de prósperas compañías en crecimiento, mientras que empresas tales como General Motors o IBM, en las que se han dado despidos masivos, no estuvieron representadas. De igual forma, aunque se expuso un amplio espectro de opiniones, especialmente en lo relativo a comercio internacional, al parecer Clinton y el resto de los expositores se propusieron evitar conflictos entre ellos o tocar puntos de controversia.

El objetivo de la conferencia fue crear un clima político, un consenso nacional sobre el hecho de que la economía actualmente vive un declive estructural y no existe una solución rápida. Asimismo, Clinton quiso dar la imagen de que está comprometido en hallar una solución. No obstante, el objetivo principal fue que la opinión pública creara un ambiente dentro del cual el Congreso esté dispuesto a aprobar cualquier cosa que Clinton proponga.

Resulta difícil evaluar el éxito de la conferencia. Es claro que Clinton logró que se conviniera en que la economía se encuentra en problemas que requieren la atención del gobierno, pero no se habló respecto a un plan específico de recuperación. No obstante, Clinton apareció como un maestro de las sutilezas de la política económica y se reflejó su compromiso total de encontrar soluciones a los problemas económicos.

En términos generales, Clinton ha mejorado su imagen ante el pueblo. Una semana después de resultar elegido, su índice de popularidad, según la encuesta Gallup, subió 9 puntos porcentuales (a 60%), y 53% del público declaró que tenía más confianza en Clinton en ese momento que el día de las elecciones.⁶ Las encuestas también muestran que, desde las elecciones, se ha renovado la confianza de los consumidores respecto a la economía y a la dirección que el país está tomando.⁷

⁶ Encuesta Gallup, 10 y 11 de noviembre de 1992. "Public hopeful Clinton can solve nation's problems", *The Gallup Poll Newservice*, 14 de noviembre de 1992.

⁷ Sylvia Nasar, "East to West, US consumer spirits rise", *New York Times*, 30 de diciembre de 1992, pp. C1 y C2.

Al mismo tiempo, Clinton ya cuenta con un panorama de aquello que debe hacer para intentar dirigir a una población que se encuentra tajantemente dividida. Durante la elección, 46% estaba a favor de la participación del gobierno en “tratar de ayudar a que las empresas creen más empleos y compitan en forma más productiva”, pero 45% se oponía a ello. De igual forma, la opinión también estaba dividida con respecto a la forma en que se debe aplicar el “dividendo para la paz”: 38% quería que se redujera el déficit, 23% proponía que se financiaran programas internos, y 23% deseaba la reducción de los impuestos.⁸ Además, entre los meses de octubre y diciembre hubo un descenso de 20 puntos porcentuales de aquellos que consideraban que la economía era el problema más importante.⁹ De manera que el presidente electo tendrá dificultades en obtener apoyo si la gente piensa que aborda el problema equivocado.

En el cuadro 1 se muestran los votos de la opinión pública respecto a otras propuestas de Clinton. Aquí se observa un claro apoyo para algunas de las acciones que Clinton desea llevar a cabo, mientras que, en el caso de otras, la opinión está dividida o existe oposición de un amplio número de los que votaron por Clinton. Así pues, mantener a la coalición unida va a representar todo un reto.

Más aún, Clinton elevó las expectativas de la población durante su campaña al declarar que contaba con un plan para sanear la economía, por lo que ahora el público tiene grandes esperanzas respecto a la recuperación,¹⁰ y si no logra responder a ellas, su nivel de popularidad caerá en las encuestas. La decepción es una fuerza que la Casa Blanca difícilmente podría combatir.

Por otra parte, existe un límite a la ayuda que el apoyo popular puede brindar a Clinton. Él debe estar consciente de que, si bien el impacto de la aprobación o desaprobación popular es importante para el apoyo que recibirá como presidente por par-

⁸ Encuesta de octubre de 1992 para *Los Angeles Times*, citado en “Opinion outlook”, *National Journal*, 5 de diciembre de 1992, p. 2806.

⁹ Encuestas efectuadas por el Wirthlin Group e incluidas en *The Wirthlin Political Forum*, diciembre de 1992, p.4.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 1-4.

CUADRO 1
Apoyo popular para las propuestas de Clinton
(noviembre de 1992, porcentajes)

<i>Asunto</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Aumentar el impuesto sobre la renta a familias con ingresos superiores a 200 000 \$EU	80	17
Licencias familiares sin pago	75	23
Derogar la prohibición a los empleados de las clínicas que reciben fondos federales de hablar con sus pacientes sobre el aborto	65	33
Derogar la prohibición a las mujeres de participar en combates	55	42
Derogar la prohibición a los homosexuales de ingresar en el ejército	49	45
Prohibir a las empresas que contraten personal permanente durante una huelga	36	57

Fuente: Encuestas Gallup, 10 y 11 de noviembre de 1992. "The jury is out on Clinton's 'mandate for change'", *The Gallup Poll Newservice*, 21 de noviembre de 1992.

te del Congreso, esto sucede al margen de los esfuerzos necesarios para construir una coalición de apoyo a las políticas propuestas. Es decir, sin importar cuánto descienda la popularidad del presidente, éste seguirá teniendo el apoyo de un importante número de senadores y representantes. Y, de manera inversa, independientemente de que logre niveles de aprobación muy elevados, siempre habrá una parte considerable del Congreso que se opondrá a ciertas políticas presidenciales, pues no es de esperar que los miembros del Congreso voten en contra de los

intereses evidentes de los votantes de su distrito o de los elementos fundamentales de su ideología, tan solo por deferencia a un mandatario que goza de fuerte apoyo popular. La aprobación pública brinda poder de influencia al presidente, pero no le da el control total.¹¹

La fuerza del partido del presidente en el Congreso

Un segundo recurso importante de liderazgo del que dispone un presidente es la fuerza de su partido dentro del Congreso. Así, Clinton cuenta con la ventaja de 14 escaños que tienen los demócratas en el Senado y 82 en la Cámara de Representantes. Pero, como siempre ocurre a los presidentes demócratas, la pregunta que surge ahora es si los demócratas actuarán de manera cohesiva. En este sentido, Clinton tiene motivos para ser optimista, pero también razones para preocuparse.

Los demócratas

Por una parte, los demócratas están felices de tener, al fin, a uno de los suyos en la Casa Blanca y han declarado estar ansiosos de cooperar con el presidente. Los 19 presidentes de comités que regresaron al Congreso enviaron una carta a Clinton, al día siguiente de la elección, comprometiéndose a brindarle su apoyo. El representante Daniel Rostenkowski, presidente del Comité de Medios y Arbitrios, le expresó: “Usted envíe las propuestas y yo las respaldaré”; y por su parte, el senador Daniel Patrick Moynihan, nuevo presidente del Comité de Finanzas del Senado, declaró: “Lo más importante para mí, al tomar este cargo [...] es poder lograr que se apruebe la agenda del presidente.”¹²

Los líderes demócratas del Congreso han estado en estrecho contacto con el equipo de Clinton, para ofrecerle su apoyo y comparar los programas de trabajo, tanto durante la campaña

¹¹ George C. Edwards III, *At the margins: presidential influence in Congress*, New Haven, Yale University Press, caps. 6 y 7.

¹² Citado en “Recasting Senate finance: Moynihan to take helm”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 12 de diciembre de 1992, p. 3796.

como después. El líder mayoritario del Senado, George Mitchell, anunció que cuando Clinton y el vicepresidente electo, Al Gore, inicien sus contactos con el Congreso, encontrarán: "un salón repleto de amigos, y no personas hostiles a quienes primero deban sensibilizar e intentar hacer sus amigos. Aquí hay gente que los conoce personalmente, que siente simpatía por ellos, los respeta y desea trabajar junto a ellos."¹³

Otra ventaja con la que cuenta Clinton es el ansia del Congreso por demostrar que el gobierno puede funcionar. En palabras del vicepresidente, Walter Mondale, quien comparó el Congreso de 1993 con el que Jimmy Carter tuvo que enfrentar en 1977: "Ésta es una institución mucho más depurada. Es claro que este Congreso tiene mayores presiones para resolver y hacer que el gobierno funcione, en comparación con el Congreso que Carter tuvo que enfrentar en 1977. La gente quiere acción."¹⁴

Además de esto, las premisas políticas básicas de Clinton son congruentes con las de la mayoría de los miembros del Congreso. La idea de que el gobierno no lo puede hacer todo y que los gastos se deben mantener bajo control es ahora un concepto mucho más arraigado en la cultura del Congreso que durante los años en que Carter fue presidente. Cuando éste hablaba de límites, sus palabras con frecuencia eran ignoradas, en tanto que para Clinton la situación es mucho más fácil.

Por otra parte, las diferencias entre los demócratas no han desaparecido. Esto fue evidente durante la lucha interna que sostuvieron para nombrar al representante de Comercio de Estados Unidos. Finalmente, dicho cargo fue asignado al presidente de campaña, Mickey Kantor, en lugar de a una persona con opiniones articuladas. Las facciones dentro del partido representan, cuando menos, cuatro enfoques distintos en materia de comercio exterior: 1) ayudar a los trabajadores estadounidenses de las industrias más afectadas, mediante restricciones a las importaciones; 2) subsidiar las exportaciones de las compañías estadounidenses de alta tecnología; 3) ampliar los programas gubernamentales

¹³ Citado en "Democrats dress for dance with new administration", *ibidem*, 14 de noviembre de 1992, p. 3620.

¹⁴ *Ibidem*, p. 3622.

mentales de capacitación de los trabajadores, y construir enlaces de transporte y comunicación; y 4) proteger el ambiente y los empleos, exigiendo a los socios comerciales de Estados Unidos que satisfagan ciertas normas y prohibiendo la producción con menores costos de las empresas que no invierten en equipos para el control de la contaminación. La conciliación de estos puntos de vista no será tarea fácil.

Otro obstáculo para lograr la unidad del partido es el surgido por el cambio de estatus de sus miembros, pues así como haber recuperado el poder puede ser un incentivo para la unión en el partido, tener que compartirlo puede provocar fricciones entre ellos. Cuando un partido que ha sido mayoritario en el Congreso vuelve a la Casa Blanca, generalmente el comité y los líderes de dicho partido pierden influencia, pues se anticipa que éstos seguirán la ruta que les marque el presidente respecto a los problemas fundamentales. Esto puede crear tensiones dentro del partido y provocar que sea más difícil mantener la disciplina.¹⁵ Como declaró un asistente superior de la Casa Blanca durante el gobierno de Carter:

Existe una falta de cohesión entre los miembros demócratas en el Congreso, cuyo origen se puede rastrear hasta los años de Nixon-Ford, cuando ellos tomaban sus propias decisiones y tenían su propia agenda. Tales hábitos se han arraigado profundamente. Algunos miembros se ven a sí mismos estrictamente como jefes de Estado, secretarios de la Tesorería, de Estado o de Agricultura.¹⁶

Clinton contará con algunos aliados naturales, como son, por ejemplo, el Consejo de Dirección Demócrata (Democratic Leadership Council, DLC) y el Foro Demócrata Conservador (Conservative Democratic Forum, CDF), cuyas posiciones políticas generalmente coinciden con las suyas. El DLC, una organización integrada por funcionarios por elección, locales, estatales y nacionales moderados, probablemente se convierta en el puntal

¹⁵ Véase Jimmy Carter, *Keeping faith: memoirs of a president*, Nueva York, Bantam, 1982, p. 71.

¹⁶ Citado por Dom Bonafede, "The strained relationship", *National Journal*, 19 de mayo de 1979, p. 830.

de apoyo al presidente en el Congreso. Clinton colaboró en su fundación en 1985 y ocupó su presidencia en los años de 1990 y 1991. Entre los miembros del DLC se encuentran el líder mayoritario de la Cámara de Representantes, Gephardt, y el nuevo encargado de la disciplina, John Breaux.

Asimismo, es muy probable que el CDF se alíe con Clinton. El representante Charles W. Stenholm, de Texas, coordinador del foro, declaró: "Tengo la impresión de que estaremos sustancialmente de acuerdo con el nuevo presidente, en materia de asuntos fiscales y de servicios de salud."¹⁷

No obstante, para que sea aceptada alguna ley fundamental, Clinton tendrá que ir más allá de su base e integrar coaliciones más amplias dentro y, posiblemente, fuera del Partido Demócrata. Asuntos tales como las licencias familiares, el aborto, los derechos de los homosexuales y la protección del medio ambiente son temas respecto a los cuales los miembros liberales del Congreso están presionando para que se lleven a cabo acciones de mayor alcance de las que tal vez Clinton esté dispuesto a realizar. La reforma de los servicios de salud podría ser particularmente problemática, pues existe una división entre aquellos que desean que se reduzca al mínimo la intervención del gobierno y aquellos que buscan que éste desempeñe un papel más enérgico. Asimismo, el gasto en defensa es otra área de probable conflicto, sobre la que los liberales posiblemente presionarán para que se hagan más recortes de los que Clinton desea. Las manifestaciones de protesta realizadas el mes de octubre por los estudiantes de los programas de posgrado en trabajo social, a lo largo del país, y en las que se pronunciaron en favor de mayores subvenciones para las personas que viven de la asistencia pública (en contra de la orientación de Clinton, tendiente a elevar los esfuerzos para que éstas empiecen a trabajar), es otro indicador más de los obstáculos que quizá tendrá que enfrentar el presidente, dentro de su propio partido.

¹⁷ Citado por Graeme Browning, "Teaming up", *National Journal*, 5 de diciembre de 1992, p. 2773.

Los republicanos

Como demócrata moderado, Bill Clinton necesitará una coalición centrista, y en el Senado tiene una buena oportunidad de obtener el apoyo de entre seis y ocho republicanos, incluyendo a los senadores Chafee, Jeffords, Cohen, Durenberger, Hatfield, Packwood, Specter y D'Amato. Sin embargo, no logrará sus votos si concede demasiado terreno a los liberales, cuyo número aumentó en el Senado. Así, por ejemplo, las senadoras Carol Moseley Braun, de Illinois, y Patty Murray, de Washington, son más liberales que los hombres a los que sustituyeron, a saber, Alan Dixon y Brock Adams. Los liberales dominan la junta de dirigentes (*caucus*) de la Cámara de Representantes y los conservadores controlan firmemente la facción republicana. Allí, Clinton obtendrá muy pocos votos adicionales de los republicanos.

En general, éstos no van a tomar con tranquilidad el hecho de estar en la oposición. Como declaró el senador Phil Gramm: "El triunfo presidencial de Bill Clinton es un importante factor de unión para nosotros."¹⁸ Los republicanos de la Cámara de Representantes también se están preparando para el combate. El líder de la minoría, Robert Michell, señaló que, con un demócrata en la Casa Blanca, él intentará tomar una actitud más firme: "Seremos una fuerza combativa muy enérgica."¹⁹ Y atrás de Michell estará un equipo decididamente activo y de derecha, dirigido por el secretario republicano, Newt Gingrich, quien declaró: "Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado verán un partido más activo."²⁰

La junta de los dirigentes republicanos de la Cámara de Representantes aprobó una norma con el objeto de evitar que los miembros moderados conspiren con los demócratas para ofrecer "mociones complacientes" que puedan obstaculizar a los republicanos conservadores la presentación de sus propias propuestas. Además, dieron a los dirigentes del partido mayor

¹⁸ "Soon to loose White House clout, republicans rethink strategy", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 14 de noviembre de 1992, p. 3625.

¹⁹ Citado en "GOP moderates take a hit in caucus elections", *ibidem*, 12 de diciembre de 1992, p. 3781.

²⁰ *Ibidem*.

dominio sobre los miembros de más peso del Comité Republicano, al exigirles que trabajen de cerca con los dirigentes en la elaboración de los planes escritos relativos a los asuntos fundamentales.

Margen de acción en políticas públicas

Los recursos de liderazgo no son el único reto de Bill Clinton, ya que también tiene serias restricciones para la toma de iniciativas políticas. El primer obstáculo del nuevo presidente es el problema del déficit presupuestario. Existen escasos recursos inactivos con los cuales pueda emprender iniciativas políticas, lo que debilita las posibilidades de dar cumplimiento a las promesas hechas durante la campaña.

Y el déficit no sólo limita las alternativas políticas del presidente, sino que también ocupará un lugar preponderante en su agenda, especialmente luego de que Ross Perot enfatizó el problema del déficit durante su campaña presidencial. Al día siguiente de que Bill Clinton entre en funciones, deberá decidir si se regresará a un objetivo fijo sobre el déficit, de Gramm-Rudman, lo que presenta el riesgo de que se haga un recorte tajante del gasto en octubre de 1993 (y un proyecto de ley conciliatorio para ponerlo en acción), o si se mantendrá el actual proceso de reforzamiento del presupuesto, que en efecto permite al Congreso quedar al margen de los factores económicos que están más allá de su control. Cualquiera de estas dos opciones suscitará críticas y oposición.

En teoría, el presidente podría reducir el gasto sobre los programas existentes, a fin de obtener recursos para los nuevos. No obstante, esto resulta sumamente difícil, pues la mayor parte del presupuesto se encuentra bajo el rubro de "no modificables". Las políticas que caen dentro de esta categoría incluyen desde la seguridad social hasta pagos de la deuda interna, y existe poco apoyo en favor de que se reduzcan. Ya Ronald Reagan hizo todo los recortes que eran políticamente viables a los programas políticos internos "discrecionales". Con esto, no queda sino el presupuesto para la defensa, al cual ya se ha planeado hacer mayores

reducciones y promete convertirse en un campo de batalla, no solamente entre los partidos, sino también entre Clinton y los demócratas liberales.

Es probable que el déficit constituya una fuente constante de problemas políticos para el presidente. Aun antes de entrar en funciones, Clinton ha empezado a dar marcha atrás respecto a su promesa de recortar los impuestos aplicados a la clase media y reducir en 50% el déficit, para 1997. Y también está en duda si se aplicarán recursos a obras públicas, a fin de lograr un estímulo económico a corto plazo. Pero el presidente electo aún desea destinar fondos a políticas que propicien el crecimiento económico a largo plazo, y éste deberá contribuir a la disminución del déficit con el paso del tiempo. Sin embargo, a corto plazo, dicho gasto también aumentará el déficit. Para alentar la inversión privada, el presidente necesita disminuir el déficit con el fin de dar un respiro al capital y mantener bajas las tasas de interés; pero la reducción del déficit requiere recortes al consumo y esto irrita tanto a los liberales como a los grupos de interés dentro de su coalición. La resolución de este dilema exigirá todas las habilidades políticas de las que ha hecho alarde Clinton.

LA ESTRATEGIA LEGISLATIVA DE CLINTON

Aunque algunos comentaristas políticos han insinuado que lo único que el presidente tiene que hacer para obtener apoyo del Congreso es buscar en su inventario de capacidades de liderazgo y elegir el método de persuasión más eficaz, tal sugerencia es ingenua. Las interacciones legislativas por sí solas no llevan a uno muy lejos. La postura estratégica del presidente domina las relaciones ejecutivas y legislativas.

Un liderazgo exitoso en el Congreso no es resultado de un jefe del Ejecutivo dominante del folklore político, que reestructura los contornos del panorama político alterando su posición estratégica para cimentar el camino hacia el cambio. Más que crear las condiciones para realizar modificaciones de importancia, un líder capaz es un propiciador menos visible, que trabaja al margen de la coalición, para construir, identificar y explotar las

oportunidades que presenta una configuración favorable de las fuerzas políticas.²¹

Aunque esto no es de ninguna manera el ideal, podemos ser moderadamente optimistas ante las perspectivas que ofrece un presidente que actúa en un ambiente estratégico como el de Bill Clinton. El punto es cómo intentará explotar su oportunidad para dirigir.

Definición de la agenda

Un elemento importante de la estrategia legislativa de un presidente es la definición de la agenda del Congreso, y un factor fundamental para esto es establecer prioridades entre las propuestas legislativas, pues si el presidente no logra enfocar la atención del Congreso hacia sus programas prioritarios es posible que éstos se pierdan en el complejo y sobrecargado proceso legislativo. La definición de prioridades también es importante puesto que la Casa Blanca sólo puede hacer un cabildeo efectivo de unos cuantos proyectos de ley, cada vez. Asimismo, el capital político del presidente está inevitablemente limitado, y tenderá a enfocarlo hacia los problemas más relevantes para él.

Resulta particularmente importante establecer las prioridades con claridad durante el primer año de funciones, cuando la influencia presidencial en el Congreso es mayor, ya que existe la posibilidad de que después del periodo de transición surjan otros temas en la agenda. Al principio de su gobierno, el presidente puede abstenerse de abordar el espectro completo de los problemas nacionales, cosa que le será imposible durante el resto de los cuatro años de mandato. Además, el Congreso tiene capacidad suficiente para elaborar su propia agenda.

Con una agenda reducida, resulta más sencillo definir las prioridades legislativas. No obstante, la de Bill Clinton es muy amplia, además de que los demócratas tienen toda una lista de

²¹ Para mayor explicación sobre este punto, véase George C. Edwards III, *At the margins: presidential leadership of Congress and the Presidency*, New Haven, Yale University Press, 1989.

iniciativas, congeladas por George Bush. Esto hará que la agenda de Clinton se vea confrontada, el 20 de enero, con “asuntos viejos” que incluyen desde las licencias familiares y médicas hasta el registro de votantes móviles.

Sin embargo, Clinton ha aprendido de los errores de Jimmy Carter, quien sobrecargó su agenda y desperdió capital político en problemas de baja prioridad. Clinton intentará enfocar la atención solamente hacia unos cuantos asuntos prioritarios. El éxito que logre será resultado, hasta cierto punto, del grado en que las crisis internacionales desvíen su atención, energía y recursos, así como las del Congreso.

El nuevo presidente también tratará de evitar otro error que cometió Carter, a saber, malgastar muy rápido el capital político enemistándose con demócratas que desempeñan un papel clave. Para evitar irritarlos, Clinton ya ha comenzado a dar marcha atrás en problemas tan polémicos como el recorte del personal del Congreso, el establecimiento de normas más elevadas para el mejoramiento de la gasolina, el derogar la prohibición de que los homosexuales ingresen al ejército y el dar un veto por línea al presidente (*line-item veto*).

Acciones rápidas

Además de definir las prioridades, el presidente debería estar preparado para tomar acciones rápidas, con el objeto de explotar la atmósfera de “luna de miel” que caracteriza a este periodo inicial. Las propuestas que se hacen durante el primer año en funciones tienen más oportunidad de ser aprobadas por el Congreso que las que se envían al Capitolio más tarde.²² Al respecto, Lyndon Johnson expresó lo siguiente: “Durante el primer año es necesario dar todo lo que uno tiene [...] Sólo te tratan bien durante un año.”²³

²² Paul C. Light, “Passing nonincremental policy: presidential influence in Congress, Kennedy to Carter”, *Congress and the Presidency*, núm. 9, otoño de 1981, pp. 61-82.

²³ Citado por Harry McPherson, *A political education*, Boston, Little Brown, 1972, p. 268.

Clinton está decidido a sacarle el mayor partido posible al ímpetu que derive de su toma de posesión. Ha prometido tener lista la legislación para mejorar la economía y proponer un amplio paquete de servicios de salud, dentro de sus primeros cien días de gobierno. También es probable que apoye acciones inmediatas respecto a otras medidas, incluyendo las licencias familiares y médicas, y el registro de votantes móviles. Más adelante abordará los problemas de las reformas al programa de asistencia pública, de normas más estrictas para la protección del ambiente y la ampliación del acceso a la educación superior y vocacional.

La combinación de la legislación y la acción discrecional de la Presidencia lograrán un enorme cambio en las políticas sobre el aborto. Clinton derogará la disposición que prohíbe sugerir la opción del aborto en 4 000 clínicas que reciben fondos federales, apoyará la asignación de fondos federales para que las mujeres de bajos recursos puedan abortar, derogará la moratoria para el uso de tejido fetal en las investigaciones médicas, abolirá la prohibición del aborto en los hospitales militares que se encuentran en el extranjero y revocará las restricciones para ayudar a las organizaciones extranjeras que brindan servicios de aborto, consultas o remisiones. Asimismo, apoyará el proyecto de ley del programa reautorizado de planificación familiar.

Orientación hacia el Congreso

La posibilidad de fomentar una relación de trabajo a largo plazo con el Congreso requiere una orientación en la que haya respeto al papel legítimo del mismo en el proceso de elaboración de políticas, así como mostrar cortesía hacia sus miembros individuales. Lo recomendable es que el presidente evite las provocaciones y las confrontaciones innecesarias. Consultar con los miembros del Congreso es el camino más seguro para demostrarle respeto y construir puentes de enlace con él, pues los miembros del Poder Legislativo suelen irritarse mucho si no se les toma en cuenta.

Bill Clinton ha trabajado con ahínco para crear una atmósfera de cooperación y buena voluntad y para abrir los canales de

comunicación entre los dos extremos de la avenida Pennsylvania. De una forma abierta, Clinton ha cortejado a los líderes demócratas del Congreso, invitando al señor Foley, presidente de la Cámara de Representantes, al representante Gephardt y al senador Michell, a la reunión en Little Rock, los días 15 y 16 de noviembre. Su primer viaje a Washington como presidente electo lo realizó el 18 y 19 de noviembre, y entonces prometió mantener “la puerta abierta” y una “comunicación constante”.²⁴

Desayunó con los líderes demócratas y después comió con los dirigentes de ambos partidos. También se entrevistó con el senador Robert Byrd, presidente del Comité de Consignaciones del Senado, así como con el representante Rostenkowski y con John Dingell, presidente del Comité de Energía y Comercio de la Cámara, quienes tienen jurisdicción sobre los problemas de alta prioridad, relativos a la salud y a la economía. Después se entrevistó con el líder de la minoría del Senado, Robert Dole, y con el líder de la minoría de la Cámara de Representantes, Robert Michell.

El 8 de diciembre, Clinton regresó al Capitolio para reunirse con los demócratas de la Cámara de Representantes y el Senado, y pidió de forma reiterada que se cree un vínculo de trabajo estrecho entre el Ejecutivo y el Legislativo. “Necesito que exista una sociedad con el Congreso”, declaró, “y he extendido la mano como fuerza para crear el cambio dentro de esa sociedad.”²⁵

Clinton ganó puntos al expresar a los demócratas de la Cámara que él asumiría su parte de culpa, y no sólo la gloria, y asimismo cuando aseguró a los presidentes de comités del Senado que solamente tendría éxito si el Congreso daba una buena impresión, de manera que no tenía intención de entablar pleitos innecesarios con el mismo. Se comentó que a los legisladores demócratas les impresionó el hecho de que Clinton parecía conocer a todos por su nombre, incluyendo a los nuevos, así como su capacidad para hablar con soltura y en detalle de problemas muy complejos.

²⁴ “Congress hails cooperation”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 21 de noviembre de 1992, p. 3686.

²⁵ Citado en “When it’s time to choose sides, Clinton picks from home team”, *ibidem*, 12 de diciembre de 1992, p. 3783.

Durante estas visitas, Clinton recibió numerosas expresiones de disposición para cooperar, pero no resolvió ningún desacuerdo fundamental. Su objetivo era aceitar los engranajes para que las ruedas de la legislación giren con más suavidad. Cabe esperar que Clinton siga siendo un líder que se hace cargo personalmente de los asuntos, de acuerdo con la imagen que mostró como gobernador, según un cabildeo personal realizado entre los miembros del Poder Legislativo. Clinton prometió que él mismo se encargaría de negociar la legislación sobre asistencia a la salud,²⁶ por lo que lo veremos participando en el proceso legislativo.

CONCLUSIÓN

Aunque el periodo de "luna de miel" pueda ser más un ritual que una aventura amorosa, éste ofrece la mejor oportunidad para que el presidente se afirme como líder del Congreso y obtenga apoyo de éste para sus propuestas políticas más importantes. La historia ha brindado a Clinton un entorno razonablemente favorable para dirigir el Congreso, y ahora depende de él aprovecharlo eficazmente.

Al parecer, Clinton va por buen camino, pero hay una serie de peligros latentes que debe evitar. Como hemos visto, existe un importante potencial de división dentro del Partido Demócrata. La forma en que Clinton aborde este problema puede ser la clave para su éxito. Aunque los demócratas del Congreso lo admiran, en el fondo su atracción hacia el nuevo presidente es semejante a un matrimonio de conveniencia, que, en este caso, es de índole política. Como lo expresó un importante demócrata de la Cámara de Representantes, la duración de los compromisos de los demócratas para colaborar con Clinton depende en gran medida "de su capacidad para lograr que el pueblo de Estados Unidos lo apoye".²⁷

Para mantener el apoyo popular, Clinton debe evitar el peligro de dar la impresión de que quiere complacer a todos y de que

²⁶ *Ibidem*, p. 3793.

²⁷ *Ibidem*.

sus compromisos políticos y propuestas no fueron sino palabras huecas. La atmósfera del día de su toma de posesión es favorable, pero aún no se ha olvidado su imagen de "Willie el seductor", como tampoco el descontento del pueblo respecto a la política que se había estado llevando a cabo. Si el nuevo presidente da la impresión de ser demasiado "político", la prensa tendrá armas para enturbiar el gobierno de Clinton.

Bill Clinton enfrenta, asimismo, el problema de mantener las expectativas del pueblo en un nivel lo suficientemente alto como para que el Congreso, la burocracia y la prensa teman obstruir sus objetivos como presidente y, de manera simultánea, moderar tales expectativas para acercarlas a lo que en realidad se puede lograr. Repito, si retrocede con demasiada frecuencia, dará una impresión de cinismo y despertará una respuesta negativa. Sin embargo, las promesas hechas durante la campaña están siendo modificadas con rapidez en este comienzo del periodo, por lo que necesitará gran capacidad para manejar tal situación.

Otro reto que enfrenta Clinton es convencer al público para que apoye las mejoras económicas estructurales de largo plazo, cuando lo que la gente desea es una satisfacción a corto plazo. A este respecto, le ayudará el mejoramiento de la economía en esta próxima primavera, y una depresión económica dificultará que se toleren los gastos a corto plazo. Al mismo tiempo, la organización creada recientemente por Perot mantendrá la presión sobre el presidente para que disminuya el déficit.

Bienvenido a Washington, señor presidente.

V

APÉNDICE

**MESA REDONDA EN
EL COLEGIO DE MÉXICO.
“EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE:
PROCESO DE NEGOCIACIÓN”**

Soledad Loeza

Recapitulación

Hace cerca de un año, el Centro de Estudios Internacionales y el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California organizaron una mesa redonda como la que hoy nos reúne, con el propósito de hablar sobre las ventajas o desventajas que presentaría un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. En ese entonces, el tema se planteaba apenas como una posibilidad, como una alternativa que el gobierno mexicano empezaba a considerar en su búsqueda de un nuevo modelo económico. En ese entonces, también, abordamos el tema de la deseabilidad de un acuerdo de esa naturaleza. La discusión fue, por consiguiente, general y limitada: general, porque apenas se lanzaba el debate a propósito de mecanismos y objetivos; limitada, por ejemplo, porque no fue sino meses después cuando empezó a discutirse la inclusión de Canadá en las negociaciones.

Entonces, como ahora, contamos con la presencia de representantes del medio empresarial, de la academia y del sector público, y los invitamos, hoy también, a participar en el análisis de un tema que nos afectará a todos, en el corto y largo plazo. Quiero destacar que, en esta ocasión, contamos además con la presencia de diplomáticos, y subrayo la asistencia, que mucho

agradezco, del embajador de Estados Unidos, John D. Negroponte.

Hasta ahora ha quedado determinado ya, como lo vimos con el voto de la Cámara de Representantes y del Senado estadounidenses, que se inicia un proceso de negociación entre México y Estados Unidos, por lo pronto, y probablemente también con Canadá. La discusión de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) no es ya algo que esté en debate sino un proceso que ha comenzado, aunque aún no se haya firmado; es un proceso largo que llevará a continuas y constantes negociaciones.

Algunas de las preguntas que se plantearon hace un año siguen pendientes. Por ejemplo, ¿cómo se va a llevar a cabo esa negociación? ¿Cuáles son las posiciones mexicanas? ¿Cuáles son los temas de la agenda de negociaciones? Otras preguntas se refieren a los equipos negociadores: ¿cuál es su capacidad? Ciertos temas que fueron mencionados hace un año ya han sido descartados. Así, por ejemplo, entonces hablábamos de la necesidad de discutir (en caso de que se planteara un TLCAN) lo relativo a la mano de obra. Hoy, aparentemente, ese tema ha sido descartado.

Tengo la impresión de que entre el año pasado y ahora ha habido una suerte de depuración de la discusión en torno al TLCAN. Hace un año, las preocupaciones de orden político, derivadas de la asimetría entre Estados Unidos y México, dominaban la discusión; hoy, esos argumentos se han desvanecido. En los últimos meses, la discusión se ha concentrado en los aspectos propiamente económicos del Tratado.

Para iniciar el debate de esta mañana, invito a los participantes a que planteen sus preguntas y sus posibles respuestas en torno a la que parece ser la gran cuestión de estos momentos: ¿cómo nos organizamos para el libre comercio?

Muchas gracias. Le doy la palabra a Gabriel Székely.

Gabriel Székely

Muchas gracias, Soledad Loaeza. Estamos muy contentos de que haya sido posible organizar, por segundo año consecutivo, un esfuerzo conjunto de esta magnitud entre El Colegio de México

y el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego.

Actualmente, el debate sobre el libre comercio puede conducirse a lo largo de dos diferentes líneas de reflexión. Una la apuntaba Soledad Loaeza y guía muchas de las reuniones de estadounidenses, mexicanos y canadienses: los aspectos técnicos de las negociaciones que están por comenzar. La discusión se centra en los diversos sectores que habrá que definir, en las mutuas concesiones que llevarán a un acuerdo exitoso. En la Universidad de California nos preocupa más otro tipo de discusión, que queremos presentar como una visión complementaria a la que podemos referirnos: a nosotros nos interesa vislumbrar lo que queremos, en el supuesto de que en unos años (cinco o diez) se haya puesto en práctica el TLCAN, con una serie de objetivos. Es decir, lo que hay que discutir es cuál es la meta final que buscamos y cómo llegar a ella de la manera más efectiva.

La breve presentación que sigue pretende mirar hacia el futuro, bajo el supuesto de que se negociará un TLCAN entre los tres países, el cual será aprobado por el Poder Legislativo de cada uno de ellos. Para presentar mi argumento, quiero antes llamar la atención sobre el contexto en que se lleva a cabo el seminario de hoy. Hace muy pocos días, en el Congreso de Estados Unidos se concedió autoridad al presidente Bush para negociar, mediante el procedimiento de "vía rápida", un TLCAN con México y Canadá. Quiero subrayar el significado de que el proceso de negociaciones ha estado sujeto a la decisión del Congreso de Estados Unidos en relación con el otorgamiento de esta autoridad. Ni México ni el tema del TLCAN discutido ahora son únicos en este sentido, no son una excepción. En el mundo de hoy, el Congreso estadounidense, a diferencia de los parlamentos y congresos de otros países, tiene una posición privilegiada por su capacidad para determinar siquiera la iniciación de un proceso de negociaciones. La historia de la lucha entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en Estados Unidos, por la determinación de las áreas respectivas de mayor influencia, es larga. Esta lucha se ha intensificado fundamentalmente, ahora que el partido en la oposición (el demócrata) tiene pocas perspectivas de llegar a la Casa Blanca en el futuro cercano. La autoridad del Legislati-

vo estadounidense es todavía más importante si recordamos que los representantes de Gran Bretaña o de Francia, en el GATT, por ejemplo, cuando negocian con sus contrapartes estadounidenses no tienen que consultar con su parlamento o con su asamblea el inicio de negociaciones o su desarrollo. El problema no es sólo que el Congreso de Estados Unidos tenga esta posición de poder poco usual en relación con otros países, sino también el hecho de que en Estados Unidos hay una variedad de agencias gubernamentales que influyen sobre la posición final de su gobierno: la Comisión Internacional de Comercio, la oficina del representante de Comercio de Estados Unidos, el Departamento de Comercio, el de Agricultura y el *staff* de la Casa Blanca, entre otras. Los países que, como Canadá y México, intentan influir sobre el proceso de decisiones en Estados Unidos, se encuentran en desventaja porque durante el proceso de negociaciones tienen que atender a todas estas instancias gubernamentales. A la inversa, en el caso de México, e incluso en el de Canadá con algunas excepciones por su sistema federal, es relativamente fácil para los negociadores estadounidenses encontrarse con sus contrapartes y llegar a una decisión, sin tener que hacer este esfuerzo múltiple de atender a varias instancias institucionales.

En este momento, debemos pensar en la creación de ciertas instituciones trilaterales que permitan identificar las oportunidades y problemas que surjan cuando se ponga en práctica el TLCAN. El reto que enfrentamos mexicanos, estadounidenses y canadienses es empezar a identificar las áreas en las que serán necesarias estas instituciones trilaterales, y en qué aspecto deben involucrar a los gobiernos. La experiencia de integración de otras zonas enseña que son ciertos actores de la sociedad, organismos no gubernamentales, los que muchas veces ejercen el liderazgo en las discusiones. Debemos atender a esta distinción entre aquellos temas o momentos en los que sólo deben participar los gobiernos, y otros casos pertinentes sólo para instituciones de la sociedad, o bien, de manera conjunta, para ambos sectores. Por último, quiero apuntar que una de las metas a largo plazo del TLCAN debe ser lograr un acuerdo que ofrezca beneficios a la mayoría de la población de cada uno de los tres países de América del Norte.

Gustavo Vega Cánovas

Para abundar en torno a la intención de esta nueva mesa redonda, organizada escasamente setenta y dos horas después de que el Congreso de Estados Unidos aprobara el procedimiento de “vía rápida”, también pensamos que era necesario hacer una síntesis de los temas que han provocado preocupación a propósito de los avances de la negociación.

Por ejemplo, en un primer momento se hablaba en México de la necesidad de llegar a un acuerdo de libre comercio bilateral, y también de la posibilidad de incluir a un tercer país, como sería Canadá, un país que ya había firmado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. ¿Qué implicaba el hecho de que hubiera un tercer país en la negociación? ¿Cómo se procedería en una negociación con nuestro principal mercado, con nuestro principal socio comercial? ¿Cómo debería llevarse a cabo la negociación o qué tipo de opciones habría para iniciarla con un tercer país? ¿En qué medida el hecho de que hubiera ya un acuerdo implicaba la necesidad de comenzar, por ejemplo, a partir de los temas de dicho acuerdo previo, para elaborar a partir de allí y avanzar hacia procesos más amplios? ¿En qué medida el TLCAN podría hacer a un lado el ya existente, de modo que se iniciaran nuevas negociaciones separadas con cada uno de los dos países?

La experiencia previa del proceso de negociación ha llevado a la creación de una serie de instancias, instituciones y mecanismos de consulta relativamente novedosos en la historia de la política económica internacional de México. Se ha creado, por ejemplo, la Coordinadora de Organismos Empresariales, como un mecanismo mediante el cual se consultará al gobierno y se avanzará en la identificación de aquellos sectores y productos en los cuales el país tendría posibilidad de ser competitivo.

En esta segunda mesa redonda podríamos tratar de responder a preguntas como éstas: ¿cómo ha avanzado el proceso de negociación y de consulta entre los diversos sectores productivos y el gobierno federal para identificar los sectores en los cuales el país, por ejemplo, tiene competitividad frente al exterior? ¿Cuáles han sido los resultados de la identificación de los posi-

bles sectores débiles y qué tipo de estrategias se piensa utilizar para protegerlos? ¿Existe ya alguna idea clara de los temas sustantivos que se busca discutir en el TLCAN, derivados precisamente de ese proceso consultivo? Desde el inicio de la negociación se habló de que se buscarían mecanismos de defensa o de ajuste para los sectores que así lo requirieran; ¿cuáles son los periodos de transición necesarios para enfrentar la liberación plena?

Se ha hablado también de que el proceso de consulta y negociación entre los sectores productivos y el gobierno ha sido importante precisamente para empezar a identificar el tipo de reglas de origen que van a guiar al TLCAN, quizá las reglas técnicas más importantes del mismo. Es conveniente preguntar aquí al doctor Zabludovsky y a todos los participantes si tienen alguna idea acerca del tipo de reglas de origen. En Estados Unidos se ha expresado, por ejemplo, la preocupación de que México se convierta en una plataforma de exportación que desvirtúe la idea de un acuerdo de libre comercio.

Otro tema que consideramos importante es: ¿seguirán siendo las instituciones de consulta hasta ahora establecidas el único mecanismo para poner en práctica un TLCAN, o habrá necesidad de otro tipo de instituciones? En el caso de Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, la institución clave que se estableció para la ejecución del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) fue la Comisión de Comercio Internacional, formada por diversas secretarías de Estado, a la cabeza de las cuales se encuentra la Secretaría de Comercio. Pero, a la vez, también en el ALC se establecieron mecanismos específicos, como por ejemplo en los capítulos 18 y 19, para llevar a cabo los términos del ALC y resolver cualquier tipo de disputa y controversia que surja respecto a la interpretación del mismo. La pregunta es: ¿qué tipo de institución se piensa establecer en el TLCAN? En el caso de Canadá y Estados Unidos, el capítulo 19 establece páneles para la resolución de las controversias que surjan de la aplicación de leyes de competencia desleal o *anti-dumping*. Este tipo de leyes revistieron gran importancia, porque se considera que constituyen el medio para que grupos de interés en Estados Unidos puedan fácilmente impedir las exportaciones de otros países. Creo que estas leyes, por ejemplo, o la disciplina en el uso de las mismas, eran uno de los principales objetivos de

Canadá en el ALC. ¿Pero es éste el mismo objetivo que guía a México? ¿Intentaríamos obtener un tipo similar de mecanismo en el TLCAN con Estados Unidos? Si es así, ¿cómo se establecería y cuál sería su dinámica? ¿Cuál sería su composición? Por otra parte, por ejemplo, en el caso de Israel y Estados Unidos no hay un mecanismo similar. ¿Cuál sería la mejor fórmula para el TLCAN que hoy discutimos?

Soledad Loaeza

Una vez puntualizada tanto la razón de organización del debate de esta mañana cuanto algunos de los temas que planteamos para guiar esta discusión, cedo la palabra al ingeniero Bucay.

Benito Bucay Faradji

Gracias por la oportunidad de ser el primero. Eso me da el privilegio de escoger las preguntas que contestaré.

Me gustaría centrarme en dos de ellas que, desde mi punto de vista, han merecido una atención extrema, aunque sin la orientación adecuada. La primera se refiere al problema de las reglas de origen, al que hacía referencia Gustavo Vega. Es sin lugar a dudas determinante y fundamental. En muchos de los productos y áreas de gran interés para nuestro país, el nivel arancelario que hoy prevalece en Estados Unidos (para los estándares que se acostumbra) es bastante alto. Esto es particularmente cierto tanto en los productos agropecuarios cuanto en todos aquellos derivados de transformaciones agropecuarias más o menos inmediatas, es decir, productos no muy elaborados. Éstas son áreas en las que hay que discutir el tema de las reglas de origen. Y sin embargo, hasta hoy, admitiendo que como el proceso apenas se inicia todo lo que se ha discutido hasta ahora es verdaderamente preliminar, la discusión se ha centrado en productos industriales y, particularmente, en productos elaborados. Voy a ilustrar uno de los casos con el que estoy familiarizado: el sector de autopartes.

El arancel promedio que Estados Unidos impone a las autopartes hoy ante terceros países oscila alrededor de 4%. Por ser ésta una barrera verdaderamente pequeña, mi posición es la siguiente: estamos discutiendo enérgicamente un punto que no es sustancial. Y sin embargo, éste, junto con otros elementos, ha hecho que en diferentes sectores industriales gastemos mucha de nuestra energía, olvidando o descuidando otro elemento que en mi opinión es más importante: la visión a largo plazo de nuestra propia competitividad.

Aunque ésta es una evaluación personal, me he dado cuenta de que varios colegas la comparten. Hasta el momento, la mayoría de los trabajos que se han hecho sobre los diferentes sectores industriales están compuestos en 65% de monografía, 25% de análisis, 10% de síntesis, y cero por ciento de programa, en números redondos. Éste es un problema serio: en los sectores involucrados no se ofrece una verdadera visión del futuro que deseamos, y aunque existen honrosísimas excepciones, creo que lo único que hacen es confirmar la regla. Por lo tanto, quisiera subrayar este problema que se resume probablemente en una falta de visión de largo plazo. Es indudable que el corto plazo debe preocuparnos, pero el hecho es que hoy constituye el motivo de interés central de los empresarios de los tres países.

Concluyo con otra estadística muy personal. Estos resúmenes, que no proposiciones, están hechos aproximadamente de 90% de respuestas defensivas y solamente 10% de respuestas ofensivas, hecho que demuestra, una vez más, que no estamos manejando las cosas con una verdadera visión de largo plazo sobre qué es lo que queremos obtener de este esquema.

Juan Gallardo

Alrededor de esta mesa seguramente habrá muchos puntos en los que no coincidamos, pero también hay uno en el que estamos de acuerdo: el hecho de que hemos avanzado mucho desde la última vez que nos sentamos ante esta misma mesa. Si miramos hacia atrás, la verdad es que el avance ha sido impresionante por muchos motivos. Quiero empezar con la parte relativa a la ma-

nera de organizarnos. Aquí hay tres elementos fundamentales que reconoció el sector privado desde el comienzo de esta iniciativa, y que son básicamente los siguientes: el primero es que supiésemos presentar en todos los sentidos un frente común, un solo equipo del sector privado. El segundo elemento es que no podíamos improvisar, que no había ningún grupo de asesores, consultores, expertos o analistas que pudiese realmente sustituir lo que es el conocimiento individual de los principales actores en cada uno de los sectores, no sólo porque ese conocimiento era fundamental para la radiografía de su competitividad actual, sino también para efectos de incorporar precisamente el elemento al que se refiere Benito Bucay, que es la visión hacia adelante: no solamente dónde estamos, sino adónde queremos llegar. Pero, ¿con qué contamos? Sólo los que tienen esos elementos pueden saber hasta qué grado están dispuestos a comprometerlos. Esto es, resulta muy importante salir de la etapa de lo que es un análisis en teoría y pasar al hecho del compromiso de inversión y transformación.

El tercer elemento fundamental en el proceso es simplemente que nuestro papel, al igual que el de otros sectores en lo que es una negociación de gobierno a gobierno, es de apoyo y de consulta a nuestra unidad negociadora oficial. Y, en ese sentido, era evidente que la calidad del enlace, la oportunidad de los trabajos que presentáramos, la sincronía en todos los sentidos, eran elementos muy importantes, y que dentro de esa función está también el enlace, o la búsqueda del mismo, con los sectores privados de Estados Unidos y, posteriormente, de Canadá, hoy ya establecidos. Estos tres elementos vitales se han logrado. El equipo coordinador del TLCAN no es un organismo empresarial más (esto es un dato muy importante), sino un equipo humano que tiene en su seno participantes de todos los organismos empresariales, insisto, de todos los organismos empresariales. Cada uno de los sectores nombró a su representante para este trabajo, buscando en el interior de cada sector a aquella persona o personas que tuviesen no solamente el conocimiento, el mandato y la credibilidad, sino también la disponibilidad de tiempo, ya que la velocidad de este proceso requería gran sincronía y compromiso. Eso ya se ha hecho. A la fecha hemos entregado a

la unidad negociadora prácticamente la totalidad de estas monografías, y nos falta completar la segunda parte del esquema que mencionaba precisamente Benito Bucay, que es el aterrizaje sectorial. En éste reside precisamente la labor de conciliación del tablero; si mi posición como sector significa: "A mí ábreme lo que falte abrir en los próximos diez o quince años, y a mi proveedor ábrele ayer", evidentemente, al sumar, el tablero no coincide. En este momento se está desarrollando una labor importantísima de conciliación del tablero.

La conciliación de los intereses de los sectores tanto en Estados Unidos como en Canadá era una labor muy importante; pero para poder llegar a ella era indispensable tener la radiografía clara y comprometida de cada uno de dichos sectores. Ya tenemos esos documentos y realmente no le hago justicia al enorme trabajo desempeñado para realizar, con veracidad y con oportunidad, esa preparación.

Finalmente, en términos de lo que son los objetivos muy claros del proceso, independientemente de los aspectos que ya han sido comentados de acceso estable y seguro al mercado, creo que el reto del gradualismo es el de cómo se establecerá el TLCAN. Conocemos el porqué, pero hay que tomar en cuenta el cómo, en las diferencias de tamaño del marco jurídico, al cual también se ha hecho referencia, y los precedentes que ya establecen otro tipo de acuerdos. Yo diría que completar la transformación del país es un aspecto muy importante, porque este proceso también ha sido un catalizador fenomenal en la estructuración de este tipo de trabajo. Creo que alrededor de esta mesa podemos coincidir en que nuestro país ha avanzado en forma muy importante, pero también en que todavía nos falta mucho por hacer. No obstante, también pienso que todo este proceso está estimulando un programa global que permite la confianza y la inversión.

Soledad Loeza

Tanto Benito Bucay como Juan Gallardo nos han presentado de manera sintética los pasos más importantes que se han dado, desde nuestra discusión del año pasado, con respecto al TLCAN. Invi-

to ahora a los miembros de la mesa a discutir lo que hasta ahora se ha expuesto.

Jaime Zabudovsky

Gracias. Creo que ésta es una excelente oportunidad para recapitular acerca de lo que ha pasado este año. Tanto Soledad Loaeza como Juan Gallardo, así como Gustavo Vega y Gabriel Székely, han mencionado todo lo que se ha hecho recientemente. Desde las primeras discusiones que tuvimos hace un año, hasta la fecha, ha habido un avance muy importante, no sólo en los trabajos del sector privado sino también en la organización del sector público. Quisiera, antes de retomar uno de los temas que mencionó Benito Bucay, hacer una cronología de los acontecimientos de este año. El año pasado hubo un foro de consulta en el Senado de la República, una de cuyas conclusiones fue la recomendación de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Posteriormente, durante la visita a Washington que realizó el presidente de la República, el 11 de junio de 1990, los dos mandatarios emitieron un comunicado conjunto manifestando la convicción de que dicho tratado sería una oportunidad importante para ambos países, y recomendaron a sus dos autoridades de comercio exterior, el doctor Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial, y la embajadora Carla Hills, representante de Comercio de Estados Unidos, que hicieran los trabajos preparatorios, las consultas internas, e informaran a los dos presidentes antes de diciembre del mismo año.

Con motivo de la reunión binacional que se realizó en Washington el 8 de agosto, las dos autoridades de comercio exterior emitieron a su vez un comunicado conjunto, manifestando su convicción de que en esos momentos un tratado de libre comercio era la respuesta oportuna a la relación comercial bilateral, y recomendaban a los dos presidentes que iniciaran los trabajos formales para emprender las negociaciones con ese propósito. El siguiente paso fue una carta que envió en agosto el presidente Salinas al presidente Bush, solicitando el inicio formal de las negociaciones. El proceso denominado *fast track* (vía rápida), hoy

por hoy ya muy conocido por la opinión pública mexicana, se inició formalmente el 25 de septiembre con una carta del presidente Bush a los dos comités involucrados en la decisión: el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara Baja y el Comité de Finanzas de la Cámara de Senadores, solicitando la autorización para negociar por la vía rápida. Ese mismo día, el 25 de septiembre, se anunció el inicio de consultas trilaterales para contemplar la inclusión de Canadá en las negociaciones. Esto fue resultado de una solicitud del gobierno canadiense para integrarse a este proceso de negociación. En una primera etapa, cuando la discusión se inició, el gobierno canadiense había manifestado que aún no tomaba una decisión al respecto, y en septiembre se acercó a los dos gobiernos para comunicarles que había decidido participar plenamente en todo el proceso. Esto se anunció también el 25 de septiembre. Entonces se inició un proceso de consultas trilaterales para evaluar las modalidades bajo las cuales entraría Canadá en la discusión.

El 5 de febrero se comunicó la conclusión de las consultas trilaterales y los tres mandatarios (el presidente Salinas, el primer ministro Mulroney y el presidente Bush) anunciaron conjuntamente que se procedería a negociar un tratado trilateral de libre comercio, en el cual los tres países participarían como miembros plenos de la negociación. Sin embargo, quiero hacer un paréntesis: una de las interrogantes que manifestó Gustavo Vega es en qué términos la incorporación de Canadá hacía que México se estuviera adhiriendo a un acuerdo o parte de un acuerdo ya negociado. Una de las cuestiones que fue manifestada y puesta en claro en su momento, durante las consultas trilaterales, es que esta negociación empezaría fresca, y por ningún motivo implicaba una adhesión de México a un acuerdo ya existente. Esto no quiere decir que no haya elementos muy importantes del ALC entre Canadá y Estados Unidos en la negociación trilateral, pero tampoco significa la adhesión a un acuerdo ya existente. Cada uno y todos los capítulos que se incluirán en nuestro TLCAN se negociarán independientemente, e incluso se convino que, si se juzga conveniente para los tres países, muchos temas se negociarán en forma bilateral. Hay flexibilidad al respecto: será una negociación trilateral, en el sentido de que no

existe ningún compromiso previo y sí la posibilidad de que algunos temas sean explorados bilateralmente. Creo que ésta es una precisión importante. El 27 de febrero se cumplieron los sesenta días legislativos de la autorización específica para negociar con México. Esto se cumplió porque ni el Comité de Medios y Arbitrios ni el Comité de Finanzas rechazaron la solicitud del presidente Bush. Sin embargo, el otro procedimiento asociado a la vía rápida en Estados Unidos, el vencimiento de la autorización global de toda la autorización para negociar por la vía rápida, vencería el 31 de mayo. El presidente Bush, por el procedimiento establecido en la Ley de Comercio de 1988, tenía que solicitar el 1 de marzo una renovación de esta solicitud, y había un plazo de noventa días naturales para que el Congreso evaluara y, en su momento, decidiera si la renovaba o no.

Éste ha sido básicamente el proceso en Estados Unidos, y concluyó, como ya se dijo, la semana pasada, con la autorización de renovar este procedimiento de vía rápida para negociar tanto el TLCAN como todas las negociaciones que en su momento el Ejecutivo estadounidense decida hacer en la esfera comercial, incluyendo la continuación de las negociaciones multilaterales del GATT.

Ésta es la cronología, pero, ¿qué ha pasado además de estas fechas importantes? La organización, sin precedente en la historia mexicana reciente, del sector privado ha sido notable, no sólo en términos de un solo interlocutor para la negociación sino también por la seriedad, responsabilidad y cobertura de los trabajos, además de una armonización específica para el TLCAN. Esta organización cuenta básicamente, por una parte, con el nombramiento en septiembre pasado de un jefe de la negociación del TLCAN: el doctor Herminio Blanco, que venía fungiendo como subsecretario de Comercio Exterior y pasó a dedicarse exclusivamente a los trabajos de la negociación. Ese mismo día, el presidente de la República estableció en Los Pinos el Consejo Asesor de los Trabajos del TLCAN, que es un organismo mixto, plural, donde hay representación de los sectores privado, campesino, laboral y académico. En este último participa el presidente de El Colegio de México, además del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el rector del Instituto Politécnico

Nacional, el rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México y el rector del Tecnológico de Monterrey. Este consejo asesor empezó a reunirse en septiembre, por lo menos una vez al mes. Su propósito central es seguir todo el proceso de negociación e intercambiar opiniones y servir de puente entre la autoridad negociadora que es Secofi y el resto de la sociedad. También dentro del sector público mexicano se ha creado la Comisión Intersecretarial de los Trabajadores del TLCAN, que es una réplica de la estructura del gabinete económico con la incorporación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la preside Secofi, concretamente el doctor Blanco. Este organismo también se ha reunido por lo menos una vez al mes desde septiembre. Su objetivo es analizar y revisar todo el frente del sector público con relación a la negociación del TLCAN. Además, se ha creado un organismo dentro de Secofi, dirigido por Herminio Blanco, que, en armonía con el resto del sector público, realizará las negociaciones del TLCAN.

El siguiente punto que quiero tratar se refiere a la cobertura del tratado. En el comunicado presidencial del 11 de junio se dijo que se busca la negociación de un tratado comprehensivo y global, que incluya bienes, servicios e inversión, así como un mecanismo para la solución de controversias.

Así puede resumirse lo que ha estado pasando institucionalmente. También ha habido un proceso muy intenso de debate en los distintos medios de comunicación y en diversos foros. En algunos casos, el debate ha sido muy profundo; en otros no tanto; pero, en general, pienso que se trata de un tema que ha sido discutido con profusión. La discusión se ha vuelto crecientemente más técnica, más relevante, bajo los lineamientos que decía Benito Bucay. Ahora se debate cuáles son las reglas de origen que queremos, en qué sectores son importantes dichas reglas, en cuáles la pelea de las reglas de origen debe ser secundaria porque hay otros problemas fundamentales. Ésta es la discusión que se está dando crecientemente entre las autoridades y el sector productivo; es la que en última instancia está siendo utilizada para conformar la posición negociadora de México. Si bien es cierto que ésta es una negociación entre países, entre gobiernos, queda claro que el TLCAN es, en última instancia, un instrumento

para ser utilizado por el sector productivo; y de allí la importancia de esta comunicación y de esta comunión.

Muchas gracias

Gilbert Winham

Como soy profesor, no puedo hablar de cómo negociar, pues hay gente mejor preparada que yo para hacerlo. Lo que haré es hablar de la historia de las negociaciones comerciales.

Como sabemos, México no tiene una historia larga de negociaciones comerciales, pero Estados Unidos, sí. Por lo tanto, bajo el supuesto de que cuando uno se lanza a un proceso resulta conveniente ver cómo se desarrolló ese proceso en el pasado, haré algunos comentarios acerca de la forma en que Estados Unidos ha negociado la organización de negociaciones comerciales.

Estados Unidos negoció la Ronda Kennedy en los años sesenta, pero tenía un mandato limitado del gobierno. El resultado fue que el Congreso rechazó los acuerdos negociados en Ginebra. En otras palabras, el Congreso, que es soberano, no incorporó estos acuerdos a la legislación estadounidense. Me refiero en particular al código *antidumping* que se negoció en Ginebra, y al tratado de aranceles sobre productos químicos, negociado con los europeos. Cuando el Congreso debatía el ingreso en la Ronda Tokio, y al elaborar la Ley de Comercio de 1974, que creaba el mandato para esta ronda, Estados Unidos reconoció tener un problema doble. Primero, un problema en el exterior, dado que ningún país querría negociar con él, como tampoco querría hacerlo hoy México si el Congreso pudiera rehacer el TLCAN. Así, el Congreso incluyó en la Ley de Comercio de 1974 la figura de la vía rápida, que igualó a Estados Unidos con muchos otros países; es decir, dio la seguridad a sus socios extranjeros de que las negociaciones de Estados Unidos en el exterior serían aceptadas también internamente, e integradas a la legislación estadounidense.

La Ley de Comercio de 1974 también adoptó otra política que considero muy importante para esta discusión: el establecimiento de un sistema de consultoría para tratar internamente la conformación del comercio, que consistía en la creación de

un conjunto de comités consultores sectoriales (*sectorial advisory committees* o I-SACs). La mayoría eran comités industriales, pero también fungían en el área laboral (L-SACs) y en la agricultura. La intención de los comités consultores sectoriales era integrar por completo a los grupos interesados y asegurarse de que todo productor estuviera representado en uno u otro comité. Luego, para institucionalizar este arreglo, Estados Unidos creó un Comité Consultor para Política Industrial, que encabezaba a los veintisiete I-SACs y coordinaba los puntos de vista de los interesados. Se crearon estructuras similares en las áreas laboral y agrícola.

A la cabeza de esta organización se creó un Comité Consultor para Política Comercial y de Negociaciones, de alto nivel, integrado por industriales y algunos representantes laborales, cuyo propósito era hacer recomendaciones al Congreso. Recientemente, este Comité recomendó el apoyo a la vía rápida con México y con la Ronda Uruguay. Creo que, como esta recomendación proviene de los sectores involucrados, fue decisiva para que el Congreso votara como lo hizo.

Hasta ahora, he descrito solamente la naturaleza de este sistema de consultoría. Permítaseme ahora describir cómo trabajó y qué conclusiones podemos derivar.

Claramente, este sistema aumentó el acceso de los sectores interesados al gobierno; así pues, el flujo de recomendaciones —y también de influencia— de ellos hacia las autoridades gubernamentales fue muy grande. Lo interesante es que la comunicación no fluye necesariamente en un solo sentido; tampoco el poder y la influencia, que son como calles de dos sentidos. Por esta razón creo que este sistema de representación de intereses permitió al gobierno ejercer influencia y control sobre los particulares, y contribuyó a dar forma al tipo de preocupaciones que se expresarían al propio gobierno; más aún, para ayudar al gobierno a identificar intereses, especialmente los pasivos (los que no se expresan, pero que también son tremendamente importantes). Este sistema permitió al gobierno identificar, estructurar y, finalmente, equilibrar los grupos de interés, y lograr una postura mucho más razonable, agregada y coordinada en Estados Unidos.

Ahora, como conclusión: hemos escuchado de un negociador y de un empresario la descripción de cómo en México se han organizado los sectores público y privado. Me permitiría sugerir que las lecciones del sistema estadounidense son, primero, que el sistema de organización de intereses aumentó la capacidad del gobierno para controlar a los grupos interesados y, por lo tanto, para negociar de manera efectiva acuerdos internacionales; segundo, que aumentó enormemente las consultas entre el gobierno y el sector privado. De este modo, el gobierno pudo evaluar cuáles eran los acuerdos más atractivos para el país. Así resolvió uno de los temas más importantes de toda negociación comercial, que es la necesidad de manejar una cantidad enorme de información en un periodo corto de tiempo.

Muchas gracias.

Peter Cowhey

Voy a concentrarme en las implicaciones a largo plazo del TLCAN.

Para entender el largo plazo, creo, hace falta empezar por el corto plazo: ¿dónde comenzamos? ¿Cuáles son nuestras alternativas? Un ejemplo particularmente bueno que se usó fue la actual lista arancelaria de Estados Unidos. Por ejemplo, el nivel arancelario para partes automotrices es de 4%, y no tiene sentido hacer grandes concesiones para evitar un arancel bajo. En cierta forma, estamos ante una paradoja: como Estados Unidos y México se han desplazado hacia una mayor integración en comercio e inversión durante los últimos años en varios sectores, las ganancias de corto plazo son mayores de lo que hubieran sido hace diez, quince o veinte años. Pero en un sentido distinto, un TLCAN tiene profundas implicaciones para la estructura de largo plazo de la relación entre Estados Unidos y México. Creo que no es posible entender las opciones de México o Estados Unidos para el futuro si no se calculan estos costos y beneficios.

La primera y fundamental lección que aprendí a partir de mi estudio de las negociaciones comerciales internacionales es que de cualquier manera las reglas del comercio internacional están cambiando. Es decir, que las reglas vigentes en los últimos diez o

veinte años van a cambiar significativamente en el futuro, de manera que para un país como México el problema no es qué ofrece el *statu quo* frente a un TLCAN, sino qué ofrece un tratado de este tipo frente a la opción de quedar al margen de la revisión de las normas comerciales, revisión que tendrá lugar independientemente de si hay o no un TLCAN. Permítanme ilustrar esto.

En los acuerdos de libre comercio establecidos después de la segunda guerra mundial, se entendía que éstos no cubrían muchas áreas de la economía mundial, como es el caso de la industria de servicios. En una economía típicamente industrializada, este sector constituye por lo menos la mitad del Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, técnicamente, la agricultura estaba dentro de este tipo de acuerdos, pero tan técnicamente que con frecuencia no se trataba de una cobertura real. Los acuerdos comerciales no incluían la investigación y desarrollo, que es un área fundamental de la política industrial, clave para el crecimiento económico en todos los países que desean industrializarse. Tampoco cubrían las compras del sector público, que constituyen por lo menos 30% del PIB en la mayoría de los países, ni las normas referentes a la inversión extranjera, o las relativas a los fundamentos de la tecnología moderna, como es el caso de la propiedad intelectual.

Ahora bien, el cambio fundamental de los últimos quince años consistió en que los acuerdos comerciales cubrirían todas estas áreas, sea por consenso universal o por arreglos bilaterales, por reglas formales o por la práctica informal. Hoy en día, todos los países se preguntan cómo hacer para influir en la revisión de las reglas. Por ejemplo, en lo referente a automóviles, en las discusiones dentro del Mercado Común Europeo está claro que vamos hacia un periodo en que seguirá habiendo competencia global en la industria automotriz, esto es, que las compañías y autos japoneses entrarán en el mercado europeo en una escala mucho mayor que en el pasado; pero la vigilancia de las reglas de contenido local, incluso dentro del Mercado Común Europeo, será mucho más estricta. Exactamente el mismo debate está por llegar a Estados Unidos.

Déjenme dar otro ejemplo: en las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón, actualmente uno de los asun-

tos centrales que se debaten son las reglas básicas de las relaciones legales para la organización industrial. Estados Unidos sostiene que Japón debería seguir reglas antimonopólicas semejantes a las estadounidenses, relativas a la competencia leal. A ello los japoneses responden: "No podemos hacer eso, pero lo que podemos cambiar son las normas que rigen a nuestros grandes grupos industriales", para que sea posible que compañías extranjeras ingresen en esos grupos; no como se hacía tradicionalmente, sino de maneras novedosas. Lo anterior equivale a proponer un modelo alternativo de organización industrial: ordenar las reglas entre compañías con el fin de adaptarse a nuevas realidades comerciales. ¿Cuál modelo prevalecerá? No lo sabemos; pero cualquiera de ellos significaría un cambio primordial en la estructura que subyace a las reglas comerciales. Éstas son discusiones en las que México debería estar involucrado, que debería entender, en las que debería participar por su propia prosperidad futura, en la medida en que está desarrollándose como una potencia industrial más sofisticada.

El segundo punto al que me quiero referir es que la estructura política de Estados Unidos está sujeta no solamente a la división de poderes entre el Congreso y la Casa Blanca, sino también a la estructura federal de poder y a la distinción entre el gobierno nacional, los estatales y los locales. Creo que en el futuro habrá muchos más casos relacionados con la competencia, que a su vez dependerán de esta relación federal. Por ejemplo, en muchas industrias manufactureras la relación entre bienes manufacturados y servicios se ha vuelto más estrecha y más importante. De acuerdo con la ley, las industrias de servicios en Estados Unidos poseen una estructura de autoridad compartida entre los gobiernos federal, estatal y local. La capacidad de lograr convenios en cuanto al futuro de estas industrias de servicios y a su desempeño en las compañías manufactureras dependerá de un proceso muy complicado de negociación federal.

Esto ocurre en Estados Unidos y también en Europa. Por ejemplo, en la actualidad en aquel continente se están inventando mecanismos de consulta, completamente nuevos, en relación con cuestiones regulatorias ligadas al comercio. Así, en el sector de comunicaciones (un área de suma importancia en México),

los europeos han diseñado una serie de modelos con el propósito de delegar el poder de las clásicas compañías telefónicas estatales en una combinación de industrias privadas, grupos de consumidores y el Mercado Común Europeo en su conjunto. Un proceso similar se halla en curso en Estados Unidos. Esto conduce, según creo, a un punto clave: a que el proceso de consulta que acaba de discutir el profesor Winham no sólo debe tener lugar en el interior de cada país; es preciso también establecer mecanismos novedosos de consulta privada entre países, que deben ser en muchos casos imaginativos, tanto social como políticamente. Por ejemplo, uno de los asuntos comerciales clave entre Estados Unidos y Japón, y entre Estados Unidos y Europa, se refiere al derecho de las compañías extranjeras a participar en la discusión informal del establecimiento de regulaciones locales: ¿cuándo llegan a ser parte del proceso? ¿En qué condiciones? ¿Habrán en el futuro reglas en Estados Unidos que afectarán significativamente a las compañías mexicanas, de las que no están advertidas y en cuya elaboración no participarán?

Modificar los mecanismos de consulta no solamente requiere negociaciones gubernamentales, sino también nuevas relaciones de trabajo entre las compañías involucradas, y lo mismo respecto al sector laboral.

Finalmente, quisiera señalar una última consecuencia de un tratado comercial: creo que acarreará una integración económica significativa entre los países involucrados. Todos sabemos que habrá costos de ajuste considerables para todas las partes; pero la integración económica también impulsará el cambio en la vida de las regiones fronterizas de los tres países. El ALC entre Estados Unidos y Canadá ha modificado la estructura de cooperación política entre los gobiernos locales de ambos países. Aun cuando soy profesor de la Universidad de California, vivo en Seattle, Washington, a un lado de la frontera canadiense, y me desplazo de un lugar a otro. Por lo tanto, puedo comparar las experiencias en ambos lados de la frontera; el ALC ha acelerado el periodo de consulta de los gobiernos locales en Canadá, mucho más rápido que a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Así, habremos de enfrentar asuntos en los que ni siquiera han pensado los gobiernos, pero apenas estamos experimentando.

Si, por ejemplo, existen niveles importantes de contaminación en la frontera, las soluciones no pueden ser simplemente soluciones nacionales unilaterales. Muchas de ellas serán nuevas soluciones de mercado. Los Ángeles, por ejemplo, tendrá el equivalente de un mercado de mercancías con la venta y los intercambios del derecho a contaminar.

¿Qué ocurre cuando establecemos estos mecanismos en las zonas fronterizas entre México y Estados Unidos? ¿Cuáles serían las reglas justas para el comercio de derechos y beneficios de la contaminación? Estos temas son un desafío para el ingenio de los gobiernos.

Juan Sánchez Navarro

Voy a exponer mi punto de vista en relación con el TLCAN desde el estricto ángulo del sector privado.

Como dice el profesor Winham, además del peso tan diferente que hay entre la economía estadounidense y la mexicana, también existe una gran diferencia de experiencia en negociaciones entre los dos países. Por esta razón, me preocupa el futuro de la negociación, pero también me obliga a recordar lo que ha sucedido en México en diferentes foros y negociaciones en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, y en los que ha participado.

México no carece del todo de experiencia en las negociaciones. Empezó a negociar en la Conferencia de La Habana de 1948-1949, cuando se iniciaron las primeras conversaciones internacionales de liberación comercial en el mundo. El resultado de estas conversaciones, como saben ustedes, fue el nacimiento del GATT. México asistió a esas conversaciones, que duraron cerca de dos años. Las negociaciones oficiales fueron dirigidas principalmente por don Ramón Beteta, secretario de Hacienda, don Antonio Carrillo Flores, don Manuel Sánchez Cuén, el ex ministro de Hacienda don Eduardo Suárez, y probablemente algunos más.

Por el sector privado estuvieron presentes, básicamente, dos personalidades del mundo empresarial de aquel entonces: una

persona de gran relieve y partidaria absoluta de la libertad de comercio, don Eustaquio Escandón, quien había sido presidente de la Concanaco, y la otra, situada en el polo extremo de opinión y de criterio, era don José Domingo Lavín, quien había sido presidente de la Canacintra. La iniciativa privada fue invitada como observadora. Pero la iniciativa privada estaba dividida. Don Eustaquio era partidario del libre comercio y don José Domingo Lavín era un proteccionista nato. El resultado no pudo ser más desalentador: al mes, nuestros representantes regresaron a México porque no se les tomaba en cuenta para nada.

Sin embargo, con el tiempo triunfó la tesis proteccionista de don José Domingo Lavín. El resultado final fue que México no ingresó en el GATT, se encerró en las murallas de un proteccionismo que lo llevó a crear una economía que el escritor mexicano Gabriel Zaid ha llamado "el modelo tibetano", y desde entonces vivimos (hasta el ingreso de México en el GATT, hace unos cuantos años) encerrados en esa fortaleza y aislados del mundo.

Esta situación ha cambiado radicalmente, como ha cambiado radicalmente México. Ya no estamos en presencia de una iniciativa privada sin voz y dividida. Hoy sucede todo lo contrario, hoy se reconoce por el Estado —por el gobierno, mejor dicho— que la voz de la iniciativa privada es necesaria; son los productores los que van a asistir, los que van a sufrir, padecer o hacer triunfar la economía nacional. En segundo lugar, la iniciativa privada está presente con unidad de criterio, con metas comunes, reconociendo las dificultades, los espinosos problemas que van a enfrentar durante la negociación nuestros representantes; pero aceptando, en esencia, los mismos puntos generales de acción en esta negociación.

Pero, además, hoy la iniciativa privada está bien organizada. La presencia de la Concanaco y de la Canacintra no es eventual y transitoria en una negociación; es una estructura de organización negociadora preparada y técnicamente capaz. Se ha escogido a los mejores hombres de México. Una organización institucional impresionante, la Coece, representada justamente por Juan Gallardo aquí presente, por Guillermo Güemes y por Benito Bucay, entre otros, personas dispuestas a dar todo su tiempo a este proceso. Del pesimismo de las palabras del doctor

Winham, sobre la diferencia de peso entre los negociadores, yo paso a un optimismo realista, basado en la presencia real, organizada y técnicamente capaz de los negociadores mexicanos. Y no me refiero específicamente a los negociadores oficiales, a los cuales aprecio mucho, porque podría pensarse que lo hago con halago, pero son reclutados entre lo mejor que puede haber en este país. En esas condiciones, la negociación será ardua. En el *ring* se encontrarán dos contendientes de diferente peso; pero el resultado final será siempre mejor, mucho mejor que los más de treinta años en que hemos vivido encerrados en nuestras fronteras de protección. México se abre al mundo, bien organizado, con metas comunes, con el espíritu de sacar adelante a la economía nacional.

Jaime Zabłudovsky

Retomo la perspectiva oficial del tema de la experiencia negociadora de nuestro país, particularmente con Estados Unidos. Coincido con el diagnóstico del profesor Winham, con respecto a la red que tiene Estados Unidos y al muy importante papel que desempeña esto como insumo de negociación y como elemento indispensable para mantener un canal de información. Creo que si no idéntico, se ha hecho en México un esfuerzo muy similar para tener esta información que yo considero un elemento indispensable y el mejor aliado en la negociación (como decía don Juan Sánchez Navarro) de quienes finalmente serán los usuarios y beneficiarios y, en su caso, los afectados por el TLCAN, es decir, el sistema productivo.

En cuanto a la experiencia negociadora de México con Estados Unidos, sobre todo en los últimos años, quiero señalar que si bien es cierto que nunca antes habíamos negociado un TLCAN, esto no significa que no hayamos tenido un contacto continuo con Estados Unidos, particularmente a raíz de la apertura comercial. Hay experiencias previas de negociación de cuotas con Estados Unidos, como es, por ejemplo, el entendimiento textil de 1974, que nos han obligado a mantener regularmente contactos bianuales con Estados Unidos. Lo mismo sucede con el

acuerdo "voluntario" de restricción a las exportaciones de siderurgia, por el que se nos fuerza a negociar continuamente con los sectores siderúrgicos estadounidenses y con las autoridades.

En un terreno más amplio y más formal, está el acuerdo marco de 1987, el de 1989, el acuerdo sobre subsidios de 1985 y la negociación continua del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que ha exigido al país una presencia continua de seguimiento de las fracciones y artículos del SGP. Es cierto, no se trata de negociaciones globales y comprehensivas; pero tampoco se parte de un total desconocimiento de las posturas o de los negociadores estadounidenses.

También es cierto que, a partir de la entrada de México en el GATT, la presencia negociadora del país en los foros multilaterales ha sido muy importante; tanto que, en algunos grupos importantes, como el Grupo de Servicios dentro de la Ronda Uruguay, México ocupó la presidencia de la última reunión en Bruselas. Es cierto que no es una experiencia muy extensa, pues cuando éramos una economía cerrada la principal preocupación del productor nacional era atender el mercado interno.

Creo que la red y el mecanismo de consulta y de trabajo conjunto que se ha establecido entre el sector oficial y el productivo es muy importante. Quiero añadir, de paso, que si bien la Coece agrupa a buena parte del sector industrial mexicano, también mantenemos consultas con el sector social y con otros grupos de productores que, aunque no están incluidos cabalmente en la Coece, también realizan trabajos de diagnóstico y de diseño de la postura negociadora. El objetivo de esta colaboración es que, en su momento, el sector productivo acompañe en la negociación al sector oficial. No estarán en la misma habitación que los negociadores mexicanos, pero estarán en la de junto, para asegurar el intercambio de información, que es fundamental.

Soledad Loeza

Haciendo una recapitulación de lo que se ha dicho hasta ahora, quiero apuntar algunos de los temas precisos en los que habrá de concentrarse nuestra atención en el proceso de negociación

que ahora se inicia. Se han señalado los cambios institucionales y de negociación entre los sectores, que en otras experiencias han inducido a la firma de un acuerdo de libre comercio, y que empiezan a producirse en el caso mexicano. Hemos escuchado un recuento extraordinariamente rico e importante de la manera en que el sector privado mexicano ha estado respondiendo al estímulo que supone la negociación de un TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá.

Se ha comentado la amplia experiencia negociadora de Estados Unidos en relación con la menor experiencia negociadora mexicana en materia comercial.

Se ha hablado de la importancia de que México participe en un esquema de liberación comercial, cuando se están reescribiendo las normas del comercio internacional. También se han enumerado los temas que han firmado México y Estados Unidos.

Asimismo, se han señalado algunos de los cambios en la estructura de gobierno y, sobre todo, en la estructura de las relaciones internas en Estados Unidos, y también en el caso de México, que han sido inducidos, por ejemplo, por la firma del ALC entre Canadá y Estados Unidos, y se formularon algunas preguntas con respecto al futuro inmediato de este proceso de negociación.

Cedo ahora la palabra al embajador de Estados Unidos, John D. Negroponte.

John Dimitri Negroponte

Me da muchísimo gusto reunirme con ustedes en este intercambio de ideas en torno al TLCAN. La autorización de la vía rápida representa un enfático *sí* a una parte importante de nuestra relación bilateral, y brinda un impulso enorme hacia lo que el presidente Salinas ha llamado una nueva era en las relaciones bilaterales. Esta nueva era es fruto de un cambio global complejo y positivo, y se caracteriza por el reconocimiento, en ambos lados de la frontera, de las cada vez mayores oportunidades de llevar a cabo transacciones comerciales mutuamente benéficas y de todo tipo, entre nuestros países.

México y Estados Unidos están cooperando como nunca antes: en la protección del medio ambiente, lo cual abarca un plan ambiental integral para la frontera; en programas educativos, incluyendo la recientemente creada Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural; en la guerra contra las drogas, por medio del intercambio de información y de la asistencia técnica.

La relación bilateral proporciona el marco dentro del cual un tratado de libre comercio funcionará y podrá extenderse a todo lo largo de la zona norteamericana del continente. Hemos llegado a la era de la cooperación regional; este tipo de acuerdos son manifestaciones positivas de la relación costo-beneficio y de la orientación hacia la economía de mercado, que ejemplifica la globalización de las economías regionales. Las cifras del comercio bilateral entre México y Estados Unidos muestran claramente cuán benéficas han sido, hasta ahora, la cooperación y la reciente liberación comercial para ambos países. Nuestro intercambio comercial bilateral alcanzó los 59 000 millones de dólares en 1990, lo que representa un aumento de 13% respecto al año anterior, y casi duplica la cifra registrada en 1986. Por lo tanto esperamos que un TLCAN genere en México y en Estados Unidos un incremento del ingreso real y del número de empleos relacionados con las exportaciones. Según cálculos conservadores, el crecimiento neto del empleo en Estados Unidos será de 64 000 nuevos trabajos en un periodo de diez años; pero las cifras más optimistas ubican el número en 150 000, en apenas tres o cuatro años.

Un TLCAN traerá crecimiento y al mismo tiempo proporcionará los medios y el contexto para proteger y conservar nuestro medio ambiente. El presidente Salinas ha expresado claramente que México no tiene interés alguno en convertirse en un refugio de contaminación en América del Norte; en su respuesta al Congreso el 1 de mayo, el presidente Bush también dejó en claro la determinación de Estados Unidos de impulsar vigorosamente la cooperación bilateral en materia de medio ambiente.

En general, un TLCAN producirá grandes avances en la eficiencia de los tres países que integran América del Norte, en un mercado mundial crecientemente competitivo. Creo, entonces,

que se puede decir que, además de nuestro firme compromiso con el TLCAN, también estamos profundamente comprometidos —y quizás esto sea más importante— a contribuir a una relación bilateral basada en la comunicación, la cooperación y el respeto mutuo. El TLCAN que estamos a punto de negociar es un símbolo de la fortaleza que ya existe en nuestras relaciones, así como de los retos que enfrentamos en el futuro.

Muchas gracias.

Samuel del Villar

Voy a hacer unas reflexiones sobre lo que considero el mito y la realidad del alcance o el significado del TLCAN, como un documento supuestamente oficial, acordado por dos gobiernos frente a la recaída del libre comercio. Debo decir que mi experiencia reciente, mi experiencia académica, no ha versado sobre las percepciones gubernamentales en relación con el libre comercio, sino más bien sobre lo que considero la realidad más significativa del libre comercio entre México y Estados Unidos: el mercado común más importante entre ambos países, es decir, el de narcóticos.

El punto de partida para cualquier análisis, por lo menos en la situación de México, es que el país vive una crisis económica sin paralelo en su historia contemporánea y, como muy bien lo expresó don Juan Sánchez Navarro, a causa de una estructura proteccionista que se mantuvo durante decenios, con el consenso oficial y privado. Éramos muy pocos los que, como don Juan o un servidor, hablábamos en contra de esa estructura proteccionista, factor de deterioro que estaba detrás de lo que llamo las crisis circunstanciales recurrentes de los tres o cuatro últimos gobiernos de México. Y, frente a ella, uno podría esperar que el marco de apertura que ha caracterizado a este gobierno permita advertir que se ha logrado una estabilidad relativa en los últimos años. Pero también, si se profundiza con mayor detalle, dicha estabilidad relativa no corresponde a una ordenación más productiva e internacionalmente competitiva de nuestra economía, sino que, por el contrario, refleja un deterioro de las bases pro-

ductivas de nuestra economía que —todo parece indicar— nos llevará a una situación de agravamiento de la crisis.

Una lectura de los indicadores macroeconómicos básicos podría llevar a concluir que la economía se está restableciendo: el crecimiento en 1990 fue de 3.88%, la tasa más elevada desde 1981, que fue de 8.77%; la inflación fue de 2.6% mensual, la tasa más baja también desde 1981, cuando fue de 26%; las tasas de interés activas se redujeron de 45.5% en diciembre de 1988, a alrededor de 18% en la actualidad; el déficit financiero del sector público se redujo de 5.3 a 3.5% del PIB durante este último año.

Más aún, si se toman en cuenta las expectativas dominantes, se presenta un futuro de prosperidad creciente. La retórica oficial ha presentado al TLCAN con Estados Unidos como una panacea que conducirá a una prosperidad acelerada. Los consumidores se ven rodeados de todo tipo de artículos de importación, desde Cadillacs hasta papas de Idaho. Los empresarios ven sus importaciones libres de trabas en la tierra prometida del mercado estadounidense, que los compensará por la contracción de sus mercados debido a la depresión del ingreso y a la competencia de las importaciones. Los millones de indocumentados que cruzan la frontera de contrabando ven que el TLCAN les dará la seguridad de la ley en sus fuentes de trabajo en dólares. El gobierno sueña que el TLCAN generará un flujo de inversiones del exterior que compensará las deficiencias circunstanciales y estructurales del aparato productivo mexicano, con base en el apoyo del gobierno del señor Bush al gobierno del señor Salinas.

Sin embargo, al analizar con un mínimo de profundidad las estadísticas oficiales, que son muy erráticas y contradictorias (yo analicé las de la Secretaría de Hacienda —basadas en las del Banco de México— y las del propio Banco de México, y encontré incongruencias extraordinarias), queda de manifiesto que las cosas no son color de rosa. Para aumentar dos puntos la tasa de crecimiento económico, el endeudamiento externo neto en 1990 tuvo que aumentar de 680 millones de dólares en 1989 a casi 12 000 millones de dólares en 1990; o sea, 4.8% del PIB de endeudamiento frente al 0.32% en 1989. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó 37 puntos; las importaciones crecieron mucho más rápido (26.9%) que las exportacio-

nes (17.6%), pues las exportaciones petroleras crecieron 28.3% y las exportaciones no petroleras 12% apenas. Los empresarios extranjeros parecen haberse percatado con mayor claridad del deterioro de las condiciones productivas de la economía mexicana, por la política oficial de subsidio al déficit comercial, a la especulación y a la adquisición de empresas mexicanas ya establecidas. Así, la inversión extranjera directa en 1990 descendió en 13.3% frente a 1989, mientras que la inversión extranjera en cartera aumentó 304%, inversión básicamente especulativa. Evidentemente, si uno hace un poco de historia, estos indicadores muestran una recuperación mucho más endeble que la del penúltimo año de gobierno del presidente López Portillo: en 1981, el crecimiento económico fue de 8.77%, con una tasa de inflación de 26%, y hay que ver lo que sucedió entonces. Al año siguiente, en 1982, el crecimiento fue negativo, de -0.6%, y la inflación se elevó a 60.95%. Creo que estos datos indican la gravedad de la caída hacia la que apunta la conducción actual de la economía. El problema es tanto más grave ahora, cuando la población ha sufrido diez años más de depresión en sus ingresos y nivel de bienestar.

No es más que una quimera, una ilusión efímera de bienestar futuro. El problema no es aceptar las bondades del principio de libre comercio entre México y Estados Unidos, sino el desarrollo de ambas economías. Yo creo que nadie se atrevería a cuestionarlo a estas alturas. El problema ha sido lo desequilibrado y asimétrico de la apertura comercial, que hace un tanto demagógico y falso el mismo concepto de libertad de comercio. Adicionalmente al marco profundamente estatista e intervencionista para el manejo de la economía interna, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, el PECE, que es un sistema de control generalizado de precios, de factores productivos y de bienes y servicios, el gobierno mexicano se ha desempeñado como si fuera un regulador comercial extranjero; ha concedido unilateralmente ventajas a los productores del exterior, sin exigir el mismo trato a nuestros productores en los mercados estadounidenses; ha contratado aceleradamente deuda externa para subsidiar las importaciones del exterior y encarecer las exportaciones mexicanas, de nuevo gravando extraordinariamente a

futuro la economía nacional con el servicio de una deuda que se hará otra vez insoportable para la población.

En realidad, el concepto apropiado, más que el de libre comercio, es el de subsidio creciente a la libertad para que los extranjeros vendan en México y a las restricciones para que los mexicanos vendan en el extranjero. El problema del TLCAN ha sido más bien ideológico y, bajo estas condiciones de conceptos equívocos, refleja, como lo vimos muy claramente en 1990, la ampliación de la libertad de comercio para los productores extranjeros, y las restricciones a la libertad de los productores mexicanos para vender, no sólo en Estados Unidos, sino también en su país de origen.

El problema se agrava por la carencia absoluta de un marco institucional adecuado y por la improvisación de nuestros negociadores para identificar y desarrollar los intereses nacionales en las complejas negociaciones.

En conclusión, para ver el TLCAN como una panacea y presentarlo así, cuando la economía mexicana debe enfrentar la brutal realidad de tener que endeudarse por el equivalente a 5% de su PIB para crecer menos de 3%, tendrá que aplicarse el reajuste consecuente en la economía mexicana. Este proceso podría revertirse en contra del interés nacional fundamental de México de encontrar un marco efectivo para una liberación creciente de su intercambio con Estados Unidos. La reacción de la población mexicana contra esta política macroeconómica, cuando se produzca otra vez un deterioro fundamental del ingreso de los mexicanos, inevitablemente será vincularla con el marco de liberación comercial con Estados Unidos. El riesgo que yo veo hacia el futuro es dar sustento de nuevo a las políticas proteccionistas que originalmente nos llevaron a esta crisis.

Muchas gracias.

José Romero

Quiero hacer una pregunta al profesor Winham sobre la importancia que para Estados Unidos, por un lado, y para Canadá, por el otro, tenía el ALC. En el caso de Canadá, según tengo en-

tendido, la firma del acuerdo se convirtió en asunto de vida o muerte; en cambio, para Estados Unidos era importante, pero el tema no ocupaba el primer lugar en la lista de prioridades del país. Si así fue, entonces me gustaría saber en qué medida esta diferencia afectó a la posición negociadora de Canadá, y cuál sería la enseñanza para México.

Gilbert Winham

La pregunta es obviamente importante y, de hecho, crucial. Claramente, el supuesto detrás de la pregunta es correcto. Basta ver las estadísticas de comercio entre los dos países para constatar que se trata de una situación desequilibrada.

Para Canadá era necesario un acuerdo legal para cubrir lo que *de facto* era una situación económica, incluso una situación dependiente, porque Estados Unidos era nuestro comprador más importante. Ahora, la pregunta es: ¿incidió esto en la negociación? ¿Significó esto que Canadá fue más débil en la negociación? Es posible, sobre todo porque creo que para Canadá el ALC era más urgente que para Estados Unidos. Canadá lo propuso, supongo, porque la necesidad del acuerdo creaba una relación de dependencia, con más fuerza que los factores económicos objetivos. Pero, de hecho, no creo que se creara una dependencia. Hay que recordar que Canadá entró en la negociación para liberar su economía, y lo mismo hizo, por consiguiente, con el TLCAN; y alcanzó las metas que se proponía.

La evaluación del impacto de la urgencia sobre la negociación es difícil porque los canadienses critican el ALC, y tienen una lista que comprobar: cuánto ganó o perdió Canadá en aranceles, en subsidios, en solución de disputas. Con este método se encuentran muchas áreas en las que Estados Unidos hacía más las veces de demandante que Canadá, y si bien se llegó a un acuerdo, puede argumentarse que Estados Unidos ganó y Canadá perdió. Pero ésta no es una visión madura de lo que debe ser un tratado comercial. Por ejemplo, los aranceles canadienses a las importaciones estadounidenses eran de 5 o 6%, mientras que los aranceles estadounidenses a las importaciones canadienses

eran de sólo 1 o 2%. Así pues, ¿puede decirse que Estados Unidos ganó tres veces más que Canadá? No tiene sentido.

Lo que se quería era liberalizar la relación. Eso se logró. Por lo tanto, creo que ambos países ganaron.

Rolando Cordera

El primer aspecto que quiero tocar no ha sido abordado hoy; trasciende el tema del TLCAN y se refiere a las dimensiones que justificarían la propuesta de nuevas maneras de vincularse con el exterior, en particular con las economías vecinas, propuesta que aparentemente no provoca desacuerdos. Cuando se discute esta cuestión, lo que se nos dice es: la economía del mundo se está globalizando porque la producción se está globalizando, no sólo porque haya comercio, pues lo ha habido siempre. También estamos en presencia de una evidente y creciente internacionalización financiera y productiva. Bien, la pregunta es: ¿cómo aprovechar esta globalización y esta internacionalización financiera y productiva que están —vamos a decirlo así— prede-terminadas? No son una opción, no son una aportación mexicana a la historia del mundo; son, más bien, lo que se nos presenta a los mexicanos de hoy.

No pienso que estos procesos traigan consigo de manera automática beneficios para todos, y mucho menos que los beneficios se vayan a distribuir equitativamente entre las naciones. Existen conflictos de distribución, como en los otros procesos económicos que conocemos, y esto implica acción organizada o colectiva por parte de los participantes en los procesos. Me parece entonces que la primera cuestión que vale la pena introducir en la reflexión es la necesidad de no naturalizar esto que llamamos la economía global y, más bien, tener siempre presente que esta economía global supone regímenes internacionales de comercio que están sustentados en relaciones nacionales e internacionales de poder. En efecto, la economía ha cambiado, se ha globalizado, pero no se han eliminado relaciones de poder en el interior de las naciones y en el conjunto internacional. Es importante insistir en ello para no perdernos aquí en discusiones ideo-

lógicas sobre los procesos institucionales concretos, como sería por ejemplo la firma de un TLCAN; es decir, es preciso obcecar en el análisis de la dimensión del poder de esta economía globalizada y de las dimensiones nacionales de poder. Insistiría en que, si bien es cierto que con un TLCAN México puede aprovechar las asimetrías sector por sector, la asimetría nos es desfavorable. Aquí, yo preguntaría si el tema de la asimetría debe intervenir en las negociaciones, no sólo en niveles específicos sino de manera general, es decir, en términos de la relación trilateral entre los países, y preguntaría si debemos demandar a Estados Unidos y Canadá que asuman esta desigualdad de niveles de desarrollo, para entonces diseñar mecanismos específicos, al margen del comercio, que compensen las asimetrías.

A este respecto quiero plantear tres cuestiones básicas. La primera es la infraestructura mexicana, que debería ser evaluada no en sus propios términos y rezagos, sino en términos de una nueva relación con el exterior. Es preciso evaluar si esta infraestructura nos permite incorporarnos dinámicamente a la oportunidad que ofrece un comercio más libre, qué requiere la infraestructura y cómo deben financiarse esos requerimientos. Este tema es importante sobre todo si se quiere introducir consistencia entre la política macroeconómica y la liberación comercial. El segundo tema se refiere a la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología. ¿Qué hará Estados Unidos para facilitar la movilidad de su propia mano de obra frente a pérdidas posibles de cierto tipo de empleos en la economía estadounidense? ¿Qué vamos a hacer nosotros aquí, tanto en el plano del entrenamiento y la capacitación cuanto en el plano más profundo de la educación y la investigación científica? Es un tema que, aun cuando no forma parte de las negociaciones comerciales, no podemos dejar de lado.

El último tema que merece ser mencionado es el de la desigualdad social y regional. Podemos esperar movimientos migratorios internos y externos de enorme envergadura. Tendríamos que tener mucha mayor claridad de información en cuanto a las implicaciones regionales de las pérdidas y ganancias a corto y mediano plazo, del reacomodo de inversiones y recursos implícito en cualquier operación de libre comercio. Me parece que

aquí nos movemos también en un nivel de generalidad poco útil: se plantea para rechazar el TLCAN o sirve para inventar perspectivas mágicas de resolución automática de ecuaciones complicadas.

Otro aspecto que quería destacar fue introducido por el ingeniero Bucay, y también fue presentado por los profesores Cowey y Winham. Me pregunto por qué no logramos que en México este tipo de reflexión tenga un eco productivo. La estadística personal que nos dio Bucay sobre los trabajos sectoriales a los que hizo alusión Jaime Zabłudovsky arroja 65% de monografía, 25% de análisis, 10% de síntesis, y cero por ciento de programa. Falta, dice Bucay —y esto es lo importante—, una visión de largo plazo.

La cuestión es: ¿cómo elaboramos una visión de largo plazo? ¿Quiénes la elaboran? Supongo que los industriales parten del viejo supuesto de que, si no la elaboran ellos, alguien más lo hará; y, en México, “alguien” siempre quiere decir el gobierno.

Entonces, la pregunta consistiría en saber si el gobierno está interesado en elaborar una visión de largo plazo, si puede hacerse compatible su búsqueda del libre comercio con su función de gobierno, que es articular intereses y darles perspectiva nacional e internacional. Yo no lo sé. No podría decir si están en proceso los trabajos necesarios para cumplir con esta necesidad, entre otras cosas porque esta red institucional privada y pública de que nos hablaron Winham y Cowey no parece suficiente en México o, si lo es, entonces es eficazmente silenciosa. Es muy difícil incluso tener acceso a las propias monografías mencionadas. Pero aún si tuviéramos acceso a ellas, los foros para procesar la discusión —esta interconexión de información permanente entre los sectores privado y público— son todavía muy incipientes.

Me parece que no contamos con las instancias técnicas y de elaboración intelectual que, por ejemplo, son equivalentes en Canadá y en Estados Unidos. Me parece que ésa es una tarea institucional urgente, salvo que pensemos que, en efecto, luego de la eliminación de barreras, todo lo demás seguirá naturalmente. La historia no apoya esta derivación ingenua de la teoría económica; en consecuencia, el componente institucional me parece muy importante, sobre todo una vez abiertas las negociaciones.

Juan Sánchez Navarro

La consecuencia fundamental del TLCAN será el hecho de que vamos a vivir en un mundo competitivo. Un mundo competitivo totalmente distinto al que antaño caracterizaba la vida interna de nuestra economía, cuando asistíamos a la manía planificadora que tanto daño le ha hecho a la economía nacional. Entonces, si vamos a vivir en un mundo competitivo, es posible que los industriales no tengamos un plan para resolver los problemas que la competencia nos va a crear, pero sí tenemos, porque nos llega muy directamente a todas y cada una de las empresas y de los empresarios, una idea muy concreta de qué tenemos que hacer en el nuevo mundo en el cual viviremos.

La competencia nacional e internacional nos enfrenta, a empresarios e industriales, a un desafío formidable. Estamos conscientes de que esto acontecerá y sabemos que tenemos que hacerlo. Nuestro único plan es que cada una de las empresas enfrente su modernización y sea competitiva. Lo importante es que el empresario mejore sus instalaciones y su maquinaria; segundo, que capacite a su personal; tercero, que mejore sensiblemente la tecnología de su producción. Y nada más. No se necesitan grandes planes. Los planes son para cada uno de los empresarios.

Voy a citar un caso concreto, y perdónenme que me refiera a mi experiencia personal como cervecero. Hemos podido entrar en el mercado estadounidense y en los mercados europeo y asiático, y lo hemos hecho con éxito. Y si hemos logrado eso es porque nos hemos modernizado; porque tenemos instalaciones adecuadas; porque hemos capacitado a nuestro personal técnico en las mejores universidades europeas y estadounidenses; y porque usamos la mejor tecnología y las materias primas adecuadas. Eso es lo que tiene que hacer todo empresario frente al reto y desafío que lanza el TLCAN. Mi opinión personal es que nos olvidemos de las grandes planificaciones y vayamos al reto individual, particular, de cada empresa. Esto nos va a llevar, evidentemente, a nuevas fórmulas de trabajo. Vamos a enfrentar la necesidad de asociarnos, muchas veces, de distintas maneras y en distintas situaciones. Vamos a asociar-

nos con las empresas extranjeras y vamos a mejorar en beneficio del consumidor. Ésta es la gran ventaja que trae consigo este tratado.

Ahora, si los empresarios, industriales y hombres de servicio y comerciantes no aceptamos este reto y no nos ponemos a la altura del mismo, entonces el TLCAN será un gran fracaso.

Jaime Zabłudovsky

Voy a retomar y complementar algunas de las cosas que se han dicho aquí. Samuel del Villar tocó algunos de los mitos y realidades del TLCAN.

Primero, respecto a la preocupación en cuanto a la unilateralidad de la apertura de la economía mexicana: ¿cómo vamos a negociar si ya nos abrimos? La apertura, en su momento, tuvo una gran racionalidad interna. Incluso Samuel del Villar y Juan Sánchez Navarro mencionaron cómo ellos fueron pioneros en este importante debate. Entonces, la racionalidad era aumentar la competitividad y hacer más eficiente el aparato productivo mexicano. Sin las medidas unilaterales que tomamos en su momento, hablar hoy en día de un TLCAN con Estados Unidos y Canadá sería sencillamente inimaginable. Creo que el hecho de que exista una plataforma exportadora de 18 000 millones de dólares al año de productos no petroleros, sin incluir los ingresos de la industria maquiladora, es la mejor prueba de que hoy existe un sector mexicano exportador que tiene un interés creado en mantener el acceso al mercado estadounidense, y que este sector era marginal, si acaso, hace diez años.

Ahora, sí nos hubiera gustado mayor reciprocidad, aunque se obtuvo en algunos foros importantes. El acceso bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) del que goza hoy México en el mercado estadounidense, con cerca de 4 000 millones de dólares que entran con ese tratamiento preferencial, fue negociado con éxito gracias al previo proceso de apertura en México. Hoy somos el principal usuario de ese sistema, que ha aumentado en los últimos años; lo mismo se puede decir de la ampliación en las cuotas de textiles y en las cuotas de siderurgia. Si nosotros

no nos hubiéramos abierto, probablemente nuestra posición negociadora en esos foros habría sido mucho más difícil.

En segundo lugar, el TLCAN persigue precisamente la obtención de una mayor reciprocidad. No porque en el pasado no la deseáramos; pero creo que en el pasado era urgente proceder unilateralmente y no podíamos esperar para racionalizar la protección comercial. Sin embargo, creo que ahora el TLCAN también ofrece esta oportunidad de negociar reciprocidad en los rubros que no han sido liberados.

También creo haber entendido que a Samuel del Villar le preocupa la falta de un marco institucional para la relación con Estados Unidos. Precisamente es lo que persigue el TLCAN: crear un marco institucional para manejar una relación que hoy es ya muy importante, y que asciende a 60 000 millones de dólares entre ambos países. Aquí recojo finalmente la preocupación en cuanto a que se vea el TLCAN como una panacea. Pienso que no es el caso. Se ha tratado de enfatizar que el TLCAN no va a resolver todos los problemas de México. La relación comercial seguramente incluso dará lugar a nuevos problemas, por el hecho de que se intensificará la relación trilateral y de que habrá más comercio.

El TLCAN será un instrumento para encauzar una relación que de otra manera seguiría a las fuerzas de la inercia, en la cual la parte mexicana no tendría mecanismos para reducir su vulnerabilidad ante medidas unilaterales y discrecionales. Uno de sus objetivos es crear un marco institucional para encuadrar esa relación. Tampoco el TLCAN agota la relación bilateral ni mucho menos; tenemos otros problemas con Estados Unidos que no podrán tratarse dentro del tratado comercial.

Esto me lleva a la preocupación expresada por Rolando Cordera en relación con la agenda interna y con temas muy importantes, con o sin tratado, como son la educación, la infraestructura y la desigualdad social. Existe una agenda de política económica y otra de política social que sigue su propio curso, y es obvio que el TLCAN en algunos casos será un catalizador para resolver algunos problemas, y en otros los hará más patentes y habrá que identificarlos.

El último punto se refiere a la visión de largo plazo. También es uno de los objetivos del TLCAN —como del resto de la po-

lítica económica que se está poniendo en marcha— el dar una visión de largo plazo que permita a los agentes económicos tener un marco estable, un horizonte de planificación, reglas claras del juego, permanentes, que permitan la planificación. En ese sentido, coincidiría con la interpretación de don Juan Sánchez Navarro; en última instancia, definir los proyectos y los programas corresponde a las empresas. El sector público tiene interés, pues, en un entorno macroeconómico previsible y claro, que permita distinguir señales de los diferentes mercados. También es, evidentemente, una tarea fundamental del sector público —que ya mencionó Rolando Cordera— atender las necesidades básicas de la población y las demandas de infraestructura. Pero, desde mi perspectiva, escoger entre industrias ganadoras y perdedoras no es una función de la política actual, y mucho menos del TLCAN.

Samuel del Villar

El problema básico del marco institucional estriba en que el existente es fundamentalmente burocrático, irresponsable ante cualquier otro sector que no sea el sector privado, e irresponsable ante la sociedad. Los mecanismos institucionales de responsabilidad social, como el Congreso, no funcionan. Aquí se le extiende un cheque en blanco al aparato burocrático para negociar. Nosotros mismos acabamos de ver los términos en los cuales el Congreso de Estados Unidos aprobó la vía rápida: bajo un escrutinio muy estricto y directo de los intereses sociales y económicos afectados por la negociación. Además, México tiene una extraordinaria desventaja comparativa frente a los otros negociadores, como lo señalaba el profesor Winham, pues éstos cuentan con una enorme experiencia; su trabajo es ir a defender cada dólar por comercio de su país. En suma, México no podrá entrar realmente en un marco de liberación mientras no se libere su vida política y no funcionen las instituciones, mientras no haya un congreso en México, mientras no se respete el sufragio y no existan las instituciones democráticas que caracterizan el proceso de evolución de la economía mundial.

Armando Labra

De boca de Jaime Zabudovsky hemos escuchado lo logrado a lo largo de un año en esta iniciativa tan importante y trascendente de los gobiernos norteamericanos, que surgió esbozada durante la administración del presidente Reagan y que ha cobrado gran fuerza y precisión en tiempos recientes.

Lo primero que tendríamos que precisar es qué queremos a largo plazo, no como empresarios, sino como país.

Existen antecedentes históricos que también se deben precisar. México ya firmó un convenio bilateral de comercio con Estados Unidos en 1942, y otro más en 1977, que no fue ratificado por el Senado mexicano porque entonces se consideró que ésa era la manera de entrar por la puerta chica en el GATT.

Aquí hemos hablado indistintamente de un acuerdo o de un tratado, y si bien eso para la legislación mexicana no amerita mayor detenimiento, sí lo amerita para la legislación estadounidense, no me dejará mentir el embajador Negro Ponte: un acuerdo tiene un rango jurídico muy diferente al de un tratado; los acuerdos pueden ser revocados a nivel estatal, por las legislaturas estatales. En lo que nos concierne, debemos precisar qué queremos. ¿Queremos un acuerdo como el que firmó Canadá con Estados Unidos, que puede ser revocado por las legislaturas estatales? ¿Queremos un acuerdo limitado?

Me llamó la atención la evaluación que hizo el embajador Negro Ponte de los resultados del comercio entre nuestros países. Ciertamente, la masa de comercio entre ambos ha crecido, pero hay que precisar por qué no ha crecido de la misma manera: el déficit comercial de México con Estados Unidos ha aumentado en los últimos años, particularmente si quitamos el renglón del petróleo. Así, si la balanza comercial de México con Estados Unidos en 1982 era positiva en unos 2 000 millones de dólares para México, ya para el año pasado fue negativa en unos 277 millones. Y si quitamos el petróleo, el déficit comercial casi llegará a 5 000 millones de dólares en unos cuantos años. Esto lo relató con mucha precisión el presidente Bush, el día primero, en el reporte que mandó al Congreso, donde puso en evidencia las

marcadas ventajas que han derivado de la apertura comercial de México con Estados Unidos.

Hoy no se sabe a cuánto puede ascender la ventaja arancelaria a la que México aspira. Eso es muy importante. Benito Bucay lo mencionaba: quizás estamos haciendo gran alharaca por cuestiones que no tienen relevancia dentro del contexto del comercio de México con Estados Unidos. ¿A cuánto asciende, concretamente, la ventaja arancelaria a la que México aspira? ¿A cuánto puede ascender el beneficio por atenuar las medidas no arancelarias? Lamentablemente, así como por la parte estadounidense hay una gran precisión en términos de los objetivos y de los logros previsibles, no contamos con una contraparte mexicana que permita aquilatar con precisión el impacto en empleo, en exportaciones y, en fin, en la balanza de pagos y en el desarrollo nacional, respecto a lo que estamos promoviendo.

Es necesario y pertinente involucrarnos cada vez más en el proceso hacia un acuerdo o un tratado: México debe buscar la coyuntura para obtener ventajas, así sean mínimas, en la negociación.

Otro aspecto político que me parece muy importante se refiere a la movilización popular. Eso solamente se puede lograr en la medida en que haya algún tipo de beneficios o de preceptos que alienten a los sectores mayoritarios, a los electores, a la gente que tiene que participar en este proceso, no solamente para apoyar la negociación, sino para cumplir propósitos de desarrollo social regional, que ya mencionó aquí Rolando Cordera.

Debemos esperar de un acuerdo o de un tratado de esta naturaleza la generación y consolidación de empleos en México; pero también la generación de divisas e inversiones productivas, no especulativas. Porque, como bien señaló Samuel del Villar, la mayor proporción de las inversiones extranjeras se dirige hacia carteras bursátiles no necesariamente productivas.

Necesitamos también el fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, la ratificación del nuevo nacionalismo mexicano, abierto al mundo, pero asentado en la tradición, la experiencia y la naturaleza geopolítica de nuestras relaciones con el Norte.

Carlos Rico

Quiero volver a las preguntas que se nos hicieron al principio de esta discusión: la primera era a propósito de instituciones para la negociación, y la segunda se refería a las instituciones que pueden resultar de la negociación. Creo que se trata de dos temas diferentes y quisiera responder a la primera.

Como resultado de la negociación, desde el punto de vista mexicano, habría dos instituciones que sería muy interesante precisar y discutir las formas concretas que deberían tener. La primera se refiere al problema de mecanismos para la solución de conflictos. Precisamente por todo lo que se está diciendo, los principales obstáculos a la libertad comercial entre los dos países no son arancelarios. Hay algunos casos de obstáculos arancelarios, pero los principales obstáculos son precisamente las barreras no arancelarias, por lo que se refiere a nuestro acceso al mercado norteamericano. Y, por lo tanto, tener un mecanismo que resuelva los conflictos que surjan allí es realmente central. ¿Hay o no *dumping*? ¿Se aplican o no determinados tipos de barreras fitosanitarias, por ejemplo?

No solamente estamos hablando de libre comercio sino de integración económica creciente entre las dos economías. Y si esto es así, valdría la pena explorar algo que tal vez no está en los otros dos acuerdos, con Israel y con Canadá, pero que está presente en la Comunidad Económica Europea (CEE): la creación de un fondo de desarrollo para la infraestructura. Su objetivo es liberar al país relativamente más débil de toda la responsabilidad por el desarrollo de la infraestructura, y apoyarlo, como se hace en la CEE, para que pueda generar mayor eficiencia en la asignación de recursos y factores de producción a escala continental. Esa posibilidad no ha sido explorada, pero para México sería muy importante.

Hay otra dimensión institucional evitable que no será resultado de la negociación con Estados Unidos. En México tenemos hoy día una lectura bastante inocente de lo que significa, por ejemplo, la reforma del Estado asociada con lo que estamos hablando; prácticamente, pensamos que se trata de sacar siempre agencias gubernamentales, y a veces se hacen referencias

no solamente inocentes sino ignorantes de la realidad estadounidense. Ellos tienen instancias gubernamentales, por ejemplo la Administración de la Empresa Pequeña, para protección de este tipo de empresas, a fin de darles un espacio, una capacidad de adaptación. Nosotros no hemos necesitado instancias de este tipo porque estábamos totalmente protegidos; entonces, era innecesaria una legislación *antidumping* y, por lo tanto, tampoco era necesario determinar quiénes decidían los casos de *antidumping*, ya que todo requería permisos previos. Pero hoy en día que no tenemos esos permisos previos, no solamente necesitamos una legislación *antidumping* operante y real, sino también las instancias burocráticas que la administren, que decidan los casos con base en reglas precisas. Después habrá que negociar el mecanismo de solución al que me referí antes. Entonces, en algunos casos veremos del lado mexicano la creación de instituciones gubernamentales, y no necesariamente la eliminación sistemática de esas instancias. Porque, insisto, nuestros socios también las tienen y es algo que a veces olvidamos. En cuanto a la segunda pregunta, esto es, en cuanto a las instituciones para la negociación, el punto obvio en el que todos hemos hecho énfasis es que aquí no estamos hablando de una negociación sencilla, pues los actores de esa negociación son muchos y diversos. Y de esta obviedad hay que pasar a una segunda: la ubicación de esos distintos participantes en el proceso varía, dependiendo de los tres momentos básicos del mismo proceso de acercamiento a un TLCAN.

Primero hay que ponerse de acuerdo sobre el juego; esto es, ¿cuáles son, fundamentalmente, el sentido y los supuestos del juego? ¿Cuáles son los objetivos: eficiencia productiva? Una serie de cosas muy poco precisas.

Y hasta allí hemos llegado hoy. Pero ahora viene el segundo momento, que consiste en precisar las reglas concretas del juego y de distribución de las ganancias. Y esto ya no es tan sencillo. Quisiera precisar solamente tres cuestiones. La primera es que no tiene ningún sentido hablar de participación mexicana y de participación estadounidense, por lo que planteaba ya Rolando Cordera, porque la producción compartida es un elemento básico de asignación eficiente de factores y de recursos a escala

continental. Por ejemplo, algunas empresas estarán en los dos lados de la negociación. El segundo punto y la segunda pregunta que tengo es que me parece que la forma en la que se ha organizado la participación del sector privado en México nos sirve para saber qué es lo que hay y cómo debería ser, pero no para saber lo que debería haber. No creo que sea, sencillamente, un problema de mercado. En este punto, me parece, no podemos eximir de responsabilidad a los negociadores y a los formuladores de la política económica mexicana.

El tercer tema es quién está siendo consultado. El problema básico es que, hasta ahora, se está consultando a quienes tienen mayor peso económico y no necesariamente a quienes tienen mayor peso social. Estoy pensando en algo muy concreto: la agricultura de temporal. La agricultura de temporal mexicana no genera casi nada de nuestra producción agrícola, pero son cientos de miles de personas las que ahí trabajan. ¿Qué significa esto? Creo que significa que necesitamos, en ese caso concreto, un proceso de transición muy cuidadoso que permita reacomodar a esa gente, que, si bien representa muy poco en términos de producción, tiene, insisto, una realidad social y política significativa en el país. ¿Cómo incorporar también a quienes están al margen de las consultas? Pienso que el consejo asesor no es suficiente, ni siquiera con la participación de representantes campesinos.

Carlos Alba

En los últimos meses, la discusión se ha centrado en el problema de la negociación en sí misma, pero me parece que hay que profundizar el debate acerca del contenido del TLCAN y de sus consecuencias sociales y económicas para México. Quisiera formular cuatro preguntas que, a mi manera de ver, deberían responder, en un futuro inmediato, el sector público y también el sector académico. En primer lugar, me parece que conviene preguntarse cómo serán afectados los distintos sectores sociales y económicos y las regiones por el TLCAN. Durante los años cincuenta y los sesenta, la cuestión regional se centró en el proble-

ma agrícola; el resultado fueron las comisiones hidrológicas. En los años setenta, la atención se desplazó hacia los polos de desarrollo, fundamentalmente con el apoyo de la industria siderúrgica y petrolera; en los últimos años, sobre todo a raíz de la crisis, la cuestión regional ha estado muy referida al desarrollo, al crecimiento de los espacios del norte mexicano, que han estado muy vinculados a Estados Unidos. ¿Cómo afectará el TLCAN al modelo de industria maquiladora, uno de los factores dinámicos del país del norte? ¿Desaparecerá como tal el esquema maquilador? ¿Está desapareciendo? ¿Habrá un desplazamiento de estas maquiladoras hacia otras entidades del país? ¿Habrá un proceso de concentración creciente hacia el norte del país? ¿Cuáles serán las repercusiones de este proceso en las regiones más deprimidas, como Oaxaca y Guerrero? ¿Se crearán dos Méxicos: el del centro y norte, y el del sur, relativamente desvinculados? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias para las zonas de agricultura campesina productoras de maíz, por ejemplo?

La segunda pregunta se refiere a la actividad económica. Me parece que en este punto se ha avanzado mucho, aunque conocemos muy poco sobre esos avances, pero en las cámaras y en los sectores industriales, sobre todo, hay discusión, hay análisis, hay diagnóstico sobre lo que está sucediendo. Sin embargo, debemos constatar que existe una fuerte convergencia entre los intereses de los empresarios, aunque por razones distintas. En primer lugar, las grandes empresas transnacionales están muy interesadas en el TLCAN y son responsables en gran parte del dinamismo exportador de México; sin ser únicas ni mayoritarias, son aliadas naturales del TLCAN. A ellas se asocian los grandes empresarios del valle de México y de Monterrey, que desde hace mucho tiempo han estado pugnando por la liberación del mercado, y que por medio de diferentes instancias, como el CEMAI, han tratado de negociar esta nueva posición de México.

Pero, acaso más sorprendente, también pequeños y medianos empresarios del centro, y sobre todo del occidente del país, han cambiado de actitud hacia el TLCAN. Este cambio es efecto de la crisis de los años ochenta y de la apertura comercial de 1986. Ante la caída de su mercado interno, para el que producían alimentos, calzado, textiles, ropa e industria tradicional, y

la apertura comercial, por primera vez se vieron obligados a competir con productos que venían de fuera; en México, para estas empresas el TLCAN es una alternativa para compensar en parte el mercado que están perdiendo ante productos provenientes sobre todo del sudeste asiático.

Otro sector importante de convergencia de intereses empresariales lo constituyen los pequeños y medianos industriales del norte de México, que han mantenido a lo largo del tiempo una fuerte autonomía y gran independencia frente al Estado, y que han tenido la capacidad de vincularse con la economía estadounidense.

Por otra parte, el sector más pequeño de los industriales, es decir, los microindustriales y los pequeños productores, es el más escéptico en cuanto a las posibilidades que para ellos representa el TLCAN. Están conscientes de que producen artículos de baja calidad, fundamentalmente para los sectores pobres mexicanos; tienen poca información y desconocen los mecanismos de protección. Quedan, finalmente, los productores agrícolas, divididos en dos grandes sectores: quienes favorecen el TLCAN, que cuentan con muchos años de experiencia y se localizan en sectores de producción hortícola y frutícola, es decir, en sectores en los que no es posible sustituir la habilidad humana por el progreso técnico a costos relativamente favorables. Por otro lado, están los productores de granos y oleaginosas, que pueden verse afectados por las ventajas que tienen Canadá y Estados Unidos, de orden natural y de orden económico y político, en razón de que los productores de estos países cuentan con grandes facilidades.

La tercera pregunta se refiere al tamaño del sector: ¿propiciará el TLCAN una integración económica y social interna o aumentará la segmentación que se ha percibido en los últimos años? Durante los decenios anteriores a los ochenta, el sector industrial grande y el sector comercial estuvieron articulados productiva y orgánicamente con sectores muy pequeños, pero después se manifestó una especie de desvinculación. La pregunta que surge ahora es: ¿el TLCAN propiciará que los muy pequeños puedan articularse productivamente de alguna manera, en forma directa o indirecta, para beneficiarse del TLCAN, o seguirán siendo sectores marginales?

Uno de los temas menos estudiados, en relación con el TLCAN, es el de las modificaciones que están ocurriendo y que ocurrirán en el mercado de trabajo. ¿Qué relación existe entre las opciones tecnológicas para el mercado internacional, que los empresarios deberán asumir, y la ocupación nacional? Si bien las exportaciones son un factor dinamizador, conviene tener presente algunos casos, como por ejemplo el de Alemania, un país exitoso en exportaciones, que sin embargo cuenta con cerca de dos millones de desempleados y no encuentra la manera de integrarlos productivamente. ¿Qué alternativas se prevén para México en este caso? Hace falta prever los efectos sociales, muy especialmente la ocupación, dentro de actividades no dinámicas, como la agricultura campesina, o el sector informal, que, como se sabe, en México ha tenido gran expansión en los últimos años.

Por último, ¿qué desafíos se presentan a las instituciones educativas que califican personal, particularmente en el nivel medio y superior? ¿Están las instituciones educativas, las escuelas de enseñanza técnica, respondiendo, reflexionando, estudiando su vinculación con el sector productivo? ¿O estamos a la zaga?

Muchas gracias.

Adalberto García Rocha

Quisiera primero tratar de convencer a Armando Labra y a otros amigos, no de que el libre comercio trae ganancias, sino de que el proteccionismo acarrea pérdidas, que yo creo que es una manera más precisa de describir la política comercial de un país. En realidad, la idea es vieja. Podemos demostrar con cifras que cualquier país que pone barreras a su comercio, pierde. El producto total que puede obtener si pone barreras, si extorsiona a los productores de otros países, genera un nivel menor que si no las pone. Yo creo que ése es un efecto demostrable de algunas políticas comerciales. En México somos expertos en perder poniendo barreras al comercio. Los europeos, por ejemplo, pierden 70 000 millones de dólares al año gracias a las barreras que ponen a su producción agropecuaria. En estudios del Centro de

Estudios Económicos, de El Colegio de México, se ha estimado que México tiene pérdidas de eficiencia debidas a las barreras comerciales del orden de 5% del nivel de ocupación. Si no existieran barreras comerciales, la ganancia por eficiencia económica podría significar, teóricamente, más de un millón de empleos adicionales para la economía. No es una pérdida trivial. También podría interpretarse esa ganancia como un aumento del orden de 16% del salario real.

Entonces, si México elimina barreras, deja de perder en la magnitud que acabo de señalar. También dejaría de perder porque el proteccionismo no tendría su terrible efecto desigualador del ingreso; igualmente puede demostrarse que el proteccionismo económico es una de las causas más importantes de que en este país no se haya erradicado la pobreza, que fue la promesa no cumplida de treinta años de proteccionismo. Creo que los cálculos de nuestros economistas subestiman las ganancias, en el sentido de que son ganancias de eficiencia, y no contemplan ningún efecto dinámico de la apertura.

Si México y Estados Unidos eliminan barreras, ambos ganan más que la suma de cada una de las ganancias por eliminación de barreras individuales. Quienes pierden con la apertura son, en realidad, los que dejan de recibir el subsidio que tenían cuando la economía estaba protegida. Eliminar las barreras no significa arruinar la economía; no es ése el propósito, sino dejar de utilizar las barreras comerciales como instrumento de industrialización o de desarrollo, porque también se puede demostrar que son el peor instrumento para hacerlo. Es mejor, por ejemplo, acudir a subsidios directos.

Por otra parte, creo que la negociación tiene el propósito de crear, sobre todo en Estados Unidos, mecanismos legales para que no instalen barreras comerciales de manera frívola ni para nosotros ni para los canadienses. Así pues, la opinión pública no debe ver la eliminación de barreras comerciales como una concesión hacia otro país, sino como una decisión de conveniencia propia. Hay que evitar que las demás negociaciones se conviertan en un proceso que sirva en realidad para eliminar barreras comerciales como una concesión hacia otro país, no como una decisión de conveniencia propia. Hay que evitar que las demás

negociaciones se conviertan en un proceso que sirva en realidad para ocultar barreras tras una montaña de cláusulas de excepción o salvaguardias. Se busca un tratado que elimine el proteccionismo, no que lo pade para que luego crezca más grande. Queremos evitar que la búsqueda de efectos sectoriales esté inspirada por el propósito de buscar excepciones para incorporarlas al conjunto de cláusulas. Las llamadas reglas de origen en realidad son una forma de decir: queremos libre comercio con Estados Unidos, pero no queremos libre comercio con el resto del mundo. Ese planteamiento sería contradictorio con la filosofía comercial de México, al menos en la forma que se expresa ahora.

Gracias.

Armando Labra

Adalberto García Rocha puede dormir tranquilo porque ya me convenció, aunque yo quisiera tener la misma facilidad para convencerlo de abandonar esa proclividad académica al maniqueísmo, pues es recurrente etiquetar a la gente de proteccionistas radicales o librecambistas absolutos. No sé si tu modelo económico teórico así lo contemple, pero la evidencia es que, hasta ahora, el ejercicio de apertura arancelaria de México ha tenido un saldo negativo desde del punto de vista comercial. Eso no habla mal o bien de los aranceles por sí mismos o del libre cambio, sino de una forma de negociar que no se ha expresado en mayores exportaciones y saldos positivos de la balanza comercial. Lo que he estado tratando de plantear no es el retorno al proteccionismo sino las ventajas que podemos derivar de una negociación comercial.

Eso no quiere decir que debemos descartar las experiencias del pasado; al contrario, se las puede utilizar. Por ejemplo, quiero narrar una reciente experiencia que me parece muy sugerente. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos planteó hace poco la necesidad de restituir el nivel de subsidios para algunos productos agrícolas, exactamente al mismo nivel de los que se aplican en la economía estadounidense, para efectos de negociación. Bueno, esa estrategia me parece un sesgo muy intere-

sante, muy productivo, útil para negociar. Pero eso no es ser proteccionista. A quien lo propuso no se le puede catalogar como proteccionista, ni mucho menos. Pero estamos en una negociación comercial donde se tiene que hacer uso de todos los instrumentos posibles para sacar la mayor ventaja, porque de eso se trata.

Gerardo Bueno

Además de la relación bilateral con Estados Unidos, tenemos que pensar, en todo lo que nosotros planteamos, cuál es el papel que desempeña Canadá y cuáles son las afinidades y divergencias de intereses entre México y Canadá.

Adalberto García Rocha ha mencionado un tema muy importante, aunque probablemente lo planteó, como dice Armando Labra, en blanco y negro. No obstante, creo que es preferible alcanzar cierta precisión y pienso que no es tan importante tratar de definir si se bajan o no los aranceles o si alguien gana más en términos de reducciones arancelarias o no arancelarias. La discusión no va a girar en torno a las cuestiones arancelarias, sino en torno a las no arancelarias y a los mecanismos de solución de disputas, que nuevamente nos regresan al papel que desempeña Canadá y a en qué forma se llegará a algún tipo de tratado trilateral.

La ventaja del TLCAN en el nivel trilateral es muy clara para todos los países. Es decir, tanto Estados Unidos como Canadá y México esperan ser más competitivos en los mercados internacionales. Para México, el TLCAN representa varias ventajas: el acceso al mercado y la posibilidad de solucionar diferencias en materia comercial. Otra ventaja fue mencionada por Samuel del Villar: con un TLCAN habría un compromiso internacional que impediría a México regresar a las prácticas proteccionistas del pasado.

El proteccionismo sirvió durante cierta etapa, pero la extendimos demasiado. Ya desde principios de los sesenta, en algunos estudios que hicimos en Nacional Financiera, decíamos que se había llegado a un límite en el proteccionismo; el continuar por ese camino resultaría muy costoso, con todas las influencias negativas que mencionó Adalberto García Rocha. Nadie cam-

bió el patrón del proteccionismo, e incluso se decía que ésta era una forma de soberanía.

Por último, otra ventaja que ofrece el TLCAN estriba en que definirá los retos de la modernización. En esto coincido con Rolando Cordera y, en cierto sentido, con algunos de los planteamientos hechos por Samuel del Villar sobre la necesidad de pensar también cuál será el marco institucional que requeriremos. Naturalmente, también hay desventajas en el TLCAN. Una de ellas es que tendremos que asumir cierto tipo de compromisos en forma implícita, que podrán ser ventajosos o no; habrá también otros problemas en la relación con Estados Unidos, sobre todo en los aspectos no formales de la relación, como son las cuestiones de migración y tráfico de drogas, entre otros. Según dice Juan Sánchez Navarro, no se requieren grandes planes nacionales, pero sí planes de empresa. En el pasado se alegaba que el gobierno debía proporcionar un marco general de protección a la incipiente industria mexicana, y que con base en esto dicha industria alcanzaría ciertos niveles de eficiencia. Esto no se logró. Yo, francamente, pienso que no hay una contradicción entre sector público y empresa privada; creo que hay intereses comunes. Siento, además, que en algunos ámbitos, como los de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, se requiere una visión de largo plazo.

Peter Cowhey

Mis comentarios se refieren casi enteramente al proceso y a la política de las negociaciones comerciales, y a sus efectos sobre los resultados de esas negociaciones. En esta sesión se ha hablado de posibles ganadores y perdedores y de cómo juzgar los beneficios de un TLCAN.

Me sorprendieron los comentarios de Adalberto acerca del hecho de que, puesto que el proteccionismo ocasiona pérdidas a México, entonces es necesario redactar un TLCAN. Creo que es cierto, pero creo que la política del proceso es más o menos como sigue, no sólo para Estados Unidos, sino para cualquier otro gobierno. Todo Estado concede favores económicos a sus simpa-

tizantes, lenta o rápidamente, en cantidades grandes o pequeñas. Ahora bien, los favores que concede a sus simpatizantes o aliados imponen en el largo plazo un costo a la economía. Algunos de estos favores adquieren la forma de barreras comerciales; otros, la de subsidios internos, entre muchas otras. Pero al final, inevitablemente, se llega a un punto en el cual se inicia un juego de perdedores. El deterioro de la economía que acarrea otorgar este tipo de concesiones es más rápido que el que provoca la búsqueda de beneficios a corto plazo. Entonces, cuando uno decide hacer algo al respecto, se encuentra con un problema político muy concreto; es preciso dejar de hacer favores a los amigos. En Estados Unidos esto es particularmente difícil, pues la división de poderes entre el Congreso y el Ejecutivo significa que virtualmente todos tienen un amigo en el gobierno, en alguna parte. Especialmente cuando los dos partidos políticos se dividen el control de ambas ramas del gobierno.

Antes que nada, un gobierno tiene que decidir cuánto puede quitar a sus amigos, y cuánto, a sus opositores. Entiendo que parte de la tensión que detecto en México resulta del hecho de que, como un solo partido controla todas las ramas del gobierno, hay una idea muy clara de quiénes son los perdedores y quiénes los ganadores; por consiguiente, hay bastantes tensiones contenidas en la discusión.

El segundo punto que se plantea es que la única manera de dejar de hacer concesiones es conseguir otros; y ése es el propósito de una negociación comercial: obtener ganancias inmediatas que compensen las pérdidas. Esto es, las negociaciones de comercio deben ser equilibradas. Pero al tratar de equilibrarlas, hay que evitar caer en juegos de perdedores. Por ejemplo, se sugirió que una táctica astuta en la negociación podría consistir en introducir barreras comerciales para después negociar su eliminación. El problema de una táctica semejante estriba en que una vez que se ha hecho una nueva concesión, en el momento en que se ha hecho, habrá que negociar su eliminación. Esto significa que, a su vez, uno tiene que obtener concesiones adicionales de la otra parte, y eso crea nuevas complejidades en las negociaciones.

El siguiente punto que deseo señalar es que la formulación de las negociaciones depende también de algo que se denomina

“vinculación” (*linkage*). Esto es, si yo de Estados Unidos me siento a negociar con ustedes de México, tenemos el problema político común de que nuestra negociación va a perjudicar a unos y a favorecer a otros. No podemos evitar incurrir en esto en el corto plazo, aunque convengamos en que nos beneficiaremos en el largo plazo. Ahora bien, podemos tratar de resolver este problema vinculando las negociaciones con otros temas y con otras políticas, con otras concesiones y con otros jugadores. Una forma de hacerlo es decir que, efectivamente, una negociación entre Estados Unidos y México es, implícitamente, una negociación acerca de cómo excluir o penalizar al resto del mundo. Ésta es una tentación, especialmente para Estados Unidos. Yo recomendaría que no lo permitan, pues todos los temores que han sido mencionados acerca de nuevas salvaguardias y controles empeorarán si la negociación y el TLCAN se identifican con un tratado implícito entre México y Estados Unidos de excluir del área norteamericana a todos los competidores extranjeros.

La infraestructura es otro tipo de pago colateral que ha sido discutido esta mañana. Si México, Estados Unidos y Canadá integraron un mercado norteamericano, quizá los dos últimos deberían apoyar la infraestructura mexicana. A mí, en lo personal, me atrae esta posibilidad como una idea normativa, y pienso que vale la pena discutirla.

Pero mencionaré algunos problemas prácticos que surgieron en la experiencia de Europa. El desarrollo de infraestructura es una compensación por más pérdida; así lo fue, por ejemplo, en el caso de los fondos del mercado común destinados al sistema griego de comunicaciones. Con ello se buscó contentar a Grecia para que no se plantearan temas importantes; se trataba de asegurar paz interna sin enfrentar los problemas de reforma. Usado de manera apropiada, este mecanismo puede ser un alivio para los problemas de transición de un país. Pero con mucha frecuencia estas compensaciones sirven para eludir el problema que supone atribuir a ese país un peso y un papel apropiado en las negociaciones, en el grupo comercial, y también sirven las compensaciones para eludir las discusiones de temas difíciles, como son los de reformas sectoriales y de infraestructura. Así pues, la inclusión del tema de infraestructura en las negociacio-

nes supondría la ampliación de las mismas, porque rara vez se obtiene algo a cambio de nada; además, este tema podría desalentar el mismo proceso de reforma que suponen las propias negociaciones.

Adalberto García Rocha

Yo diría que el problema de todas las comunidades, países o estados es la tensión entre metas económicas y metas no económicas. A estas últimas las llamamos políticas, y fueron descritas como un proceso de pagos por Peter Cowhey; esto significa que nuestras metas no económicas tienen un costo económico. Debemos buscar entonces en las negociaciones comerciales, igual que en cualquier otro tipo de instrumento de política económica, formas que hagan explícito el costo; que se vea quién lo paga, que se vea quién lo recibe.

Por otra parte, me parece que demostrar que en un tratado comercial o en la eliminación de barreras hay ganancias para el país, significa que el asunto es de interés nacional. Lo que necesitamos es la mecánica para llevarlo a cabo, porque sabemos que es una ganancia promedio para todos. No es el problema de cómo nos repartimos. En México no hemos llegado realmente al nivel de discusión sobre el orden de magnitud o sobre la importancia del hecho de que las barreras comerciales generen pérdidas nacionales, y por eso no hemos iniciado ese debate, como ha sucedido en Estados Unidos. Empero, el hecho de que la apertura comercial signifique una ganancia nacional es contundente para justificar la decisión.

José Romero

Estimo que hay una preocupación exagerada sobre los costos de ajuste que tendría un TLCAN. Por ejemplo, nosotros llevamos a cabo una liberación comercial unilateral de magnitudes incomparables con las que tendríamos que hacer si firmamos un tratado de liberación comercial. Prácticamente, todo estaba sujeto a

permisos de importación. Ahora, el arancel promedio es 10%; además, esas políticas de apertura unilateral se llevaron a cabo en medio de una crisis económica. Una vez que se tomaron tales medidas, siguió el proceso económico, y el año pasado logramos un crecimiento económico de 4%. La economía no desapareció, como mucha gente pensaba.

Ahora, si se firma un TLCAN, Estados Unidos hará concesiones a nuestros productores; pero, como se mencionó aquí, si no se negocia ese tratado, a México le beneficia mantener la apertura unilateral. Por último, siento que el beneficio realmente importante para México de un TLCAN sería que representara un compromiso estable que ofreciera seguridad a ambos lados de la frontera y a Canadá.

John Dimitri Negroponte

Como representante de mi gobierno, quiero mencionar algunos puntos. La embajadora Carla Hills, al hablar de los beneficios del comercio para Estados Unidos, estimaba que por cada mil millones de dólares de exportaciones se crearían, en términos generales, casi 22 000 empleos en nuestro país; lo que quiere decir que hay, por lo menos, medio millón de empleos en Estados Unidos que dependen de las exportaciones hacia México. Esta cifra probablemente representa una duplicación de la de hace tres años. También se puede decir que el comercio exterior ha sido uno de los motores, o el motor principal, del crecimiento económico de Estados Unidos en los últimos años.

Estoy de acuerdo con quienes han dicho que el TLCAN no será una panacea para la relación bilateral. Será un instrumento muy importante de nuestras respectivas políticas económicas, e institucionalizará algunas políticas comerciales de los tres países. Pero, por supuesto habrá muchos otros temas; la agenda bilateral es muy amplia, muy complicada, e incluye muchísimos temas que no tienen nada que ver directamente con el TLCAN.

Se ha mencionado que un acuerdo es distinto de un tratado. No soy abogado, pero me atrevo a tratar de explicar qué significa esto en Estados Unidos. Para nosotros, el TLCAN, una vez ne-

gociado, tendrá que convertirse en legislación interna y pasar por ambas cámaras de nuestra legislatura; en ese sentido, el TLCAN se convertirá en una ley nacional que prevalecerá sobre las leyes estatales.

En cuanto a las instituciones relacionadas con las negociaciones, sólo quisiera mencionar un aspecto. Nosotros tenemos una serie de comisiones y comités que asesoran a nuestros negociadores en el área de comercio. Casi todos los sectores económicos están representados. Me parece interesante que, a raíz de nuestro debate interno durante los últimos meses, haya cobrado fuerza el tema ambiental. Por ello, el presidente Bush asumió un compromiso específico en la carta del 1 de mayo, al incluir elementos ecologistas en el TLCAN.

Finalmente, quisiera referirme a algunas inquietudes respecto a la visión del futuro. No sé exactamente adónde nos llevará esta negociación, pero si se concluye favorablemente, si tiene éxito, sería una experiencia muy positiva para el resto del hemisferio, y tendría implicaciones muy positivas e interesantes para nuestras relaciones económicas con el resto del hemisferio. No creo que sea irreal e idealista pensar que, en algún momento, podría concluirse una especie de tratado de libre comercio para todo el continente.

Gabriel Székely

Si en la etapa de negociaciones que se inicia, simplemente siguiéramos una serie de criterios técnicos y económicos, como hasta ahora ha sido la posición del gobierno mexicano, tendríamos una situación en la cual, por ejemplo, en México, la producción de maíz costaría aproximadamente el doble que la misma producción por toneladas en Estados Unidos. Entonces, si se abriera completamente la frontera a las importaciones de maíz de Estados Unidos, sin ninguna consideración técnica, económica o de eficiencia, habría un enorme beneficio para el consumidor mexicano de todos los niveles de ingreso; pero, a la vez, un problema social y político que quizá no valdría la pena, dados los pequeños ahorros en dólares que permitiría el producto de esta

liberación comercial. El problema, desde mi punto de vista, es que se ha presentado, por parte del gobierno de México en especial, la perspectiva de que la política no imputa que las decisiones deban basarse en criterios económicos y técnicos y no deban rebasar el ámbito restringido de las negociaciones sobre temas comerciales.

Es muy incómodo para los gobiernos negociar con las manos atadas. Evidentemente, todos buscan liberarse de las presiones de grupos particulares antes de negociar. Tomemos el ejemplo de Canadá, Estados Unidos y México. En el caso de Canadá, antes de la ratificación del ALC con Estados Unidos, se celebró un referéndum en el cual se jugó la sobrevivencia misma del gobierno en turno. No creo que ni el presidente Bush ni el presidente Salinas quisieran encontrarse en una situación similar. En el caso de Estados Unidos han sido menores las presiones para incluir temas que originalmente la administración del presidente Bush no consideraba oportunos, pero la movilización de sectores de la sociedad y de instituciones políticas del sistema estadounidense obligó a que esos temas se incluyeran en la agenda y se presentaran a la opinión pública nacional. También hubo flexibilidad para, como señaló el embajador Negroponte, incluir en las negociaciones a grupos ecologistas.

En México se tiene la esperanza de que en la etapa siguiente ocurra un proceso similar. Era importante concluir un primer proceso más o menos superficial, que fue el que condujo el Senado de la República, para decidir si valía la pena encaminar el país hacia un proceso de negociaciones formales. Pero no creo que surja una coalición social para apoyar la liberación comercial y una mayor integración económica y social que busque el consenso para lograr los objetivos de eficiencia que Adalberto García Rocha ha recordado. Sin embargo, deben buscarse acomodos políticos en la forma en que mi colega Peter Cowhey ha descrito: no basta con un equipo de brillantes negociadores de la burocracia federal, ni con un sector empresarial fabulosamente organizado con enormes recursos a su disposición.

El problema para lograr ese consenso social, no solamente para la firma del TLCAN sino también durante su ejecución en un periodo de cinco a diez años, radica en que hay fuerzas socia-

les que no participan en la agenda del TLCAN. La experiencia de Estados Unidos a partir de sus amplias negociaciones internacionales, comerciales y económicas, en general, o de la Comunidad Económica Europea durante los últimos treinta y cinco años, apunta a que los grandes logros económicos han sido resultado de esfuerzos institucionales y del apoyo de diversas fuerzas sociales. Yo espero que no lo olvidemos en México.

Carlos Rico

Tengo cuatro preguntas que me parece que están vinculadas, sobre los diferentes temas que han sido abordados. La primera, para Peter Cowhey, es relativa a la infraestructura en Grecia y España. En el caso español, por ejemplo, la cantidad de inversión en el sur del país, no solamente alemana sino, sobre todo, estadounidense, ha aumentado drásticamente durante los últimos diez años, porque se ha desarrollado una red de comunicaciones que no existía, a fin de abrir el acceso de España al mercado europeo, obra realizada con el fondo de inversiones de la CEE.

Se nos dijo, de manera un tanto política, que estamos empezando la negociación de cero. Pero las negociaciones nunca empiezan de cero. El ALC entre Canadá y Estados Unidos incorpora todo el GATT y mucha de su terminología e incluso de su redacción proviene de él. Pienso que nuestro TLCAN tomará en cuenta eso. No empezaremos de cero, tendremos un tratado previo: el GATT. En ese sentido, la pregunta que quiero hacer al profesor Winham es: ¿cómo se ve esto en Canadá: como el inicio desde cero de una negociación trilateral, como un avance superior respecto a lo que ya se hizo con Estados Unidos? ¿Dónde queda el ALC en todo esto? ¿Se utilizará o será un tratado separado con México?

Por lo que hace a las reglas de origen, me parece que son un buen ejemplo del problema del reparto de los beneficios cuando se negocian reglas concretas. Desde el punto de vista de México, no he oído a ningún mexicano decir que queremos reglas de origen estrictas, todo lo contrario. La posición mexicana tiene que

ser: queremos las reglas de origen más flexibles del mundo, no solamente por un problema comercial sino sobre todo por un problema de inversión, porque es la manera de atraer inversiones de otras naciones a este país, para entrar en un mercado más atractivo que nos abarca a los tres. A nosotros nos convienen esas reglas de origen, pero a los estadounidenses, por razones que tienen que ver más con lo que dijo Peter Cowhey y con los libros de texto de comercio exterior, no les convienen esas reglas de origen muy flexibles porque están todavía negociando con los europeos, por ejemplo. Si Estados Unidos ve a México como una puerta para la producción europea, no le gustará demasiado. El presidente Bush, en su carta del 1 de mayo al Congreso, ya lo dijo con toda claridad: seremos durísimos con las reglas de origen. En esto hay un conflicto de intereses: nosotros las queremos flexibles, ellos las quieren estrictas. Ambos nos vamos a beneficiar; pero, ¿dónde queda el punto medio? Lo negociaremos. Y es importante saber quién asesorará a los negociadores.

Tengo la impresión de que cada vez que se habla de proteccionismo, todo lo que pasó fue malo. Pero no todo fue malo. Si tantas empresas lograron sobrevivir a la apertura comercial quiere decir que creamos algo, alguna base económica; quizá Vitro no existiría si no hubiéramos mantenido una estructura proteccionista. La discusión en abstracto de si el proteccionismo es siempre y en todo momento bueno o malo me parece entonces francamente muy aburrida. Creo que el proteccionismo cumple funciones para México y para otros países en determinados momentos; me parece también que la descalificación de un proceso previo, que nos permitió llegar adonde estamos, que es muy distinto de hace treinta años, me parece innecesaria. Todos estamos de acuerdo en que tuvo costos, y también podemos estar de acuerdo en que, de alguna manera, nos dio algo con qué negociar.

Gustavo Vega

Quiero tratar de recuperar lo que nos unió aquí, el tema original de la discusión, y tocar un asunto importante relacionado con Canadá.

Coincido con Gerardo Bueno y con Carlos Rico en que la negociación no es bilateral; básicamente, en la mesa nos hemos concentrado en la idea del tratado bilateral. Aunque la mayor parte de nuestro comercio es con Estados Unidos, se ha tomado la decisión de entablar una negociación trilateral. Y esto me lleva a tratar de identificar algunas de las razones por las cuales el tratado será trilateral y no bilateral, y que se relacionan con el tema de las instituciones.

Durante la sesión se discutió el hecho de que el proceso unilateral de apertura de México nos ha preparado para avanzar, sin mayores problemas, en el proceso de liberación ulterior que se requiere. El problema que se plantea es cómo hacerlo y con qué modalidades. ¿En qué medida, por ejemplo, el ALC entre Canadá y Estados Unidos servirá como una base para el tratado con México? El doctor Zabludovsky y el gobierno han insistido en que iniciamos una negociación desde cero; pero esto, como ya lo dijo Carlos Rico, es más bien un argumento político, ajeno a la realidad que plantean las relaciones comerciales internacionales. Nosotros entramos de lleno en una negociación en la cual hay precedentes; entre ellos, por ejemplo, el GATT exige muy claramente reglas que deben cumplir los acuerdos de libre comercio. Pero el simple hecho de entablar una negociación con Canadá implica que elementos de su acuerdo con Estados Unidos intervendrán en el trato con México, así no sea más que para que no se desvirtúen por el nuevo tratado.

Ahora, ¿cómo se relaciona esto con el tema de las instituciones? Una de las grandes virtudes de incluir a Canadá en las negociaciones estriba en que podríamos aprovechar su experiencia y el establecimiento de reglas claras que ya están en su acuerdo, que tal vez podríamos adaptar para resolver cierto tipo de problemas derivados, por ejemplo, de la discriminación respecto a terceros países. Una de las grandes preocupaciones que se plantearon en la mesa es que el TLCAN sea un tratado abierto que permita a otros países de la zona incorporarse, como ya lo dijo el embajador Negroponte. Uno de los riesgos de que la negociación se limitara al ámbito bilateral es que tendríamos el problema de que habría, en la zona norteamericana, dos acuerdos bilaterales separados, con reglas distintas de origen, por

ejemplo. Los canadienses han planteado hasta la saciedad la idea de que no les conviene permitir que haya acuerdos bilaterales separados, porque entonces el país que se convertiría en el más atractivo para la inversión de terceros países sería Estados Unidos, desde el cual se tendría acceso libre a México y a Canadá a la vez; pero, en cambio, desde Canadá sólo se accedería a Estados Unidos y no a México. Por lo tanto, es nuestro interés buscar una regla de origen común para la zona, que haga rentable en cualquiera de los tres países, dependiendo de la dotación de recursos y de sus ventajas comparativas, la inversión de terceros.

Entonces no habría en el ámbito arancelario, en mi opinión, mayor dificultad para crear un tratado entre los tres países, que yo llamaría "paraguas", para que pudiera avanzarse hacia un proceso de liberación regional. De otra manera empezarían a generarse en la zona acuerdos bilaterales separados, que harían más atractivo el mercado estadounidense para la inversión del exterior. No es el objetivo de México.

Otro factor se relaciona con el acceso seguro y estable al mercado estadounidense: ¿cómo asegurar ese acceso y con qué tipo de instituciones? Todos los acuerdos de libre comercio en la actualidad, a excepción del de Canadá, han establecido instituciones no obligatorias, esto es, las decisiones de esos mecanismos, por ejemplo, en caso de controversia, no son obligatorias para los integrantes del acuerdo. Éste es el caso de la Asociación Europea de Libre Comercio y del tratado entre Nueva Zelanda y Australia. El ALC de Canadá-Estados Unidos es el único que cuenta con instituciones para resolver las controversias que surgieran de la interpretación del acuerdo y que deben estar sujetas al juicio de una comisión binacional, que sería la última instancia de decisión. Esto es de gran importancia porque, de algún modo, controla la frivolidad en el uso de, por ejemplo, las leyes de comercio desleal. Éste es otro aspecto del ALC entre Canadá y Estados Unidos del que México podría beneficiarse, al buscar que se incluyera en el tratado trilateral.

Gracias.

Soledad Loeza
(Recapitulación final)

Trataré de hacer una recapitulación de lo que aquí se ha discutido esta mañana. El intercambio ha sido extraordinariamente rico en planteamientos, sugerencias, ideas e información.

Cierto es que la invitación para la reunión de esta mañana anunciaba que el propósito era discutir, ahora que se ha abierto, el proceso de negociación de un TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá. Discutir, sobre todo, los desarrollos institucionales que ha propiciado y habrá de propiciar la negociación de este tratado. Es cierto, también, que a lo largo del debate hemos abordado muchos otros temas, todos ellos vinculados con el TLCAN, y en algunos casos incluso parecía que iríamos en una dirección distinta de la que habíamos planteado originalmente. No obstante, creo que logramos identificar y seguir una senda común en todas las participaciones.

Quiero agradecer a todos los participantes por haber contribuido de manera tan seria a la discusión de las nuevas etapas hacia las que ahora nos dirigimos. Debo hacer notar que, con respecto a la discusión del año pasado, tengo la impresión de que la de hoy fue más ponderada, estuvo más centrada y fue también, me parece, más sustantiva. Creo que esto ha sido así porque en Estados Unidos y en México se ha depurado la visión de una nueva relación comercial entre nuestros dos países.

La discusión de esta mañana ha estado centrada sobre todo en el papel de uno de los grupos del sector productivo mexicano. Hoy hemos oído no únicamente los comentarios de miembros de la comunidad académica mexicana, sino también la posición del gobierno estadounidense, la posición del gobierno mexicano y, sobre todo, la posición del sector privado mexicano. Debemos, pues, organizar otra discusión en la que participen otros representantes del sector productivo, y no exclusivamente el sector empresarial como el día de hoy.

Creo que la sesión de esta mañana nos permite seguir la pista al debate e incluso, me parece, también, identifica las referencias a partir de las cuales éste transcurrirá durante los próximos meses. Se han discutido instituciones, las existentes y las que habrá

que formar. Quiero recordar, por ejemplo, la propuesta de Rolando Cordera en el sentido de que las negociaciones tienen que integrar la relación asimétrica que caracteriza el intercambio entre nuestros dos países. Creo que es importante también tener presente la propuesta de Carlos Rico con respecto a la posibilidad de crear una institución de fomento, por así llamarla, del desarrollo. También creo que se discutieron ampliamente los costos y los beneficios que ha tenido un tratado de libre comercio, y los previsibles.

Uno de los aspectos más interesantes del debate ha sido la manera en que un tratado de esta naturaleza puede inducir cambios tanto en las formas de organización social de los diferentes sectores productivos cuanto en el patrón de las relaciones de esos sectores entre sí, con sectores de otros países y con sus gobiernos. Creo que un efecto de esta naturaleza, que no está planteado de manera concreta y particular en la negociación, es quizás uno de los temas que deben seguirse más de cerca. Y esto me permite pasar a otro de los aspectos importantes de la discusión de esta mañana, que es la relación y la diferencia entre el corto y el largo plazo. Creo que ambos se han discutido en términos de las instituciones existentes y en términos de los efectos que un tratado de esta naturaleza puede tener.

También se discutieron temas relativos al proteccionismo, al cambio de la política comercial mexicana y a la experiencia mexicana a ese respecto. Se mencionó la creación necesaria e indispensable de mecanismos para la resolución de disputas comerciales, uno de los aspectos centrales del proceso de negociación ahora en puerta. Me parece que no se resolvieron, no se dieron respuestas definitivas a las preguntas con las que se inició esta sesión, pero no veo en ello un problema ni una falta en el debate. Simplemente, creo que logramos delinear las nuevas preguntas que plantea la relación entre México, Estados Unidos y Canadá; nuevas preguntas que tienen que ver no únicamente con los efectos previsibles sobre las regiones o los sectores. Durante las entrevistas que el día de ayer hizo la prensa estadounidense a la embajadora Carla Hills, me llamó mucho la atención la poca convicción, la desconfianza de algunos periodistas con respecto a este tratado. Todavía hay un trabajo por hacer en Estados Unidos y en México para

que en ambos países haya una comprensión más adecuada de cuáles pueden ser los alcances del TLCAN, sus beneficios y sus desventajas. Reuniones como ésta intentan contribuir a esa comprensión y al obligado debate en torno a los cambios que promete.

Muchas gracias.

SESIÓN DE PREGUNTAS

Ángel Calderón

Quiero retomar uno de los puntos referidos al tema de la negociación, una vez que se han identificado las asimetrías entre las economías. Tengo la impresión de que estamos soslayando una asimetría derivada de la velocidad de los cambios de los precios relativos y de las señales que estaba recibiendo el sector privado mexicano. Creo que esta asimetría es importante. Al identificarla, también estaremos de alguna manera identificando cierto tipo de perdedores, que no son ineficientes o incompetentes, sino que pierden con la liberación porque el gobierno modificó abruptamente las señales del mercado. Creo que esto es importante en cuanto a la apertura de determinados sectores; no tengo la impresión de que el sector privado sea tan homogéneo. Me parece que se necesitarán tiempos diferentes.

Gracias.

Carlos Alba

Tampoco creo que se pueda hablar del sector empresarial en términos generales, y no sé cuál es la posición del sector empresarial en términos de esta asimetría. Pienso que la asimetría entre Estados Unidos y México no es desfavorable para un elevado número de industrias mexicanas, porque realmente para gran parte del sector empresarial mexicano lo duro ha sido la apertura comercial de 1986, cuyos efectos se sintieron dos años después, entre 1988 y 1989. El tipo de industrialización de Estados Unidos tiene poco que ver con el daño a industrias mexicanas, en térmi-

nos generales; sin duda, algunos sectores serán afectados, pero, realmente, el grueso de los empresarios mexicanos que emplean mano de obra intensiva —por ejemplo, la industria del calzado, del vestido, la industria textil, gran parte de la alimentaria— ya han enfrentado la apertura comercial. Creo, además, que puede haber cierta complementariedad entre industrias mexicanas medianas y pequeñas, y que ciertas inversiones estadounidenses en algunos sectores necesitan mano de obra intensiva para competir internacionalmente.

Gilbert Winham

Hemos escuchado esta mañana muchas expresiones de preocupación acerca de la asimetría entre México y Estados Unidos. Canadá también se encuentra en una posición asimétrica frente a ese país, y no por esa razón renunció a una negociación que podría asegurar un buen tratado. Aquí lo importante es lo que se puede conseguir en las negociaciones. México no está tan desarrollado como Estados Unidos y no es tan grande, pero esto no va a cambiar con las negociaciones. Uno tiene que tratar con esta realidad. Lo que se puede hacer es determinar si el TLCAN que se está negociando responde a sus propios intereses. Si Estados Unidos utiliza su posición preponderante para imprimir a México un tratado que no le conviene, entonces México debe estar preparado, como lo estaba Canadá, para rechazar un tratado que no lo beneficia. Por esta razón, creo que las negociaciones entre países grandes y pequeños son probablemente más equilibradas de lo que uno supone.

Adalberto García Rocha

Interpreto la preocupación de Ángel Calderón de la siguiente manera: durante una época en México, el gobierno federal instaló barreras al comercio; ante la estructura de precios, los empresarios hicieron sus cuentas y decidieron invertir. Usando la retórica empresarial, se comprometieron con el país, con el pro-

grama de gobierno de muchos presidentes. Pero el gobierno del presidente De la Madrid y el actual suprimieron la protección. Entonces, esos empresarios que se comprometieron se quejaron ante el gobierno por el cambio radical.

Ese punto me parece que ilustra uno de los defectos centrales de las barreras comerciales como instrumento de industrialización. Un buen empresario, en el sentido contable del término y del cálculo de costos y beneficios, en una economía muy protegida, tendría que hacer un cálculo muy preciso del origen de sus ganancias. El precio de lo que vende tiene que desglosarlo en dos: uno es lo que realmente vale su producto y dos, el margen que le permite añadir la protección.

En los tiempos de alta protección, era notable que un empresario tuviera tal refinamiento en el cálculo de sus ganancias; y además, no le interesaba hacerlo. ¿Hubo un beneficio neto de la protección? Habría que ver cuál fue la ganancia neta de esas inversiones para el país y calcular cuánto se debe a esos empresarios. Me parece muy justa la preocupación. Mi conjetura es que la ganancia neta fue negativa.

Carlos Rico

Carlos Alba mencionaba un aspecto que me parece muy relevante: finalmente, el proteccionismo generó una capacidad empresarial, hay industriales que han sobrevivido a la apertura comercial, que han logrado mantenerse en el mercado. La retórica actual es: vamos a establecer reglas claras, vamos a abrir la economía, necesitamos exportaciones muy dinámicas que a su vez requieren de inversiones muy ambiciosas, y sabemos que esto no lo harán los empresarios si no hay certeza en cuanto al horizonte a mediano y largo plazo. Quienes tienen el dinero para hacer esas inversiones son aquellos que, por definición, no lo tienen en activos físicos. Entonces, mi pregunta es: ¿no dejaremos a algunos buenos empresarios en la quiebra, obligándolos a dedicarse a otras funciones? ¿No habría necesidad de hacer una transición paulatina para rescatar, ya no a las industrias, sino a los empresarios como tales?

Gerardo Bueno

Debo decir que no entiendo la pregunta. Pero creo que hay varios elementos que se deben tomar en consideración. Carlos Rico mencionaba antes que la discusión sobre proteccionismo o no es un poco bizantina; yo, francamente, no lo creo. En los comentarios que hice, dije que México se había desarrollado gracias a una política de sustitución de importaciones, pero que extendió demasiado la política de desarrollo orientada al interior y sus costos fueron aumentando. Ahora, esto tiene que ver con lo de las reglas del juego. Las reglas del juego no son inamovibles; tienen que pensarse fundamentalmente en términos de lo que es el proceso de desarrollo del país, de las estrategias adoptadas en un momento y de lo que entonces parece más conveniente para el país.

Se ha dicho que el TLCAN no es una panacea; tampoco es un demonio, algo que aparezca como una maldición. Como señalaba muy bien Winham hace unos momentos, uno finalmente tiene la opción, primero de decidir si suscribe o no el tratado, y después de cierto tiempo, elegir si permanece o no en él. Es decir, siempre hay una puerta de salida. Esto es algo muy importante que hay que tomar en consideración. Me parece que con este argumento en realidad uno corre el riesgo de decir: hay buenos empresarios en tales ramas. Sin embargo, no se trata nada más de los empresarios, sino también de las ramas y de la estructura productiva. Incluso en la industria textil algunas empresas se han visto afectadas, pero otras se han beneficiado de la apertura comercial. Esto quiere decir que uno no puede establecer reglas para todo lo que pasa en el sector industrial en su conjunto. Ahora, si los empresarios son competitivos, por ejemplo en el sector textil, probablemente puedan serlo también en otros sectores, como podrían ser la industria química, de papel celulosa, la siderurgia, e incluso en la industria cervecera, en la que se necesita fabricación de maquinaria y equipo.

Sería más grave que se dijera que, como la apertura comercial va a perjudicar a cierto tipo de industrias, las políticas deberían diseñarse en función de ese tipo de industrias. De hacerlo así, no estaríamos remediando los problemas estructurales básicos de la economía. En este sentido, Japón lo ha hecho muy

bien; conforme ha procedido su desarrollo, ha evaluado cuáles son las industrias débiles y ha dejado de apoyarlas, impulsando en cambio otras industrias más competitivas internacionalmente. Éste es el tipo de política que habría que seguir en México. En Estados Unidos no lo hacen; los estadounidenses han adoptado políticas proteccionistas. El problema en estos momentos atañe a las reglas del juego, pues no se distingue claramente entre la naturaleza de la política macroeconómica y los efectos microeconómicos en los sectores.

Teresina Gutiérrez

Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos

Creo que uno de los aspectos más importantes del ALC es el mecanismo de resolución de disputas. Resulta notable que en todas las discusiones a las que asistimos sobre el TLCAN se olvida mencionar a Canadá. Sin embargo, la experiencia de tres años de negociación de este país es muy ilustrativa. Me preocupa lo siguiente: ¿es compatible el mecanismo de resolución de disputas que establece el ALC de Estados Unidos y Canadá con el GATT? Hasta donde sé, el tema que se discute en el GATT no puede ser presentado en el mecanismo de resolución de disputas del ALC entre Estados Unidos y Canadá. Desde un punto de vista cuantitativo, tengo conocimiento de que, hasta este momento, en los dos años escasos de vigencia de este acuerdo, Canadá no ha ganado ninguno de los litigios. Creo que México tendría que tomar en consideración esta experiencia y promover la inclusión de un mecanismo de resolución de disputas, pero también evaluar el funcionamiento de este mecanismo en el caso del ALC entre Estados Unidos y Canadá.

También habría que analizar, por ejemplo, el costo económico de la resolución del conflicto propiamente. Habría que reflexionar acerca de cuántos empresarios o cuántos grupos económicos en México son capaces de sostener durante uno, dos o muchos más años una disputa comercial con Canadá o con Estados Unidos, como en el caso del cemento mexicano, acusado de *dumping* por Estados Unidos. Por último, respecto al te-

ma del impacto regional de un tratado de este tipo, y volviendo al caso canadiense, es dramática la situación de Columbia Británica, derivada de la forma en que se ha aplicado la cláusula de tratamiento nacional a la industria pesquera frente a Estados Unidos. En el mismo caso se encuentran la industria forestal y la industria editorial. No solamente se trata de una distribución de la inversión en el nivel regional, sino también hay que observar la aplicación de cláusulas, como la del trato nacional, que puede, en un momento dado, provocar una serie de disparidades regionales que deben ser prevenidas de antemano. Podría, por ejemplo, diseñarse un programa de ajuste social regional.

Gilbert Winham

Con gusto responderé algunas de las preguntas que ha planteado Teresina Gutiérrez. Es cierto que la discusión ha estado concentrada en México y Estados Unidos. Pero, como canadiense, no me siento desdenado. Creo que es obvio que las principales preocupaciones para México están y deben estarlo en ese punto. Sin embargo, también pienso que la experiencia canadiense es interesante, porque ya hemos vivido algunas de las situaciones que ustedes tendrán que enfrentar. El mecanismo de resolución de disputas es consistente con el GATT, así se desprende del capítulo 18 del ALC entre Canadá y Estados Unidos, que se refiere a un proceso de resolución de disputas semejante al que establece el GATT; pero distinto del capítulo 19, que trata casi exclusivamente de subsidios, impuestos compensatorios y *antidumping*. Respecto al capítulo 18, el ALC estipula que las partes no llevarán un mismo asunto ante el GATT y el mecanismo del ALC, sino que tienen que escoger el procedimiento que desean seguir. Creo que el acuerdo ofrece algunas ventajas: el proceso es más rápido, los países no pueden negarse a aceptar los resultados del panel, aunque quizá no negocien una conclusión exitosa; pero no pueden rechazar la resolución, como sucede en el marco del GATT, en el cual un país puede simplemente negarse a aceptar que el consejo del GATT adopte un procedimiento. En cuanto al capítulo 19, quiero señalar que no hay inconsistencia respecto

al GATT y, de hecho, Canadá, al mismo tiempo que ha iniciado una disputa binacional acerca de la carne de puerco con Estados Unidos, del tipo contemplado bajo el acuerdo, llevó el caso al GATT. La razón fue que los canadienses consideraban la legislación estadounidense inconsistente con el GATT; así pues, éste era el foro apropiado. Pero, el punto principal de todo esto es que, en el caso de la carne de puerco, Canadá pudo proceder simultáneamente conforme el capítulo 19 del ALC y conforme el GATT.

Ahora bien, se ha dicho que Canadá ha perdido la mayoría de las disputas, pero la verdad es que algunos casos son mucho más importantes que otros. Ganamos el caso de las zarzamoras; ése fue un caso pequeño de *dumping*, que suponía una cantidad muy pequeña de dinero. Fue un asunto mucho menor que el de la carne de puerco, que sigue en proceso.

Para resumir, creo equivocado el intento de contar el número de disputas ganadas en el sistema de controversias. Más importante aún es que este mecanismo procede de manera aceptable para ambas partes. Hasta el caso de la carne de puerco, la situación siempre ha sido así. Todas las decisiones, y ciertamente todas aquellas que han sido sometidas al capítulo 19, se han tomado por unanimidad, lo cual es un punto importante porque son abogados estadounidenses y canadienses quienes llegan a decisiones esencialmente imparciales.

Acerca del costo del proceso de resolución de disputas, estoy de acuerdo en que resulta muy costoso, pero el ALC no empeora la situación presente. Justo ahora, si una empresa, o el gobierno mexicano, quiere apelar una decisión o defender una acción en Estados Unidos, debe contratar un despacho de abogados para hacerlo. El ALC ofrece un marco para litigar y causa gastos, pero uno supone que cualquiera que entabla una disputa legal calcula sus costos en función de lo que espera ganar.

Victor Kerber

Centro de Estudios de Asia y África

Me llamó la atención la poca alusión que se ha hecho al caso de Canadá, siendo que se negocia un tratado de libre comercio

trilateral. No se trata de un ángulo con dos aristas, sino de un triángulo en el cual Canadá tiene ciertamente un papel muy importante que desempeñar. Pero me preocupa también la casi nula referencia que se hizo al impacto que puede tener este tratado sobre otras zonas con las que México mantiene y ha pretendido mantener una relación cercana. Me llama la atención, por ejemplo, que Gabriel Székely no se refiriera al impacto que tendrá el TLCAN sobre el lejano Oriente, sobre la Comunidad Económica Europea o sobre otros países latinoamericanos. ¿Realmente, se puede mantener también simétrica la relación de la política exterior de México con las otras zonas? Por otra parte, ¿cómo se vería en Estados Unidos el que se vinculara el TLCAN con las relaciones que Estados Unidos está desarrollando con Japón, mediante la iniciativa de los impedimentos estructurales, por ejemplo?

Peter Cowhey

Trataré de relacionar este tema con el objetivo principal de la reunión, pues creo que ilustra con claridad algunos de los asuntos que debemos enfrentar.

Primero, creo que no hay, por lo menos en la administración de Bush, deseo alguno de hacer de este TLCAN un mecanismo que debilite las relaciones entre México y las demás zonas del mundo. No tengo el privilegio de conocer sus consideraciones secretas, pero es la impresión que tengo.

Creo que lo más importante es la relación entre los asuntos difíciles que América del Norte enfrenta en un TLCAN y el tipo de precedentes que trataremos de establecer en acuerdos comerciales con Japón, Europa y otros países. Creo que la Ronda Uruguay probablemente será completada, y la consideraremos un éxito y nos iremos a casa. Pero muchas cuestiones difíciles acerca de cómo interpretar los principios amplios que se establezcan en la Ronda Uruguay permanecerán sin resolver. Es decir, será un tratado laxo, impreciso en muchos aspectos. De ahí que lo que está ocurriendo es que las negociaciones bilaterales establecen la casuística legal práctica que da significado a los nuevos principios a los que se llegará en la Ronda Uruguay. Es por esto que la rela-

ción entre los acuerdos de libre comercio de América del Norte, los acuerdos de impedimentos estructurales entre Japón y Estados Unidos, y los acuerdos entre éste y la Comunidad Económica Europea consiste en que todos tratan de definir en forma práctica estos nuevos y amplios principios comerciales.

La lección de los acuerdos japonés y europeo es que no hay reglas universales para resolver muchas de estas difíciles cuestiones acerca de propiedad intelectual, normas técnicas y regulación interna, por ejemplo. Lo que se necesitan son procesos nuevos de consulta oportuna, de modo que los gobiernos no enfrenten millones de disputas de encolerizados sindicatos y compañías, entre otros, que ahoguen los canales diplomáticos. A menos que se establezcan estos canales informales de consulta, los canales formales no tendrán utilidad. Es en este contexto en el que debe pensarse la relación entre las diferentes piezas, y creo que ahora mismo Estados Unidos y la CEE, por ejemplo, han progresado bastante en el establecimiento de muchos de estos canales; el siguiente paso es hacer lo mismo en América del Norte.

Soledad Loaeza

Las palabras que acabamos de escuchar ofrecen un cierre adecuado a la sesión de esta mañana. No queríamos encontrar respuestas sino plantear las referencias generales de una discusión y de una alternativa que apenas se inician. Creo que hemos cumplido satisfactoriamente nuestros propósitos.

Muchas gracias.

México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992
se terminó de imprimir en octubre
de 1993 en los talleres de Corporación
Industrial Gráfica, S.A. de C.V. Fernando Soler 51,
Fraccionamiento María Candelaria, Huitzilac,
Morelos. Fotocomposición tipográfica y
formación Edicalidad, S.A. de C.V.
Se imprimieron 2 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Cuidó la edición el
Departamento de Publicaciones de
El Colegio de México.



colección
MÉXICO
ESTADOS UNIDOS
CANADÁ

Con el presente libro se inicia una nueva serie de publicaciones anuales, la cual hemos decidido intitular *México-Estados Unidos-Canadá*. Esta publicación refleja las nuevas actividades del Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá, del Centro de Estudios Internacionales, que hasta fechas recientes se llamó Programa México-Estados Unidos. La principal motivación de este cambio es la nueva realidad que ha creado la firma del Tratado de Libre Comercio en América del Norte y la participación de Canadá en el mismo. Esta nueva situación exige una visión más amplia para entender la evolución de las relaciones económicas en la región norteamericana.

El propósito es estudiar sistemática y regularmente la evolución de la política interna y externa, la economía y otras dimensiones importantes de las sociedades de México, Estados Unidos y Canadá, así como sus repercusiones sobre el futuro de la región y nuestro país. También cubriremos las relaciones trilaterales y los temas propiamente bilaterales de las relaciones entre México y Estados Unidos, y México-Canadá, que no pueden dejar de incluirse en una publicación de este tipo.

El primer volumen de esta nueva serie, que abarca los años de 1991 y 1992, consta de 18 trabajos de autores de nuestra región, en los que se trata una variedad de temas de gran interés para el futuro de las relaciones entre nuestros tres países, y se incluye, asimismo, el reporte de una mesa redonda intitulada "El área de libre comercio de América del Norte: proceso de negociación", que fue organizada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México el 27 de mayo de 1991.



EL COLEGIO DE MÉXICO

