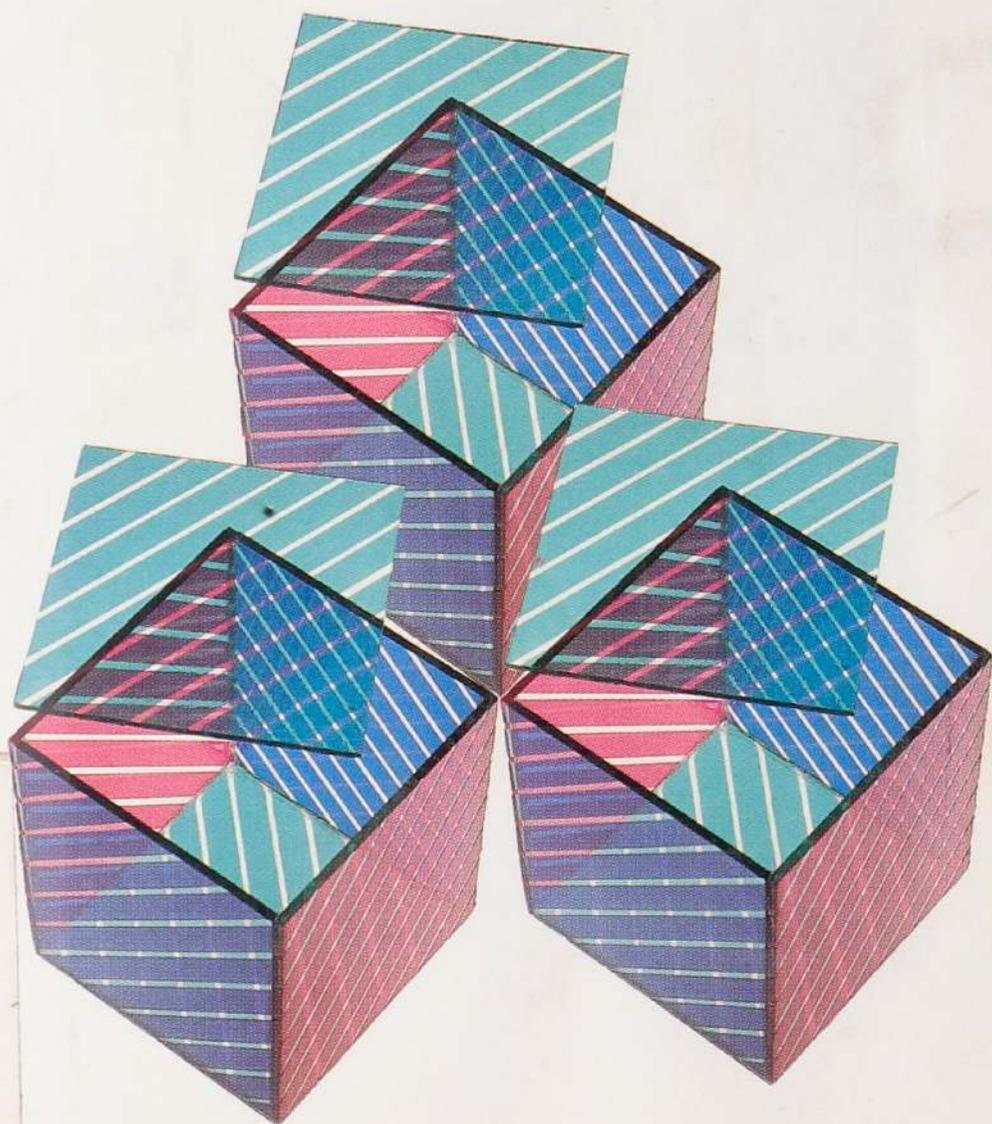


Gustavo Vega Cánovas  
coordinador

---

LIBERACIÓN ECONÓMICA Y  
LIBRE COMERCIO EN  
AMÉRICA DEL NORTE

---



EL COLEGIO DE MÉXICO

**LIBERACIÓN ECONÓMICA Y LIBRE COMERCIO  
EN AMÉRICA DEL NORTE:  
CONSIDERACIONES POLÍTICAS,  
SOCIALES Y CULTURALES**



LIBERACIÓN ECONÓMICA  
Y LIBRE COMERCIO  
EN AMÉRICA DEL NORTE:  
CONSIDERACIONES  
POLÍTICAS, SOCIALES  
Y CULTURALES

*Gustavo Vega Cánovas*  
Coordinador

*Biblioteca de la Universidad Villgas*  
EL COLEGIO DE MÉXICO, S. C.



EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada de Mónica Diez Martínez  
Fotografía de Jorge Contreras Chacel

Primera edición, 1993

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

ISBN 968-12-0568-5

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# ÍNDICE

Presentación, <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	9
La integración regional en perspectiva comparada	12
Apertura económica y libre comercio: sus efectos sobre los mercados laborales, las estrategias empresariales y el medio ambiente	13
El TLCAN y el proceso y sistema políticos en Estados Unidos y México	16
El nacionalismo económico y la identidad cultural en México y Canadá	18
El TLCAN y el marco jurídico	19

## I. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina, <i>Lorraine Eden y Maureen Appel Molot</i>	23
Resumen	23
Introducción	24
Integración silenciosa: presiones del mercado	28
Integración silenciosa: respuestas de los gobiernos	47
Resumen: criterios para la formulación de las políticas del TLCAN	69
Conclusión: de una integración silenciosa a una alianza estratégica	70
Bloques económicos regionales y el fin de la guerra fría, <i>Stephen D. Krasner</i>	73
Introducción	73
Dos perspectivas: liberalismo y realismo	76
La guerra fría	80
La integración regional y el fin de la guerra fría	87
Patrones de comercio regional	92
Conclusiones	95
Integración económica de América del Norte: su impacto sobre otras iniciativas de integración y respuestas nacionales, <i>William Ascher</i>	99
Introducción	99
La posible formación de bloques como reacción frente a los esfuerzos de integración norteamericana	103
Impacto de la integración de América del Norte sobre otros países y posibles reacciones de la región norteamericana	105
Disposición para ampliar el arreglo de integración regional	107
Disposición y capacidad de respuesta a las propuestas de expansión	109

Centroamérica: la integración interrumpida, <i>René Herrera Zúniga</i>	113
La crisis de los setenta y la incertidumbre del proyecto de integración	117
Perspectivas de recuperación económica por la vía de la integración regional en Centroamérica	118
Centroamérica y las nuevas realidades internacionales	122
México frente a la nueva realidad política centroamericana	124
Conclusiones	127

II. APERTURA ECONÓMICA Y LIBRE COMERCIO:  
SUS EFECTOS SOBRE LOS MERCADOS LABORALES,  
LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y EL MEDIO AMBIENTE

Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y las relaciones industriales en México, <i>Ilán Bizberg</i>	151
Efectos sobre el mercado de trabajo	152
Las relaciones industriales ante el proceso de modernización económica	172
Conclusiones	182
Los trabajadores de Estados Unidos y un tratado de libre comercio: algunas advertencias históricas, <i>Leon Fink</i>	187
El desarrollo de la política comercial estratégica: la protección en el mundo del libre comercio en América del Norte, <i>Gustavo del Castillo</i>	195
Introducción	195
La formulación de una política comercial estratégica	198
Condiciones bajo las cuales se desarrollan demandas de naturaleza estratégica	201
Conclusiones	210
El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio en América del Norte, <i>Carlos Alba Vega</i>	213
El entorno socioeconómico de los exportadores latinoamericanos	213
Los empresarios ante el libre comercio. Del GATT al Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN)	219
Los empresarios ante el TLCAN	222
Tipos y grupos de empresas y empresarios ante el TLCAN	226
Conclusiones	234
¿Cómo contribuyen las industrias maquiladoras al desarrollo nacional de México y a la integración de América del Norte?, <i>Gary Gereffi</i>	239
Introducción	239
"Viejas" y "nuevas" maquiladoras	241
¿Qué puede aprender México del éxito de Asia oriental en su industrialización orientada hacia la exportación?	245

Orígenes y trayectoria de la IOE en México y las NRI de Asia oriental	248
La subcontratación internacional en la economía mundial: tipología de funciones exportadoras	251
Empresas transnacionales y exportaciones manufactureras: ¿ayuda u obstáculo?	257
Influencia positiva de la política estatal	262
El papel de las maquiladoras en la integración de América del Norte y el Caribe	264
- La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: el juego de las expectativas, <i>Francisco Alba</i>	273
La experiencia de la IRCA	276
Efectos de un TLCAN sobre las condiciones que afectan a la emigración	280
Migración y negociaciones bilaterales	285
La emigración mexicana y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte: dos argumentos, <i>Manuel García y Griego</i>	291
Un TLCAN para evitar más emigración	293
Un TLCAN para ampliar el flujo de trabajadores migratorios	297
Consideraciones finales	303
El medio ambiente en la relación bilateral México-Estados Unidos, <i>Blanca Torres</i>	305
Problemas y políticas ecológicas en México	306
Avances y rezagos	308
La cooperación bilateral hasta el inicio de los años noventa	313
La movilización de las organizaciones ecologistas estadounidenses	314
La acción unilateral mexicana	324
La acción bilateral	326
El recurso al multilateralismo	337
Los compromisos ecológicos en el TLCAN	340

### III. EL TLCAN Y EL PROCESO Y SISTEMA POLÍTICOS EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

El congreso y las negociaciones para el libre comercio en América del Norte: lecciones de la "vía rápida", <i>Frederick W. Mayer</i>	349
Breves antecedentes del procedimiento de la "vía rápida"	350
Lecciones de la "vía rápida"	362
¿Acaso debemos frenar la velocidad de la "vía rápida"?	367
El impacto político del libre comercio en México, <i>Peter H. Smith</i>	371
Afirmación 1: el TLCAN favorecerá la democratización de México	374

Afirmación 2: el TLCAN contribuirá a la consolidación del autoritarismo en México	379
Afirmación 3: el TLCAN no tendrá un impacto significativo en la democratización de México	383
Afirmación 4: el TLCAN propiciará el debilitamiento del Estado mexicano	386
Conclusión: la necesidad de imaginación política	390
El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: consecuencias políticas para México, <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	
Introducción	395
Costos políticos indirectos del libre comercio con Estados Unidos	397
Implicaciones directas: demandas y limitaciones políticas	404
IV. EL NACIONALISMO ECONÓMICO Y LA IDENTIDAD CULTURAL EN MÉXICO Y CANADÁ	
Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá, <i>Bernardo Mabire</i>	419
V. EL TLCAN Y EL MARCO JURÍDICO	
La función judicial y la referencia externa en las opciones constitucionales de México, <i>Samuel I. del Villar</i>	445
Introducción	445
Dos discursos	447
El origen de la ley para incumplir las leyes	450
Descontrol de la constitucionalidad e inestabilidad constitucional	458
Entre la cultura del incumplimiento y la referencia externa	465
Nota sobre los autores	471

999515368502716

## PRESENTACIÓN

Desde el inicio de los años setenta, la noción de una comunidad económica en la región del norte de América, entendida ésta como un área de libre comercio, ha destacado el vasto potencial de crecimiento económico que podría resultar de la integración de las economías mexicana, estadounidense y canadiense. Dada la gran riqueza en recursos naturales, capital y mano de obra que poseen los tres países, un creciente número de observadores y políticos habían señalado la posibilidad de crear en esa zona un bloque económico con potencial para superar en competitividad y crecimiento a otros del planeta.

Si bien durante la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta, las propuestas surgidas tanto en México como en Canadá para avanzar en un proceso de mayor integración en la región fueron el blanco de los temores de la pérdida de soberanía política y cultural, en la actualidad nuestros tres países han decidido incrementar la cooperación económica intrarregional, como una estrategia de largo plazo para hacer frente a los diversos problemas comerciales, financieros y migratorios que los afectan.

Los factores que explican la decisión tomada por los tres gobiernos de negociar un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) son varios y de diversa índole. Sin duda, entre los más relevantes se encuentran el alto grado de integración económica que existe ya entre las tres economías y que se ha acelerado en los últimos años, la posibilidad de establecer un mecanismo de defensa contra los procesos de discriminación y desviación comercial que pueden generarse como resultado de la consolidación de un mercado único entre los países que integran la Comunidad Económica Europea (CEE), y el hecho de que el TLCAN tiene el enorme potencial de convertirse en un mecanismo para favorecer la creación de comercio e inversión en la región y compensar el

desbalance en cuenta corriente que aqueja tanto a México como a Canadá y a Estados Unidos.<sup>1</sup>

En virtud de los desarrollos anteriores, es comprensible que en los últimos años se haya manifestado un creciente interés, en el interior de las comunidades académicas de los tres países, por estudiar el impacto económico que podría tener un TLCAN.<sup>2</sup> Este interés, sin embargo, debe ampliarse hasta abarcar otras importantes dimensiones del proceso de integración económica en la región, como son las implicaciones políticas, sociales y culturales que es posible esperar de dicho proceso. El estudio de esta temática es de fundamental importancia, sobre todo si tomamos en cuenta que aun cuando en teoría un TLCAN puede promover una más eficiente utilización de los recursos en la zona, en la práctica tanto las ganancias en bienestar y empleo como el peso del ajuste estructural que genere podrían caer dura y desproporcionadamente sobre ciertos grupos, sectores, regiones y países, propiciando con ello una severa reacción política.<sup>3</sup>

Con el ánimo de identificar algunos de los temas principales

<sup>1</sup> Para una discusión más detallada de estos y otros factores de igual relevancia, puede consultarse la presentación de mi libro, Gustavo Vega Cánovas, coord., *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y la Universidad Tecnológica de México, 2ª reimpr., 1992, pp. 5-51.

<sup>2</sup> Una pequeña muestra de dicho interés es el creciente número de obras aparecidas en los tres países en los últimos dos años, en las que se analiza el impacto económico. Entre ellas destacan, además de la mía, citada en la nota anterior, las siguientes: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1991; Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement*, Ottawa and Halifax, Canada, Center for Trade Policy and Law and Institute for Research on Public Policy, 1990; Steven Gliberman, comp., *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, B.C. Canadá, The Fraser Institute, 1991; Peter Morici, *Trade Talks with Mexico: A Time for Realism*, Washington, D.C., National Planning Association, 1991; Gary Clide Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.

<sup>3</sup> Cabe mencionar aquí el caso del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos, el cual generó tal oposición en Canadá que el gobierno tuvo que llamar a elecciones generales para decidir su ratificación. De hecho, si bien la elección confirmó la continuación del gobierno conservador y por ende permitió la ratificación del ALC, no hay que olvidar que la mayoría obtenida por Mulroney en la elección fue calificada, y su continuidad se facilitó debido a que el Partido Liberal y el Demócrata dividieron los votos restantes. Algunos observadores han interpretado la mayoría calificada del gobierno conservador como un rechazo al ALC. Lo cierto es que en la actualidad, la oposición al ALC en Canadá ha aumentado, después de tres años de operatividad del Acuerdo. Véase David Leyton-Brown, "La negociación del libre comercio con Estados Unidos: lecciones del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos", en Gustavo Vega Cánovas, *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 209-222.

relacionados con la integración en América del Norte, en septiembre de 1989, los profesores Gary Gereffi, de la Universidad de Duke, Gustavo Vega Cánovas, de El Colegio de México, Gustavo del Castillo, de El Colegio de la Frontera Norte y John Thompson, de la Universidad de McGill, organizaron un taller llamado "North American Integration: Social, Political and Cultural Implications", el cual fue auspiciado por la Universidad de Duke y se llevó a cabo en las instalaciones de dicha universidad, en la ciudad de Durham, Carolina del Norte.

En el taller de Duke se congregaron 18 académicos de México, Canadá y Estados Unidos, para explorar e identificar las cuestiones más apremiantes que debían ser investigadas, desde una perspectiva política, social y cultural, en relación con el proceso de integración económica en nuestra región. Uno de los principales resultados de este encuentro fue la definición de los parámetros y temas que consideramos más relevante estudiar desde dichas perspectivas, y de acuerdo con lo que percibimos que eran nuestros intereses y ventajas comparativas. En esta reunión también se acordó preparar una serie de trabajos sobre dichos temas, a fin de presentarlos en una segunda reunión, que habría de celebrarse, en un futuro cercano, en El Colegio de México. Se convino que estos trabajos serían preparados por los participantes que tuvieran interés y disposición y, en caso necesario, se invitaría a especialistas de reconocido prestigio académico de la región para tratar los temas que no pudieran ser abordados por los participantes originales del taller.

Así pues, el presente libro ofrece los trabajos que se expusieron en la reunión programada, la cual tuve el placer de coordinar, y que se celebró durante el mes de febrero de 1991 en la Sala Alfonso Reyes, de El Colegio de México, bajo los auspicios del Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Esta reunión, organizada en forma de taller, se intituló "Implicaciones políticas, sociales y culturales de la formación de un área de libre comercio en América del Norte", y a ella asistieron algunos de los participantes de la reunión de Duke, a los cuales se sumaron nuevos miembros de los tres países, todos con gran reputación en su campo de especialidad.

¿Cuáles son los principales temas tratados en esta obra y qué razones nos llevaron a escogerlos?

## LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

No cabe la menor duda de que los esquemas regionales de integración económica ganarán prominencia en el curso de la presente década. La consolidación de la integración europea, que está programada para 1993, ha generado una serie de discusiones en torno a las posibilidades de la integración regional, como un mecanismo alternativo al multilateralismo para favorecer la liberación comercial o como un mecanismo de defensa ante la posibilidad de los bloques cerrados y discriminatorios. Como dijimos antes, este temor parece ser uno de los factores que llevaron a la decisión de formalizar el proceso de integración en el norte de América. Por su parte, también Japón está creando una elaborada red de vínculos comerciales y financieros con sus vecinos asiáticos, a la vez que, en el continente americano, las naciones del cono sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) se han propuesto crear un mercado común, el Merco Sur, para 1995, y se está llevando a cabo un proceso de reestructuración de mecanismos de integración regional, como son el Pacto Andino, el Caricom y el Mercado Común Centroamericano.

Una de las primeras conclusiones que se obtuvieron durante la reunión de Duke, en 1989, fue que una visión amplia y comparativa de las recientes experiencias de integración podría arrojar cierta luz acerca de los beneficios y dificultades que un arreglo parecido puede encontrar en el contexto de Norteamérica y del resto del hemisferio occidental. Y esta visión es precisamente la que intentan ofrecer los cuatro primeros trabajos que se incluyen en este libro, preparados por las profesoras Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, de la Escuela Norman Patterson de Estudios Internacionales, de la Universidad de Carleton, en Ottawa, Canadá; por el profesor Stephen Krasner, de la Universidad de Stanford; por el profesor William Ascher, de la Universidad de Duke y por el profesor René Herrera, del Centro de Estudios Internacionales, de El Colegio de México.

Con perspectivas analíticas distintas pero complementarias, los autores muestran la necesidad de analizar a fondo los orígenes y el trasfondo de la integración económica en América del Norte, para entender el paso de lo que se ha denominado "la integración silenciosa" a lo que las profesoras Eden y Molot llaman "la alianza estratégica" entre nuestros tres países. Asimismo, se señala la ne-

cesidad de incluir variables políticas estratégicas en el análisis de esta problemática (Krasner); de revisar la experiencia de otras iniciativas de integración en el continente americano, para tratar de derivar lecciones para el norte de América, así como de tomar en cuenta las posibles estructuras institucionales de los acuerdos de integración, para asegurar la creación y no la desviación de comercio (Ascher); y, finalmente, de reconocer las limitaciones políticas e institucionales que condicionarán los intentos de diversificación comercial de México en regiones de importancia estratégica para nuestro país, como lo es Centroamérica (Herrera).

#### APERTURA ECONÓMICA Y LIBRE COMERCIO: SUS EFECTOS SOBRE LOS MERCADOS LABORALES, LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y EL MEDIO AMBIENTE

Uno de los más importantes debates que se han generado en torno a un TLCAN es el relativo a sus posibles impactos sobre los mercados laborales, las estrategias empresariales y el medio ambiente, en los tres países. Como señala Bizberg en su trabajo, “una de las hipótesis principales de los defensores del TLCAN es que éste tendrá un efecto positivo sobre el empleo y los salarios”. Sin embargo, como también nos muestra el profesor Leon Fink, tanto los sectores obreros de Estados Unidos (y Canadá, diríamos nosotros) como otros grupos han manifestado su oposición al Tratado, sobre la base de que la existencia en México de estándares laborales y ambientales más bajos que los de Estados Unidos y Canadá, aunada a un escaso cumplimiento de los mismos, provocará que un TLCAN desplace el capital y los empleos desde Canadá y Estados Unidos hacia México, con el consiguiente deterioro de los estándares laborales y ambientales en toda la región.<sup>4</sup> Según los detractores estadounidenses y canadienses, un ejemplo del futuro por venir se percibe claramente en la industria maquiladora, en la que frecuentemente se informa de abusos en las condiciones de trabajo y se mantienen persistentes bajos salarios. En otras palabras, según estos grupos, el éxito de la participación de México en un TLCAN

<sup>4</sup> Uno de los aspectos más interesantes del trabajo del profesor Fink es su señalamiento de que la oposición obrera al libre comercio, en Estados Unidos, se remonta a los orígenes mismos del movimiento obrero organizado en ese país, por lo que no debe sorprender la gran oposición que han tenido hacia el TLCAN.

se basará en mantener estándares sociales inferiores a los de sus vecinos, forzando a un descenso en el nivel de las normas en toda la región.

De acuerdo con el reputado economista estadounidense Michael Piore, el mejoramiento de los estándares sociales en América del Norte, y especialmente en México, bajo un esquema de comercio libre, dependerá de las estrategias empresariales y del tipo de relaciones obrero-patronales que se establezcan en la zona.<sup>5</sup> En otras palabras, del tipo de modelo de relaciones industriales que adopten las empresas mexicanas, estadounidenses y canadienses para aumentar su competitividad —a saber, un modelo basado en bajos salarios, o en un incremento en calidad y productividad—, dependerá la posibilidad de lograr mejoras económicas y sociales.

¿Qué impacto tendrá un TLCAN sobre las relaciones obrero-patronales de los tres países? ¿Cuáles son las principales estrategias que están utilizando las empresas para adaptarse a un entorno de mayor liberación? ¿Es cierto que los bajos salarios siguen siendo la razón principal del enorme crecimiento experimentado por la industria maquiladora en los últimos años? ¿O es posible que dicho crecimiento se explique, más bien, por la emergencia de una nueva clase de maquila, caracterizada por un mayor grado de productividad y por estar altamente tecnificada, la cual está incorporando procesos completos de manufactura, es decir, una mayor eficiencia productiva?

En la segunda sección de este libro se incluyen seis capítulos que intentan responder a estas preguntas. El trabajo de Ilan Bizberg, de El Colegio de México, analiza los efectos que la apertura económica ha tenido hasta la fecha sobre los mercados de trabajo y niveles de salario en México, así como algunos de los cambios más importantes en las relaciones industriales de nuestro país, debido a la restructuración que está sufriendo la economía mexicana y que sufrirá aún más con el TLCAN. Leon Fink expone los orígenes históricos de la oposición del sector obrero de Estados Unidos al libre comercio. Carlos Alba, también de El Colegio de México, examina cuidadosa y detenidamente el comportamiento de los empresarios mexicanos ante los cambios en la política eco-

<sup>5</sup> Véase Michael Piore, "Los estándares sociales en México y las estrategias empresariales de Estados Unidos en un mercado integrado de América del Norte", en Vega Cánovas, *México ante el...*, pp. 241-254.

nómica del gobierno y su posición ante el TLCAN. Gustavo del Castillo, por su parte, estudia las formas viables de protección para las empresas medianas y pequeñas del área, en un entorno de comercio libre. Gary Gereffi, de la Universidad de Duke, a su vez, analiza la forma en que están contribuyendo las industrias maquiladoras al desarrollo económico del país y cuál será su papel en la integración regional.

Por otra parte, una cuestión íntimamente relacionada con los mercados laborales es la del papel que desempeñarán los trabajadores migratorios mexicanos en una economía regional más integrada.<sup>6</sup> Como sabemos, éste es un tema que intencionalmente quedó fuera de la negociación del TLCAN y el gobierno mexicano ha sostenido que uno de los propósitos esenciales del mismo es precisamente generar empleos en el país y evitar la emigración de trabajadores a Estados Unidos. Sin embargo, como demuestran los estudios más serios sobre las condicionantes de la emigración, ésta se explica fundamentalmente por la enorme diferencia salarial que existe entre las economías mexicana y estadounidense, así como por factores tales como las redes sociales que a lo largo de la historia se han generado entre nuestros dos países. En virtud de lo anterior, ¿cuán razonable puede resultar la expectativa de que un TLCAN sirva como mecanismo para frenar la emigración? ¿Y qué se deberá hacer mientras se alcanzan dichos resultados, si acaso se alcanzan? A estas preguntas dan respuesta dos de los más respetados académicos especialistas en el tema, Francisco Alba, de El Colegio de México, y Manuel García y Griego, de El Colegio de México y la Universidad de California, Irvine.

Por otra parte, las cuestiones relativas al medio ambiente a través de las fronteras, como son la contaminación del aire y del agua o el tratamiento de los desechos tóxicos, entre otras, han sido fuente de conflictos en las relaciones entre los tres países durante

<sup>6</sup> Algunos autores reconocen que la cuestión laboral puede llegar a convertirse en el talón de Aquiles de un TLCAN. Por ejemplo, tal como Clark Reynolds y Robert K. McCleery afirman: "Las presiones demográficas en México son tales que no sólo las posibilidades de recuperación económica sino incluso la propia estabilidad del gobierno pueden llegar a depender de la exportación de mano de obra." Y aún con mayor énfasis sostienen que "si se desean alcanzar relaciones estables entre México y Estados Unidos... será esencial la absorción de la rápidamente creciente fuerza de trabajo mexicana, a niveles más elevados de salario y productividad". Véase su capítulo "The US-Mexican Trade Relationship: Past, Present and Future", en Randall Purcell, comp., *The Newly Industrializing Countries in the World Economy: Challenges for US Policy*, Boulder, Colorado, 1989.

todo el siglo, y se complicarán aún más a medida que aumente la integración de las tres economías. ¿Harán falta sistemas de regulación trilaterales para mediar en estos problemas? ¿Intentarán las industrias contaminadoras burlar las regulaciones de sus países, estados o provincias, mediante la amenaza de desplazarse a regiones con sistemas de regulación menos estrictos? ¿Pueden establecerse estándares ambientales conjuntamente, entre países con un nivel de desarrollo tan dispar? En esta obra se incluye un trabajo de la profesora Blanca Torres, de El Colegio de México, que analiza la evolución que en los últimos años han tenido las relaciones entre México y Estados Unidos en este ámbito, y expone asimismo cómo fueron respondidas en el TLCAN algunas de las preocupaciones más importantes de los distintos grupos interesados en el tema.

#### EL TLCAN Y EL PROCESO Y SISTEMA POLÍTICOS EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

¿Cómo afecta el proceso político interno en Estados Unidos a la negociación y diseño de los acuerdos comerciales? ¿Cómo se canalizan y expresan los diferentes grupos de interés en las negociaciones comerciales? ¿Qué podemos aprender del proceso de aprobación del mecanismo de “vía rápida” (*fast-track*) para la negociación del TLCAN? ¿Está asegurada la aprobación del Tratado? Éstas son algunas de las preguntas a las que responde Frederick W. Mayer en el trabajo que se incluye en este libro. Por otra parte, otro tema que nos interesó especialmente fue identificar las posibles implicaciones que tendrá para el sistema político de México una mayor integración económica con Estados Unidos y Canadá. Esta pregunta es de gran relevancia, pues de la limitada experiencia con que se cuenta, derivada de la integración económica internacional, sabemos que puede tener importantes implicaciones políticas, intencionadas o no intencionadas, e incluso imprevisibles, en especial para los países menos desarrollados y más débiles.

El análisis económico de la integración usualmente distingue entre una forma “negativa” o básica de integración, que involucra la remoción de las barreras a la libre circulación de los bienes y factores de la producción entre los países, y una forma más avanzada o “positiva” de integración, que requiere del desarrollo de instituciones y políticas comunes para facilitar que el mercado

integrado funcione efectivamente y se promuevan objetivos económicos y políticos colectivos. Esta caracterización de la integración sugiere las siguientes dos preguntas. La primera es si, una vez que se llega a un acuerdo de integración, existe acaso una tendencia de avanzar en forma más o menos automática de la primera a la segunda fase.

Las teorías políticas de la integración usualmente sostienen la existencia de tal lógica, mientras que la teoría económica se muestra más escéptica.<sup>7</sup> En la literatura canadiense, por ejemplo, se descubre un antiguo debate entre los nacionalistas, quienes perciben en los limitados acuerdos de libre comercio el primer paso de un proceso inexorable de unión política, y aquellos que consideran la integración económica en América del Norte como un proceso que puede ser manejado y controlado en una fase temprana de existencia. El avance lento de la integración europea y su aparente detención en los últimos años mostraba a algunos que, efectivamente, un estado estable y fijo podía alcanzarse sin avanzar hacia una unión económica plena. Para otros, ese periodo de detención se requirió precisamente para juntar las fuerzas necesarias que permitieran el brinco subsecuente, como parece ser el caso del esfuerzo de consolidación que se programó para principios de 1993.

Esto nos conduce a la segunda pregunta: ¿existe una correlación entre el nivel de integración económica y el nivel de desarrollo institucional que presentan las relaciones entre los países miembro de un arreglo de integración? La premisa usual de que se parte en la literatura europea es que a mayor grado de integración se requerirá de instituciones comunes elaboradas que tengan una capacidad considerable de intervención y, por tanto, implicaciones serias para la política interna. Si esto es cierto para Europa, ¿deberá entonces también ocurrir en el contexto trilateral de América del Norte?

Hasta ahora todas las propuestas para la integración de Norteamérica se han referido a los niveles mínimos de integración negativa, con un mínimo de instituciones comunes.<sup>8</sup> Todavía hasta

<sup>7</sup> Véase el trabajo de P. Robson, *The Economics of International Integration*, Londres, Allen and Unwin, 2ª ed., 1984, pp. 59-61.

<sup>8</sup> Incluso la famosa propuesta del presidente Reagan para llegar a un "North American Accord" (expresión que en México se tradujo, equivocadamente en mi opinión, como mercado común), en la medida que tuvo sustancia pareció significar una propuesta para

1983-1984, en el caso canadiense, y hasta 1989, en el mexicano, se planteaba que la negociación de acuerdos sectoriales y la elección, a final de cuentas, de un área de libre comercio se defiende con base en la idea de que es el mecanismo ideal para preservar la independencia y autonomía en el manejo de la política económica y social y de la política comercial respecto de terceros países. Sin embargo, en el TLCAN, por ejemplo, es innegable que se crearon instituciones comunes que resolverán cuestiones de importancia central, como son las políticas de subsidios y de resolución de disputas, que implican claramente elementos de integración positiva, sin precedente en otras áreas de libre comercio. ¿Conducirá esto a mayores niveles de armonización de políticas e institucionalización en otros campos? ¿Se verán afectadas políticas de fundamental importancia, como son las de seguridad social? En suma, ¿cuáles serán las consecuencias de la integración para las instituciones y los procesos políticos de México? ¿Qué enseñanzas pueden obtenerse de la experiencia política de otras áreas de libre comercio, de las incipientes instituciones establecidas en el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (ALC) y de las que probablemente se establezcan para regular las relaciones trilaterales? Estas interrogantes son analizadas en los trabajos de los politólogos Peter Smith, de la Universidad de California, San Diego, y Gustavo Vega Cánovas, de El Colegio de México.

#### EL NACIONALISMO ECONÓMICO Y LA IDENTIDAD CULTURAL EN MÉXICO Y CANADÁ

¿Cuál será el impacto de la participación de México y Canadá en un TLCAN? Hasta fecha reciente, una importante similitud en las políticas económicas de México y Canadá fue que ambas se guiaban por la creencia de que la viabilidad como Estado-nación de ambos países requería impedir la apropiación de industrias clave por parte de extranjeros. A esta visión se ha contrapuesto la idea de que las vulnerabilidades creadas por la dependencia económica pueden ser superadas por las ventajas potenciales de una mayor interdependencia. ¿Cuál es la importancia de estas perspectivas

---

alcanzar una mayor liberación comercial, combinada con políticas comunes en áreas como la de energía y una más activa colaboración en política exterior.

rivales en la discusión contemporánea sobre las políticas y estrategias económicas adecuadas para México y Canadá?

Por otra parte, las cuestiones culturales distintivas que se relacionan con la integración económica de Norteamérica permanecen virtualmente inexploradas. Los efectos de la integración económica sobre las industrias y políticas culturales de México y Canadá son obvios temas que requieren de una investigación concienzuda, aunque cabe reconocer que la cultura debe verse en términos más amplios que en su mero contexto económico. Más énfasis debe ponerse sobre las cuestiones culturales distintivas que se relacionan con los múltiples significados vinculados al concepto de identidad nacional, dentro de cada país y entre los países de la región. Y un primer intento en este sentido se presenta en el trabajo del profesor Bernardo Mabire, de El Colegio de México.

Una de las conclusiones a las que llega Mabire es que las aprehensiones con respecto a la identidad nacional en México y Canadá son tan semejantes, en primera instancia, que podrían opacar la diferencia que ambos países presentan en cuanto a su grado de desarrollo. Sin embargo, en el terreno de la cultura, México no ha llevado a cabo un esfuerzo tan sistemático como el canadiense para controlar la injerencia de Estados Unidos en los medios de difusión masivos. Esto se debe a que el Estado mexicano nunca se ha esforzado por crear un auténtico proyecto cultural, a diferencia del canadiense, el cual incluso logró defenderlo con cierta eficacia en las negociaciones de su acuerdo con Estados Unidos, y en el TLCAN.

### EL TLCAN Y EL MARCO JURÍDICO

En México, Estados Unidos y Canadá funcionan e interactúan conceptos y sistemas legales diferentes. En Estados Unidos y Canadá evidentemente existen más elementos comunes, si bien, en el segundo, el peso de la autonomía provincial y la tradición continental europea de codificación, así como su marco diferente de interacción de los Poderes Judicial y Legislativo, en contraste con la tradición anglosajona del *common law*, ofrece discrepancias significativas. Por otra parte, la constitución parlamentaria de Canadá, frente a la constitución presidencial de México y Estados Unidos, también las presenta.

En la última sección de este libro, Samuel del Villar, de El

Colegio de México, intenta demostrar que, para que se concreten en la realidad las proyecciones que predicen un mayor crecimiento económico nacional de los participantes en un área de libre comercio regional, será necesario que en México tenga plena vigencia un régimen constitucional democrático, en el cual se divida, equilibre y responsabilice a los poderes públicos de mantener una legalidad que se fundamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En particular, será indispensable un Poder Judicial efectivo, que asegure el cumplimiento generalizado de los derechos constitucionales de la población. Evidentemente, para Samuel del Villar este tipo de régimen falta en México y será necesario realizar un esfuerzo muy grande para hacerlo realidad.

En resumen, la decisión de estructurar un área de libre comercio en el norte de América plantea una serie de preocupaciones acerca de sus posibles implicaciones políticas, sociales y culturales, particularmente para los países menos desarrollados. En este libro hemos intentado dar respuesta a algunas de las preguntas más apremiantes para nuestro país. A su vez, con los trabajos que aquí se incluyen, creemos haber iniciado un proceso de colaboración en investigación trinacional y logrado una perspectiva amplia y comparativa en temas de interés mutuo.

No me resta más que agradecer al Departamento de Publicaciones de El Colegio de México por su colaboración en la edición de este libro, a Guillermina de Olloqui de Mancera y a Lorena Murillo Saldaña, por su esmero en la traducción de varios de los trabajos que se incluyen en este libro, y a la señora Norma Zepeda, por su cuidadoso apoyo secretarial en la preparación del manuscrito.

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

# I. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA



# DE LA INTEGRACIÓN SILENCIOSA A LA ALIANZA ESTRATÉGICA: LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA\*

LORRAINE EDEN Y MAUREEN APPEL MOLOT  
*Universidad de Carleton*

## RESUMEN

Este ensayo analiza las presiones que se ejercen para la conformación de una alianza estratégica entre Estados Unidos, México y Canadá, por medio de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). El ensayo plantea la existencia, en la actualidad, de una creciente economía política norteamericana que cada vez cobra más importancia, si bien está caracterizada por la existencia de vínculos asimétricos entre las tres partes. Las empresas transnacionales han encabezado la integración silenciosa de estas economías y, recientemente, sus gobiernos han empezado a acelerar el proceso, por medio de políticas comerciales bilaterales. Ahora, el movimiento hacia un TLCAN vuelve trilateral este proceso de integración regional. A pesar de las dificultades que hay en el camino, debido a la naturaleza desigual de las relaciones económicas entre las tres naciones, así como a los problemas internos para

\* Este ensayo forma parte de un proyecto más extenso sobre la economía política del libre comercio norteamericano, que actualmente se lleva a cabo bajo el patrocinio del Centre for International Trade and Investment Policy Studies y del Centre for Trade Policy and Law, de la Universidad de Carleton. Deseamos, asimismo, agradecer el apoyo financiero que nos brindó el Social Sciences and Humanities Research Council, de Canadá y la Universidad de Carleton. Damos las gracias a Jeremy Byatt, Michael Gort, Susan Olsen y Judith van Walsum, quienes colaboraron como asistentes de investigación, así como a Michael Hart y a Murray Smith, por sus muy útiles comentarios.

la formulación de políticas, este ensayo concluye que la alianza estratégica del TLCAN va por buen camino.

## INTRODUCCIÓN

La declaración hecha el 5 de febrero de 1991, en el sentido de que México, Estados Unidos y Canadá iniciarían las negociaciones para un TLCAN, acabó con la especulación sobre la dirección que tenían las pláticas comerciales de Norteamérica y, al mismo tiempo, formalizó una serie de procesos iniciados por las empresas transnacionales y apoyados por los gobiernos, los cuales han creado vínculos económicos y políticos más estrechos entre Estados Unidos y sus vecinos del norte y del sur. Desde hace mucho tiempo, la integración silenciosa entre Canadá y Estados Unidos ha estado en evolución, y ahora también caracteriza a la relación entre México y Estados Unidos.

La *integración silenciosa*, esa creciente relación e interdependencia que existe entre las economías, ha conformado parte de la historia nacional de estos tres países norteamericanos.<sup>1</sup> La integración entre Estados Unidos y sus dos vecinos ha progresado con rapidez desde el momento en que, en la década de los cincuenta, las transnacionales de ese país iniciaron una fuerte penetración en las economías de Canadá y México. En un principio, la inversión extranjera directa buscaba recursos o estaba diseñada para abastecer al mercado interno, por detrás de las altas barreras arancelarias. Pero, conforme éstas disminuyeron, como resultado de las diversas rondas del GATT, las transnacionales estadounidenses comenzaron a racionalizar su producción en todo el continente. Si bien las transnacionales, por medio de su comercio intrafirma, de la tecnología y de los flujos de inversión, han creado relaciones intracontinentales, sus gobiernos han intentado, en forma alterna, facilitar u obstaculizar la integración silenciosa. Como ejemplo de

<sup>1</sup> Weintraub fue el primero en utilizar el término "integración silenciosa", para caracterizar la relación entre México y Estados Unidos. Sin embargo, mucho antes, Hugh Aitken analizó el papel desempeñado por el capital estadounidense en la integración de las economías de Canadá y Estados Unidos. Sidney Weintraub, "The North American Free Trade Debate", *Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 4, otoño de 1992, p. 122; Hugh G.J. Aitken, *American Capital and Canadian Resources*, Cambridge, Harvard University Press, 1961.

algunos medios promotores de la integración, se pueden citar políticas tales como el acuerdo automotriz entre Canadá y Estados Unidos y el programa mexicano de maquiladoras. Por el contrario, los reglamentos restrictivos sobre inversión han frenado el proceso de integración, aunque no lo han revertido. Desde principios de la década de los ochenta, el ritmo de esta integración se ha vuelto a acelerar, especialmente a partir de la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), y ahora recorreremos un proceso político que está a punto de llevar a un TLCAN trilateral.

En este ensayo nos centraremos en dos puntos: primero, en las presiones que ejerce el mercado, tanto en el nivel industrial como en el empresarial, las cuales están llevando a estas tres economías, de una integración silenciosa a una más formal, por medio de un TLCAN. Afirmamos que la iniciativa del TLCAN tiene su origen en las firmes decisiones que se tomaron, en respuesta al carácter cambiante de la economía política mundial. En nuestra opinión, las actividades de las transnacionales están dirigiendo y también impulsando la integración de estas tres economías, por medio de un TLCAN. Su capacidad para observar lo que ocurre en el nivel mundial, les permite detectar y adaptarse a los acontecimientos internacionales, antes que los protagonistas nacionales, sean éstos empresas o gobiernos. Luego de la disminución del espacio y el tiempo económicos, en la década pasada, las transnacionales empezaron a adaptarse a las nuevas realidades del mercado mundial, y no ha sido sino hasta fecha reciente cuando los gobiernos han comenzado a elaborar políticas competitivas, para complementar la actividad de aquéllas.

El segundo punto que aquí abordamos se refiere a la naturaleza de las respuestas que el gobierno da a estas presiones del mercado en favor de la integración continental. En virtud del surgimiento de Alemania y Japón como contrapesos económicos regionales a la hegemonía de Estados Unidos, así como del lento avance de la Ronda Uruguay del GATT y de las innovaciones en los productos y procesos, mismas que están revolucionando la producción, los gobiernos se han visto obligados a elaborar políticas que eleven la competitividad de sus industrias, en el nivel internacional. Conforme la competencia mundial sustituye a la nacional, los gobiernos occidentales empiezan a diseñar políticas para las industrias estratégicas, a fin de obtener ventajas competitivas. Di-

chas políticas incluyen garantizar un mayor acceso a los mercados por medio de barreras comerciales reducidas; armonizar las políticas arancelarias; desregular los mercados y privatizar a los "campeones" nacionales. En el caso del TLCAN, los tres gobiernos están fomentando un proceso de *alianza estratégica*, diseñada para mejorar su competitividad frente a las otras economías tripartitas. América del Norte, por lo tanto, se encuentra inmersa en un movimiento que va de la integración silenciosa a una alianza estratégica, impulsada por las respuestas de los gobiernos a las presiones del mercado.

Para examinar las dinámicas de dichas respuestas, adaptamos el enfoque de elección pública<sup>2</sup> a nuestro caso del TLCAN. Este enfoque, aplicado a la formulación de políticas, analiza el ambiente en el que éstas se elaboran y la manera en que se percibe que responden a las metas y a las instituciones sociales. Examinaremos cuatro elementos determinantes de las políticas públicas: el contexto institucional que enmarca las políticas, la transparencia de las mismas, su consonancia ideológica con los intereses sociales y su impacto sobre los receptores individuales del riesgo, por medio de la distribución de los beneficios y costos resultantes. Así, considerando al TLCAN como una política de respuesta, analizaremos: las instituciones privadas y públicas que participan en él; la claridad con la que lo comprenden los protagonistas sociales de las tres economías; la forma en que el TLCAN, como alianza estratégica, responde a los intereses nacionales fundamentales, y la lista probable de ganadores y perdedores como resultado de un TLCAN.

Es de particular importancia para nuestras proyecciones sobre la economía política de un TLCAN tomar en cuenta la naturaleza asimétrica que tiene la relación económica entre Canadá y Estados Unidos, por un lado, y entre México y Estados Unidos, por el otro. Esta relación de parejas, en la cual Estados Unidos constituye un núcleo económico que domina a sus vecinos del norte y del sur, por medio de satélites comerciales y de flujos de inversión extranjera, condiciona y determina los efectos de la economía política de un TLCAN. La relación se vuelve muy compleja debido a las similitudes económicas y sociales que existen entre Estados Unidos y

<sup>2</sup> Robert Kudrle. "The Several Faces of the Multinational Corporation Political Reaction and Policy Response", en W. Ladd Hollist y F. LaMond Tullis, comps., *An International Political Economy*, anuario IPE, vol. 1, Boulder, Colorado, Westview Press, 1985.

Canadá, y a sus diferencias respecto a México.

Este ensayo se estructura de la siguiente manera: primero describimos los dos niveles en los que se dan las presiones del mercado para un TLCAN, presentando, en primer lugar y en el nivel macro, los vínculos comerciales y de inversión que existen entre las tres economías y, en segundo lugar, las decisiones en el nivel micro, relativas a la ubicación de las transnacionales que se están organizando para la producción global. Posteriormente analizamos las respuestas que dan los gobiernos a estas presiones del mercado y la forma en que dichas respuestas se ven afectadas por los criterios para la formulación de las políticas del TLCAN.

Este ensayo concluye que, en la actualidad, existe una economía en América del Norte que es cada día más importante, si bien se caracteriza por los vínculos asimétricos entre los tres países. Las transnacionales han encabezado la integración silenciosa de estas economías y, recientemente, sus gobiernos han empezado a acelerar el proceso, mediante políticas comerciales bilaterales. El movimiento hacia un TLCAN vuelve trilateral este proceso de integración de políticas comerciales en el nivel regional. Y, si bien existen dificultades en el camino, debido a la naturaleza de "centro y radios"<sup>3</sup> que caracteriza a las relaciones económicas de las tres naciones, así como a la diferencia en el nivel de ingresos per cápita, es un hecho que el proceso para el TLCAN, iniciado por las transnacionales y seguido por los gobiernos, al fin ha sido puesto en marcha.

<sup>3</sup> Se refiere aquí al concepto utilizado por Richard Lipsey y Ronald Wonnacott de "hub and spoke" ("centro y radio"), 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 juegan 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 cada uno de ellos, mientras que los 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 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 miembro, 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.

## INTEGRACIÓN SILENCIOSA: PRESIONES DEL MERCADO

En esta sección se examinan las presiones que ejerce el mercado para la firma de un TLCAN. Son tres los conjuntos de presiones que han integrado silenciosamente a las economías de América del Norte: los vínculos comerciales, los vínculos de inversión directa y los patrones de producción internacional de las transnacionales.

### Vínculos comerciales en el nivel macro

En la actualidad, el comercio intrarregional de América del Norte representa cerca de 36% del total combinado del comercio de México, Canadá y Estados Unidos. A manera de contraste, esto es lo contrario de lo que ocurre en la Comunidad Económica Europea (CEE), dentro de la cual el comercio interno constituye 60% de las exportaciones de los países miembro.<sup>4</sup> Las relaciones comerciales se pueden representar como un triángulo en el cual varía la intensidad de los vínculos entre las tres economías. La figura 1 muestra estos vínculos y destaca los patrones de penetración de importaciones y la orientación de las exportaciones del comercio de mercancías entre las tres naciones.<sup>5</sup>

Estas cifras revelan claramente dos cosas: primero, aunque en la figura 1 Estados Unidos aparece como un vértice del triángulo, el patrón de comercio es en realidad el de "centro y radios", en el cual este país ocupa el lugar del centro, con dos radios comerciales, uno grande, representado por Canadá, y otro pequeño, representado por México. Los vínculos comerciales entre los dos últimos son tan pequeños que resultan casi inexistentes. Como muestra la figura 1, en 1988 las exportaciones estadounidenses a Canadá fueron de 69 900 millones de dólares EU. En términos de

<sup>4</sup> SCEAIT, House of Commons, Standing Committee on External Affairs and International Trade, 1990, Audiencias sobre las negociaciones comerciales Canadá-Estados Unidos-México, 1990, núm. 68, pp. 35 y 36.

<sup>5</sup> Ambas cifras presentan información comercial de 1988, basada en Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1990. La información se ha ajustado para incluir el valor agregado producido en las plantas maquiladoras mexicanas, el cual aparecía en las estadísticas de la balanza de pagos mexicana como transacciones de servicios de transformación, y no como exportaciones de mercancías.

penetración de las importaciones canadienses (donde "PI" es la participación de las exportaciones del país "i", dentro del total de importaciones del país "j"), este flujo representa 62.3% del total de las mismas. En cuanto a la orientación de las exportaciones estadounidenses (donde "OE" es la participación de las exportaciones del país "i" al país "j", dentro del total de las exportaciones de "i"), éste representa 22.2% de ellas.

Si bien el valor de las exportaciones canadienses a Estados Unidos es similar, aunque superior (79 300 millones de dólares EU), éstas únicamente representan 17.3% de las importaciones estadounidenses, frente a 71.2% de las exportaciones canadienses. Por lo tanto, Canadá es más dependiente de Estados Unidos, en cuanto a sus exportaciones e importaciones, que la economía del segundo lo es de los flujos comerciales canadienses.

Una relación similar, aunque más pequeña, se da en el comercio de mercancías entre México y Estados Unidos. Como muestra la figura 1, Estados Unidos exportó 20 600 millones de dólares EU, lo cual representó 6.5% de sus exportaciones. Resulta notable el rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de México a Estados Unidos. Hasta principios de la década pasada, el petróleo era la principal exportación de México a aquel país; pero, a partir de 1985, los productos manufacturados han llegado a ser la principal categoría de exportación. Y, hoy en día, entre 80 y 85% de las exportaciones mexicanas van al mercado estadounidense.<sup>6</sup> Cerca de la mitad de todas las manufacturas mexicanas se producen en maquiladoras, que son fábricas de ensamble y procesamiento, ubicadas en la frontera con Estados Unidos.

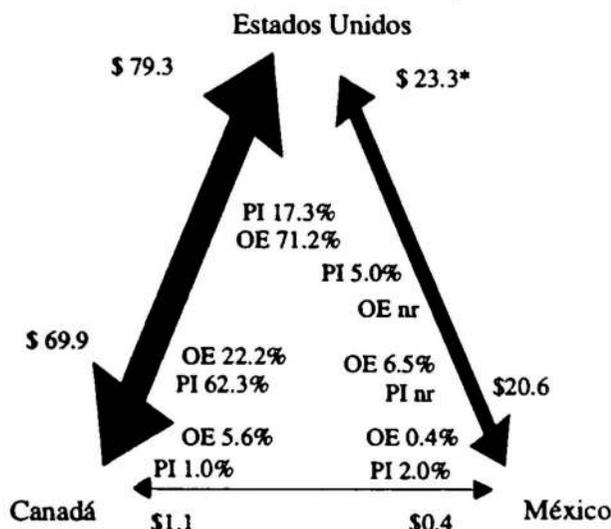
Y en relación con el TLCAN, es de igual importancia tanto la dependencia que tienen las exportaciones canadienses y mexicanas con respecto al mercado estadounidense, como la creciente competencia que existe entre estos dos países por ganar dicho mercado. En 1988, el crecimiento de las importaciones de Estados Unidos provenientes de México y Canadá rebasó la tasa de crecimiento de las importaciones de Estados Unidos de otras naciones. Canadá es el socio comercial más importante de Estados Unidos, y

<sup>6</sup> Sidney Weintraub, "The Impact of the Agreement on Mexico", en Peter Mordici, comp., *Making Free Trade Work*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1990, p. 106.

**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.

México ocupa el tercer lugar, después de Japón.<sup>7</sup> El cuadro 1 muestra la estructura del comercio intranorteamericano, en 1988, cuya distribución en porcentajes es 41% canadiense, 46% estadounidense y 13% mexicano. Un examen de la composición de las exportaciones de Canadá y México muestra que la maquinaria y el equipo de transporte representan, para Canadá, casi la mitad de sus exportaciones a Estados Unidos, y más de la mitad de las de Estados Unidos a Canadá. En el caso de México, estos productos constituyen casi la mitad de sus exportaciones a Estados Unidos, y la mitad de las estadounidenses a México. La categoría de exportación más grande de estas dos economías son las autopartes y los vehículos ensamblados. Asimismo, México y Canadá venden al mercado estadounidense otros equipos de transporte, así como equipo de

<sup>7</sup> Si se toma como conjunto a la CEE, entonces el comercio entre ésta y Estados Unidos se sitúa por arriba del comercio entre México y este país. Pero, si se considera cada país de la CEE por separado, entonces el comercio entre Estados Unidos y México es mayor que el que existe entre el primero y cada uno de los países de la CEE.

generadores de energía y de telecomunicaciones, petróleo, algunos textiles, ropa y productos agrícolas. El comercio entre Canadá y México es muy escaso. En 1989, su comercio bilateral fue de cerca de 2 300 millones de dólares, aunque quizás esta cifra es mayor, debido al transbordo a través de Estados Unidos.<sup>8</sup>

Canadá ocupa el sexto lugar entre los socios comerciales de México, y éste el decimoséptimo entre los socios comerciales de Canadá. En años recientes, México ha tenido, de manera constante, un excedente comercial con Canadá y, además, exporta un porcentaje más alto de productos totalmente manufacturados a Canadá (69% de las exportaciones) que éste a México (24%). En 1990, la balanza comercial en favor de México se incrementó al disminuir las exportaciones canadienses a México en 4.2 por ciento.<sup>9</sup>

Un método para examinar los flujos de comercio intranorteamericanos es el índice de ventaja comparativa revelada, o VCR.<sup>10</sup> El índice VCR mide la ventaja comparativa que el país "i" tiene respecto a una determinada mercancía "h", en comparación con los otros países, definidos aquí como "j" y "k".<sup>11</sup> La fórmula del índice VCR es:<sup>12</sup>

$$VCR_i^h = \frac{X_i^h}{X^i} \frac{[X_j^h + X_k^h + X^h]}{[X^j + X^k + X^h]}$$

La VCR del país "i", respecto a la mercancía "h", se define como la relación de dos quebrados. El primero corresponde a las exportaciones de la mercancía "h" que hace el país "i" a todos los países, como porcentaje de las exportaciones de todos los países de dicha mercancía; el segundo es el total de exportaciones del país "i", como porcentaje de las exportaciones totales de todos los países. Un índice superior a 100 implica que el país "i" tiene una VCR

<sup>8</sup> Hart, *op. cit.*, p. 7.

<sup>9</sup> *Ottawa Citizen*, 20 de febrero de 1991, p. E3.

<sup>10</sup> Thomas Vollrath, "Dynamics of Comparative Advantage and the Resistance to Free Trade", *Foreign Agricultural Report*, núm. 214, Washington, D.C., Department of Agriculture International Economics Division, 1985, pp. 12 y 13.

<sup>11</sup> Aunque, normalmente, para el cálculo de los índices VCR se tendrían que comparar las exportaciones con el resto de los países del mundo, debido a restricciones de datos hemos sumado simplemente los tres países de América del Norte.

<sup>12</sup> El siguiente cálculo de los dos índices (el de intensidad comercial y el de ventaja comparativa revelada) resulta más exacto en el nivel comercial de dos o tres dígitos. Por tanto, si bien las estadísticas brutas que se presentan sí proporcionan un panorama general de la dirección del comercio intrarregional, éstas deben ser interpretadas con precaución.

**CUADRO 1**  
**Estructura del Comercio Intranorteamericano en 1988**  
**(miles de millones de dólares EU)**

<i>Categorías</i>	<i>De Canadá a México</i>	<i>De México a Canadá</i>	<i>De Canadá a EU</i>	<i>De EU a Canadá</i>	<i>De México a EU</i>	<i>De EU a México</i>
1. Alimentos y animales vivos	0.128	0.091	3.28	3.20	1.97	1.52
2. Bebidas y tabaco	0.000	0.010	0.43	0.43	0.26	0.00
3. Materiales crudos no comestibles (excepto combustibles)	0.039	0.056	1.03	0.91	0.37	1.46
4. Combustibles minerales, lubricantes, etcétera	0.000	0.048	8.58	1.38	3.31	0.46
5. Aceites y grasas animales y vegetales	0.001	0.000	0.08	0.07	0.08	0.14
6. Químicos y productos relacionados	0.018	0.011	3.38	3.55	0.72	1.83
7. Bienes manif. por materias primas	0.195	0.016	25.26	14.53	2.47	2.26
8. Maquinaria y equipo de transporte	0.105	1.067	37.66	44.02	12.51	10.09
9. Manufacturas misceláneas	0.003	0.002	1.7	3.24	2.81	1.98
10. Otros artículos	0.016	0.001	0.53	1.52	1.00	0.86
<i>Total de exportación</i>	0.398	1.079	81.93	72.85	25.50	20.60

Nota: Las cifras comerciales para México incluyen 2 100 millones de dólares EU de valor agregado, por el rendimiento de las maquiladoras.

Fuente: Hart, *op. cit.*, pp. 61, 67 y 69.

en la exportación de la mercancía "h"; y un índice inferior a 100 indica una desventaja comparativa en la exportación de dicha mercancía. Por tanto, los índices superiores a 100 indican las áreas en las que el país es comercialmente fuerte, mientras que los índices inferiores a 100 muestran sus áreas de debilidad.

El cuadro 2 calcula los índices VCR para los tres países, en 1988.

A fin de comprender la importancia de los índices VCR, véase, a manera de ejemplo, el caso del equipo de transporte. Las exportaciones canadienses de esta categoría a México y Estados Unidos representan 35.95% del total de sus exportaciones a estas dos naciones, en contraste con la participación total de Canadá en el comercio intranorteamericano, la cual asciende a 41% (según los datos del cuadro 1). Así pues, la VCR de Canadá en cuanto a equipo de transporte es igual a 88, cifra que constituye una desventaja comparativa relativa frente a Estados Unidos, pero que es superior a la de México. Como muestra el cuadro 2, Canadá tiene una VCR en dos grupos de bienes, a saber, los combustibles minerales y los bienes manufacturados por materias primas. Por su parte, México tiene una VCR en diversas categorías, entre las cuales las de manufacturas misceláneas, combustibles y bebidas y tabaco son particularmente elevadas. La VCR de Estados Unidos es la más alta en las categorías de materiales crudos no combustibles y de otros artículos. Este patrón confirma que la VCR de México se concentra en las exportaciones agrícolas, de combustibles y de maquila; la de Canadá, en el combustible y en los productos terminados, y la de Estados Unidos, en el transporte, los productos químicos y los materiales crudos.

Otro recurso útil para medir la relación comercial bilateral entre los tres países es el índice de intensidad comercial.<sup>13</sup> En tanto que la VCR muestra la (des)ventaja comparativa relativa, frente a todos los otros socios comerciales, el índice de intensidad comercial examina por parejas de países. Este índice es la relación de dos fracciones, según muestra la siguiente ecuación:

<sup>13</sup> D. Kojima, "The Pattern of Triangular Trade among the USA, Japan and Southeast Asia", *The Developing Economies*, vol. 1, 1962, pp. 48-74; Elaine Kosak, "An Empirical Analysis of Triangular Trade Relationships among Canada, the US and Japan", tesis de maestría, no publicada, Norman Patterson School of International Affairs, Ottawa, Universidad de Carleton, 1989.

CUADRO 2  
Ventaja comparativa revelada Canadá - México - EU 1988

<i>Categorías</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>	<i>EU</i>
1. Alimentos y animales vivos	82	154	100
2. Bebidas y tabaco	93	182	82
3. Materiales crudos no comestibles (excepto combustibles)	68	84	132
4. Combustibles minerales, lubricantes, etcétera	153	186	29
5. Aceites y grasas animales y vegetales	54	165	122
6. Químicos y productos relacionados	88	59	122
7. Bienes manufacturados por materias primas	139	43	81
8. Maquinaria y equipo de transporte	88	96	111
9. Manufacturas misceláneas	43	222	116
10. Otros artículos	33	196	131

Fuente: cálculos hechos por las autoras, con base en el cuadro 1.

$$IC_{ij}^h = \frac{X_{ij}^h [X_{ij} + X_{ik}]}{[M_{ji}^h + M_{jk}^h] [M_{ji} + M_{jk}]}$$

Donde "X" es el valor en dólares de las exportaciones; "M" el de las importaciones; "i" es el país exportador; "j" y "k" son los otros dos países, y "h" es una mercancía determinada. La fracción en el numerador del índice IC mide las exportaciones de un producto "h", del país "i" al "j", como porcentaje del total de las exportaciones del país "i" al "j" y al "k". La fracción en el denominador del índice IC mide el total de importaciones de la mercancía "h" de los países "i" y "k", como un porcentaje del total de las importaciones del país "j" provenientes de los otros dos países. Si la relación IC es mayor (menor) a 100, esto significa que el comercio de esta mercancía, entre el país "i" y el país "j", es de mayor (menor) importancia para ambos países que su comercio de otros productos, con otros socios. El cuadro 3 calcula los índices de intensidad comercial de 1988.

El cuadro 3 muestra que el índice más alto de IC, para Canadá, en términos de sus exportaciones a México, es el de materiales crudos no combustibles, que asciende a 190, seguido por un índice de 74 para las manufacturas. De México hacia Canadá, todos los índices de IC son muy bajos, y entre éstos el más elevado es 16, correspondiente a los materiales crudos excepto combustibles. Las exportaciones canadienses a Estados Unidos tienen una muy alta intensidad de comercio bilateral en las categorías de químicos y de bienes manufacturados por materias primas. En cuanto a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, los índices son, por lo general, superiores a 100, lo cual muestra la elevada dependencia de este país con respecto al mercado estadounidense. Los IC más elevados corresponden a las manufacturas misceláneas y a otros artículos manufacturados, los cuales reflejan las exportaciones de las maquiladoras a las casas matrices estadounidenses. Tanto Canadá como México muestran una gran dependencia en las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte a Estados Unidos, pero una escasa relación de exportación entre ambos. Este mismo patrón se presenta en los combustibles minerales, rubro en el cual Canadá y México exportan en gran medida a Estados Unidos, pero muy poco entre ellos. En cuanto a Estados Unidos, su ventaja comparativa bilateral es casi simétrica entre las categorías comerciales, en lo

**CUADRO 3**  
**Índices de intensidad comercial Canadá - México - Estados Unidos**

Categorías	<i>De Canadá a México</i>	<i>De México a Canadá</i>	<i>De Canadá a EU</i>	<i>De EU a Canadá</i>	<i>De México a EU</i>	<i>De EU a México</i>
1. Alimentos y animales vivos	2	8	82	77	153	21
2. Bebidas y tabaco	0	6	81	77	153	0
3. Materiales crudos no comestibles (excepto combustibles)	190	16	96	74	108	22
4. Combustibles minerales, lubricantes, etcétera	0	9	94	76	113	22
5. Aceites y grasas animales y vegetales	2	0	65	79	203	22
6. Químicos y productos relacionados	41	1	108	79	36	22
7. Bienes manufacturados por materias primas	74	0	119	79	36	22
8. Maquin. y equipo de transporte	17	4	98	78	101	22
9. Manufacturas misceláneas	2	0	49	79	253	22
10. Otros artículos	12	0	45	79	266	22

Fuente: cálculos hechos por las autoras, con base en el cuadro 1.

que se refiere a las exportaciones a Canadá y México; pero el índice de IC para las exportaciones entre Estados Unidos y Canadá es el triple de las correspondientes a Estados Unidos y México, lo cual revela una mayor dependencia relativa en las ventas a Canadá, en comparación con las ventas a México. Estos patrones comerciales se reflejan en los patrones de inversión directa, los cuales analizaremos a continuación.

### Vínculos de inversión directa en el nivel macro

En un análisis perceptivo de la relación comercial entre Canadá y Estados Unidos, Hugh Aitken afirmaba: “la movilidad relativamente irrestricta del capital, entre Canadá y Estados Unidos, ha colaborado más a la integración de las economías de ambos países, que cualquier otro factor individual, salvo la geografía”.<sup>14</sup> La importancia que Aitken atribuye a los flujos de capital, en la vinculación de las economías de Estados Unidos y Canadá, también se aplica a México, donde, como dice Weintraub, la “integración silenciosa” entre éste y Estados Unidos se ha fomentado por medio de la inversión extranjera directa (IED) y el comercio intrafirma.<sup>15</sup>

La figura 2 muestra los patrones triangulares de IED que existen entre las tres economías; las estadísticas corresponden a los flujos de IED de 1984.<sup>16</sup> Lo que resulta sorprendente en esta figura 2 es su similitud con la 1, pues, si bien las cantidades en dólares son inferiores, su magnitud relativa es igual. La importancia de Estados Unidos como inversionista extranjero en las economías de Canadá y México resulta obvia.

En 1984, Estados Unidos invirtió en Canadá 49 500 millones de dólares, lo que representó 21.8% de los flujos de salida de su IED, y 77.2% de los ingresos canadienses de IED. Si bien desde hace mucho tiempo esto es un fuerte punto de discusión en Canadá, los niveles de IED de Estados Unidos en este país así como la propiedad estadounidense de industrias canadienses han disminuido en los últimos años. Sin embargo, más de dos quintas partes de las industrias manufacturera y minera canadienses son de propiedad

<sup>14</sup> Aitken, *op. cit.*, p. 19.

<sup>15</sup> Weintraub, “The North American...”, p. 122.

<sup>16</sup> Tomados de John Dunning y John Cantwell, *IRM Directory of Statistics of International Investment and Production*, Nueva York, New York University Press, 1987.

extranjera, principalmente estadounidense, y un alto porcentaje de su economía aún es controlado por inversionistas extranjeros, siendo el más elevado de los países de la OCDE.<sup>17</sup>

En 1985, la participación de Estados Unidos en el total del monto de IED en Canadá fue de 75.6%, lo cual representó 20.5% de la IED de Estados Unidos que salió del país. Esto contrasta con el 9.3% de participación canadiense en el total del monto de Estados Unidos, o el 71.2% de la IED canadiense en el exterior.<sup>18</sup>

En 1984, las inversiones directas estadounidenses en México fueron de 5 000 millones de dólares, significando 2.2% de la IED que salió de aquel país (figura 2).

La inversión estadounidense en México representa cerca de 63% del total de la IED en este país. El establecimiento de maquiladoras, en 1965, señaló la apertura inicial de la economía mexicana a la IED. Las maquiladoras son fábricas ubicadas en las zonas de procesamiento de exportaciones, que tienen la finalidad de atraer la IED y fomentar el ensamble local, mediante el aprovechamiento de los bajos impuestos y tasas salariales de México.<sup>19</sup> Dado que las regulaciones arancelarias 806 y 807 de Estados Unidos únicamente imponían aranceles sobre la diferencia entre el valor agregado de los productos importados de México y el valor neto de los insumos de Estados Unidos, las transnacionales de este último fueron impulsadas a instalar directamente plantas en México y a trasladarles las funciones de subensamble.

En respuesta a la creciente competencia de las transnacionales europeas y japonesas, las estadounidenses han utilizado en gran medida las maquiladoras, como un método para abatir los costos.<sup>20</sup> Y, en la actualidad, la mayor parte de las 1 500 maquiladoras son propiedad de las transnacionales y medianas empresas de Estados Unidos. Cuando menos 57 de las empresas estadounidenses citadas en la revista *Fortune 500* tienen plantas maquiladoras, incluyendo a los "Tres Grandes" fabricantes de autos y a los principales repre-

<sup>17</sup> Glen Williams, "Regions within Regions: Canada in the Continent", en Michael Whittington y Glen Williams, comps., *Canadian Politics in the 1990s*, 3ª ed., Toronto, Nelson Canada, 1990, p. 5.

<sup>18</sup> Alan Rugman y Alain Verbeke, "Canadian Business in a Global Trading Environment", *Research in Global Business Management*, vol. 1, Nueva York, JAI Press, 1990, p. 12.

<sup>19</sup> Daniel Dillman, "Assembly Industries in Mexico", *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, vol. 25, núm. 1, febrero de 1983, pp. 31-58.

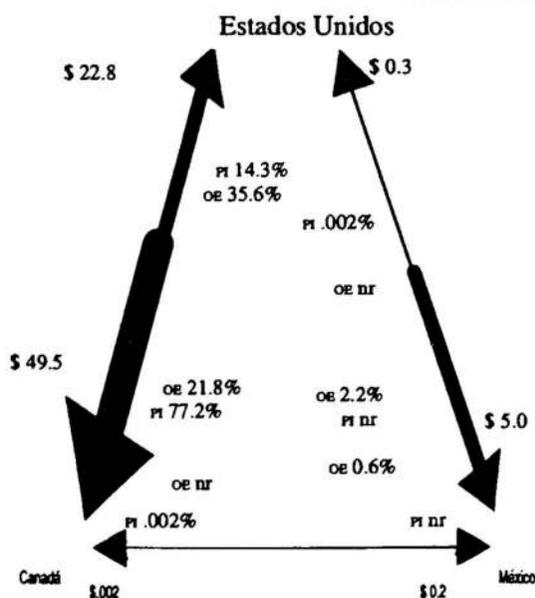
<sup>20</sup> *Ibidem*; Weintraub, "The Impact of the Agreement..."

sentantes de la industria electrónica de consumo. Hoy en día, General Motors es la empresa que contrata el mayor número de empleados en México.<sup>21</sup> Así, la manufactura en el extranjero, que se ha vuelto esencial para la competitividad de los fabricantes estadounidenses, es claramente un factor que vincula aún más estrechamente a las dos economías.

FIGURA 2  
Inversión intranorteamericana, 1984  
Flujo de la inversión extranjera directa  
(miles de millones de dólares)

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)



Comparada con el nivel de inversión estadounidense en México, la IED canadiense en este país ha sido muy escasa y, en la actualidad, es de cerca de 400 millones de dólares EU. Esta cifra representa 1.4% del total de la IED en México y sitúa a Canadá en el decimoséptimo lugar, entre los países que tienen inversiones en México. En 1989, sumaban 214 las empresas mexicanas en las que Canadá tenía inversiones.<sup>22</sup> La inversión de ese país en México se ha dirigido principalmente a las industrias de extracción. No obs-

<sup>21</sup> SCEAIT, *op. cit.*, núm. 58, p. 32.

<sup>22</sup> Conference Board of Canada, 1990.

tante, en los últimos años ha habido cierta IED en la manufactura, ya sea porque las empresas canadienses han realizado coinversiones con empresas mexicanas (a menudo con el requerimiento de someterse a la legislación sobre inversión extranjera de México), o porque han trasladado su producción a este país. En contraste con las numerosas maquiladoras de propiedad estadounidense, hay menos de una docena de propiedad canadiense, y éstas pertenecen, principalmente, a la industria de autopartes.<sup>23</sup>

Tradicionalmente, México ha aplicado restricciones mucho más estrictas sobre la IED que Canadá, y muchas de éstas siguen vigentes. Sin embargo, durante la década pasada, ambos países redujeron sus restricciones en este rubro.<sup>24</sup>

El comercio en productos automotrices entre Canadá y México demuestra la manera en que las actividades de las transnacionales han vinculado a las dos economías, a pesar de que sus relaciones económicas son, en general, muy limitadas. Considerando la forma en la cual el Acuerdo Automotriz y el programa de maquiladoras han facilitado la racionalización de la producción, se puede decir que, en el renglón de productos automotrices, ya existe algo parecido a un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Más de 98% de las importaciones de estos productos de México a Canadá entra libre de aranceles, según los términos del Acuerdo Automotriz entre Estados Unidos y Canadá.<sup>25</sup>

Aunque en este ensayo sólo se puede dedicar un breve espacio a Japón, es necesario destacar la importancia de la inversión de ese país en México y las razones por las cuales las empresas japonesas lo consideran un lugar atractivo para la inversión. Dichas empresas, y especialmente las transnacionales automotrices y de electrónica, han hecho grandes inversiones en México durante los últimos años. Se calcula que, para 1990, la IED japonesa en México, tanto

<sup>23</sup> Se pueden alegar cuatro razones para explicar la falta de inversión canadiense en México: a) una ausencia de interés general por parte de muchas empresas de propiedad canadiense por invertir en el exterior, excepto, quizás, en Estados Unidos; b) la falta de un mandato sobre IED exterior para las subsidiarias ubicadas en Canadá; c) la distancia que separa a ambos países y, por tanto, los costos de transbordo; y, d) la falta de disposiciones arancelarias canadienses que sean comparables a las partidas estadounidenses 806 y 807 sobre aranceles.

<sup>24</sup> Para una lista de las restricciones sobre IED aún vigentes en México, véase "Canada-US-Mexico Free Trade Negotiations: The Rationale and the Investment Dimension", *Investment Canada*, agosto de 1990, anexo B-1, pp. 36-38.

<sup>25</sup> El 2% restante lo importan las empresas que no forman parte de este Acuerdo, a una tasa de 6% de la tarifa preferencial general. SCEATT, *op. cit.*, núm. 66, p. 12.

dentro como fuera de las maquiladoras, sería de 1 500 millones de dólares.<sup>26</sup> Las transnacionales japonesas se instalan en México para dar servicio a lo que consideran un creciente mercado mexicano, y, aún más importante, para contar con una plataforma de exportación hacia Estados Unidos.<sup>27</sup> Japón es el socio comercial más importante de México, después de Estados Unidos (aunque sería el tercero si los países de la CEE se tomaran como grupo), y el cuarto como fuente de inversión extranjera.

La inversión japonesa en México ilustra lo que a continuación se expone respecto a la estructuración corporativa de la producción para facilitar el acceso al mercado. La intensa competencia mundial en automóviles y productos electrónicos de consumo ha promovido la instalación de plantas japonesas en México, a fin de aprovechar tanto los bajos costos de mano de obra como la proximidad a Estados Unidos. Szekely y Wyman afirman: "Estados Unidos ha tomado el lugar del mercado mexicano como meta principal de los productores japoneses que están aumentando sus operaciones en México".<sup>28</sup> Estas plantas abastecen a las industrias japonesas instaladas en Estados Unidos, con componentes y productos terminados. Por otra parte, las exportaciones por medio de las maquiladoras pueden circunvenir las restricciones voluntarias aplicadas por Estados Unidos a las exportaciones provenientes directamente de Japón.

### **Estrategias de producción internacional de las transnacionales**

Los vínculos de comercio e inversión en el nivel macro que existen entre las tres economías norteamericanas y que fueron antes descritos, esconden el factor esencial de la enorme importancia que tiene un protagonista no gubernamental: las empresas transnacionales. Éstas, con la prioridad que otorgan a la maximización de utilidades, en el nivel mundial, son las responsables de los flujos intrafronterizos de IED, así como de entre 50 y 70% de

<sup>26</sup> *New York Times*, 29 de abril de 1990, p. E2.

<sup>27</sup> Sobre la inversión japonesa en México, véase Gabriel Szekely y Donald Wyman, "Japan's Ascendance in US Economic Relations with Mexico", *SUS Review*, vol. 8, núm. 1, invierno-primavera de 1988, pp. 171-181.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 181.

los flujos comerciales intrafronterizos. Si bien, en el último año, la recesión ha frenado la actividad de inversión de las transnacionales, el final de la década pasada presenció una oleada de inversión multinacional, debido a que dichas empresas se preparaban para el contexto competitivo de la siguiente década. Según Sylvia Ostry "el valor de los flujos de inversión agregados de la OCDE ha aumentado a más del triple (desde mediados de los años ochenta), aventajando ampliamente al crecimiento comercial anual, durante el mismo periodo, que fue de menos de 5%".<sup>29</sup> La internacionalización de la producción también ha alterado la base sobre la cual se lleva a cabo el comercio internacional; una proporción creciente del comercio lo representa ahora el movimiento de productos entre empresas relacionadas.

Para explicar las estrategias de las transnacionales es necesario comprender la razón por la cual las empresas invierten y se ubican en otros países y cuáles son los lugares que eligen.<sup>30</sup> El paradigma generalmente aceptado para explicar la producción internacional de las transnacionales es el PUI de Dunning,<sup>31</sup> el cual afirma que éstas tienen ventajas de *propiedad, ubicación e internacionalización* que explican su existencia, localización y éxito, en relación con las empresas nacionales. Para nuestros propósitos, el elemento importante es la ubicación.

Las transnacionales se instalan en el extranjero por razones tan diversas como tener acceso a insumos locales de bajo costo (por ejemplo, los recursos naturales y la mano de obra); capturar los mercados locales; incrementar sus ganancias aprovechando las oportunidades específicas que ofrecen los mercados locales, y superar a la competencia de las empresas rivales.

Los sitios que atraen a las transnacionales dependen de: a) el motivo subyacente de la inversión y, b) las ventajas económicas, sociales y políticas que ofrecen los diversos países. Por ejemplo, son las naciones con mercados vastos y un alto nivel de ingreso las que atraen las inversiones de acceso a mercado. Una vez estableci-

<sup>29</sup> Sylvia Ostry, "Trends in the World Trading System: Canadian Policy Response", ponencia presentada en el Harvard Club of Ottawa, febrero de 1990, p. 14.

<sup>30</sup> Una visión más detallada sobre las estrategias de producción de las transnacionales, con un resumen de la literatura sobre éstas, se encuentra en Lorraine Eden, "Bringing the Firm Back In: Multinationals in IPE", ponencia presentada en la reunión anual de la International Studies Association, Vancouver, B.C., 19 a 23 de marzo de 1991.

<sup>31</sup> John Dunning, *Explaining International Production*, Boston y Londres, Unwin Hyman, 1988.

da la primera planta extranjera, ésta mantiene relaciones comerciales y tecnológicas con la empresa matriz y con las otras filiales, dependiendo de la posición que dicha planta ocupe dentro de la organización de transnacionales.

La posición de una planta extranjera, dentro de la estructura de organización de transnacionales, puede ser analizada de la siguiente manera: Eden<sup>32</sup> afirma que las plantas extranjeras cumplen diversas funciones dentro de la organización, las cuales dependen de su posición en la cadena de valor internacional (CVI), que es el rango de actividades primarias (extracción, procesamiento, subensamble y ensamble final, distribución, ventas y servicios) y actividades de apoyo (funciones generales como investigación y desarrollo, finanzas, mercadotecnia) que controla la multinacional.

Mientras que ciertas plantas extranjeras pueden ser instaladas en determinada ubicación (por ejemplo, México) para tener acceso a mano de obra de bajo costo, con fines de subensamble, otras pueden ubicarse en un sitio de mano de obra cara (por ejemplo, Canadá), a fin de entrar en el mercado local. Cuando las plantas extranjeras se encuentran en diferentes puntos de la CVI, sus actividades son complementarias; pero, si se hallan en los mismos puntos de la CVI, entonces son competidoras. Los flujos comerciales entre las filiales de las transnacionales son intrafirma y, por lo tanto, no están distanciados. El tamaño y valor de estos flujos es determinado, principalmente, por las estrategias internacionales de producción de la multinacional, pero también están restringidos por las legislaciones arancelarias e impositivas de los respectivos gobiernos.<sup>33</sup>

Dadas las estrechas relaciones que existen entre las filiales de una misma organización multinacional, no es de sorprender que los flujos de IED e intrafirma hayan estado integrando silenciosamente a las tres economías de América del Norte. Y tampoco debe sorprendernos que, por lo general, las transnacionales estén en favor de un TLCAN. Existe una clara relación entre el grado de transnacionalización de una empresa y el apoyo que ésta da a la liberación comercial; gran parte del apoyo empresarial que, tanto

<sup>32</sup> Lorraine Eden, "Multinational Responses to Trade and Technology Changes: Implications for Canada", ponencia presentada en el foro "Foreign Investment Technology and Economic Growth", *Investment Canada*, Ottawa, septiembre de 1990.

<sup>33</sup> Eden, "Free Trade, Tax Reform and Transfer Pricing", *Canadian Tax Journal*, enero-febrero de 1991 (por aparecer).

en Estados Unidos como en Canadá, recibió, primero el ALC y ahora el TLCAN, proviene de las transnacionales cuya operación general sería favorecida si la negociación de un arreglo comercial regional tuviera éxito.

El comercio entre filiales, ya sea intrafirma o por otras transacciones no distanciadas, representa una parte importante tanto del comercio entre México y Estados Unidos como del de Canadá y Estados Unidos. Aunque es difícil determinar las cifras que corresponden a México, entre 35 y 40% del comercio Canadá-Estados Unidos es intrafirma y hasta 70% está estrechamente vinculado. Es obvio que gran parte de este comercio y, de hecho, parte del comercio Canadá-México, corresponde a productos intermedios, ya sean automóviles, productos electrónicos de consumo u otros productos finales manufacturados, así como a ciertos productos semi-terminados. El comercio intrafirma es la razón de ser de las maquiladoras, así como de la racionalización de la industria de automóviles que se dio después del Acuerdo Automotriz entre Estados Unidos y Canadá. Asimismo, el ALC ha dado por resultado una mayor racionalización de las operaciones.

Dos hechos fundamentales han influido en la decisión sobre dónde ubicar las transnacionales, dentro de la tríada norteamericana: a) la internacionalización de la producción<sup>34</sup> y, b) la revolución actual de la tecnología de información.

Existen muchas razones, todas ellas relacionadas con la competitividad, que explican la internacionalización de la producción. El proceso está más avanzado en industrias tales como la automotriz y de autopartes, la de productos electrónicos para consumo y de semiconductores; pero este hecho también se está dando en otros sectores. A partir de la década de los sesenta, las transnacionales han buscado en el Tercer Mundo sitios de producción más económicos.<sup>35</sup> Y este traslado a sitios con mano de obra más barata, en Asia oriental y América Latina, continúa en el caso de las transnacionales que producen bienes de consumo, las cuales eran (y son) de mano de obra intensiva. Los productos fabricados por

<sup>34</sup> Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Production and Investment*, Londres, Routledge, 1985; United Nations Centre for Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development*, Nueva York, UNCTC, 1988.

<sup>35</sup> Folker Froebel, Jurgen Heinrichs y Otto Kreye, "The World Market for Labor and the World Market for Industrial Sites", *Journal of Economic Issues*, vol. XII, núm. 4, diciembre de 1978.

estas plantas extranjeras se exportan a las economías de mercado desarrolladas, ya sea para su venta como productos terminados o para un procesamiento adicional, previo a la venta. Así, en 1987, cerca de 90% de los fabricantes estadounidenses utilizaban componentes extranjeros, a menudo provenientes de plantas en el extranjero.<sup>36</sup>

Muchos de los gobiernos del Tercer Mundo ofrecen incentivos a las transnacionales para que instalen plantas, y uno de ellos son las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE), en las cuales se pueden importar los componentes para ensamble y, posteriormente, exportar los productos sin aranceles. Las maquiladoras mexicanas son un ejemplo de esto. México, junto con algunas economías recientemente industrializadas de Asia oriental, ha desempeñado esta función en los últimos años.

Así pues, la búsqueda de sitios con mano de obra más barata y la fabricación en el extranjero, tanto de componentes como de productos terminados, es aún un elemento importante en el cálculo de las transnacionales, para las cuales la competitividad en cuanto a costos, más que la diferenciación de productos o la creación de nichos, es la clave del éxito. Y así, la disponibilidad de mano de obra barata en las maquiladoras es lo que tanto preocupa a los sindicatos obreros de Estados Unidos y Canadá y el origen de su oposición a un TLCAN.

El segundo aspecto, que va de la mano con la internacionalización de la producción pero que tiene un impacto inverso sobre la decisión de dónde ubicar las transnacionales, son los cambios que se han dado en la tecnología de productos y procesos, los cuales están alterando las estrategias de producción mundial de las transnacionales.

El nuevo estilo de producción involucra nuevos elementos, entre los cuales: las tecnologías de información, tales como el diseño y la manufactura asistidos por computadora; la robótica; el *hardware* y *software* de telecomunicaciones;<sup>37</sup> la manufactura "justo a tiempo", en la cual la oferta de componentes responde a su demanda; el nivel de calidad total y la reducción al mínimo del

<sup>36</sup> Robert. A. Pastor y Jorge G. Castañeda, *Limits to Friendship: The United States and Mexico*, Nueva York, Vintage Books, 1989, p. 210.

<sup>37</sup> Rob van Tulder y Gerd Junne, *European Multinationals in Core Technologies*, Nueva York, John Wiley, 1988, p. 8.

tiempo inactivo;<sup>38</sup> así como sistemas flexibles de manufactura, que son el resultado de combinar las tecnologías de información y la manufactura “justo a tiempo”. Denominada por algunos autores como “sistemofactura”<sup>39</sup> y, por otros, “producción magra”,<sup>40</sup> la “nueva fábrica” está cerca de sus proveedores, sólo acepta componentes sin defectos, utiliza tecnología de producción mecanizada, puede cambiar rápidamente la producción de una línea de productos a otra y emplea una fuerza laboral altamente capacitada y flexible.<sup>41</sup>

Como resultado de estas nuevas técnicas, la economía de ubicación de las filiales está cambiando. Los costos de mano de obra y de material han descendido como porcentaje de los costos totales, a medida que la producción se ha vuelto más intensiva de conocimientos. Mientras la mano de obra fue un factor importante de los costos totales de manufactura, las transnacionales tenían un incentivo para instalarse en sitios con mano de obra más barata. Pero, con la introducción de los nuevos procesos de producción, la ubicación presenta nuevas necesidades y, como resultado de esto, algunas transnacionales han empezado a movilizar parcial o totalmente sus actividades de ensamble más cerca de sus mercados. En el contexto norteamericano, la adopción del nuevo estilo de producción debería de tranquilizar las inquietudes con respecto a la pérdida de empleos debido al costo más bajo de la mano de obra mexicana. Por otra parte, debido a su proximidad a la frontera estadounidense, las fábricas mexicanas pueden ser integradas en los sistemas flexibles de manufactura y entrega de las transnacionales estadounidenses, para así sustituir a las plantas extranjeras que están en Asia.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Kurt Hoffman y Raphael Kaplinsky, *Driving Force: The Global Restructuring of Technology, Labour and Investment in the Automobile and Components Industries*, Boulder, Westview Press, 1988.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> James P. Womack, Daniel T. Jones y Daniel Roos, *The Machine that Changed the World*, Nueva York, Rawson Associates, 1990.

<sup>41</sup> La introducción de la manufactura flexible se está llevando a cabo en empresas de diversos ramos industriales, a ritmos diferentes. La industria automotriz, tanto de ensamble de vehículos como de producción de refacciones, es el sector norteamericano en el cual es más notable dicha manufactura. Dentro de ésta, sin embargo, existen muchas empresas que aún utilizan los procesos de producción masiva. *Ibidem*, pp. 27-47.

<sup>42</sup> Existe en México, por ejemplo, una fábrica de la Ford en Hermosillo, que produce motores de automóviles para exportación a Estados Unidos, la cual utiliza los métodos de producción “justo a tiempo” (*ibidem*, p. 265). El hecho de que los trabajadores mexicanos

En pocas palabras, las actividades internacionales de producción de las grandes transnacionales son un factor esencial para explicar la dirección y magnitud de los patrones de comercio e inversión directa entre las economías de América del Norte. La ubicación de sus plantas en el extranjero, ya sea como competidoras horizontales o como fábricas verticales complementarias, es la clave para entender tanto la razón por la cual las transnacionales están presionando en favor de la creación de un TLCAN, como sus posibles reacciones, una vez que tenga lugar esta liberación.

Ahora examinaremos los criterios que se siguen para la formulación de las políticas del TLCAN, dentro del cual las respuestas de los gobiernos a las presiones de las transnacionales están forjando una alianza estratégica entre las tres economías norteamericanas.

#### INTEGRACIÓN SILENCIOSA: RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS

Siempre que se analiza un cambio importante en las políticas, resulta útil examinar cuáles son los elementos determinantes de la política existente, y el porqué y cómo los individuos son llevados a iniciar dicho cambio. Kudrle<sup>43</sup> propone un enfoque denominado de elección pública, mediante el cual podemos estudiar las fuerzas que actualmente presionan a los tres gobiernos para establecer una alianza estratégica por medio de un TLCAN. Si observamos la forma en que el entorno estimula a los individuos y cómo estos estímulos interactúan con los intereses nacionales, podremos comprender, hasta cierto punto, los grados de relativa facilidad o dificultad con que es posible realizar cambios en las políticas.

Este autor describe cuatro factores determinantes de la elec-

---

hayan podido dominar la producción magra con la misma rapidez que los estadounidenses y canadienses sugiere que la manufactura flexible tendrá un impacto mixto sobre la economía política norteamericana, que está en evolución. La producción magra puede hacer que las fábricas de Estados Unidos y Canadá retengan a sus trabajadores, al mismo tiempo que facilita la organización norteamericana de la producción, dentro de ciertas empresas transnacionales. Cualquiera que sea el desenlace de las negociaciones del TLCAN, la naturaleza cambiante de la manufactura fomentará un proceso que ya está en evolución, sobre todo en la industria automotriz, pero no únicamente en ella, y que consiste en la racionalización de la producción de las transnacionales, a lo largo de América del Norte, en su conjunto.

<sup>43</sup> Robert Kudrle, "The Several Faces of the Multinational Corporation: Political Reaction and Policy Response", en W. Ladd Hollist y F. LaMond Tullis, comps., *An International Political Economy*, Anuario IPE, vol. 1, Boulder, Westview Press, 1985.

ción pública que resultan útiles para analizar los criterios que se siguen para la formulación de políticas. Nosotros hemos adaptado estos factores para aplicarlos a nuestro caso del TLCAN.

El primer factor que influye en los criterios para la formulación de políticas es el contexto institucional en el cual éstas se elaboran. La existencia previa de instituciones públicas y privadas, junto con los vínculos institucionales bilaterales que puedan tanto facilitar como impedir hacer un cambio en las políticas, afecta a la posibilidad de éxito de la iniciativa de un TLCAN.

El segundo factor, la transparencia, se refiere a la claridad con la que las partes interesadas perciben y comprenden la opción política. En el caso de la elaboración de un TLCAN, esta transparencia se refiere a la difusión de la información sobre el posible resultado de las negociaciones y a la claridad de dicha información. Kudrle afirma que cada uno de los dirigentes puede contribuir en forma importante a reducir los costos de recaudación de la información y a vincular las políticas que no son plenamente comprendidas con los puntos de vista ideológicos o los intereses de grupo. En cuanto al TLCAN, la principal pregunta se refiere a la medida en que el público está consciente de la iniciativa, y si comprende sus posibles resultados.

El tercer factor, la consonancia ideológica, se refiere a la relación que se da entre el cambio en las políticas y la orientación general de los valores de determinados grupos o países. Dado que existen valores nacionales esenciales sobre prosperidad, autonomía y seguridad, aquí el aspecto importante es el grado de congruencia que se da entre el cambio en las políticas y la actitud pública general o de algún interés nacional ampliamente definido. En el caso de un TLCAN, el problema radicará en el grado de afinidad que se logre entre dicha alianza estratégica y las metas generales de los gobiernos que participan en él.

El cuarto factor que influye en los criterios para la formulación de políticas es la manera en que se proyecta distribuir los beneficios y costos resultantes del cambio en dichas políticas. La literatura relativa al enfoque de la elección pública nos muestra que si los beneficios se concentran y los costos se reparten entre la población, es más probable que las políticas sean apoyadas. En el caso del TLCAN, el asunto estriba en quiénes serán los posibles ganadores o perdedores y cuál será el poder relativo de negociación de cada uno de los tres países.

Aun cuando estamos conscientes de que estos cuatro factores

no se excluyen mutuamente y que interactúan entre sí (un problema que presentan muchas metodologías), consideramos que las categorías de Kudrle son útiles para explicar las razones por las que el TLCAN apareció de manera tan repentina en la agenda política de los tres gobiernos de Norteamérica.

Ahora analizaremos las respuestas que dan los gobiernos a las presiones que ejerce el mercado para la creación de un TLCAN, a partir de los cuatro factores antes descritos.

### Contexto institucional de un TLCAN

Durante más de tres décadas, el GATT tuvo éxito en fomentar la reducción de aranceles, lo que incrementó el comercio internacional. Sin embargo, este éxito en las negociaciones sobre aranceles multilaterales generó tensiones en el seno de una organización que no estaba preparada para manejar un comercio internacional creciente y las inevitables presiones de ajuste nacional que resultaron.

El incremento de las membresías y una agenda más compleja, ahora centrada principalmente en asuntos no arancelarios, llevaron las negociaciones sobre comercio internacional a una situación de incertidumbre. Por otra parte, la internacionalización de la producción y la creciente importancia del comercio entre empresas relacionadas han reducido la relevancia del GATT. Las dificultades que hubo para lanzar las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT no fueron sino un antecedente de los problemas que resultaron en su incapacidad para llegar a un acuerdo, hacia la primavera de 1991.<sup>44</sup>

La frustración generada por lo difícil que ha resultado llegar a un acuerdo entre tantos miembros, sobre una gama tan amplia de asuntos, ha llevado a muchos gobiernos a buscar soluciones a sus intereses económicos individuales y colectivos, al margen del sistema mundial de comercio. Los acuerdos comerciales regionales, que ofrecen muchas de las ventajas del sistema comercial multilateral y pueden ser más fáciles de negociar, son sólo una de estas

<sup>44</sup> Fue necesario esperar cuatro años, después de las difíciles reuniones ministeriales del GATT, en noviembre de 1982, mismas que fueron impulsadas por Estados Unidos, para que se llegara al acuerdo de iniciar la Ronda Uruguay. C. Michael Aho y Sylvia Ostry, "Regional Trading Blocks: Pragmatic or Problematic Policy?", en William E. Brock y Robert D. Hormats, comps., *The Global Economy: America's Role in the Decade Ahead*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1990, p. 149.

estrategias.<sup>45</sup> Muchos gobiernos se han empezado a movilizar a fin de asegurarse una posición dentro de bloques regionales; tal es el caso de Estados Unidos, al negociar un ALC con Canadá; de estos dos países, al acordar la negociación de un TLCAN con México; de la CEE, al intensificar su proceso de integración mediante la reducción de controles fronterizos y el mutuo reconocimiento de la legislación nacional; y de Japón, al establecer filiales en muchos países de Asia oriental, así como en los otros dos bloques.<sup>46</sup>

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, tanto Estados Unidos como Canadá han sido fuertes partidarios del régimen de comercio internacional. Sin embargo, ahora ambos han vuelto su atención hacia la negociación de un arreglo comercial regional, dentro de América del Norte. La explicación de este cambio de orientación es, en parte, la frustración que causó la complejidad de las citadas negociaciones comerciales multilaterales, así como el mayor peso que han adquirido los intereses internos, los cuales han enfatizado la importancia de los asuntos continentales. Asimismo, como afirma Ostry,<sup>47</sup> las transnacionales consideran que el GATT tiene sólo una importancia limitada para sus operaciones, que cada vez abarcan más territorios internacionales. Por razones prácticas, las transnacionales muestran una mayor preferencia por el regionalismo o por el bilateralismo.

En una economía mundial en la que los bloques comerciales son cada vez más importantes, los tres países norteamericanos tienen interés en crear una unidad comercial que aumente sus oportunidades económicas. Y un TLCAN sería mayor en tamaño, población y PIB que la CEE.<sup>48</sup> Para México, el TLCAN constituye el medio para consolidar las políticas de liberación económica del

<sup>45</sup> Los acuerdos comerciales regionales también pueden incluir aspectos que aún no han sido resueltos en el nivel mundial. Así, por ejemplo, el ALC entre Canadá y Estados Unidos aborda aspectos sobre inversión y servicios que no son tocados por acuerdos internacionales más amplios. Jeffrey Schott, "A North American Free Trade Area: Ideal or Viable Policy Option?", ponencia presentada en el simposio "Region North America: Canada, the US and Mexico", Baylor University, Waco, Texas, 1989.

<sup>46</sup> Eden, "Multinational Responses to Trade...", p. 24.

<sup>47</sup> Sylvia Ostry, *Governments and Corporations in a Shrinking World*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1990.

<sup>48</sup> Éstas son algunas importantes cifras comparativas:

	TLCAN	CEE
Superficie:	21 millones km <sup>2</sup>	2.25 millones km <sup>2</sup>
Población:	355 millones	324 millones
PIB:	5 trillones	4.15 trillones

gobierno del presidente Salinas de Gortari, por medio del acceso garantizado a su mercado de exportación más importante. Tanto para México como para Canadá, el acceso irrestricto a Estados Unidos fue su principal punto de consideración respecto al libre comercio. Si bien, históricamente, las zonas de libre comercio han sido llamadas por algunos “la política económica de los no competitivos y la política exterior de los débiles”,<sup>49</sup> es posible que un TLCAN, logrado mediante la trilateralización del ALC, obtenga una opinión más favorable.

Las tres siguientes secciones examinan el contexto institucional dentro del cual cada una de las tres partes negociadoras del TLCAN están elaborando sus políticas de respuesta. Analizaremos primero los argumentos institucionales con respecto al bilateralismo y, después, el acuerdo comercial entre las tres naciones.

### *Estados Unidos*

La formulación de políticas comerciales en Estados Unidos es motivo de un continuo estira y afloja entre los diversos poderes, así como entre diferentes perspectivas sobre cuál es la dirección que debe seguir la política comercial.<sup>50</sup> Aunque el multilateralismo es aún el objetivo último, las respuestas internas de Estados Unidos ante una cambiante economía mundial han empañado su credibilidad. La aprobación, en 1988, de la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad, por una considerable mayoría del Congreso, dio muestra de la fuerza que tiene la opinión unilateral o proteccionista, que afirma que Estados Unidos había soportado durante demasiado tiempo un peso desproporcionado a fin de mantener el sistema comercial internacional.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Martin Wolf, “Comments on ‘Is There A Case for FTAs?’”, en Jeffrey J. Schott, comp., *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989, p. 92.

<sup>50</sup> Una discusión interesante y provocativa sobre las opiniones contrarias respecto a la política comercial de Estados Unidos, se encuentra en William A. Dymond, “Lord Ronald and United States’ Trade Policy” (sin publicar), seminario presentado en el Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, Universidad de Carleton, 1989.

<sup>51</sup> La primera Ley Ómnibus fue aprobada en la Cámara de Representantes, por un margen de 295 demócratas contra 115 republicanos; la segunda, fue aprobada en la Cámara por 290 demócratas contra 137 republicanos y, en el Senado, por 71 contra 27 (Dymond, *op. cit.*, p. 9). Aunque algunos de los puntos más polémicos de esta ley fueron moderados

Entre los intersticios del multi y unilateralismo en Estados Unidos, el bilateralismo ofrece una vía para avanzar hacia algunas de las metas de liberación comercial, pero dentro de un contexto que permita la atención a ciertos intereses nacionales y de política exterior.<sup>52</sup> El ALC que se firmó en 1987 caía dentro de esta categoría. Desde la perspectiva de Estados Unidos, el ALC era evidencia tangible de su compromiso permanente con la liberación comercial, así como de su determinación de avanzar respecto a ciertos "nuevos" temas relacionados con el comercio, tales como la inversión, los servicios y la propiedad intelectual.<sup>53</sup> Si las negociaciones multilaterales resultaban problemáticas, entonces el ALC serviría como indicador a la CEE, Japón y otros países, de que Estados Unidos estaba dispuesto a buscar vías alternas a fin de alcanzar sus metas.<sup>54</sup>

El interés de Estados Unidos por lograr un libre comercio con México tiene como origen tanto su preocupación de alcanzar ciertas metas comerciales dentro de un contexto regional, como su inquietud respecto a la estabilidad y potencial de crecimiento de la economía mexicana. Conscientes del colapso que ésta sufrió en 1982 y de las tensiones que ello generó a Estados Unidos, una de las cuales fue la inmigración legal e ilegal, los estadounidenses tienen un gran interés en que la economía mexicana se fortalezca. Y la integración silenciosa no ha hecho sino aumentar esos intereses. Estados Unidos ha aplaudido el programa del régimen de liberación y de inversión del presidente Salinas de Gortari, y un tratado de libre comercio haría menos probable el regreso a reglamentos sobre inversión más restrictivos, a la vez que dificultaría la

---

durante las negociaciones entre el Congreso y la Administración, la inclusión de la disposición "Super 301", que permite tanto el que empresas privadas estadounidenses inicien procedimientos en contra de las importaciones como el designar a los países que se considera restringen las exportaciones estadounidenses, revela la forma en que Estados Unidos se ha alejado del multilateralismo.

<sup>52</sup> El bilateralismo no es algo nuevo en la política comercial estadounidense. Sus raíces datan de mediados de la década de los treinta, al realizar acuerdos comerciales en los términos de la Ley de Comercio Recíproco de 1934, incluyendo dos acuerdos con Canadá (en 1935 y 1938) que fueron, todos ellos, bilaterales (Dymond, *op. cit.*, p. 12).

<sup>53</sup> Aho y Ostry, *op. cit.*, p. 155.

<sup>54</sup> Morici cita a James Baker, el entonces secretario de la Tesorería de Estados Unidos, quien dice: "Este acuerdo [el ALC] también es un trampolín para lograr un comercio más abierto. Los otros países deberán reconocer que Estados Unidos va a hallar la forma de aumentar el comercio, con o sin ellos." Peter Morici, "The Environment for Free Trade", en Peter Morici, comp., *Making Free Trade*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1990, p. 25.

conformación de un Estado intervencionista. Asimismo, la expansión de la economía mexicana significaría más oportunidades para los fabricantes estadounidenses de bienes de capital y otros productos manufacturados.

Sin embargo, las estructuras institucionales que participan en el establecimiento de un tratado trilateral tendrían que ser más complejas que las que se han desarrollado bajo el ALC.<sup>55</sup> Por otra parte, varios temas del ALC fueron pospuestos para futuras negociaciones. La interrogante sobre si el ALC se convertirá en el cimiento sobre el cual será construido el TLCAN o sobre el cual se desarrollará una nueva estructura institucional, sigue vigente.

### Canadá

A pesar de que, periódicamente, Canadá ha mostrado interés en negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, de manera general, ambos países habían evitado realizar acuerdos formales y crear instituciones bilaterales.<sup>56</sup> Se consideraba suficiente efectuar consultas regulares, en el nivel oficial y político, para mantener la cada vez más compleja relación económica. Históricamente, la relación ha sido estructurada por el arancel canadiense (el cual hacía atractivo a los fabricantes estadounidenses invertir en Canadá para surtir al mercado canadiense), por el interés de las transnacionales de Estados Unidos en los recursos canadienses y por la participación de ambos países en el GATT.

La decisión que tomó Canadá de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos suscitó un gran debate respecto al peligro que significaba establecer relaciones comerciales formales con su principal socio comercial, acerca de los costos y beneficios que ofrecía un acuerdo de este tipo y las implicaciones a largo plazo para la soberanía y la formulación de políticas canadienses.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Schott, "A North American Free Trade..."

<sup>56</sup> Maureen Molot, "The Role of Institutions in Canada-US Relations: The Case of North American Financial Ties", en Andrew Axline *et al.*, comps., *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

<sup>57</sup> Existe numerosa literatura sobre el debate de libre comercio y el Acuerdo. Véase, por ejemplo, Duncan Cameron, comp., *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer, 1986; y *The Free Trade Deal*, Toronto, James Lorimer and Company, 1988; Michael D. Henderson, comp., *The Future on the Table: Canada and the Free Trade Issue*, North

Las elecciones generales de Canadá de 1988 giraron principalmente en torno a la cuestión del libre comercio y, aunque ganaron los conservadores de Mulroney, más personas votaron en contra de los *tories* que en favor de ellos. Ya pasaron más de cuatro años desde que el ALC entró en vigor (el 1 de enero de 1989) y aún hay dudas sobre si benefició a Canadá.

Existen estructuras institucionales limitadas, como parte del ALC. Los secretariados técnicos de Estados Unidos y Canadá son pequeños y los paneles de arbitraje son más susceptibles de ser influidos por el gobierno que los tribunales equivalentes que existen en la CEE. Los arreglos, sin embargo, sí dan a Canadá cierta voz con respecto a la administración de la política comercial de Estados Unidos y, en consecuencia, cierta protección contra el unilateralismo. Estas instituciones ofrecen un mecanismo de consulta, un proceso para la resolución de disputas y la oportunidad de una revisión bilateral de la legislación propuesta. Las decisiones alcanzadas mediante la resolución de disputas deben conformar un cuerpo jurídico de casos que promueva la convergencia de las leyes y prácticas comerciales de Estados Unidos y Canadá.<sup>58</sup>

Si un TLCAN genera acuerdos trilaterales institucionales más amplios, los países miembro más pequeños, es decir, Canadá y México, deberían resultar beneficiados, dado que, hasta cierto punto, esto los protege *vis à vis* los países que no son miembros. Sin embargo, trilateralizar los mecanismos institucionales del ALC, a fin de obtener un TLCAN, puede resultar muy difícil<sup>59</sup> dada la diferencia de tradiciones legales y niveles de ingresos entre México y sus vecinos del norte. Asimismo, el peso de Canadá en la resolución de disputas sería menor, en comparación con lo ocurrido en el ALC, lo que generará problemas cuando dichas disputas sean bilaterales y no trilaterales.

---

York, Masterpress, 1987; Alan Maslove y Stanley Winer, comps., *Knocking on the Back Door: Canadian Perspectives on the Political Economy of Freer Trade with the United States*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1987; Robert Stern, Philip Tresize y John Whalley, comps., *Perspectives on a US-Canada Free Trade Agreement*, Ottawa y Washington, IRPP and Brookings, 1987; Marc Gold y David Leyton-Brown, comps., *Trade-Offs on Free Trade: The Canada-US Free Trade Agreement*, Toronto, Carswell, 1988; y David Leyton-Brown, "The Political Economy of Canada-US Relations", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, comps., *Canada Among Nations, 1986: Talking Trade*, Toronto, James Lorimer, 1987.

<sup>58</sup> Schott, "A North American Free Trade..."

<sup>59</sup> Hart, *op. cit.*; Schott, "A North American Free Trade..."

## México

Dados los movimientos que actualmente se hacen hacia el desarrollo de una economía internacional compuesta por tres bloques comerciales relativamente autónomos, quizá no debiera sorprendernos que los países estén adoptando ciertas posiciones para proteger sus mercados de exportación. Un ejemplo de esto es México, el cual acogió a las transnacionales estadounidenses durante el siglo pasado, pero que, desde principios de éste, restringió la propiedad extranjera en muchos sectores y ha mantenido una actitud de desconfianza frente a las transnacionales estadounidenses.<sup>60</sup>

Durante muchos años, el gobierno siguió una estrategia de sustitución de importaciones, diseñada para promover la fabricación nacional y el crecimiento del capital local. Las transnacionales extranjeras fueron obligadas a hacer coinversiones con socios mexicanos y el porcentaje de propiedad extranjera estuvo restringido. Asimismo, las barreras no arancelarias (por ejemplo, los permisos de importación) fueron extremadamente altas.

Con la caída mundial de los precios del petróleo en 1981, México, como exportador de este producto y fuerte prestatario en la década de los setenta, enfrentó una fuerte crisis financiera. Como resultado de ésta, a mediados de la década pasada el presidente De la Madrid comenzó a abrir la economía mexicana al comercio internacional y a la inversión extranjera. Los reglamentos sobre inversión extranjera fueron relajados y, en 1986, México ingresó en el GATT. En menos de una década, el país ha modificado de manera drástica su filosofía económica, que pasó de caracterizarse por el nacionalismo económico y la industrialización basada en la sustitución de importaciones, a una apertura económica y una industrialización orientada hacia las exportaciones. En 1987, 64% de todas las exportaciones mexicanas y 80% de las manufacturadas fueron a Estados Unidos.<sup>61</sup>

La firma de un ALC entre Estados Unidos y Canadá, sin embargo, significaba que los exportadores mexicanos (salvo las exportaciones de las maquiladoras) deberían enfrentar una desventaja en relación con Canadá, en cuanto al acceso a su principal

<sup>60</sup> Weintraub, "The North American..."

<sup>61</sup> Weintraub hace notar que, en realidad, las cifras son más altas, puesto que las exportaciones de las maquiladoras no se registraron como cifras comerciales sino bajo el rubro de "servicios de transformación" (la transformación de bienes a un estado de mayor procesamiento). Weintraub, "The Impact of the Agreement...", pp. 106 y 107.

mercado, es decir, Estados Unidos. Canadá ingresó en el ALC para proteger el acceso a su mercado más grande; sin embargo, al hacer esto desvió el comercio de México. Este efecto de desviación comercial se presenta en los sectores en los que tanto México como Canadá exportan a Estados Unidos productos similares, y en los que México era el abastecedor más eficiente.<sup>62</sup>

En México, aún deberán ser creadas las estructuras institucionales que se requieren para un tratado trilateral. Aunque sí ha habido una considerable apertura desde 1986, aún existen barreras no arancelarias. El sistema legal es muy diferente del de Estados Unidos y, si bien este país y México han firmado acuerdos bilaterales, las estructuras formales que vinculan a las dos economías todavía no están bien desarrolladas. La trilateralización del ALC a un TLCAN requeriría que México hiciera ajustes importantes.<sup>63</sup>

### *Resumen*

Como hemos visto, el contexto institucional que subyace al desplazamiento hacia un TLCAN es la tendencia de ir del multilateralismo a los bloques regionales. La firma del ALC abrió el camino para agregar un tercer miembro al mismo, al estimular que el socio que iba a sufrir la mayor parte de los efectos de desviación comercial solicitara su admisión. La apertura de México al comercio internacional y la IED ya estaba en marcha a mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, las diversas presiones que ejerció el ALC y la carencia de otras opciones apresuraron su solicitud.

### **Transparencia de un TLCAN**

La visibilidad y transparencia de un TLCAN, como asunto de polí-

<sup>62</sup> Tanto Weintraub (*ibidem*, p. 111) como Bueno (Gerardo M. Bueno, "A Mexican View", en William Diebold Jr., comp. *Bilateralism, Multilateralism and Canada in US Trade Policy*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1988) sugieren que es posible que ocurra una desviación comercial en los siguientes ramos de producción: automóviles, petroquímicos, hierro, acero y otros metales, productos de papel, textiles y vestido, y maquinaria. Debido a que las exportaciones de manufactura mexicana a Estados Unidos han crecido más rápido que otras, Weintraub afirma que esta lista quizás expresa inadecuadamente la desviación comercial dentro de este sector.

<sup>63</sup> Schott, "A North American Free Trade..."

tica comercial, varía de un país a otro, pero es indudable que tiene una mayor visibilidad en Estados Unidos y México, que en Canadá. En los últimos años, los analistas de las relaciones Estados Unidos-México han utilizado ocasionalmente la viabilidad de un acuerdo de libre comercio entre ambas naciones como termómetro para medir las políticas.<sup>64</sup> El interés del presidente Salinas de Gortari en establecer un acuerdo formal de comercio con Estados Unidos coincidió oportunamente con la Empresa para la Iniciativa de las Américas, del presidente Bush, que fue anunciada a finales de junio de 1990. Tanto para Estados Unidos como para México, los factores institucionales antes descritos, así como el compromiso que han adoptado ambos mandatarios respecto al libre comercio entre las dos naciones, dan a esta cuestión una gran visibilidad. Los presidentes Salinas y Bush están conscientes de las agendas electorales de sus respectivos países y hablaban con optimismo sobre la conclusión, pronta y oportuna, de las pláticas relativas a un TLCAN.

Por el contrario, en Canadá hubo gran incertidumbre sobre si el país debía solicitar un lugar en la mesa de negociaciones del Tratado. La decisión de participar la tomó al resultarle claro que no podía darse el lujo de quedar al margen de cualquier redefinición de las reglas de comercio e inversión en Norteamérica que se desprendiera del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México. El debate interno sobre el futuro de la confederación canadiense y la constante incertidumbre en muchos sectores del país sobre la conveniencia del ALC producían una amplia agenda política a la cual el gobierno de Mulroney no quería adscribirse. Pero, una vez tomada la decisión de participar, el ministro de Comercio Internacional ha defendido con fuerza el TLCAN.

Existen ciertas similitudes en la forma en que México y Canadá analizaron las perspectivas que ofrecía el libre comercio. Ambos países dependen en gran medida del comercio; en 1989, 20% del PIB de México fue generado por el comercio internacional<sup>65</sup> y, en el caso de Canadá, la cifra fue de casi 30%. Desde hace mucho tiempo, México ha sido muy cauteloso en cuanto a establecer vínculos más estrechos con su mayor vecino. Sin embargo, al igual

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, Weintraub, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 1990; y Bueno, *op. cit.*

<sup>65</sup> Pastor y Castañeda, *op. cit.*, p. 218.

que Canadá, la integración silenciosa con Estados Unidos se intensificó como resultado de la inversión empresarial. México tomó también en consideración otras alternativas, como el libre comercio sectorial, antes de optar por el libre comercio bilateral. Pero, finalmente, la atracción de establecer vínculos comerciales formales con Estados Unidos, la importancia de tener acceso irrestricto a su principal mercado y la eliminación del proteccionismo estadounidense, fueron los elementos decisivos.<sup>66</sup> Como expresó acertadamente Sidney Weintraub: “la integración de la política de dos países cuyas economías ya están altamente integradas sería benéfica para ambos”.<sup>67</sup> El efecto ejemplificador del ALC y la preocupación, antes mencionada, sobre la posible desviación comercial que generaría en contra de México, fueron también factores relevantes.

### **Consonancia ideológica: los intereses nacionales y un TLCAN**

El paralelismo entre un TLCAN, como alianza estratégica, y las metas de los gobiernos difiere en cada una de las tres economías norteamericanas. Se puede suponer que existe un interés nacional común, en tres áreas: prosperidad, soberanía y seguridad. Las políticas gubernamentales diseñadas para mejorar estas tres áreas se pueden considerar ideológicamente congruentes.

Los intereses de Estados Unidos ven el Tratado como una política que puede responder a la preocupación existente respecto a su pérdida de hegemonía y de competitividad. El TLCAN ofrece un mercado más grande que el de la CEE, así como acceso a la barata mano de obra mexicana y a los recursos canadienses. Asimismo, promete prosperidad con una pérdida mínima de autoridad, si bien en la medida en que las disposiciones del Tratado restrinjan la capacidad del Congreso de Estados Unidos para formular leyes proteccionistas contra las empresas canadienses y mexicanas, sí habrá una pérdida de autonomía (por ejemplo, al no poder examinar los flujos de IED). En términos de seguridad, la

<sup>66</sup> Michael Hart observa que, cuando las compañías mexicanas exportaban a Estados Unidos, eran sujetas a acciones *antidumping* y compensatorias por parte de este país (Hart, *op. cit.*, p. 38). Entre 1980 y 1986, México fue sometido a 26 investigaciones de impuestos compensatorios, 19 de las cuales dieron por resultado algún tipo de acción restrictiva.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 6.

prosperidad de su vecino del sur aliviaría el problema de la inmigración fronteriza y quizá disminuiría las presiones ejercidas por los bancos estadounidenses que tienen deudas mexicanas en sus carteras. Asimismo, también permitiría a Estados Unidos destacar su compromiso permanente con la liberación comercial, aun cuando la creación de bloques comerciales regionales pueda, subsecuentemente, dificultar el progreso de las negociaciones multilaterales de comercio.

Tanto para Canadá como para México, la elección, desde el punto de vista ideológico, no es tan clara. Si bien ambos países esperan un incremento de sus ganancias económicas, la carga de los costos de ajuste recaerá, en su mayoría, sobre los socios más pequeños. México, en especial, enfrentará considerables costos de ajuste, debido a la menor eficacia de su sector manufacturero y a su protegido sector agrícola. A su vez, Canadá, ya en pleno ajuste al ALC, se enfrenta a otra ronda de ajustes con su nuevo socio mexicano de bajo costo. Aunque a finales de la década de los ochenta Canadá y México aumentaron sus relaciones económicas formales, el primero no quería, ni tampoco fomentó, que México se acercara a Estados Unidos para iniciar pláticas comerciales. De hecho, es posible que Canadá se haya equivocado al juzgar la consonancia de su interés por un comercio más libre con el de Estados Unidos, pues Canadá se concentró únicamente en el ALC y, al parecer, le sorprendió el rápido movimiento de Estados Unidos hacia otros acuerdos bilaterales.<sup>68</sup> La toma de conciencia de lo que podría costarle que Estados Unidos estableciera una serie de acuerdos de "centro y radios",<sup>69</sup> llevó a Canadá a la mesa de negociaciones del TLCAN.

A muchos analistas mexicanos, al igual que sucedió a sus contrapartes canadienses a finales de la década de los ochenta, les preocupa que se establezca una relación más formal con una economía política con la fuerza de la de Estados Unidos. Algunos piensan que las negociaciones sobre libre comercio están siendo

<sup>68</sup> Durante y después de las negociaciones del ALC se ha dicho que las dos naciones llegaron a la mesa con intereses muy diferentes, y que Canadá no logró alcanzar sus metas tan plenamente como Estados Unidos. Véase Bruce W. Wilkinson, "Canada-United States Free Trade: The Current Debate", *International Journal*, vol. XLII, núm. 1, invierno de 1986, pp. 199-218; Bruce Doern y Brian W. Tomlin, Toronto, Stoddart, 1991 (por aparecer).

<sup>69</sup> Ronald J. Wonnacott, "US Hub and Spoke..."; Molot, "Why We Need More Answers", *Policy Options*, abril de 1991 (por aparecer).

apresuradas<sup>70</sup> y se preguntan cuáles serán las implicaciones a largo plazo de un posible acuerdo sobre las reformas políticas y la soberanía de México.<sup>71</sup> Dadas las asimetrías económicas que existen entre México y Estados Unidos, podría suceder que un acuerdo de libre comercio sólo perpetuara la dependencia.<sup>72</sup> Pero, no obstante estas inquietudes económicas y políticas, México buscó que las negociaciones sobre el TLCAN se concluyeran lo antes posible.

Si bien es cierto que México deberá enfrentar ciertos ajustes al unirse al Tratado, quizás el principal problema ideológico del país girará en torno a su soberanía. El temor a perder autonomía era una de las razones por las que Canadá se rehusaba a establecer vínculos institucionales con Estados Unidos para manejar la relación bilateral. Y la soberanía ha sido también, desde hace mucho tiempo, un tema central en las relaciones entre México y Estados Unidos.<sup>73</sup>

Algunos analistas han afirmado que el libre comercio no puede llevar a una unión aduanera, o más allá, a menos que se tomen decisiones conscientes en esa dirección.<sup>74</sup> De esta manera, Canadá y México podrían gozar de los beneficios del libre comercio en América del Norte, sin el peligro de perder su independencia política. Los hechos ocurridos durante la primera parte de la década de los noventa y el carácter del ALC sugieren la necesidad de volver a examinar el debate sobre la soberanía. Si bien las preocupaciones relativas a la pérdida de ésta no han desaparecido, el contexto en el que tales inquietudes se evaluaron ahora ha cambiado, como resultado de las características que presenta la actual economía mundial y que fueron descritas al principio de este capítulo, así como de las acciones que tanto Estados Unidos como Canadá tomaron al firmar el ALC.

El debate sobre la pérdida de soberanía gira, en parte, en torno

<sup>70</sup> *Financial Times*, entrevista con Jorge Castañeda, 14 de enero de 1990, p. 13.

<sup>71</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, "Misunderstanding Mexico", *Foreign Policy*, núm. 78, primavera de 1990, pp. 112-130.

<sup>72</sup> Weintraub, *A Marriage of...*, p. 17.

<sup>73</sup> Weintraub, "The North American Free...", p. 125. Resulta interesante que también haya existido una renuencia histórica por parte de Estados Unidos a crear instituciones internacionales que podrían limitar su soberanía, de lo cual es muestra el rechazo del Senado a la propuesta para la OIC (Organización Internacional de Comercio), a finales de la década de los cuarenta.

<sup>74</sup> Peyton Lyon, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*, estudio elaborado para el Economic Council of Canada, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1975; Weintraub, "The North American Free...", p. 125.

a la definición de los conceptos de autonomía y soberanía. Así como sucedió a los primeros proponentes de la integración europea, que erróneamente identificaron las cuestiones económicas como asuntos de “baja” política (en contraste con los de “alta” política, a saber, política exterior, defensa y seguridad nacional), así ahora, quienes participan en el debate sobre la soberanía pueden estar cometiendo el mismo error de comprensión. En el actual contexto mundial, es muy posible que los asuntos sobre comercio e inversión pertenezcan a la categoría de “alta” política. Y, en efecto, para las pequeñas economías abiertas, como las de Canadá y México, es posible que las cuestiones relativas a economía internacional tengan una mayor relevancia en el nivel nacional y generen más polémicas internas que algunos de los asuntos que han sido tradicionalmente considerados de alta política.

La decisión de participar en un acuerdo de libre comercio, ya sea el ALC o el TLCAN propuesto, implica, por definición, que ciertos miembros cedan el control sobre ciertas herramientas de la política económica, de las cuales las más obvias son las barreras arancelarias y no arancelarias. El ALC constituye mucho más que un simple acuerdo de libre comercio, dado que comprende disposiciones sobre inversión y compromisos respecto a precios y venta de energéticos. El compromiso de adherirse a las disposiciones del ALC implica la pérdida de soberanía, al igual que cualquier otra decisión estatal de unirse a algún convenio internacional. Así, si bien el ALC contiene disposiciones relativamente débiles sobre resolución de disputas y no incluye nuevas instituciones supranacionales, las dos partes sí se comprometieron a resolver las diferencias comerciales por medio de un proceso de paneles. Y, en la medida en que el TLCAN incluya disposiciones similares a las del ALC, como, por ejemplo, con respecto al tratamiento nacional de la inversión, México deberá ceder la capacidad para regular una categoría de actividad económica que, hasta ahora, ha sido prioritaria para el país. En resumen, las negociaciones del TLCAN limitarán el poder de México, así como el ALC limitó los de Estados Unidos y Canadá para aplicar medidas económicas específicas para propósitos nacionales.

Un punto crítico en el debate sobre la soberanía, desde la perspectiva canadiense, ha girado en torno a las presiones que se ejercerían para armonizar las políticas internas generadas a partir de la implantación del ALC. A los canadienses les preocupaba que

algunas de sus políticas de bienestar social fueran afectadas o que hubiera una tendencia a querer adecuar los regímenes fiscales. Pero estos asuntos no se han tratado dentro del Acuerdo ni tampoco se encuentran en la agenda, ahora que se discuten ciertas cuestiones bilaterales. Más aún, dada la falta de adecuación de políticas, dentro de Estados Unidos y Canadá, esto reducirá las presiones para que se armonicen bilateralmente las políticas.<sup>75</sup>

Durante los primeros años del ALC o, en su caso, de un TLCAN, será muy limitado el interés por armonizar las políticas o por conformar una perspectiva común en las discusiones con los no miembros del TLCAN. Sin embargo, ya hemos visto la forma en que el proceso para forjar un mercado norteamericano ha creado un ambiente en el cual los gobiernos están abiertos a hacer cambios a las políticas a fin de reducir las reglamentaciones y, por ende, a facilitar las actividades de las transnacionales. Resulta imposible determinar la rapidez con la que las tres economías estrecharán sus vínculos. Por lo tanto, parece prematuro analizar si, dentro de diez o más años, surgirán presiones que impulsen al TLCAN a ser algo más que un acuerdo de libre comercio. Por otra parte, en la medida en que el proceso tenga lugar y que el TLCAN se alce como competidor de la CEE, es posible que aparezca una presión incipiente para una mayor armonización de políticas. Y, en cada etapa, habrá un debate sobre la pérdida de soberanía.

## Intereses materiales y un TLCAN

Los criterios para la formulación de políticas dependen de las proyecciones que se hagan sobre quiénes ganarán y quiénes perderán, así como de sus fuerzas políticas relativas. Y esto se aplica a los cálculos que actualmente realizan las partes involucradas de los tres países. Si bien aún no se pueden definir quiénes serán los ganadores y los perdedores dentro del TLCAN, sí es posible esbozar los efectos económicos.<sup>76</sup> La teoría de las zonas de libre

<sup>75</sup> Murray Smith, "The Free Trade Agreement in Context: A Canadian Perspective", en Jeffrey J. Schott y Murray G. Smith, comps., *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, Institute for International Economics, 1988, p. 59.

<sup>76</sup> Schott, comp., *Free Trade Areas...*; Wonnacott, *op. cit.*; Wonnacott y Mark Lutz, "Is There a Case for Free Trade Areas?", en Schott, comp., *op. cit.*

comercio sugiere que los impactos primarios a corto plazo serán la creación de comercio y la desviación comercial, conforme el comercio dentro de la unión sustituya a aquél con los no miembros. Y, a largo plazo, las inversiones y las economías de escala generarán mayores ganancias de bienestar.

Cuando los miembros tienen estructuras económicas similares, los incrementos en los flujos comerciales y de inversión son, principalmente, de racionalización industrial a fin de obtener economías de escala. Cuando las estructuras económicas de los miembros son diferentes, el comercio se basa en la ventaja comparativa tradicional. Los cambios intraindustriales son menos costosos que los movimientos entre industrias, debido a que los ajustes dentro de éstas requieren de menos movimientos de factores que los ajustes entre industrias.<sup>77</sup> Así pues, se podría predecir que, en tanto que el ALC generó principalmente ganancias intraindustriales, el TLCAN será más tradicional y, por lo tanto, creará más presiones de ajuste. Por otra parte, sin embargo, las transnacionales tienden a absorber algunos de los impactos que originan los cambios de política, mediante la alteración de sus cadenas internacionales de valores.<sup>78</sup> Además, México ya inició el proceso de ajuste a la liberación comercial por medio de su ingreso en el GATT. De esta manera, los posibles efectos estarán constituidos por una mezcla de ajustes intra e interindustriales, amortiguados por el comercio intrafirma.

## Posibles ganadores y perdedores en Estados Unidos

La actitud que adoptan los actores económicos internos con respecto a la negociación de acuerdos comerciales más estructurados en Norteamérica es una función del impacto que consideran que tendrán dichos acuerdos sobre sus posiciones económicas. Milner<sup>79</sup> sugiere

<sup>77</sup> Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment*, Londres, Routledge, 1989.

<sup>78</sup> Eden, "Multinational responses...", David Richardson, "Adjustments and Safeguards", en Peter Morici, comp., *Making Free Trade Work*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1989; Grimwade, *op. cit.*

<sup>79</sup> Helen Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

<sup>80</sup> Esta oposición, junto con cierta frustración derivada de las políticas comerciales de la administración de Reagan, se vieron reflejadas en el álgido debate del Comité de Finanzas del Senado en torno a la autoridad de la vía rápida. El punto más polémico entre

que, por lo general, las grandes empresas orientadas hacia la exportación apoyan más las iniciativas para reducir las barreras comerciales que las pequeñas empresas cuyo interés se halla enfocado hacia el mercado interno, y a las cuales, por lo tanto, les preocupa la competencia de las importaciones. A las empresas estadounidenses, como es de suponerse, considerando la diferencia que existe en la magnitud y dependencia en las exportaciones de las dos economías, les inquietó menos el asunto del ALC, que a las canadienses. Para muchas empresas de Estados Unidos el acceso seguro al mercado canadiense no era asunto de mayor importancia, dado que la mayoría de ellas ya tenía un lugar dentro de dicho mercado. Además, tampoco la diferencia en los costos de mano de obra les inquietaba. En cuanto se les presentó la idea, las empresas estadounidenses expresaron su apoyo a las negociaciones. La oposición a la iniciativa surgió, principalmente, de los grupos con intereses en los recursos naturales y la agricultura, los cuales se habían quejado con frecuencia de las prácticas comerciales desleales de los canadienses y temían que un libre comercio sólo serviría para agudizar sus problemas.<sup>80</sup> Los sindicatos estadounidenses también se opusieron al ALC, arguyendo que dicho pacto podría ir en contra de diversas leyes federales y estatales del país en puntos que comprendían desde la negociación colectiva hasta la salud y seguridad en el trabajo, que requerirían ser abrogadas las disposiciones de *buy America* ("comprar a América") y que sólo agravaría la crisis comercial de Estados Unidos.<sup>81</sup>

Las perspectivas de los actores relevantes en el debate sobre el TLCAN están algo más mezcladas. Para la mayoría de los grupos y sectores económicos de Estados Unidos, el libre comercio con Canadá no representaba una gran amenaza; la perspectiva del trato nacional para los inversionistas, el acceso seguro a los recursos energéticos canadienses y ciertas acciones para resolver las disputas pendientes respecto a los subsidios, eran, todos ellos, vistos favorablemente por la mayor parte de los actores económicos esta-

---

ambas naciones, aunque no el único, fue el relativo a los tableros de madera blanda. Una discusión sobre el proceso de negociaciones se encuentra en Brian W. Tomlin, "The Stages of Pre-negotiation: The Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. XLIV, primavera de 1989, pp. 254-279; en tanto que Leyton-Brown ("The Political Economy...") estudia las disputas comerciales entre Estados Unidos y Canadá que tuvieron lugar durante las pláticas del ALC.

<sup>81</sup> *Globe and Mail*, 19 de noviembre de 1986, p. B6.

dunidenses. Pero ahora, el proyecto del TLCAN ha despertado más incertidumbre. Las grandes transnacionales estadounidenses ya beneficiadas con la racionalización empresarial que favorecieron las disposiciones arancelarias 806 y 807 de Estados Unidos, proyectan obtener mayores beneficios tanto del Tratado como de la mayor liberación de la economía mexicana que el mismo originará. México ofrece a muchas empresas estadounidenses oportunidades similares a las que Europa oriental brinda a la CEE, a saber, un mercado grande y en expansión junto con mano de obra barata.<sup>82</sup>

Por otra parte, no tienen un punto de vista tan optimista las empresas estadounidenses más pequeñas que abastecen de insumos a las transnacionales pertenecientes a una gran variedad de ramos, principalmente de autopartes, y aquellas cuyos bienes manufacturados enfrentarían la competencia de productos mexicanos similares, tales como las productoras de platos de vidrio,<sup>83</sup> textiles, vestidos o accesorios. Los políticos de los estados de la "franja de óxido", es decir, Ohio, Indiana y Michigan, quienes hacen eco a los temores de sus representados, se opusieron abiertamente a la negociación de un acuerdo de libre comercio con México. Asimismo, ciertos sectores de la industria siderúrgica están preocupados respecto a su posibilidad de competir contra productos mexicanos similares, y los productores estadounidenses de frutas y verduras, quienes han empezado a enfrentar la competencia de los productos mexicanos más baratos, temen que el acuerdo de libre comercio los llevará a una situación económica insostenible.<sup>84</sup> Por su parte, los trabajadores de este país se oponen categóricamente al libre co-

<sup>82</sup> Morici, *The Special Relationship: Free Trade and US-Canada Economic Relations in the 1990s*, Ottawa and Halifax, Centre for Trade Policy and Law and Institute for Research on Public Policy, 1991 (por aparecer). Es posible que las empresas que están siendo presionadas para mantener sus costos realicen todo el trabajo de manufactura en México, en lugar de sólo el ensamble de componentes, como se hace a la fecha, según los términos de los acuerdos existentes. Así, por ejemplo, Mattel Inc., de California, ha afirmado que incrementaría considerablemente sus operaciones en México, además de las dos plantas de ensamble que ya tiene en Monterrey y Tijuana. El aumento de las operaciones en México, según Mattel, beneficiaría a todas las empresas estadounidenses que abastecen partes y equipo, incluyendo plásticos, colorantes y empaques que se utilizan en las fábricas mexicanas (*New York Times*, 11 de noviembre de 1990, p. F12).

<sup>83</sup> *Globe and Mail*, 22 de febrero de 1990, p. B7.

<sup>84</sup> Los procesadores de alimentos de Estados Unidos ya han empezado a llevar a México algunas de sus plantas de empaque de verduras, para aprovechar el bajo precio tanto de los productos agrícolas como de la mano de obra. Algunos productores agrícolas estadounidenses, al no poder competir, ahora trabajan en México (*Business Week*, 25 de febrero de 1991, pp. 70 y 71).

mercio con México, cualquiera que sea su forma.<sup>85</sup> Al señalar la pérdida de empleos como resultado de la reubicación de empresas estadounidenses en México, los trabajadores de Estados Unidos formaron una alianza con los grupos religiosos y ecologistas para hacer mala publicidad a las condiciones de trabajo en las maquiladoras y, por medio de esto, una campaña activa en contra del TLCAN.<sup>86</sup>

### Posibles ganadores y perdedores en Canadá

La decisión tomada por el gobierno canadiense de buscar el libre comercio con Estados Unidos fue la culminación de un análisis burocrático y público sobre oportunidades alternas de comercio, iniciado en 1981.<sup>87</sup> El motivo de dicha decisión radicó en la dependencia comercial de Canadá con respecto a Estados Unidos y en el temor de un creciente proteccionismo por parte de este último. El libre comercio garantizaría un acceso seguro al mercado, así como mayores oportunidades de exportación para los productores canadienses, por medio de lo cual, se esperaba, la competitividad de Canadá habría de incrementarse.

La mayor parte de las compañías de ese país apoyaban la iniciativa de los *tories* (conservadores), y los directores de las 150 empresas más grandes de Canadá, entre los cuales se encontraban los presidentes de las subsidiarias estadounidenses más importantes, exigían el libre comercio, aun antes de que alguno de los dos gobiernos se hubiera comprometido con la idea.<sup>88</sup> Las provincias de Alberta y Quebec también estaban en favor de un ALC. Y, una

<sup>85</sup> En declaraciones recientes ante el Congreso, Thomas R. Donahue, secretario y tesorero de la Federación Americana del Trabajo y del Congreso de Organizaciones Internacionales (AFL-CIO, por su nombre en inglés) expresó que un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México sería "un desastre económico y social" para los trabajadores estadounidenses, y que el empleo del procedimiento de vía rápida "limita severamente la participación pública y del Congreso en las pláticas con México y debilita la autoridad de este organismo para formular leyes" (*New York Times*, 25 de febrero de 1991, p. D2).

<sup>86</sup> Los grupos obreros, ecologistas y religiosos conformaron la "Coalición para la Justicia en las Maquiladoras" y propusieron un código voluntario de conducta para las transnacionales estadounidenses con inversiones en las maquiladoras, el cual incluye salarios justos, libertad para organizar sindicatos, protección de la salud y de la seguridad, y controles para la contaminación (*Globe and Mail*, 13 de febrero de 1991, p. B3).

<sup>87</sup> Tomlin, *op. cit.*

<sup>88</sup> Cameron, *op. cit.*, p. XV.

vez que el gobierno de Canadá optó por el libre comercio, la Asociación de Fabricantes Canadienses, representante de los productores más pequeños, que siempre se había opuesto a tal idea, se unió a aquellos que estaban en favor del Acuerdo. Los fabricantes que estuvieron en contra de éste eran los pertenecientes a industrias que dependían de la protección, tales como la de mobiliario, algunas de textiles y vestidos, y las de procesamiento de alimentos. Los trabajadores canadienses se opusieron decididamente al ALC, debido a la pérdida de empleos originada por la racionalización de las transnacionales y a la amenaza que representaba el Acuerdo para la seguridad de las políticas sociales de Canadá.

En el caso del TLCAN, fueron menores las presiones sociales y estatales en favor de la participación canadiense en las pláticas. Y no es de sorprender que las empresas canadienses mostraran una actitud más ambivalente a este respecto, dada la débil relación comercial entre este país y México. Asimismo, se generó mucha preocupación respecto a la competencia mexicana dentro del mercado de Estados Unidos. Sin embargo, las transnacionales canadienses, la Cámara de Comercio, la Asociación de Fabricantes Canadienses y la Asociación de Fabricantes Canadienses de Partes Automotrices consideraron que no era posible permitir que fueran otros quienes determinaran el régimen comercial de América del Norte y, por ello, en su opinión, Canadá debía participar en las negociaciones del TLCAN.<sup>89</sup> A las empresas e industrias que ya tenían dificultades por el ajuste al ALC, como, por ejemplo, las industrias de muebles, zapatos y vestidos, les preocupó que se realizara otro acuerdo comercial. Los trabajadores canadienses destacaron la pérdida de empleos que siguió al Acuerdo y, al igual que los estadounidenses, temían que un TLCAN, el cual implicaría competir contra trabajadores mexicanos con salarios inferiores,

<sup>89</sup> En su declaración ante el Comité Permanente de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes, Laurent Thibault, entonces presidente de la Asociación de Fabricantes Canadienses, destacó que en la encuesta realizada entre los miembros de dicha Asociación respecto a un TLCAN, 46% consideraba la liberación comercial con México como una oportunidad y cerca de 29%, como una amenaza. De los primeros, que representaban 95 empresas, 75 pensaron que Canadá debía participar en las pláticas comerciales. Con respecto a la pregunta general sobre si Canadá debía participar en las pláticas del TLCAN, a fin de promover sus intereses comerciales y de inversión, 88% de los miembros estuvo en favor. El señor Thibault también hizo notar que la encuesta demostró la falta de conocimiento sobre México, por parte de los canadienses, hecho que no es de sorprender dados los escasos vínculos económicos que existen entre ambos países (SCEAIT, *op. cit.*, núm. 59, pp. 23 y 24).

sólo serviría para agravar su situación.<sup>90</sup> Estos diversos puntos de vista se encuentran reflejados en una encuesta de opinión realizada a mediados del mes de febrero de 1991, la cual encontró que 46% de los canadienses apoyaban el TLCAN, 50% se oponía y el resto estaba indeciso. La oposición más fuerte se halló en la provincia de Ontario, con 60% en contra de la iniciativa y 36% en favor.<sup>91</sup> En los gobiernos de las provincias se dio una situación similar con respecto al Tratado: Quebec, Alberta, Saskatchewan y las provincias del Atlántico estuvieron en favor de la participación de Canadá en las pláticas, en tanto que Ontario se opuso fuertemente a un tratado trilateral y Manitoba y Columbia Británica no tuvieron una posición definida.<sup>92</sup>

### Posibles ganadores y perdedores en México

Existe un amplio consenso en México en favor del libre comercio con Estados Unidos, al existir la expectativa de que éste alivie la crisis económica del país y promueva la estabilidad económica. Las grandes empresas, así como muchas de las más pequeñas, apoyan el TLCAN. Dado que muchas ya se han adaptado a las presiones de ajuste requeridas por el ingreso de México en el GATT en 1986, para ellas un TLCAN reforzaría las reformas del presidente Salinas y garantizaría la continuidad de una economía vuelta hacia el exterior. Existen algunos grupos que aún ejercen presión para obtener protección y apoyan un regreso a aranceles más altos, aunque, desde el punto de vista de Weintraub<sup>93</sup> luchan "por una

<sup>90</sup> En sus declaraciones ante el Comité Permanente de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes, los representantes del Congreso del Trabajo Canadiense mencionaron 36 empresas, entre las cuales GM, Ford, GE, Northern Telecom, Black and Decker, Campbell Soup, IBM y Motorola, han cerrado sus plantas en Canadá. Y, si bien el representante afirmó que resulta imposible vincular el cierre de las plantas y los despidos en Canadá con la generación de empleos en México, lo cierto es que todas las empresas mencionadas han hecho fuertes inversiones en las maquiladoras (*ibidem*, p. 6).

<sup>91</sup> La proporción de la población que se opuso fuertemente al Tratado, la cual sumó 31%, era de más del doble (15%) de la que estuvo decididamente en favor. Sin embargo, estas opiniones mostraron un ligero cambio desde la encuesta que se realizó en diciembre de 1990 sobre el mismo tema, y la cual reveló que 53% se oponía al TLCAN y tan solo 35% estaba en favor (*Ottawa Citizen*, 26 de febrero de 1991, p. B3).

<sup>92</sup> *Ibidem*, 12 de febrero de 1991, p. B3.

<sup>93</sup> Weintraub, "The North American Free...", p. 119.

causa perdida". Entre los sectores indecisos respecto a la conveniencia del libre comercio se encontraban la industria química, el sector textil y algunas empresas pequeñas y medianas. Y también se hallaron en esta situación aquellas que, tradicionalmente, han estado bajo el control del Estado, como son el petróleo, las líneas ferroviarias y la electricidad.<sup>94</sup> Por último, y en forma irónicamente similar al temor de los estados agrícolas del sur de Estados Unidos, existió la preocupación de que los fuertes productores de grano de la región media occidental de este país ahoguen a sus contrapartes mexicanos, menos eficientes, con lo cual se reforzaría la dependencia de México en cuanto al maíz, trigo y frijol estadounidenses.<sup>95</sup>

#### RESUMEN: CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL TLCAN

El enfoque de elección pública que hemos tomado con respecto a la formulación de las políticas del TLCAN, nos lleva a concluir que este asunto resulta menos complejo en Estados Unidos que en las otras dos naciones, por los siguientes motivos: *a)* porque el Tratado es compatible con las estructuras institucionales estadounidenses; *b)* porque el mismo ha tenido una larga historia de visibilidad y, por lo tanto, resulta muy comprensible para los protagonistas estatales y no estatales de Estados Unidos; *c)* porque es congruente con los intereses nacionales generales de ese país; y, *d)* porque recibe el apoyo, principalmente, de las transnacionales estadounidenses.

Por el contrario, el TLCAN no es plenamente comprendido por los canadienses, no está en consonancia con las estructuras y vinculaciones institucionales, ni existe un grupo de votantes respecto al Tratado (salvo por las transnacionales estadounidenses que buscan racionalizar la producción sobre una base trilateral). El objetivo de Canadá, al participar en la mesa de negociaciones, fue proteger sus intereses en los mercados estadounidenses, es decir, que sus propósitos fueron defensivos, y no así de generar, con un enfoque positivo, mayores ventajas competitivas. Si bien un TLCAN podría

<sup>94</sup> SCEAIT, *op. cit.*, núm. 66, p. 12.

<sup>95</sup> *Business Week*, 25 de febrero de 1991, p. 71.

elegir la competitividad canadiense, no es éste el objetivo primordial de las presiones que hay en el país para la trilateralización de los vínculos comerciales de América del Norte.

En cuanto a México, el movimiento hacia un TLCAN profundizaría sus relaciones institucionales con Estados Unidos y afirmaría el compromiso de tener un sistema comercial más abierto, el cual adquirió con su ingreso en el GATT. El ímpetu hacia la firma del Tratado proviene de los grupos directivos mexicanos, y el país está marcando el ritmo de las negociaciones. A pesar de que un TLCAN sí afectaría a la soberanía mexicana, también sería acorde a los otros dos intereses de la nación, a saber prosperidad y seguridad. Así como Canadá debió sacrificar cierto grado de su soberanía a raíz del ALC, a cambio de un acceso seguro al mercado estadounidense (y, por tanto, a la posibilidad de una mayor riqueza), también México ya ha dado los primeros pasos en ese camino. No obstante que México será el país que, de los tres, probablemente sufra en mayor grado el costo del ajuste, dado que es la economía que presenta más desventajas, también es la que tiene más por ganar, en especial debido a los flujos de IED. Como es muy posible que sus ganancias comerciales sean del tipo tradicionalmente competitivo, por las diferencias económicas que existen entre México y los otros dos países, resulta probable que sus costos de dislocación sean más altos, al crecer ciertos sectores y contraerse otros, bajo un TLCAN. Asimismo, es factible que se presenten flujos de IED de las transnacionales estadounidenses que ahora se racionalizan para una producción mundial, ya sea mediante la reubicación de sus plantas poco productivas instaladas en Estados Unidos o en las lejanas zonas de procesamiento de exportaciones en Asia. Y, por otra parte, es muy probable que aumente la IED japonesa en México.

#### CONCLUSIÓN: DE UNA INTEGRACIÓN SILENCIOSA A UNA ALIANZA ESTRATÉGICA

En este ensayo hemos planteado que fueron las presiones de mercado, tanto en el nivel industrial como en el empresarial, las que llevaron a México, Canadá y Estados Unidos a establecer vínculos económicos más estrechos y formales. La integración económica fomentada por las actividades de inversión de las transnacionales ha producido, en América del Norte, una situación de dependencia

asimétrica, por parejas. Estas presiones de mercado han originado respuestas por parte de los gobiernos, pese a haber estado, hasta este momento, renuentes a establecer acuerdos económicos de amplio alcance; pero ahora están dispuestos a negociar un bloque regional que rivalizaría con la CEE, en términos de tamaño y poder económico.

Hemos analizado el comercio en el nivel macro y los vínculos de IED entre las tres economías, así como las estrategias internacionales de producción de las transnacionales en el nivel micro. A partir de esto, concluimos que las actividades de las transnacionales están orientando e impulsando las fuerzas hacia un TLCAN. Posteriormente, aplicamos el enfoque de elección pública para analizar el proceso de formulación de las políticas del Tratado, centrándonos en los puntos relativos a las instituciones públicas y privadas que participan en él, al grado de comprensión que tienen los protagonistas sociales de las tres economías con respecto a este Tratado, a la forma en que el mismo, como alianza estratégica, responde a los intereses nacionales fundamentales y, por último, a la probable configuración de ganadores y perdedores en un TLCAN.

Siempre existen ciertas dificultades cuando se aplica un enfoque determinado al análisis de complejos procesos políticos, y el modelo de elección pública de Kudrle no es la excepción. Estamos conscientes del carácter interactivo de los cuatro factores de Kudrle y del distinto nivel de importancia que éstos tienen en cada uno de los tres países que participan en las pláticas del TLCAN. Sin embargo, este enfoque nos permitió desmenuzar algunas de las complejidades del proceso del TLCAN, así como analizar el motivo por el cual hoy en día tiene prioridad en la agenda política. Llegamos a la conclusión de que, en el caso de Estados Unidos, la estrategia del Tratado responde a muy diversos propósitos nacionales e internacionales; y que, en el caso de Canadá y México, ambas naciones están conscientes de que el contexto económico mundial les deja pocas opciones, salvo la de establecer una alianza estratégica dentro de un TLCAN. Por consiguiente, es muy probable que las respuestas gubernamentales a las presiones que ejerce el mercado cristalicen en un tratado trilateral de libre comercio.

Aún no es claro el panorama sobre el desarrollo que tendrán estas presiones y respuestas gubernamentales en la década siguiente a la firma del TLCAN. Si bien son visibles las presiones para un

tratado trilateral, tanto por parte de las transnacionales como de los gobiernos, los resultados que genere el proceso de formulación de políticas no lo son. Sería muy conveniente que la economía política de un TLCAN continuara siendo un tema central para los estudios interesados en la política económica de las políticas comerciales de la tríada de América del Norte.

# BLOQUES ECONÓMICOS REGIONALES Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

STEPHEN D. KRASNER  
*Universidad de Stanford*

## INTRODUCCIÓN

Durante, al menos, las últimas dos décadas, el estudio de las relaciones internacionales en Estados Unidos ha estado dominado por dos escuelas de investigación rivales: el liberalismo y el realismo. Ambas se han diversificado en varias ramas y los seguidores de una u otra perspectiva han tenido tantos desacuerdos entre ellos como con los adeptos de la escuela contraria. Sin embargo, todas estas perspectivas generales comparten algunas premisas básicas respecto a la naturaleza de los actores del sistema internacional, al carácter de dicho sistema y a las actuales perspectivas de cooperación internacional.

De acuerdo con el liberalismo, son muchos los actores que intervienen en la vida internacional y, aunque la cooperación es posible, no es inevitable, dado que cada actor persigue objetivos absolutos y no relativos, a la vez que opera dentro de un mundo de motivaciones mixtas y no de suma cero. El orden puede surgir del interés común de cada individuo por alcanzarlo, aunque, en situaciones en que falta el mercado, tal vez resulte necesaria la creación de instituciones internacionales para facilitar la cooperación. Según el liberalismo, el que haya cambios en la distribución internacional del poder entre los estados no es una cuestión crucial de la vida internacional y, por ello, el fin de la guerra fría no tendría por qué importar tanto. Los patrones de integración económica regio-

nal son reflejo del interés económico de los estados, más que del poder político.

En contraste, el realismo concibe a los estados como los actores dominantes del sistema internacional, y la cooperación es percibida como problemática, pues éstos funcionan en un mundo que es, al menos en parte, de suma cero. El orden internacional, por lo general, debe ser impuesto por los estados, aunque, en ocasiones, es labor de varios que trabajan conjuntamente. Según el realismo, los cambios en la distribución internacional del poder constituyen la variable más importante que determina el patrón de las relaciones internacionales.

El liberalismo y el realismo interpretan de manera muy distinta la integración económica regional o, desde un punto de vista más político, la formación explícita de los bloques económicos regionales. Para el liberalismo, estos bloques reflejan los intereses individuales de los estados y de otros actores económicos. Los cambios dramáticos ocurridos en las comunicaciones y el transporte, en los últimos cincuenta años, han ampliado las oportunidades de mercado. Los bloques económicos regionales pueden facilitar los intercambios económicos en el nivel internacional, al disminuir los obstáculos al movimiento de bienes y factores. El análisis liberal también afirma que los bloques comerciales tienden a crear y no a desviar el comercio; éstos abrirán oportunidades dentro de un área comercial y, al mismo tiempo, no van a alzar barreras más altas en contra de aquellos que se encuentren fuera del área, aunque exista cierta desviación comercial. Idealmente, la perspectiva liberal sostiene que los bloques comerciales regionales no serían sino un paso en el camino hacia una economía mundial más abierta e integrada, por medio de la cual se elevaría la prosperidad de todas las regiones del mundo.

Por su parte, el realismo afirma que los bloques y la integración económicos reflejan el poder y los intereses políticos. Los cambios en la tecnología no van a llevar automáticamente a niveles más altos de integración económica. A los estados más grandes les preocupa su posición relativa dentro del sistema internacional y no solamente su nivel absoluto de prosperidad. Los bloques comerciales regionales pueden incrementar o erosionar la posición relativa de un Estado, aun cuando aumenten el bienestar absoluto de todos sus miembros.

Asimismo, el realismo, a diferencia del liberalismo, pone más

énfasis en la importancia de la seguridad económica, la cual implica no sólo prosperidad, sino también estabilidad y existencia de condiciones predecibles. La seguridad económica puede ser amenazada por un entorno externo que sea intrínsecamente explosivo o por un actor externo que aplique políticas que puedan socavar el bienestar del Estado al cual éstas van dirigidas. De este modo, desde el punto de vista del realismo, es posible ver en la integración de los bloques regionales de comercio un intento de elevar el nivel de seguridad económica, mediante la creación de un ámbito local o regional más estable y predecible. Los bloques regionales protegen a los estados contra los cambios que ocurren de manera imprevista fuera de éstos y pueden dar mayor capacidad a un Estado para resistir la presión explícita de los grupos externos al bloque.

Así pues, según el realismo, los bloques económicos no son simplemente producto de las cambiantes condiciones económicas; también reflejan la capacidad relativa de poder de cada actor y su deseo de crear un entorno más estable y predecible. Desde la perspectiva realista, el que se dé una integración económica regional, con la conformación de bloques regionales, no significa que se vaya a crear de manera automática una mayor interdependencia económica en el nivel mundial. Los bloques regionales no constituyen necesariamente un paso hacia una cooperación más amplia, sino que, por el contrario, en ciertas circunstancias, se vuelven muy herméticos, pues sus miembros temen que una mayor integración pueda debilitar su posición relativa, exponerlos a amenazas por parte de un actor externo más poderoso y potencialmente hostil, o bien involucrarlos en un entorno más amplio que resulte intrínsecamente inestable.

El realismo sostiene que los bloques económicos regionales pueden llegar a adquirir una gran importancia y, en consecuencia, a disminuir el peso de las iniciativas multilaterales. Con el fin de la guerra fría, Estados Unidos, la fuerza más importante del multilateralismo global, va a centrarse más en sus propios intereses económicos y, al no haber un único líder fuerte, los problemas de acción colectiva se tornarán más agudos. Es posible que a los estados que buscan un entorno predecible y estable les resulten más atractivos los convenios comerciales regionales, que un ambiente multilateral menos seguro.

## DOS PERSPECTIVAS: LIBERALISMO Y REALISMO

### **Liberalismo**

Según el liberalismo, en el mundo existen muy diversos tipos de actores, entre los que se cuentan los estados, las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, los terroristas, la Iglesia católica, los grupos étnicos y los grupos privados transnacionales, que van desde Greenpeace hasta el Ejército Republicano Irlandés, y cada uno de estos actores tiene intereses muy diferentes. En ciertos casos, entre los cuales quizás el más notorio sea el de los terroristas internacionales, dichos objetivos son contrarios a lo que, según la opinión general, es la cooperación y el orden internacional. Sin embargo, en su mayoría, las metas de dichos protagonistas tienen como interés y base común, cuando menos, un entorno mundial ordenado. Y, en el caso de los actores económicos, la posibilidad de alcanzar los objetivos deseados está cada vez más estrechamente entrelazada con sus contrapartes y socios de otros gobiernos.

El aumento de la interdependencia, aunque quizá no haya alterado las preferencias de los actores económicos, sí ha modificado la forma en que éstos persiguen sus objetivos. En un mundo interdependiente, el interés empuja a los actores a buscar mayores niveles de cooperación internacional. La autarquía internacional resultaría extremadamente costosa tanto para la utilidad estática como para el crecimiento económico dinámico, y mantenerse al margen de los mercados internacionales de capital sólo se puede lograr pagando un costo elevado en términos de tasas de interés más altas y controles estatales draconianos. Así, para poder obtener los beneficios resultantes de los mercados de capital integrados en el nivel mundial, los gobiernos deben cooperar en la formulación de la política macroeconómica.

Para el liberalismo, los hechos ocurridos en los últimos años no pueden ser sino motivo de celebración: el imperio soviético se ha derrumbado, la antigua Unión Soviética ha dado algunos pasos hacia la economía de mercado y la legitimación de la sociedad civil y, en Europa oriental, la democracia y el capitalismo han avanzado.

La decadencia relativa de Estados Unidos no tiene mayores consecuencias desde el punto de vista liberal, el cual concibe el

orden establecido después de la guerra más como un producto de intereses mutuos, negociación y rupturas, que como el resultado de una imposición por parte de Estados Unidos.<sup>1</sup> Mientras que una actitud de liderazgo puede ejercer influencia, no sucede lo mismo con un poder arrogante.

Pero los liberales no son ingenuos, por lo que no consideran que la cooperación sea una conclusión garantizada de antemano. Muchas situaciones que ocurren en la política internacional son vistas como análogas al "dilema del prisionero". El querer maximizar individualmente las utilidades puede generar resultados subóptimos de Pareto. Por ejemplo, en el comercio internacional, la política ideal para un país no es la de practicar el libre comercio sino más bien imponer un arancel óptimo; pero, si los otros países toman represalias, entonces todos saldrán perdiendo. Existe una tentación endémica de hacer trampa, pues aun cuando se logre un resultado óptimo de Pareto, éste no va a alcanzar un equilibrio de Nash;<sup>2</sup> esto es, cada actor podría lograr un mayor nivel de utilidad, al menos a corto plazo si, en vez de cooperar, adopta una actitud egoísta.

El análisis liberal también afirma que el logro de resultados óptimos puede ser difícil debido a los problemas relacionados con los bienes públicos. La adopción de una actitud individualista puede llevar a que se genere un abastecimiento subóptimo de bienes públicos, dado que cada actor hará una contribución inferior a la necesaria o nula al esperar beneficiarse de la contribución de los demás.<sup>3</sup> De esta manera, pueden surgir fácilmente problemas rela-

<sup>1</sup> La lógica del liberalismo en el nivel internacional es análoga a la del pluralismo en el análisis de la política de Estados Unidos. La multiplicidad de intereses puede producir resultados aceptables y estables, siempre que existan puntos en común entre toda esa diversidad. La exposición clásica de este argumento se encuentra en Robert Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

<sup>2</sup> El llamado "equilibrio de Nash" hace referencia a su famoso artículo de 1951 sobre "juegos no cooperativos" (*Annals of Mathematics*, núm. 54, pp. 286-295) entre varios jugadores estratégicos. Básicamente, quiere decir que, más allá de los juegos bipersonales estrictamente competitivos y de suma cero, son pensables y viables juegos no cooperativos entre "n" competidores, que pueden arrojar una "combinación" o resultado que maximiza el beneficio (o pago) de cada uno de los jugadores con respecto a su propia elección, dados los condicionamientos provenientes de las elecciones estratégicas de los demás. Por consiguiente, la elección de cada jugador puede ser considerada la "mejor respuesta", en el sentido de que no habría conseguido un mayor beneficio (o pago) aun si hubiera conocido cabalmente la elección de sus competidores (N. del T.).

<sup>3</sup> El problema que plantean los bienes públicos, para un análisis pluralista, fue exe-

tivos a los bienes públicos en las áreas financiera y monetaria, cuya estabilidad depende de la disposición de uno o más estados de actuar como prestamistas de última instancia si llega a presentarse una crisis financiera internacional.

Según el enfoque liberal, la caída de mercado que ocurre cuando los resultados óptimos de Pareto no alcanzan el equilibrio de Nash constituye un problema que exige la cooperación explícita entre los actores. Para que la cooperación perdure en circunstancias en las que existe la tentación de hacer trampa, es necesario crear instituciones internacionales que, mediante la generación de información y la definición de reglas claras de conducta, puedan promover una cooperación duradera. Contar con mejor información facilita la vigilancia del comportamiento de los actores y, al estar ellos conscientes de esto, disminuye la tentación de hacer trampa. Una vez establecidas reglas claras acerca de qué es un comportamiento aceptable, las instituciones pueden reducir la probabilidad de que se presenten confusiones. Pues, incluso un pequeño malentendido puede deteriorar la cooperación, esto es, llevar el individualismo a situaciones del "dilema del prisionero", en las que los actores siguen una estrategia de "ojo por ojo". Un programa de investigación íntegro que se organiza alrededor del concepto de la cooperación ha surgido a partir de la premisa de que muchas situaciones en las relaciones internacionales, y en especial en las relaciones económicas internacionales, están caracterizadas por el hecho de que los resultados óptimos de Pareto no alcanzan el equilibrio de Nash.<sup>4</sup>

Así pues, desde la perspectiva liberal, la integración económica regional que genera la construcción explícita de instituciones puede ser vista no sólo como un intento de obtener ganancias del comercio, de los flujos financieros y de la competencia internacional, al reducir o eliminar barreras al movimiento de bienes y fac-

---

puesto con toda claridad por Mancur Olsen, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

<sup>4</sup> Entre estos análisis, el más importante es el de Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. Véase, también, Kenneth Oye, comp., *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1985; Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", *World Politics*, núm. 37, octubre de 1984; y Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984. Recientemente hice una crítica de estos argumentos en "Global Communications and National Power", *World Politics*, abril de 1991.

tores, sino también como un esfuerzo por resolver algunos de los dilemas de la cooperación económica internacional. La creación de nuevos convenios institucionales puede evitar tanto que se hagan trampas como que se presente el problema del "polizón" (o *free rider*),<sup>5</sup> al definir reglas claras y vigilar la conducta de los actores. Los bloques económicos son esencialmente benignos. Su función es aumentar la cooperación entre un grupo específico de países, sin impedir la interacción con el resto del mundo.

## Realismo

El realismo ofrece una explicación distinta del patrón de las relaciones económicas internacionales, en general, y de los bloques económicos regionales, en particular. Para éste, los estados son los actores protagónicos en el sistema internacional y, aun cuando participen en juegos con motivaciones mixtas, el conflicto y el poder son su tema permanente de preocupación. Los estadistas vigilan siempre su autonomía y libertad de acción.<sup>6</sup>

Para el realismo, el problema decisivo de la política internacional es la distribución de los beneficios y del poder, más que el de la falta de mercado. Los estados no suelen atorarse en situaciones subóptimas debido a problemas generados por falta de mercado sino que, por lo general, luchan en las fronteras de Pareto. Intentan crear regímenes internacionales que mejoren su bienestar, tanto en forma absoluta como relativa.<sup>7</sup>

Asimismo, el realismo afirma que son los cambios en el poder relativo de los estados, más que las oportunidades económicas generadas por el progreso tecnológico, los que constituyen la fuente primaria de cambios en el sistema internacional. El fin de la guerra fría produjo un cambio en la distribución del poder, la cual se transformó de un esquema asimétrico bipolar en uno linear y unipolar.

<sup>5</sup> El término *free rider* significa, literalmente, alguien que viaja gratis a expensas de otro. En este contexto significa un país que recibe los beneficios de algún arreglo, sin tener que acatar las reglas del mismo o adquirir ningún compromiso (N. del T.).

<sup>6</sup> El problema de la autonomía se aborda con profundidad en Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

<sup>7</sup> Este punto lo desarrollé en "Global Communications Regimes", *World Politics*, abril de 1991.

Durante los años sesenta y setenta, la Unión Soviética logró equiparar a Estados Unidos en ciertas áreas militares. El país desarrolló una poderosa fuerza nuclear y sofisticados sistemas; su marina fue fortalecida y su ejército participó en una intervención en gran escala en Afganistán, aunque sin mayor éxito que el de Estados Unidos en Vietnam. Asimismo, la Unión Soviética pudo utilizar recursos considerables para apoyar a algunos aliados de ultramar y, en especial, a Cuba. De modo que, si bien estaba muy rezagada con respecto a Estados Unidos en cuanto a sus resultados económicos agregados, sí podía alzarse frente a este último como un contrincante militar e ideológico. La distribución del poder era asimétricamente bipolar: la Unión Soviética y Estados Unidos tenían mayores recursos que el resto de los estados pertenecientes al sistema, pero Estados Unidos seguía siendo el país predominante.

Para el realismo, el aspecto más importante del fin de la guerra fría no fue el derrumbe del comunismo en tanto ideología, sino la caída del poder de la antigua Unión Soviética, la cual se ha dividido en diversos estados y, aunque Rusia, por sí sola, puede constituirse en un formidable poder internacional, sería indudablemente más débil que Estados Unidos. Si el poder nacional se midiera en función de los resultados económicos agregados, Japón, con un PIB cercano a 60% del de Estados Unidos, sería el competidor más próximo, y no así la antigua Unión Soviética o Rusia. El PIB de esta última sería más pequeño que el de Japón y, quizás, incluso que el de Alemania.<sup>8</sup> El fin de la guerra fría significa un cambio en la distribución internacional del poder, hacia una unipolaridad lineal en la que Estados Unidos es claramente la economía más poderosa del sistema internacional, pero a la que desafían varios rivales potenciales, tales como Japón, Rusia y Alemania.

## LA GUERRA FRÍA

Las políticas seguidas por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo la relativa a la integración regional, son reflejo de los cambios ocurridos en la distribución del poder en

<sup>8</sup> Parto aquí del supuesto de que se puede considerar a la Comunidad Económica Europea (CEE) como una organización integrada por estados independientes. Pero, si se la analiza como una sola entidad política, su producto económico agregado excedería al de Estados Unidos.

el sistema internacional. Es obvio que el patrón de integración económica regional y la formación de bloques regionales no han dependido exclusivamente de las decisiones tomadas por Estados Unidos. Sin embargo, dado el enorme poder que este país tuvo durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el peso de su política ha sido muy grande. Así, el movimiento inicial hacia la integración europea no habría podido ocurrir si Estados Unidos se hubiera opuesto y, de igual forma, el aislamiento de la Unión Soviética con respecto al resto de la economía mundial fue dirigido por dicho país.

Una vez que los líderes estadounidenses decidieron que la alianza de la posguerra había concluido, su objetivo primordial fue debilitar al bloque soviético, con el propósito de elevar a la primera posición la fuerza de la alianza occidental. A Estados Unidos no le preocupaba su lugar relativo dentro de la alianza, ni tampoco veía un peligro en el crecimiento europeo y japonés. Por el contrario, consideraba que la prosperidad de sus aliados resultaba benéfica para la alianza occidental.

Libre de los constreñimientos normales, dada su posición de extraordinario poder, Estados Unidos pudo perseguir objetivos muy ambiciosos con respecto a su seguridad y a su entorno social. Su objetivo fundamental era frenar y, finalmente, derrotar al comunismo. El régimen comunista de la Unión Soviética era considerado no sólo como un peligro para la seguridad de Europa occidental sino también como una amenaza ideológica contra el núcleo mismo de las convicciones estadounidenses, que nace del concepto del individualismo lockiano. El sistema político que expresa esta ideología es la democracia; el sistema económico que la refleja es el capitalismo. Y el comunismo, en su manifestación stalinista de la posguerra, era antitético tanto a la democracia como al capitalismo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Un texto básico para comprender el lugar central que ocupa el liberalismo en la vida de Estados Unidos es el de Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Nueva York, Harcourt Brace, 1955. Y un punto de vista contrario se encuentra en J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Pocock sostiene que es la virtud republicana, y no el individualismo de Locke, lo que se halla en el núcleo de las convicciones políticas de Estados Unidos. Nadie que haya visitado Washington, monumental ciudad capital, puede dudar del acierto del análisis de Pocock sobre algunos aspectos de la vida estadounidense. Sin embargo, con el paso del tiempo, parece que ha sido Jackson, y no Jefferson, quien ha triunfado. No es fácil hallar huellas de virtud republicana en el patricio George Bush, y mucho menos en Ronald Reagan, quintaesencia de lo que es California del sur. Por su parte, Jimmy Carter dio, en efecto, ciertas muestras de virtud republicana, y demasiado bien conocemos a qué lo llevó eso.

Estados Unidos adoptó políticas agresivas para contener al comunismo, tal como existía en el continente euroasiático, y para oponerse a cualquier manifestación, real o imaginaria, que se presentara en otras regiones. Tropas estadounidenses estuvieron acantonadas de manera semipermanente en Europa occidental, Japón, Corea y otras bases militares en el extranjero, pese a que los acontecimientos ocurridos en estas áreas nunca representaron una amenaza para la integridad territorial de Estados Unidos.<sup>10</sup> De igual forma, las fuerzas estadounidenses combatieron en Corea y en Vietnam sin que, en el momento de estallar ambas guerras, el país tuviera interés económico alguno en dichas naciones; asimismo, envió tropas a otros países, incluyendo la República Dominicana y Granada, cuando hubo la amenaza de un golpe de Estado comunista, y también participó de manera encubierta en el derrocamiento de líderes de izquierda en Chile, Guatemala e Irán.<sup>11</sup>

Sin embargo, la política económica exterior de Estados Unidos no fue sino un punto de una agenda mucho más amplia. El objetivo básico de dicha política, durante los primeros años posteriores a la guerra, era ayudar a reconstruir las economías de sus aliados. La lección aprendida en la década de los treinta fue que la debilidad económica podía llevar a la inestabilidad política, y ésta, a su vez, podía conducir a regímenes autoritarios. Estados Unidos quería una Europa occidental y un Japón económicamente fuertes para poder frenar el avance del comunismo y para contar con aliados confiables. Y, dada la propensión de los líderes estadounidenses a evaluar el nivel de confiabilidad en función de la "segunda imagen", es decir, de las características internas de los gobiernos, la promoción de la democracia y el capitalismo fue mucho más importante que cualquier consideración de *realpolitik* sobre el equilibrio del poder.<sup>12</sup> Tan ambiciosas políticas sólo fueron posibles debido al poder arrogante de Estados Unidos.

<sup>10</sup> Es más, la seguridad de Estados Unidos, es decir, su capacidad para detener un ataque nuclear, dependía enteramente de su arsenal de armas nucleares, el cual constituía un disuasivo estable de segunda instancia. Y casi todas estas armas se hallaban en aviones o misiles dentro de Estados Unidos, o bien a bordo de submarinos estadounidenses.

<sup>11</sup> La guerra de Estados Unidos contra Irak representa un giro con respecto a la política de posguerra, en la cual la presencia real o imaginada de un régimen comunista fue el factor que llevó a la intervención armada.

<sup>12</sup> El concepto de "segunda imagen" lo desarrolla Kenneth Waltz en *Man, the State, and War*. Nueva York, Columbia University Press, 1964. La "primera imagen" se refiere al concepto de que la política exterior se determina por el carácter individual y, la "tercera imagen", por la distribución del poder en el sistema internacional.

En el invierno de 1946, los políticos estadounidenses dieron por terminada su alianza de la época de la guerra con la Unión Soviética y respondieron con un uso masivo de recursos económicos para vacunar a Europa occidental, Japón e, incluso, al Tercer Mundo, contra los regímenes leninistas y la seducción soviética.

El Plan Marshall derramó grandes cantidades de capitales para alentar la inversión productiva en Europa y facilitar la cooperación en la región. Estados Unidos no se opuso a la aplicación de aranceles y cuotas a sus productos por parte de los gobiernos europeos, e incluso brindó los recursos necesarios para la conformación de la Unión Europea de Pagos, primer antecedente de la Comunidad Económica Europea (CEE). De la misma manera, Estados Unidos apoyó la creación de la CEE pese a que un arancel externo común tendría inevitablemente un impacto de desviación comercial sobre él. Y, luego de algunos esfuerzos infructuosos por lograr la conversión de la libra esterlina, en 1946, los europeos pudieron formular (y hasta fueron alentados a ello) políticas monetarias que discriminarían al dólar estadounidense. En 1949, muchas monedas europeas fueron devaluadas en forma masiva y, si bien dichas devaluaciones fueron iniciadas por los europeos, Estados Unidos las apoyó. La Unión Europea de Pagos, parcialmente financiada por Estados Unidos, posibilitó el comercio.<sup>13</sup>

Así, Estados Unidos adoptó políticas explícitamente encaminadas a producir una mayor integración económica regional en Europa, lo cual, a corto y mediano plazo, era inevitable que tuviese efectos de desviación (y no de creación) comercial en contra del propio Estados Unidos. Pero los dirigentes estadounidenses aceptaban con beneplácito tal resultado, pues consideraban que éste fortalecería las economías de Europa occidental y, para ellos, el objetivo fundamental era aumentar el poder agregado de la alianza occidental frente al bloque soviético. A los políticos estadounidenses no les preocupaba la posición relativa de su país con respecto a otras naciones occidentales, pues contaban con que la integración europea no sería sino un paso hacia una economía internacional más integrada y abierta, que reflejaría los valores políticos y económicos de Estados Unidos, promovería la prosperidad económica

<sup>13</sup> Thomas L. Ilgen, *Autonomy and Interdependence: US-Western European Monetary and Trade Relations, 1958-1984*, Totowa, N.J., Rowman and Allanheld, 1985, p. 12; y Michael Webb, "International Coordination of Macro-Economic Policies, 1945-1989", disertación doctoral, Stanford University, 1991.

y la estabilidad política de los países de Occidente y fortalecería el polo americano, contra el bloque soviético.

De manera general, las políticas estadounidenses con respecto a Japón fueron similares a las que se aplicaron hacia Europa, salvo por una importante diferencia. La promoción de la integración económica regional no era una opción para Asia. A Japón se lo consideraba como el factor clave para el desarrollo político y económico de Asia. Pero, si bien los dirigentes estadounidenses querían reintegrar la economía japonesa en la del resto de Asia (con excepción, claro está, de China), ésta no ofrecía un mercado sustancial para Japón, en el periodo inmediato posterior a la guerra. Corea estaba dividida y devastada, con una economía rural y atrasada; el milagro económico coreano no empezó sino hasta después de 1960. En aquel entonces, una gran parte de lo que ahora se convierte gradualmente en la industrializada Asia estaba aún bajo el régimen colonial. Por ello, la integración económica regional no era una opción para Japón. A su vez, los países europeos estaban temerosos ante la posible competencia de Japón y, si bien aceptaron su entrada en el GATT, a mediados de la década de los cincuenta, debido a la considerable presión que ejerció Estados Unidos, también impusieron diversos aranceles y barreras no arancelarias a la importación de productos japoneses. Así, por ejemplo, Italia aplicó durante muchos años una cuota que mantuvo las importaciones de autos japoneses, considerados particularmente competitivos con los autos compactos italianos, por abajo de 5 000 unidades anuales.

El único mercado importante que estuvo abierto a Japón fue el de Estados Unidos. Aunque algunas veces tuvieron que someterse a ciertas presiones proteccionistas, cuyo mejor ejemplo fue el de la industria textil, los dirigentes políticos estadounidenses mantuvieron el mercado abierto a Japón, a la vez que toleraron el proteccionismo japonés no sólo contra las exportaciones estadounidenses sino también contra la inversión extranjera directa. Así, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos no intervino cuando el ministro japonés de Comercio e Industria Internacional obligó a la IBM a compartir sus patentes con las empresas japonesas, como condición para que las operaciones de dicha compañía en Japón no fueran frustradas mediante disposiciones administrativas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University, 1982, p. 247.

La política estadounidense para el bloque comunista fue radicalmente distinta a la aplicada a Occidente, aunque en ambos casos los dirigentes del país estaban motivados por consideraciones de orden político y estratégico, más que por intereses económicos específicos. La Unión Soviética y Europa oriental nunca fueron incluidas en el régimen económico internacional que Estados Unidos ayudó a crear para el mundo no comunista. La opinión prevalente en Estados Unidos, antes de finales de la década de los ochenta, era que el comercio constituía una calle de un solo sentido, que beneficiaría desproporcionadamente a los soviéticos; que éstos eran muy hábiles en la transformación de la tecnología occidental con fines militares; y que las relaciones económicas podían condicionarse al comportamiento político. De este modo, Estados Unidos restringió el comercio, adoptó una definición muy vasta de su concepto de seguridad y promulgó una serie de leyes de amplio alcance que regulaban la transferencia de tecnología no militar. Las relaciones económicas estuvieron vinculadas a los objetivos políticos, ya se tratara de brindar estímulos para promover reformas económicas dentro de la Unión Soviética o de castigar la invasión de Afganistán.<sup>15</sup> Un documento del Departamento de Estado, de 1982, afirmaba:

Nuestras relaciones económicas o comerciales con el mundo comunista y, en particular, con los países del Pacto de Varsovia, tienen una dimensión distinta de nuestros lazos económicos con otras regiones. Dichas relaciones no pueden estar divorciadas de nuestros objetivos generales en materia de política y seguridad. Las políticas económicas de Estados Unidos deben sustentar la meta primordial de la política exterior, que consiste en frenar el aventurerismo soviético, rectificar el equilibrio militar entre Occidente y el Pacto de Varsovia, y fortalecer la alianza occidental.<sup>16</sup>

Estados Unidos defendió con persistencia políticas más estrictas que las aplicadas por sus aliados. Canadá, Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental y Japón estaban, por lo general, más

<sup>15</sup> Gary K. Bertsch, "American Politics and Trade with the-USSR", en Bruce Parrot, comp., *Trade Technology and Soviet-American Relations*, Bloomington, Indiana University Press, 1985, p. 274; Angela E. Stent, "East-West Economic Relations and the Western Alliance", *ibidem*, pp. 286 y 287; Gordon B. Smith, "The Politics of East-West Trade", en Smith, comp., *The Politics of East-West Trade*, Boulder, Westview, 1985, p. 2.

<sup>16</sup> Citado por Stent, *op. cit.*, p. 287.

dispuestos a reducir la lista de los bienes restringidos por el Cocom (el comité aliado que coordinaba las políticas relativas a la transferencia de bienes y tecnología al bloque soviético). Estados Unidos, por su parte, ha mostrado siempre mayor propensión que sus aliados a utilizar las sanciones económicas como un instrumento de política exterior, con motivos que rebasan el ámbito de la seguridad nacional; es decir, para mostrar su disgusto con respecto a la política exterior soviética, más que para impedir la adquisición de bienes o tecnología con aplicaciones militares por parte de los soviéticos. Los aliados han objetado las leyes estadounidenses que intentan mantener un control extraterritorial al regular la reexportación de bienes estadounidenses, los productos extranjeros que contengan componentes o tecnología estadounidenses, o las actividades de las subsidiarias de las transnacionales estadounidenses. Así, por ejemplo, en un célebre caso ocurrido en fecha reciente, en el que Estados Unidos intentó obstruir las ventas europeas de material para la construcción de un oleoducto de cubierta natural que iría de Siberia a Europa occidental, Estados Unidos tuvo que ceder.<sup>17</sup>

En resumen, el orden mundial de la guerra fría, de la cual formaba parte la integración regional europea, estuvo basado en el poder preponderante de Estados Unidos. Dicho poder no se utilizó tan solo para proteger la integridad política y territorial de Estados Unidos o para avanzar en el logro de objetivos claramente definidos, sino que tuvo propósitos relacionados más bien con el entorno general, es decir, con la promoción de la democracia y el capitalismo y el sofocamiento de cualquier expansión de los sistemas comunistas. Y el impulso de la integración económica regional fue uno de los recursos de los que Estados Unidos se valió. Pero la integración de bloques regionales sólo pudo funcionar en Europa, donde hubo un gran mercado potencial, pues tanto en Asia como en el Tercer Mundo, la integración regional no era aún posible. El aislamiento del bloque soviético del resto de la economía mundial, reflejo en parte de la propia política soviética, fue la manifestación más clara de la guerra fría en los patrones comerciales regionales.

Durante esta guerra, los bloques comerciales regionales no

<sup>17</sup> National Academy of Sciences, Committee on Science, Engineering and Public Policy, Panel on the Impact of National Security Controls on International Technology Transfer, *Balancing the National Interest: US National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Washington, National Academy Press, 1987, pp. 98, 99 y 145.

fueron vistos con particular alarma. Se los consideró como un paso hacia una economía global más abierta y no como una amenaza contra el multilateralismo. Es más, el bloque regional más importante, la CEE, se estancó durante la década de los setenta y principios de la pasada, y sólo fue reactivado gracias a la ratificación de la Ley Única Europea, en 1986. A su vez, diversos esfuerzos de integración regional en África y América Latina fracasaron. Estados Unidos continuó promoviendo el multilateralismo para el mundo no comunista y tomó la iniciativa en varias negociaciones del GATT, incluyendo la actual Ronda Uruguay. En suma, durante la guerra fría se dio un regionalismo económico, pero dicha región estuvo integrada por todo el mundo no comunista.

#### LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Los bloques económicos regionales que, en realidad, hace diez años no formaban parte de la agenda mundial, han cobrado repentinamente un nuevo ímpetu y han suscitado nuevas preocupaciones, las cuales quizás estén relacionadas con el cambio en las capacidades de poder internacional que se generaron con el fin de la guerra fría. La disminución del poder de Estados Unidos, aun cuando el de la Unión Soviética se haya derrumbado, provoca inquietud con respecto a la durabilidad de un sistema general abierto en el que la tendencia global hacia barreras más bajas al movimiento de bienes, factores y servicios es económicamente más significativa que cualquier tipo de convenio regional. Estados Unidos fue uno de los principales partidarios del multilateralismo, y la fuerza de su apoyo se debía a que sus motivaciones eran de orden político y no sólo económico. Los dirigentes estadounidenses nunca analizaban los intereses económicos de su país de manera estrecha y, en casos de duda, optaban por apoyar la apertura multilateral. Pero ahora, al no haber el liderazgo de un solo país dominante que esté dispuesto a tolerar ciertos abusos y procurar bienes colectivos, es posible que los estados se sientan atraídos por crear un entorno que presente un mayor grado de predecibilidad, por medio de la formación de bloques de comercio regional.

El movimiento general hacia un sistema más abierto parece hallarse estancado, lo cual se observa con más claridad en el caso

de la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales comerciales, en la cual, por primera vez, los países con mayor peso en el comercio internacional estuvieron dispuestos a retirarse de la mesa de negociaciones. Los esfuerzos iniciales para sujetar el comercio de servicios al mismo tipo de reglas y principios que el comercio de bienes se han encontrado con obstáculos, sobre todo en el rubro de las telecomunicaciones. Y, aun cuando todavía es posible que la Ronda Uruguay se concluya y que las diferencias en cuanto al sector agrícola se resuelvan, es poco probable que estas pláticas vayan a ser consideradas como un éxito.

Las tensiones comerciales entre Japón y otros países, especialmente Estados Unidos, han aumentado en los últimos años. Durante la década de los setenta, el gobierno estadounidense negoció, muy a su pesar, algunos acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones con Japón, para satisfacer las presiones de ciertas industrias domésticas, tales como la del acero y la de automóviles. En muchos casos, las restricciones comerciales fueron muy pequeñas y no hubo un esfuerzo concertado por parte de Estados Unidos para presionar a Japón. Por el contrario, los funcionarios estadounidenses estaban generalmente más preocupados por reducir las presiones de sus propios electorados. Durante la última década, las relaciones económicas entre Japón y Estados Unidos se han tornado más conflictivas. En 1986, y por primera vez desde la época de la posguerra, este último aplicó impuestos *antidumping* a *chips* japoneses. Los políticos estadounidenses se han dedicado recientemente a buscar la forma de alcanzar un mayor acceso al mercado japonés. Dos series de conversaciones han sido concluidas, a saber, las negociaciones para la Apertura del Mercado por Sectores Específicos (MOSS, según su nombre en inglés) y la Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales (SII); ambas han tratado aspectos complejos, como el procedimiento para concursar en los grandes proyectos de construcción y las reglas que gobiernan el menudeo en Japón, lo mismo que las barreras conocidas más convencionales, tales como las cuotas sobre algunos productos agrícolas.

En general, los convenios institucionales tendientes a abrir más la economía mundial parecen tambalearse. Las negociaciones comerciales multilaterales han resultado problemáticas. Nuevas iniciativas, como incluir los servicios bajo la rúbrica del GATT, quizá no funcionen, y las barreras no arancelarias al comercio se

han incrementado aun cuando las barreras convencionales se mantienen en niveles muy bajos.

En tal contexto económico y político, la formación de bloques comerciales regionales parece resultar más problemática que si la apertura global estuviera progresando con mayor rapidez. En un sistema internacional cada vez más abierto, los bloques comerciales regionales podrían ser vistos como un paso hacia un sistema mundial más liberal. Pero, en un ámbito internacional en el que se ha frenado el movimiento general hacia una mayor apertura, los bloques comerciales regionales pueden constituir un esfuerzo para disminuir la interdependencia con el entorno exterior.

La CEE y su movimiento hacia la integración en un solo mercado en 1992 es la iniciativa de comercio regional más importante de la última década. Las acciones específicas para la formación de un solo mercado integrado no tienen relación con el fin de la guerra fría. Las conversaciones relativas a una mayor integración de la CEE tuvieron lugar desde principios de la década de los setenta y, a principios de la pasada, se presentaron numerosos factores económicos que alentaron la iniciativa para una mayor integración regional. Las economías europeas vivían una etapa de estancamiento, aunada a la inflación, que hicieron pensar que la región sufría de "euroesclerosis". El crecimiento comercial se había detenido y la integración de un mercado mayor que podría acicatear la productividad y el crecimiento, al aprovechar las economías de escala, fue una política económica que resultó atractiva, especialmente en virtud de que la mayoría de los gobiernos europeos temía que las políticas fiscales y monetarias expansionistas sólo aumentarían la inflación.

También se presentaron diversas situaciones políticas e institucionales que hicieron más atractivo el logro de una mayor integración del mercado. A principios de los ochenta, los partidos o las coaliciones en el poder de Gran Bretaña, Bélgica, los Países Bajos, Alemania y Dinamarca se inclinaron todos hacia la derecha. Por su parte, el gobierno de Mitterrand abandonó las políticas deflacionarias de principios de la década pasada y adoptó una postura más conservadora. A estos gobiernos les interesaba más hallar soluciones basadas en el mercado, que a sus predecesores de tendencia más liberal. Diversos y poderosos intereses empresariales europeos apoyaron un mercado más integrado, puesto que ellos se hallaban en una mejor posición para aprovechar las nuevas oportu-

nidades. La creación del Sistema Monetario Europeo había armonizado más las políticas macroeconómicas de los principales gobiernos europeos, lo que facilitó la eliminación de las barreras no arancelarias. Finalmente, las decisiones de la Corte Europea y especialmente la de Cassis de Dijon, en 1979, que ordenaba una observancia mutua de las normas nacionales, simplificaron el movimiento hacia un mercado integrado, al eliminar la necesidad de elaborar una sola norma para toda Europa.<sup>18</sup> Y tanto éstos como otros factores que se podrían citar, como las negociaciones intergubernamentales en Europa, no tienen relación alguna con el fin de la guerra fría.

El segundo esfuerzo más importante que tiende a la integración económica regional es el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), uno de cuyos componentes, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), ya ha sido firmado. Éste es un convenio mucho menos ambicioso que el del mercado europeo único. El ALC eliminó las barreras comerciales entre Estados Unidos y Canadá, y de tener éxito las negociaciones con México se eliminarán dichas barreras entre los tres países. Sin embargo, el movimiento de la mano de obra aún se encuentra severamente restringido. No hay ninguna cláusula para coordinar las restricciones comerciales que se aplicarán a terceros países, como tampoco existe una cláusula explícita para la coordinación de la política macroeconómica o para la reglamentación del tipo de cambio.

El ALC fue iniciado, ante todo, por Canadá. Estados Unidos es, por mucho, el mercado más grande para los productos canadienses y constituye casi 75% del comercio de este país. Ya antes de que se firmara el ALC, las barreras comerciales entre las dos economías eran muy bajas. Sin embargo, los intereses económicos canadienses temían que las agresivas prácticas comerciales de Estados Unidos pudieran impedirles el acceso a su mercado externo más importante. Por ello el ALC era importante para los exportadores canadienses, pues les daba una mayor confianza respecto a futuras transacciones.<sup>19</sup> Y, si bien el Acuerdo ha recibido muy poca atención en Estados Unidos, generó fuertes polémicas en Canadá, don-

<sup>18</sup> David Cameron, "The 1992 Initiative: Causes and Consequences", trabajo sin publicar, Universidad de Yale, 1991.

<sup>19</sup> Rachel McCulloch, "The United States-Canada Free Trade Agreement", en F. Macchiarola, comp., *International Trade: The Changing Role of the United States*, Proceedings of the Academy of Political Sciences, vol. 37, núm. 4, Nueva York, 1990.

de sus opositores han destacado el peligro de dominación cultural por parte de Estados Unidos, además de los costos económicos que acarreará.

En el caso de México, su interés por unirse a un TLCAN es más complejo. Tradicionalmente, México ha sido muy reticente a estrechar sus vínculos con Estados Unidos, por temor al dominio de éste. En el siglo XIX, México perdió gran parte de su territorio; en 1938, nacionalizó las compañías petroleras extranjeras, muchas de las cuales eran estadounidenses; y ha protestado sistemáticamente por el trato que se da a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Sin embargo, las perspectivas de entablar un acuerdo de libre comercio resultaron atractivas al gobierno del presidente Salinas debido, en parte, a motivos similares a los de Canadá, es decir, lograr un acuerdo que garantizara el acceso al mercado estadounidense, el cual absorbe cerca de 65% del comercio mexicano. Asimismo, el TLCAN sería un instrumento que el gobierno mexicano podría emplear para impulsar ciertas reformas internas orientadas hacia el mercado.

En el caso de Estados Unidos, el Tratado quizá significa más una palanca de negociación y refleja su tambaleante fe en el régimen multilateral del GATT. El TLCAN crearía un bloque económico de 360 millones de personas y podría aumentar el poder de negociación de Estados Unidos frente a la CEE.

Existen, sin embargo, ciertas tensiones políticas que el TLCAN tendría que superar y que no ha debido enfrentar la CEE. Estados Unidos es, con ventaja, el miembro más poderoso de la tríada. El costo relativo de oportunidad que implicaría modificar el Tratado sería mucho menor para Estados Unidos que para Canadá o México, lo que da al primero un mayor poder de decisión.<sup>20</sup> El nivel de desarrollo de México es más bajo que los de Canadá o Estados Unidos y, por ello, el temor de que huyan empresas a México para aprovechar los costos más bajos de mano de obra ha provocado la oposición de los sindicatos estadounidenses al TLCAN. La disparidad en la riqueza per cápita entre los miembros más ricos y más pobres de la CEE es mucho menor que la que existe entre México y Estados Unidos. La CEE, en contraste con América del Norte, tiene

<sup>20</sup> La relación entre el poder de negociación y el costo relativo de oportunidad de cambiar un acuerdo comercial es desarrollada por Albert Hirschman en, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1971, p. 145.

cuatro países grandes (Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña) que pueden equilibrarse entre sí, y Alemania, el mayor de ellos, está ansioso de formar parte de la Comunidad; es poco probable que Estados Unidos tenga algún deseo de quedar contenido dentro de un TLCAN.

En Asia oriental, el progreso hacia una integración regional económica formal ha sido mucho menor. Aquí, el problema de asimetría de poderes es aún más agudo que en el caso de Estados Unidos y México. Japón es, por mucho, el actor más importante de la región, y hay una seria preocupación por su posible dominio económico. Asimismo, existe el antecedente histórico de la agresión japonesa. Sin embargo, a diferencia de América del Norte, donde tanto Canadá como México dependen en gran medida del mercado estadounidense, con o sin un acuerdo, los estados comerciantes de Asia oriental han sido capaces, hasta ahora, de mantener un perfil comercial más diversificado. Estados Unidos, y no Japón, es el mercado de exportación más grande para las naciones de reciente industrialización del este de Asia. Y dados los actuales perfiles del comercio exterior, sería más importante para Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur tener acceso al mercado estadounidense que al japonés.

### PATRONES DE COMERCIO REGIONAL

Las respuestas empíricas respecto al posible resultado de la integración económica regional aún no son claras. ¿Acaso los bloques regionales constituyen un paso hacia una economía mundial más abierta o, por el contrario, son el principio del fin del multilateralismo? Los cuadros que se presentan a continuación ofrecen ciertos datos descriptivos y sencillos del patrón de comercio regional, desde principios de la década de los sesenta.

El cuadro 1 muestra las exportaciones intrarregionales como porcentaje total de las exportaciones de cuatro regiones importantes: América del Norte (Canadá y Estados Unidos, sin incluir a México), la CEE de los doce, América Latina y, por último, Japón y Asia meridional y oriental. Los resultados son mixtos. El comercio intrarregional en la CEE ha aumentado. Si bien el porcentaje del comercio dentro de ésta fue estable (de casi 55% desde el principio de la década de los setenta hasta mediados de la pasada), en los

CUADRO I  
Exportaciones intrarregionales como porcentaje  
del total de exportaciones

	1963	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
América del Norte	27	34	27	29	29	34	38	40	30	37	35	34	
CEE	48	56	55	52	54	54	54	54	57	58	60	60	
América Latina	15	17	21	20	20	16	16	14	14	14	13	12	
Japón/sur y este de Asia	27	24	24	23	23	23	22	19	20	23	25	27	29

Fuentes: GATT, *International Trade 1987-1988*, Ginebra, 1988, cuadro AA10; e *International Trade 1989-1990*, Ginebra, 1990, cuadro A3. Para Japón 1990, Institute of Fiscal and Monetary Policy, Ministry of Finance, *Financial Statistics of Japan*, Tokio, 1991, cuadro 6-2.

**CUADRO 2**  
**Cambios de porcentajes en las exportaciones, 1980-1985**

	<i>Exportaciones intrarregionales</i>	<i>Exportaciones extrarregionales</i>
América del Norte	50	-11
CEE	8	-3
América Latina	22	8
Japón/sur y este de Asia	8	44

Fuentes: *Ibidem.*

últimos años ha aumentado hasta 60%. El Proyecto 1992 ya ha tenido un impacto en el comercio de la Comunidad, y la creación de un solo mercado integrado probablemente generará concentraciones comerciales aún mayores, a menos que la apertura de mercados de capitales y mano de obra resulte en un movimiento de factores, más que de bienes.

**CUADRO 3**  
**Cambios de porcentajes en las exportaciones, 1985-1989**

	<i>Exportaciones intrarregionales</i>	<i>Exportaciones extrarregionales</i>
América del Norte	34	71
CEE	94	52
América Latina	5	23
Japón/sur y este de Asia	120	42

Fuentes: *Ibidem.*

El patrón en América del Norte es muy diferente. El comercio intrarregional aumentó hasta mediados de la década pasada, pero desde entonces ha disminuido, a pesar de la firma del ALC.

Por su parte, las exportaciones japonesas al sur y este de Asia disminuyeron durante la década de los setenta y principios de la pasada, pero han aumentado radicalmente desde 1985, subiendo de 19 a 29% de las exportaciones japonesas, el nivel más alto que se haya registrado en los últimos treinta años.

El comercio entre los países latinoamericanos descendió durante la última década y se halla ahora en su nivel más bajo. Así pues, en términos agregados, las concentraciones de comercio intrarregional han aumentado desde 1985 para la CEE y para Japón y

el sur y este de Asia, pero han disminuido en los casos de América del Norte y América Latina.

El panorama no se hace más claro si se desglosa el crecimiento del comercio intra y extrarregional por regiones. A principios de la década de los ochenta (1980-1985), el comercio intranorteamericano creció mucho más rápido que aquél con el resto del mundo, pero la importancia relativa del comercio regional disminuyó para la CEE, América Latina, Japón y el sur y este de Asia, que su comercio con el resto del mundo. Para América del Norte y América Latina, sin embargo, el comercio con el resto del mundo creció más rápidamente que el intrarregional. Las cifras relativas a la segunda mitad de la década de los ochenta sugieren que el comercio se está regionalizando más, tanto en Europa como en Asia, y en América del Norte podría suceder algo similar, sobre todo si concluyen con éxito las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, la segunda mitad de la década de los ochenta fue a la vez un periodo de crecimiento muy veloz de las exportaciones en el mundo entero, con un alza de 58% en las exportaciones, en dólares actuales, de 1985 a 1989. El comercio extrarregional para América del Norte, Asia, América Latina y la CEE creció sustancialmente, aun cuando el comercio regional aumentó más rápidamente en Asia y la CEE.

## CONCLUSIONES

Los recientes esfuerzos por crear relaciones de comercio regionales, en especial el TLCAN y la revitalización de la CEE, que comenzó con la Ley Única Europea, han suscitado inquietud respecto a la regionalización del comercio. Es obvio que aún no se cuenta con información concluyente respecto al impacto ejercido por estas iniciativas políticas. El Proyecto 1992 todavía no se ha consolidado; el TLCAN no se ha concluido. Sin embargo, los datos referentes a la década de los ochenta no sugieren que haya habido una tendencia definitiva hacia la regionalización en el comercio mundial y, ciertamente, no hay ningún indicio de que hayan surgido bloques autárquicos con la intención de aislarse del resto del mundo.

A más largo plazo, el fin de la guerra fría podría asociarse con un movimiento más generalizado hacia la regionalización comercial. Estados Unidos fue el país que más apoyó el multilateralismo en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Los diri-

gentes estadounidenses habían aprendido lecciones fundamentales durante la década de los treinta y vincularon aranceles altos, como los que fueron legislados con la Ley Smoot Hawley de 1929, con devaluaciones competitivas, depresión económica, autocracia política y guerra internacional. Los políticos estadounidenses buscaron la reciprocidad difusa y la no discriminación. Los años treinta los habían convencido de que los acuerdos regionales de comercio, del tipo creado por los nazis en Europa central, eran nocivos no sólo para el bienestar económico sino también para la paz.<sup>21</sup> Para ellos, la apertura del sistema económico internacional iba de la mano de la prosperidad y la paz, en tanto que la autarquía significaba depresión y guerra.

Pero, aún más importante que las lecciones aprendidas en la década de los treinta, fue el concepto que los dirigentes estadounidenses concibieron de la política mundial después del invierno de 1946. Se sintieron atrapados en una guerra fría contra los dirigentes de la Unión Soviética, quienes estaban motivados por una ideología antitética a la de los valores estadounidenses de democracia y capitalismo, y en quienes también percibían un deseo expansionista sin límites. Ante todo, los formuladores de la política estadounidense querían fortalecer la alianza occidental contra las presiones del bloque soviético y, por ende, lo que deseaban era un sistema multilateral abierto para la alianza occidental, que excluyera a la Unión Soviética.

Gracias a su extraordinario poder, Estados Unidos fue capaz de llevar a cabo esta política durante la última mitad de la década de los cuarenta y en la siguiente. Este país contaba con los recursos que facilitarían a sus aliados más importantes la transición a un sistema comercial abierto. Así, los esfuerzos iniciales para lograr una integración europea (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y la Unión de Pagos Europea) fueron apoyados por los políticos estadounidenses, al igual que el propio Tratado de Roma. Asimismo, Estados Unidos toleró la discriminación contra sus exportaciones, tanto por parte de Europa como de Japón, e incluso aceptó restricciones japonesas sobre la inversión extranjera directa. Y si bien el Ejecutivo tuvo que aceptar algunas restricciones comerciales sectoriales, debido a las presiones ejercidas por grupos de presión internos, en general el mercado estadounidense

<sup>21</sup> Para un análisis de los acuerdos comerciales nazis en los años de entreguerra, véase Hirschman, *op. cit.*

estuvo extremadamente abierto<sup>22</sup> y tomó la iniciativa en varias negociaciones multilaterales de comercio auspiciadas por el GATT. De esta manera, Estados Unidos desempeñó un papel fundamental como impulsor del movimiento hacia un sistema internacional de comercio más abierto, debido a que sus dirigentes estaban ideológica y políticamente comprometidos con este tipo de régimen, a que el país podía tomar la delantera en varias negociaciones internacionales y a que los recursos excepcionales de Estados Unidos le permitían tolerar ciertos abusos.

Pero muchas de esas primeras condiciones han cambiado. El fin de la guerra fría significó para los dirigentes estadounidenses que el mundo ya no estaba dividido en dos campos enemigos y que ya no había una razón estratégica para sacrificar los intereses económicos del país, a fin de fortalecer la posición general del bloque occidental. Y, si bien Estados Unidos aún es la economía más poderosa del sistema, ahora enfrenta el desafío de Europa y Japón en varios rubros económicos.

La política del país se ha volcado más sobre sí misma. Se han entablado diversas negociaciones bilaterales con Japón, en particular la Iniciativa de Impedimentos Estructurales y las Negociaciones de Apertura de Mercado por Sectores Específicos; varias leyes comerciales estadounidenses se han hecho cumplir con más rigor que en la década pasada; la cláusula 301 de la Ley Comercial de 1974 y su enmienda de la vía rápida, la Super 301, puesta en vigor en 1988, brindan a Estados Unidos un medio para tomar represalias contra prácticas desleales de comercio, según se les define en la ley estadounidense, y aun cuando no violen explícitamente ningún convenio internacional. El acuerdo de semiconductores que se firmó con Japón, en el verano de 1991, da pie a que, por primera vez, un producto estadounidense tenga un destino explícito para su exportación. Así pues, el fin de la guerra fría significa que Estados Unidos ya no va a estar totalmente comprometido con un régimen general de comercio multilateral.

En tales circunstancias, es posible que los gobiernos individuales adopten un mayor compromiso con los bloques económicos, pues, a falta de un fuerte líder internacional, los bloques regionales pueden generar mayores niveles de estabilidad y predecibilidad de

<sup>22</sup> Aun así, algunas de las restricciones impuestas no se aplicaron con todo rigor por el Ejecutivo, por lo que la industria recibió un apoyo limitado. Véase David Yoffie, *Power of Protectionism*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.

los que se podrían lograr por la vía multilateral. Asimismo, en ciertos casos, la integración de bloques regionales puede tener la finalidad de contrarrestar el cierre de otras regiones.

Sin embargo, resulta más sencillo integrar bloques regionales cuando los candidatos a miembros tienen un alto nivel de desarrollo y es posible lograr el equilibrio dentro del mismo. Habiendo un alto nivel de desarrollo, el ajuste es relativamente sencillo dado que los factores son móviles y las redes de seguridad social pueden ser extensivas. La integración también se facilita si varios miembros del bloque comparten características comunes, pues el uno con el otro se pueden equilibrar. Y un ambiente multipolar también ofrece cierta protección a los miembros más pequeños.

Por el contrario, la integración regional se dificulta cuando los estados se hallan en distintos niveles de desarrollo o cuando no hay posibilidad de equilibrio con respecto a un actor dominante. Por ello, la integración regional va a ser más difícil en América del Norte y Asia oriental. En la primera no hay otra economía que se pueda equiparar a Estados Unidos, a pesar de que Canadá se encuentra en el mismo nivel de desarrollo. De igual modo, las diferencias en el nivel de desarrollo entre Estados Unidos y México van a causar ciertas fricciones. Por su parte, en Asia oriental no hay país que sirva de contrapeso a Japón, a la vez que existen otros países con niveles inferiores de desarrollo. Por tal motivo, ciertos gobiernos de Asia oriental se mostrarán suspicaces ante las propuestas de una integración regional que los llevaría a depender cada vez más de Japón.

En pocas palabras, los hechos no sustentan el argumento de que el mundo se esté moviendo claramente hacia la integración de bloques regionales de comercio, pese a que el comercio intraregional dentro de la CEE y entre Japón y el este y sur de Asia ha aumentado considerablemente desde 1985. El fin de la guerra fría significa, sin embargo, que las políticas económicas internacionales de Estados Unidos estarán cada vez más centradas en sí mismo y que ya no va a estar tan comprometido con el multilateralismo, lo que hará más atractivos los bloques regionales de comercio. No obstante, será difícil conformar bloques en áreas en las que el desarrollo económico sea bajo, en las que el poder dentro del bloque sea desigual, o en las que existan grandes disparidades en el nivel de desarrollo económico. El sistema de comercio internacional va a ser menos multilateral conforme los países entablen convenios unos con otros, pero no será necesariamente más regional.

# INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA DEL NORTE: SU IMPACTO SOBRE OTRAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN Y RESPUESTAS NACIONALES

WILLIAM ASCHER

*Centro de Investigación de Desarrollo Internacional  
Instituto de Ciencias Políticas y Asuntos Públicos  
Universidad de Duke*

## INTRODUCCIÓN

Los beneficios y retos que presenta una mayor integración económica de América del Norte se analizan minuciosamente en este ensayo. Sin embargo, me gustaría llevar el análisis más allá de esta región, para especular acerca del impacto que podría tener la integración de América del Norte sobre el bienestar económico de los países externos a la zona, los cuales comprenden desde América Latina hasta Asia y el resto del mundo. A mi manera de ver, son los japoneses, nigerianos y colombianos, entre otros, quienes podrían expresar algunas de las opiniones más relevantes con respecto a la integración en el norte de América. No obstante, mi análisis sobre lo que dicha integración implica para los otros países no parte únicamente de una reflexión sobre su bienestar, por legítima que ésta sea, sino también del hecho de que lo que suceda fuera de las fronteras de América del Norte afectará a las economías de Canadá, Estados Unidos y México, y probablemente restringirá el campo de acción de los políticos que participan en la estructuración del área de libre comercio de América del Norte. Nosotros no somos los únicos que estamos considerando la posibilidad de crear o modificar las zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Tan solo en América Latina existen acuerdos semejantes desde hace mucho tiempo, tales como el Mercado Común Centroamericano, el grupo del Pacto Andino, la Comunidad (mercado común) del

Caribe (Caricom) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre muchos otros. Por su parte, los japoneses, si bien han hecho propuestas genuinas a Estados Unidos, también buscan activamente una mayor integración económica con los países de la ASEAN (siglas en inglés de Asociación de Naciones de Asia Oriental).

Mi punto de partida es, simplemente, tomar conciencia de dos posibilidades. La primera, que algunos gobiernos que no pertenecen a América del Norte podrían verse motivados a lanzar sus propias iniciativas de integración económica regional o a fortalecer las ya existentes. Al respecto, es fundamental analizar si esto podría llevar al proteccionismo de bloques comerciales, lo que implicaría un alto costo para la economía mundial, o si, por el contrario, facilitaría la transición hacia un libre comercio más amplio. Ésta es una pregunta crítica para la cual aún no tengo respuesta. La segunda posibilidad es que algunos países con un peso importante en cuanto a la política exterior de Estados Unidos, México y Canadá sufrieran graves contracciones económicas como resultado del área de libre comercio en América del Norte. Ya sea que esta posibilidad se reconozca con anticipación o bien se reaccione a ella si llegara a ocurrir, lo importante es saber si esto llevará a políticas que podrían socavar un acuerdo de integración en América del Norte.

Para esclarecer nuestras ideas sobre tales perspectivas, es útil comenzar con algunas premisas de orden prescriptivo:

1. En abstracto, las zonas de libre comercio no son ni buenas ni malas. En el modelo clásico de dos países, de Ricardo, los beneficios del libre comercio son obvios. Sin embargo, no necesariamente se da un beneficio general cuando las divergencias en los precios, dentro y fuera del bloque, son lo suficientemente grandes, a causa de diferenciales arancelarios que lleven a la producción de bienes y servicios dentro de la unión aduanera con un costo real superior al que tienen fuera de ella. Éste es un resultado que Jacob Viner<sup>1</sup> demostró en 1950, pero que mucha gente pierde de vista cuando, en forma maliciosa, la pregunta se formula de la siguiente manera: "¿Acaso no es mejor un poco de libre comercio entre dos o más países, que ninguno?"

Los efectos, ya sean positivos o negativos, de un arreglo tipo

<sup>1</sup> Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1950.

mercado común dependen de la naturaleza de las políticas que los países miembro deciden adoptar en común. El ejemplo clásico de una política común mal orientada es el de la restricción que impuso el Grupo Andino a la inversión extranjera, la cual dejó poca oportunidad a los inversionistas extranjeros de ingresar en los países andinos, a la vez que existían oportunidades mucho más atractivas en Brasil y otras naciones de América Latina. Sin embargo, en muchas ocasiones, las políticas comunes tienen una ventaja sobre las políticas anteriores, aunque sea por el hecho de que tenderán a reflejar la creación de rentas que distorsionan el mercado.

Además, las represalias que toman los países externos a la zona de libre comercio pueden dañar a uno o a todos los países que están dentro. Debemos recordar que las reacciones proteccionistas que hubo durante la gran depresión fueron consideradas razonables por los políticos de cada país, pero éstos no tomaron en cuenta las reacciones que habría hacia ellas. No podemos ignorar el hecho de que el libre comercio, dentro de un mercado común, representa una discriminación hacia los países que están fuera, dado que las naciones del mercado común adquieren ventajas competitivas en las exportaciones realizadas dentro del mismo. Existen muchas pruebas de que la "desviación comercial" puede significar una grave pérdida para los países que no son miembros. Así, por ejemplo, el estudio de Khazeh y Clark<sup>2</sup> sobre el impacto del Grupo Andino muestra que el efecto de desviación comercial (16.7% del total de las exportaciones procedentes de fuera del grupo del Pacto Andino) fue casi tan importante como el efecto de la creación comercial, calculada en 18.4%, para el periodo 1968-1977.

2. El proceso en sí de avanzar hacia un acuerdo de libre comercio puede tener efectos saludables. Esto es así debido a que el movimiento hacia la integración regional proporciona un estímulo para que las naciones hagan a un lado ciertas políticas idiosincráticas y distorsionantes (tales como las estructuras fiscales y arancelarias altamente complejas o tasas cambiarias múltiples), que hacen que el régimen de políticas de un país sea incompatible con los de las otras naciones que integran el bloque regional. Asimismo, el proceso sirve como ejemplo, por medio de los países que aprove-

<sup>2</sup> K. Khazeh y D. Clark, "Case Study of Effects of Developing Country Integration on Trade Flows: The Andean Pact", *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, núm. 2, mayo de 1990, pp. 317-380.

chan las oportunidades del mercado común para promover con éxito sus exportaciones.

3. Los mercados comunes regionales tienen implicaciones sumamente diferentes, que varían según se trate de una etapa final o de pasos intermedios hacia una integración económica global. En el caso de tratarse de una fase intermedia:

- a) Un mercado común puede ayudar a derribar las barreras comerciales nacionales que constituyen un obstáculo para la integración total a la economía mundial.
- b) El mercado común puede activar una competencia regional que, a su vez, represente un reto inicial para alcanzar economías más abiertas y eficientes, con miras a lograr una participación total en la economía mundial.
- c) El mercado común puede abrir oportunidades comerciales regionales que den un impulso a la inversión para la promoción de exportaciones, la creación de infraestructura (e.g. instalaciones portuarias y empresas comerciales) y el aprendizaje (e.g. métodos de control de calidad) relativos a exportaciones, los cuales resultan indispensables para una plena participación en el comercio mundial.
- d) La existencia de varios mercados comunes puede facilitar la negociación de regímenes comerciales liberados más amplios, si admitimos que las negociaciones entre un número reducido de grandes bloques son más sencillas que aquéllas en las que intervienen muchos gobiernos nacionales individuales. Sin duda alguna, resulta interesante imaginar a Japón invitando a Asia oriental y a los países de la ASEAN a una reunión cumbre con el bloque de América del Norte (o incluso del hemisferio occidental), junto con la Comunidad Económica Europea. Obsérvese el potencial que ofrece este panorama para una rápida liberación comercial, en contraste con el avance dolorosamente lento que ha tenido el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En resumen, la integración nacional puede constituir la plataforma para una integración total de la economía mundial.

Sin embargo, el establecimiento de bloques regionales "herméticos" puede producir un efecto contrario, dado que existe el riesgo de que los mercados comunes atrapen a los países en una actitud proteccionista frente al resto de la economía mundial. Por lo general, la unión aduanera de los mercados comunes es un

elemento importante de la uniformidad política y, sin embargo, puede también representar un obstáculo a los esfuerzos que hacen uno o más países por reducir los aranceles impuestos a las naciones que están fuera de la unión aduanera. Este hecho podría explicar la razón por la cual los economistas del Banco Mundial que trabajan con Centroamérica desaprueban las iniciativas tendientes a revitalizar el Mercado Común Centroamericano. Al parecer, piensan que si un país de esta región, como Costa Rica, está dispuesto a reducir radicalmente los aranceles, entonces no debe ser constreñido por un acuerdo que busca mantener los aranceles del resto de los países centroamericanos. El temor radica en que sean los gobiernos orientados hacia el proteccionismo los que limiten a aquellos que apoyan la liberación, y no, como esperan los más optimistas, que sean los países liberales los que dirijan al resto hacia un comercio mundial más libre.

Por tanto, la pregunta que se debe plantear respecto al proceso de integración regional es si éste promueve un terreno más saludable para una integración plena o, por el contrario, favorece la agrupación defensiva de regiones aisladas.

#### LA POSIBLE FORMACIÓN DE BLOQUES COMO REACCIÓN FRENTE A LOS ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA

Un aspecto que resulta de suma importancia analizar es si el movimiento hacia una zona de libre comercio en América del Norte (y quizás hacia otros países selectos de América Latina) provocará o acelerará la conformación de otros bloques, y si los miembros del bloque de América del Norte se encontrarán en una posición de desventaja para poder persuadir o presionar a los países que participan en iniciativas en las que los primeros deseen tomar parte. Y no es remoto que esto ocurra. Tan solo en el mes de abril de 1991, el gobierno de Estados Unidos adoptó la extraña postura oficial de cuestionar la legitimidad y legalidad de los esfuerzos de Japón por forjar un acuerdo de libre comercio con los países de la ASEAN. Ahora bien, considerando las iniciativas tomadas por Estados Unidos con relación a Canadá y México, sus objeciones a las iniciativas japonesas resultaban carentes de fundamento.

Periódicamente, los mercados comunes se han puesto de moda, y las experiencias resultantes han servido como ejemplo, lo cual ha

desempeñado un papel tan importante como las virtudes y defectos reales del propio concepto, dentro de cada escenario. Así, los esfuerzos iniciales de América Latina surgieron al conocerse las primeras iniciativas de Europa occidental. Y cuando, hace algunos años, Europa 1992 empezó a recibir publicidad mundial, surgieron múltiples iniciativas, como la del Mercado Común del Mahgreb Mayor.

Esto da lugar a una interesante e importante pregunta: ¿acaso es razonable que se conformen, de manera "reactiva", bloques comerciales regionales, como un eco de las acciones tomadas por otros países, o es una mimesis imprudente?

Dado que ya antes rechazamos la afirmación de que los mercados comunes son siempre buenos o siempre malos, esta pregunta no se puede responder sin hablar de casos específicos. No obstante, existe un aspecto de la lógica de negociación que justifica ampliamente el intento de una nación de establecer un mercado común cuando ésta ha quedado fuera de otro: al excluir los países del bloque reactivo a aquéllos del primer bloque, ello puede provocar que los miembros del primero derriben o amplíen sus fronteras. Y esto implica que los agrupamientos defensivos de mercados comunes tiendan probablemente a aplicar elevados aranceles, como parte de la represalia.

Pero, cualesquiera que sean las consecuencias que genere la negociación de otras iniciativas para la integración de un mercado común, resulta razonable formular la hipótesis de que la conformación defensiva de pequeños mercados comunes, aunque no logre irrumpir o tener acceso a los bloques regionales que provocaron dicha reacción, sí representa una amenaza de retroceso que aleja la posibilidad de un libre comercio global.

Es posible llegar a abusar de estos bloques comerciales, utilizándolos como escudos contra las importaciones provenientes de países que no pertenecen al bloque, lo cual resulta en perjuicio económico de las personas que se hallan dentro y fuera del mismo. También pueden servir como excusa para que los miembros del bloque mantengan políticas económicas injustificables. E incluso, pueden socavar los mecanismos de reducción de aranceles ya existentes, como en el caso del GATT.

## IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE SOBRE OTROS PAÍSES Y POSIBLES REACCIONES DE LA REGIÓN NORTEAMERICANA

Existen otras tres premisas que fundamentan mi análisis sobre la forma en que el impacto económico negativo de la integración de América del Norte puede obstaculizar los acuerdos existentes u obstruir su progreso, especialmente en América Latina. En primer lugar, la adopción de medidas comerciales especiales para los países que no son miembros amenazaría la coherencia y el funcionamiento de los acuerdos de integración. Las múltiples concesiones comerciales que Estados Unidos mantiene actualmente no han ejercido un fuerte impacto sobre Canadá, ya que sus productos no compiten mucho con los de América Latina; pero, en el caso de México, la situación es muy distinta. En segundo lugar, el hacer concesiones comerciales será, probablemente, la forma en que Estados Unidos, y quizá también México, respondan al daño económico ocasionado por la desviación comercial que generará la zona comercial norteamericana. En tercer lugar, estas medidas comerciales no resultarán igualmente atractivas para los tres miembros de la zona de América del Norte y, por lo tanto, será difícil adoptar medidas comunes.

Sin duda, el libre comercio entre México y sus vecinos del norte excluirá a varios países centroamericanos y del Caribe de los mercados lucrativos de Estados Unidos y Canadá. La desviación comercial no se puede calcular fácilmente, ya que ésta depende de si los acuerdos del mercado común contemplan simplemente diferenciales arancelarios a los países externos, o si también incluyen barreras no arancelarias, lo cual resultaría en una exclusión aún mayor.

Ahora, la pregunta que surge es: ¿qué harán Estados Unidos y México con respecto a los trastornos económicos y al desorden político que a menudo los acompaña, mismos que serán generados por la reducción de las oportunidades comerciales? Tanto Estados Unidos, a una escala casi mundial, como México, a escala regional, han vinculado el apoyo económico con los objetivos geopolíticos. ¿Qué sucederá, entonces, si las volátiles naciones centroamericanas o República Dominicana, Haití, Jamaica u otros países del Caribe sufren trastornos, después de haber sido alentados por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe?

La respuesta que tradicionalmente ha ofrecido Estados Unidos, además de una posible y abierta intervención, ha sido la ayuda externa. Pero, dado el creciente escepticismo que existe dentro del país con respecto a dicha ayuda, en el contexto de su déficit presupuestario, y las tentadoras solicitudes de que la ayuda estadounidense se canalice a Europa oriental, resulta menos probable que ésta siga siendo la respuesta principal. Es muy significativo el hecho de que la Iniciativa para las Américas, de 1990, haya colocado el mejoramiento de las relaciones comerciales muy por arriba del ofrecimiento de ayuda; y el contraste entre ésta y la Alianza para el Progreso no podría ser más evidente. No obstante, parece existir una contradicción fundamental o, por lo menos, una ambivalencia en la postura del gobierno de Estados Unidos con respecto al comercio como política económica e iniciativa de bloques comerciales. En tanto que la Iniciativa para las Américas articula una zona de libre comercio en el hemisferio occidental, considerada ésta como una etapa final deseable, el punto de vista del gobierno estadounidense sostiene al parecer que las propuestas deben realizarse individualmente, con cada país, dando prioridad a aquellos que han efectuado reformas políticas y que presentan un clima abierto para la inversión y un alto potencial de importación y exportación. De esta manera, únicamente Chile, además de México, resulta ser un candidato obvio, en tanto que algunos otros países, como Colombia, Costa Rica y Ecuador, se aproximan a los requisitos. Sin embargo, la probable lista de candidatos para obtener concesiones comerciales, como una forma de asistencia económica, está integrada de manera casi del todo diferente.

En cuanto a México, su respuesta tradicional para el mejoramiento de las condiciones económicas de otros países de la región ha sido, asimismo, la de proporcionar ayuda, aunque más a menudo en especie que en efectivo. Un buen ejemplo de ello es el subsidio petrolero conjunto de México y Venezuela para Centroamérica. No obstante, México también puede hallarse menos dispuesto a continuar con su política económica tradicional, tanto por el costo que significa la ayuda extranjera como, quizá, por las restricciones sobre el comercio subsidiado que impongan los acuerdos de integración de América del Norte.

Una implicación de esto es que las concesiones comerciales se han convertido ya en un instrumento de política económica y quizá cobren mayor importancia en el curso de los próximos años. Di-

chas concesiones representan una amenaza para la unión aduanera, en un acuerdo de mercado común, a menos que todos los miembros otorguen las mismas concesiones a los mismos países externos. Y, a la fecha, lo último no es muy probable para el caso de Canadá, México y Estados Unidos, pues las tres naciones tienen objetivos y prioridades geopolíticas muy diferentes. Es difícil imaginar a México aplicando cuotas azucareras, con precios superiores a los del mercado, a los países centroamericanos y del Caribe, como lo ha hecho Estados Unidos desde principios de la década de los sesenta.

Este panorama nos lleva a la conclusión de que un arreglo para un mercado común norteamericano puede ser intrínsecamente inestable, a menos que se dé un movimiento hacia la incorporación de otros países, especialmente de aquellos que, para las naciones miembro, tienen una prioridad geopolítica.

Y esto último, a su vez, da lugar a otras dos preguntas: primero, ¿qué tan difícil será evitar que los gobiernos que ya están dentro del acuerdo del mercado común acepten a otros miembros? Segundo, ¿qué tan difícil será que otros países tengan la disposición y posibilidad de unirse a un acuerdo expansivo? Estas preguntas se pueden plantear dentro del contexto de un acuerdo del hemisferio occidental, pero la misma lógica se podría aplicar a los países que no se hallan en él.

#### DISPOSICIÓN PARA AMPLIAR EL ARREGLO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

El paso de un acuerdo de libre comercio entre dos países a otro que incluya a varios miembros requiere de atravesar por etapas intermedias, en las cuales el número de gobiernos negociantes influye de manera importante sobre la probabilidad de llegar a un arreglo que incorpore nuevos miembros. La creación de un acuerdo amplio en una negociación gigantesca nunca ha funcionado, como lo demuestra la fallida Organización de Comercio Internacional que se formó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, debemos preguntarnos si los mercados comunes de dos, tres, cuatro o más países plantean problemas especiales para su crecimiento.

Quizás a esta pregunta podría aplicarse la lógica de la teoría de

juego de alto nivel, pero yo presento simplemente dos hipótesis intuitivas.

Primero, cuando el número de miembros es relativamente bajo, resulta más probable que cada uno de los gobiernos participantes espere tener mayor voz en cuanto a la decisión de quién puede unirse, y existirá una gran tendencia ya sea a imponer condiciones estrictas o bien a aplicar el derecho de veto. Por el contrario, si ya existen más miembros dentro del acuerdo, entonces cada gobierno estará más consciente de que sus intereses deben adaptarse y ajustarse a los de muchos otros países miembro y, por lo tanto, quizá sea menor la tendencia a obstaculizar la entrada de otras naciones o a exigir requisitos de ingreso muy difíciles. (Debo confesar que no sé con certeza si esto puede ser sustentado por la lógica de negociación o si se trata, solamente, de una proyección del comportamiento psicológico individual en el nivel internacional.)

Segundo, hasta cierto punto, en la medida en que aumenta el número de participantes en una negociación, ésta se vuelve más compleja y eleva la posibilidad de llegar a un atolladero. Sin embargo, al reunirse un determinado número de participantes, y con la conciencia de los peligros que implica tal complejidad, se conforma un mecanismo de negociación y se obtienen posiciones uniformes y criterios de ingreso, así como otros dispositivos de simplificación que, de nuevo, reducen el riesgo de que se empantanen las negociaciones relativas a la incorporación de nuevos miembros. El GATT parece demostrar claramente dicha dinámica. Esta hipótesis no es incompatible con mi anterior afirmación de que un acuerdo de libre comercio global puede ser más sencillo si en él intervienen sólo unos cuantos macrobloques, que si está integrado por muchos países y pequeños agrupamientos. Existe una diferencia sumamente importante entre lo que es el proceso para incorporar países a un acuerdo de zona de libre comercio ya existente y el proceso para establecer dicho acuerdo.

Así pues, y en el caso de que estas hipótesis fueran acertadas, entonces quizá la etapa más peligrosa en la expansión de un mercado común sea cuando unos cuantos países (situación que se daría, por ejemplo, con el tratado de las tres naciones de América del Norte) tienen que analizar, de manera conjunta, la incorporación de más miembros. De acuerdo con la reciente experiencia, la existencia del ALC entre Estados Unidos y Canadá complicará la negociación para establecer el libre comercio con México,

y es muy probable que resulte aún más difícil que los tres países lleguen a convenir en los términos con respecto a un cuarto miembro. Aparentemente, sería México quien tendría más motivos para inquietarse por la incorporación de otros países latinoamericanos, dado que esto podría debilitar la ventaja que tiene respecto al costo de la mano de obra, así como aumentar la competencia en productos agrícolas tropicales.

Una vez más, si dichas hipótesis están en lo correcto y los acuerdos de libre comercio entre tres o más miembros son aquellos que presentan las mayores dificultades para su expansión, entonces quizá la muy criticada estrategia de “centro y radios” (*hub-and-spoke*),<sup>3</sup> que consiste en que Estados Unidos primero firme acuerdos más o menos bilaterales de libre comercio con diversos países, los cuales, después, tendrían la opción de llegar a acuerdos con los otros “radios”, aunque bajo la fuerte presión de un tajante racionamiento económico, constituye una aplicación constructiva de la hegemonía económica de esta nación.

Una obvia e importante preocupación es evitar que Estados Unidos abarque una porción desproporcionada de los beneficios. Muchas de estas perspectivas y análisis destacan la importancia de que exista un mecanismo similar a un “GATT regional”, que brinde un marco para facilitar la incorporación de más países a los acuerdos de mercados comunes, ya sea propiciando los acuerdos bilaterales entre naciones que no sean Estados Unidos o intentando una más amplia expansión simultánea.

#### DISPOSICIÓN Y CAPACIDAD DE RESPUESTA A LAS PROPUESTAS DE EXPANSIÓN

Si lo que nos preocupa son las repercusiones que puede tener el que ciertos países no quieran o no puedan formar parte de los acuerdos de integración regional, entonces debemos preguntarnos cuáles son las características que pueden evitar que dichos países ingresen en los mercados comunes.

La hipótesis más inquietante, pero más factible, es que *serán los países que presentan los más graves problemas económicos y*

<sup>3</sup> Véase, respecto a este concepto, la nota 3 del artículo de Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, en este mismo volumen.

*sociopolíticos los que tendrán mayores dificultades para adecuar sus políticas a fin de calificar para el ingreso.* Para que los principales sectores económicos se expongan al riesgo que implica la liberación, es necesario que exista un mínimo de seguridad social y cívica. Las reformas políticas que se requiere hacer para que las políticas de un país se ajusten a las de otras naciones se vuelven aún más difíciles cuando la economía está deprimida y existen fuertes conflictos políticos. La búsqueda y creación de rentas es, a menudo, resultado de altos niveles de riesgo, dado que éstas disminuyen el peligro para los actores económicos, al garantizarles una corriente de beneficios, aunque ésta no sea la óptima. Y no sólo se necesita una reforma comercial, sino también un "régimen abierto de inversión". Por último, son los países con las economías más dinámicas los que reciben las propuestas para llegar a arreglos de liberación comercial.

De esta manera, sería posible que aquellas áreas que son motivo de particular preocupación en lo referente a la estabilidad regional, sean excluidas. Tal es el caso de Centroamérica, la cual quizá carece de la base económica para calificar, o bien de Perú, Brasil y Argentina, que también están en tela de juicio. Asimismo, resulta obvio que el hecho de que varios de estos países sean importantes deudores haría aún más complejas las consecuencias de que llegaran a ser excluidos. Y ésta es otra dinámica fundamental que debe ser cuidadosamente analizada.

Para finalizar con una nota optimista, me gustaría señalar que el desarrollo un tanto desalentador de los mercados comunes resulta engañoso como indicador del futuro de las actuales iniciativas. Primero, porque en lo que se refiere a aquellos acuerdos de mercado común que fueron establecidos con éxito pero no dieron los resultados económicos esperados, como es el caso del grupo del Pacto Andino, debemos distinguir entre mercados comunes "liberales" y mercados comunes "intervencionistas". El hecho de que los acuerdos del Pacto Andino aspiraran a ubicar las industrias en toda la región, sobre una base administrada más que competitiva, y que pretendieran tener un control estricto de la inversión extranjera, hace que su función sea completamente distinta a la de las actuales iniciativas liberales. Segundo, porque al analizar los acuerdos de mercado común que funcionaron durante un periodo determinado y luego se derrumbaron, vemos condiciones que no tienen relación alguna con las actuales iniciativas. Así, el Mercado

Común Centroamericano, que a menudo se toma como un ejemplo de “ascenso y caída”, perdió terreno, principalmente, a causa de las guerras en la región y al déficit de divisas, que llevó a la caída del Banco de Pagos Centroamericano.<sup>4</sup>

De hecho, las iniciativas de mercados comunes liberales son relativamente recientes, y su éxito o fracaso de ninguna manera está predeterminado. Siempre y cuando comprendamos que el alcance de los impactos y las reacciones supera con mucho las fronteras de los países directamente involucrados en la negociación, seremos capaces de proponer diseños que eleven las probabilidades de alcanzar el éxito.

<sup>4</sup> P. Brock, “Currency Convertibility, the Central American Clearing House, and the Revitalization of International Trade in the Central American Common Market”, en W. Ascher y A. Hubbard, comps., *Central American Recovery and Development: Task Force Report*, Durham, Duke University Press, 1989.



## CENTROAMÉRICA: LA INTEGRACIÓN INTERRUMPIDA

RENÉ HERRERA ZÚNIGA  
*El Colegio de México*

En la década de los sesenta, los países centroamericanos vivieron una etapa de optimismo sobre el destino de su integración en el nivel regional. Diez años previos de acuerdos bilaterales sobre libre comercio y cooperación dieron al Tratado General de Integración Económica, de diciembre de 1960, un comienzo sólido y prometedor.<sup>1</sup>

Los primeros años de vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana vieron un espectacular crecimiento del comercio intrazonal y alentaron la idea de que el proceso era irreversible.<sup>2</sup>

Ese ambiente de optimismo contribuyó a que se apagarán las voces que antes clamaban por un proceso de mayor equilibrio en las relaciones entre los países del área.<sup>3</sup> Era tal el optimismo que se negaba la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo que no descansara en la integración regional.

Muchos han sido los discursos sobre cómo pudo entrar en crisis un proyecto lleno de éxitos visibles, que había alcanzado altos niveles de organización institucional. Si bien los términos integracionistas se volvieron parte del lenguaje ordinario entre los

<sup>1</sup> Enrique Delgado, *Evolución del mercado común centroamericano y desarrollo equilibrado*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA)/SIECA/ECID, 1981.

<sup>2</sup> Véase *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, BID/INTAL, 1972.

<sup>3</sup> Secretaría de Integración Económica Centroamericana, *Perspectivas que ofrecen los procesos de integración en América Latina a los países de menor dimensión económica en la región*, Buenos Aires, octubre de 1973.

centroamericanos, la integración chocó al entrar en las historias nacionales. Por un lado, y debido a las circunstancias políticas de la época, la integración no tuvo un discurso político más allá del desarrollista que los economistas impulsaron por medio de organismos especializados. No se discutió el impacto que la integración tendría en los sistemas e instituciones políticas y en la organización de la sociedad. Los temas políticos fueron evadidos y, en algunos casos, los gobiernos abiertamente negaron la influencia de la integración en la formulación de sus planes nacionales de largo plazo. Las estrategias nacionales siguieron el curso de los acontecimientos locales e hicieron de éstos la fuente de la actuación gubernamental frente a los vecinos.<sup>4</sup>

Lo anterior merece una explicación más amplia. Los centroamericanos alentaron la integración como asunto económico, pero lo hicieron impulsando simultáneamente valores e intereses locales que, al final, torpedearon al proyecto global. Empecinados en separar lo económico de lo político, los gobiernos tuvieron éxito en hacer crecer las economías, pero fracasaron en su tarea de asimilar ese cambio en las estructuras políticas. Confiaron demasiado en la economía como puntal en la defensa ideológica que les imponía el triunfo de la Revolución cubana.

El éxito económico significó una importante pluralización social cuya expresión política fue vetada y obstaculizada por los gobiernos. Los temores de que el aliento revolucionario castrista aprovechara los cambios políticos y fomentara una escalada ideológica en la región amarraron los cambios posibles. Así, dos problemas generales atentaron contra la supuesta irreversibilidad del proyecto: acentuada vocación localista en el manejo del proyecto y excesivo amarre de las estructuras políticas nacionales. El primero de esos problemas condujo a la guerra entre El Salvador y Honduras, de 1969, y el segundo de ellos llevó a que dos de los países que más crecieron económicamente bajo la integración fuesen los que enfrentaban más problemas políticos (Nicaragua y El Salvador).

Aun dentro de las esferas oficiales y especializadas de la integración se decía que había temas no abordados que a la larga provocarían conflictos desfavorables a la irreversibilidad del pro-

<sup>4</sup> Gary Wyna, *Politics and Planners. Economics Development Policy in Central America*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1972.

yecto. Estos temas, que continúan en la punta de los conflictos actuales, se referían a la distribución desigual de la población en el territorio centroamericano, a la debilidad política del sector público y a la ausencia de discusión sobre los impactos sociales del crecimiento integrado. En suma, que el proyecto lo era más del Estado que de la sociedad. Pero de un Estado débil.

En el nivel de indicadores generales, el proyecto integracionista ha tenido en su favor el hecho de que son países con pocas diferencias en los niveles de desarrollo, con dimensiones territoriales favorables a su tamaño de población (excepto El Salvador), con una disponibilidad de tierras agrícolas para la producción de exportación y con una incipiente industrialización susceptible de ampliación.

La carencia de contrastes fuertes entre los cinco países dejaba abierta la posibilidad de un desarrollo equilibrado dentro de un esquema de integración. La confianza en esta similitud, sin embargo, dejó de lado la aplicación preventiva de medidas para corregir las disparidades en los grados de desarrollo original. La modernización general de la economía y la sociedad centroamericana sólo fue advertida en su lógica económica, mas no en su lógica política.

Hay abundantes datos sobre los beneficios obtenidos con la intensificación del comercio entre los países del área y de los efectos que éste ha tenido sobre los cambios en la producción y formación de capital que pueden observarse a lo largo del periodo formativo y de desarrollo del mismo programa. El incremento del comercio influyó en la estructura de producción y dejó de ser una variable dependiente del cambio de estructuras.<sup>5</sup>

No hay duda de que el comercio, dentro de un esquema integrado, impactó favorablemente los niveles de empleo, los ahorros en divisas extranjeras, las estructuras de producción y una mayor participación y beligerancia de los grupos empresariales. En términos concretos, los beneficios estimados en el estudio de William Cline<sup>6</sup> revelan que, entre 1960 y 1972, los países centroamericanos obtuvieron como beneficio un monto de 3 000 millones de dólares, que bien justifican los esfuerzos realizados. Además de esas ganancias, que guardan una relación adicional con los montos y com-

<sup>5</sup> Véanse los materiales del seminario sobre "Costos y beneficios de la integración", UNCTAD/SIECA, Guatemala, diciembre de 1973.

<sup>6</sup> William Cline, *Central America Integration*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1978.

posición del comercio interregional, existen otros beneficios institucionales, como el incremento de la capacidad de coordinación entre los Estados del área.

Vista en tal perspectiva, la experiencia centroamericana constituyó un éxito. Vista desde una perspectiva histórica política, la integración chocó con las visiones localistas sobre el desequilibrio del desarrollo integrado. Viejos problemas de rivalidades y soberanías encontradas aparecían una y otra vez en los momentos de negociación para dar giros al proyecto de integración. La carencia de explicaciones políticas que racionalizaran la desigualdad original (1960) y los resultados desiguales (1969), luego de que el proyecto avanzó, arrastró el proceso a una polarización que se expresó en el conflicto hondureño-salvadoreño, iniciado el 14 de julio de 1969. Una revisión detallada de las actas del Consejo Económico Centroamericano durante 1968 y 1969 revela el grado de polarización entre Honduras y Nicaragua, por un lado, y entre los otros tres países del área, por el otro. Sujetos a una competencia autodestructiva, los países no pudieron racionalizar y exponer ante la opinión pública los costos y los beneficios de estar dentro de un esquema integrado.<sup>7</sup> Por el contrario, y actuando más en función de dificultades políticas internas, los gobiernos de Nicaragua y Honduras alentaron, frente a los otros países, sentimientos localistas que afectaban las soluciones institucionales a los conflictos económicos. En 1969 se agotó la etapa de rápido crecimiento del proyecto integracionista y el esfuerzo de desarrollo integrado más exitoso de América Latina había quedado anulado. La idea generalizada de que había una sucesión ininterrumpida de etapas hacia un mercado común se desplomó estrepitosamente. No había una tendencia a avanzar automáticamente de una etapa a otra.

Para el análisis actual es relevante tomar en consideración la experiencia centroamericana. Es claro que las propuestas integracionistas de hoy se dan bajo condiciones diferentes. México-Estados Unidos-Canadá, Europa y el cono sur ofrecen expectativas diferentes, aun cuando no del todo diferentes, como veremos más adelante.

<sup>7</sup> Véase el Acta núm. 25 (incluida en los anexos) del Consejo Económico Centroamericano, citado por Delgado, *op. cit.*, pp. 115-120.

## LA CRISIS DE LOS SETENTA Y LA INCERTIDUMBRE DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN

La crisis centroamericana de los años ochenta es una crisis política derivada de la modernización impulsada por el crecimiento económico integrado de las décadas anteriores. Los gobiernos no pudieron asimilar las presiones de la población, cada vez más diferenciada y más diversificada en sus intereses de participación política, ni pudieron enfrentar las presiones derivadas de la economía internacional. La pluralización social generada en el crecimiento económico de la posguerra rebasó la capacidad política de los gobiernos centroamericanos para abrir canales de competencia política que mitigaran las presiones sociales. El alto grado de fragmentación de los grupos que buscaban participación y la carencia de tradiciones para la organización política de intereses diferenciados dejó en manos de grupos armados con la bandera revolucionaria la tarea de formar y conducir coaliciones contra el sistema establecido.

Una coincidencia de conflictos provocó la ruptura violenta del sistema en Nicaragua, la desestabilización profunda del régimen salvadoreño y una amenaza de ruptura en Guatemala. A Honduras y Costa Rica, metidos en el escenario de la crisis, les tocó el flujo masivo de refugiados, la suspensión de las relaciones económicas normales y los riesgos de una participación directa en los conflictos.

Han pasado diez años de conflictos sin que las soluciones adoptadas para rebasarlos definan un horizonte cierto de estabilidad y recuperación económica.

El trasfondo actual de la situación en Centroamérica son las dos grandes conmociones que sufre el mundo: el fin de la guerra fría y el reordenamiento de la economía internacional bajo esquemas de integración regionales. Visto de una manera sencilla, parecería ser un ambiente externo ideal para que la región centroamericana alcance estabilidad política y recuperación económica en plazos relativamente cortos.<sup>8</sup>

Mi argumento es que hay una distancia muy grande entre las condiciones favorables externas y las posibilidades internas de hacer uso de ellas.

<sup>8</sup> Véase el material de la "Conferencia de cooperación entre socios desiguales", Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, D. F., 26 a 29 de noviembre de 1990, en especial las exposiciones y comentarios de Víctor L. Urquidí y Douglas Chalmers.

Las experiencias de transición política en otros países se dan con más éxito, por un lado, porque ocurren en momentos en que las guerras o conflictos internos han quedado más lejos del inicio de la transición y, por otro, cuando las condiciones económicas no son extremadamente malas o extrañas al comportamiento histórico. En el cono sur, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay pueden ligar transición política y recuperación económica en una sola estrategia de desarrollo político y económico. La integración adoptada por ellos para enfrentar soluciones comunes en áreas sectoriales es una salida viable para mantener viva esa ligazón entre transición política y desarrollo económico. En Centroamérica, a mi juicio, ése no es el caso. La transición política apenas comienza en Nicaragua, se sostiene con dificultades en El Salvador y sufre su primera prueba en la primera sucesión entre civiles en Guatemala. En cada país, la transición guarda particularidades que no logran todavía rasgos de homogeneidad regional favorables a una reconstrucción rápida de los mecanismos de integración regional. El paso de un momento político a otro es largo y difícil, en el cual la economía tiene menos influencia de lo que creemos y quisiéramos. Centroamérica vive todavía tiempos políticos.

#### PERSPECTIVAS DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA POR LA VÍA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

Las perspectivas no son buenas por ahora. La sugerencia de aplicar creatividad en una nueva política de reactivación y desarrollo para Centroamérica<sup>9</sup> es válida y conveniente pero todavía inoportuna.

Para que Centroamérica pueda realizar políticas que aprovechen el ambiente externo debe primero amarrar bien los cambios de transición de un momento de intensa polarización y conflicto a uno de institucionalización del sistema político. Víctor L. Urquidí señalaba que debían hacerse las dos tareas al mismo tiempo, la de transición política hacia la estabilidad institucional y la de recuperación económica.<sup>10</sup> En una óptica ideal ello sería lo justo y lo

<sup>9</sup> Gert Rosenthal, "Fundamentos de una nueva política de reactivación y desarrollo para Centroamérica", en *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, núm. 34, Tegucigalpa, BCIE, 1986, pp. 61-74.

<sup>10</sup> Víctor L. Urquidí, exposiciones y comentarios suyos en la "Conferencia de cooperación entre socios desiguales", *op. cit.*

correcto, pero los imperativos del crecimiento económico están bloqueados aún por las realidades políticas. Al menos dos de los países clave de Centroamérica, a saber, Nicaragua y El Salvador, están todavía imposibilitados de emprender programas de recuperación nacional. La crisis económica de Nicaragua no es más dramática que su crisis política. El sistema productivo está desarticulado y la capacidad de maniobra de la política económica es casi nula. Políticamente, los sandinistas retienen el poder a cambio de darle a la señora Chamorro la ilusión de gobernar. Mientras en política es un gobierno bajo custodia sandinista, en política económica los habitantes sólo advierten que nada ha cambiado. El ingreso por habitante se conserva, como en el sandinismo, en los niveles de hace treinta años.<sup>11</sup> La economía nicaragüense no es más una economía nacional y sus dimensiones inflacionarias son inusitadas en la esfera mundial. La incertidumbre desalienta la producción y no se advierten indicios favorables en la situación económica.<sup>12</sup>

En El Salvador, la confrontación bélica aún crea incertidumbre en los agentes económicos y sigue influyendo en la definición y ejecución de la política económica. En términos por habitante, el PIB descendió en 1989 a un nivel 26% inferior al de 1978, y más bajo que el de un cuarto de siglo atrás.<sup>13</sup>

Durante toda la última década, la economía salvadoreña estuvo sometida a los severos estrangulamientos de un clima de tensiones políticas y de confrontación armada.

La idea de revivir el mercado común es aceptada por la generalidad de los empresarios, gobiernos y productores agrícolas, en función de necesidades inmediatas; sin embargo, no saben cómo hacerlo en un esquema de largo plazo aceptado por todos.<sup>14</sup>

La idea de la reestructuración del mercado común es asociada en los círculos industriales y comerciales al restablecimiento del libre comercio. Sólo que ello enfrentará nuevamente a los países que han sufrido más la crisis de los ochenta con los menos afectados. Ya Nicaragua y El Salvador tienen razones suficientes para pedir tratamiento preferencial por cierto tiempo. Y Honduras ha

<sup>11</sup> CEPAL, *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración*, México, 7 de septiembre de 1989, p. 27.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>14</sup> *Centroamérica: algunos problemas de la integración económica; opiniones de empresarios*, México, 4 de julio de 1990.

afirmado que deja claro desde ahora que no estaría dispuesto a regresar al libre comercio irrestricto, por lo que pedirá un tratamiento preferencial o algún mecanismo que compense sus desventajas en el mercado común.<sup>15</sup>

Costa Rica ha advertido que, debido a sus ventajas en los ajustes estructurales realizados, tendrá una mejor posición competitiva que los demás países, por lo que prevé que éstos tratarán de poner restricciones con el pretexto de defender sus balanzas de pagos.<sup>16</sup>

Para Guatemala, la restructuración debe ser realizada en un esquema sencillo, nada sofisticado, en el que prevalezcan los acuerdos interempresariales sobre las trabas burocráticas gubernamentales.<sup>17</sup>

En suma, hay una expresada disposición de reactivar el mercado común, pero están reapareciendo los viejos egoísmos nacionales amparados hoy en las circunstancias dramáticas de las crisis nacionales. En el fondo, el problema actual del mercado común es político, y también es político el principal obstáculo a la restructuración del mercado común. Pero, al mismo tiempo, los empresarios que sobreviven a la crisis, luego de lo que llamaron "el crecimiento de la mortalidad industrial", tienden a aglutinarse alrededor de la idea de que "los que han acabado con el mercado común han sido los gobiernos o sus bancos centrales".<sup>18</sup>

Las principales restricciones al intercambio comercial son de tipo cambiario, por lo que los bancos centrales han reforzado su presencia. Para el sector privado, los bancos centrales entorpecen el comercio y los acuerdos interempresariales.

En su exposición ante los presidentes centroamericanos en Esquipulas, Guatemala, la Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica (Fecaica) manifestó que actualmente se aprovecha 55% de la capacidad industrial instalada.<sup>19</sup> El problema básico para fortalecer el comercio es el desorden monetario en el intercambio. Desde 1987, luego del Acuerdo de Tela (1987) entre El Salvador, Guatemala y Honduras, se han usado monedas naciona-

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 9 y 11.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>19</sup> Fecaica, exposición en la reunión de presidentes de Centroamérica, Esquipulas, Guatemala, 24 de mayo de 1986.

les, según convenios directos entre empresarios. Esto funciona más entre Guatemala y El Salvador, con mínima participación de los bancos centrales. "Los bancos centrales deben limitarse a ser observadores del comercio y sólo para levantar estadísticas del mismo."<sup>20</sup>

El comercio está bloqueado por el desarrollo cambiario. Guatemala, El Salvador y Costa Rica operan con una minicámara de compensación. Con Nicaragua se siguen vías diferentes: pago en dólares o trueque. Honduras, pese al Acuerdo de Tela de 1987, vive la incertidumbre de sus tipos de cambio, por lo que su comercio se complica y con ello su participación en el proceso de recuperación del mercado común.

No es difícil adivinar los problemas que repercutirían si estos países entablaran acuerdos con otros bloques regionales. La oferta mexicana de un acuerdo de libre comercio parece más bien una expresión de voluntad política que una verdadera propuesta económica. Las ventas centroamericanas a México representan sólo 1% de las importaciones totales de México y las exportaciones mexicanas a Centroamérica representan 1.5% de sus exportaciones totales.<sup>21</sup>

En general, todas las políticas para estabilizar la economía han fallado en relación al deseo de recuperación del mercado común. Los efectos en la región de los cambios de la economía internacional, sumados al agravamiento de las tensiones políticas regionales, no han dejado lugar al éxito de las políticas económicas.

Y ese intercambio no tiene posibilidad de ampliación significativa. El valor de la propuesta mexicana está en sugerir que por esa vía se pueden compatibilizar las políticas de desarrollo a fin de beneficiarse de los nuevos esquemas de integración norteamericana. Lo que México ofrecería por medio del comercio sería más bien una cooperación para que Centroamérica se reinserte en su propia tendencia integracionista, y mientras tanto recurrir a los acuerdos bilaterales, como el celebrado en Costa Rica.

<sup>20</sup> Véase memorándum de la Cámara de la Industria de Guatemala, a los directores de la Fecaica, 7 de septiembre de 1989.

<sup>21</sup> *La Jornada*, México, 4 de marzo de 1991.

## CENTROAMÉRICA Y LAS NUEVAS REALIDADES INTERNACIONALES

Los países del área centroamericana apenas están intentando un difícil y lento proceso de transición de gobiernos autoritarios militares a gobiernos civiles. Si bien el hecho electoral ha sido privilegiado como ruta de acción política para dicha transición, los resultados que ofrecen los nuevos gobiernos en términos de recuperación económica y gobernabilidad son precarios e inciertos. En Guatemala, El Salvador y Honduras, los primeros gobiernos civiles han sido sucedidos por gobiernos civiles; en Nicaragua se estrena un primer gobierno civil, luego de la guerra del periodo sandinista. En Costa Rica se reitera la vocación civilista, pero la economía resiente la situación de los países vecinos.

Las políticas económicas adoptadas por los nuevos gobiernos civiles siguen el mismo destino que el resto de las políticas gubernamentales: no logran rebasar los persistentes obstáculos del conflicto militar y social precedente. Los gobiernos, pese a su legitimidad electoral, no han demostrado capacidad para gestar una nueva manera de hacer política en la zona, lo suficientemente razonable como para promover la confianza en la recuperación económica. Los militares, de izquierda o de derecha, son aún un eje principal en la relación gobierno-sociedad. Los partidos políticos tradicionales están severamente fragmentados y las coaliciones construidas para fines electorales no sobreviven unificadas. En Centroamérica los militares constituyen todavía la fuerza principal para gobernar. El hecho electoral no ha sido una fuente suficiente de legitimidad para quienes, haciendo gobierno, intentan trasladar de manera completa y fiable el conflicto armado a la competencia política. En consecuencia, la debilidad gubernamental es trasladada a las políticas económicas.

¿A qué se debe la debilidad de los gobiernos civiles actuales? Aun cuando las escaladas ideológicas que impulsaron la confrontación armada en la región han dejado de ser válidas en el contexto internacional, las fuerzas locales que hicieron uso de ella en Centroamérica parecen estar ajenas a los cambios internacionales y persisten en considerar útiles las argumentaciones ideológicas del pasado. El desmoronamiento del bloque soviético y el consecuente desaliento de las ayudas internacionalistas provenientes de ese bloque a los movimientos revolucionarios en el Tercer Mundo no

parecen razón suficiente para el desactivamiento de las políticas revolucionarias. A pesar de que los hechos no confirman el optimismo y persistencia de las fuerzas que sustentan dichas políticas, éstas todavía retienen poderío para obstaculizar el proceso de reformas democráticas. La derrota electoral de los sandinistas, en 1990, y la incapacidad de la guerrilla salvadoreña para tomar el poder en su país, ese mismo año, reflejan la descomposición de sus proyectos ligados al socialismo. No obstante, esas fuerzas conservan el poder de obstrucción de las gestiones gubernamentales. Nada indica, sin embargo, que esa capacidad de obstrucción pueda prolongarse en el tiempo.

Independientemente de que, por un lado, los sandinistas puedan obstaculizar la gestión del gobierno de Violeta Chamorro, y de que, por otro, las guerrillas salvadoreñas puedan obstaculizar el ejercicio del gobierno de Adolfo Cristiani, es un hecho que se trata de proyectos revolucionarios con pocas probabilidades de éxito.

En Centroamérica, la economía sigue a la política. Las razones del agudo deterioro que ha habido en el desempeño económico de los países centroamericanos, durante la última década, no necesitan mucha explicación. Los cuadros anexos reflejan una información económica suficientemente clara como para entender la magnitud del deterioro social. Las dificultades para recuperar el terreno perdido, aprovechando la nueva onda expansiva de la democratización, siguen ancladas en un proceso de limitada capacidad de gobernabilidad. Mientras no se establezca un orden político básico y mínimo, es imposible la recuperación económica. Si los gobiernos civiles no logran fincar una capacidad mínima de gobernabilidad, es difícil pensar en la recuperación económica.

El caso más dramático de Centroamérica lo observamos en Nicaragua. Los sandinistas aún ocupan las posiciones clave del poder y tienen atado al nuevo gobierno, por la vía legislativa, en muchos campos fundamentales para las políticas relacionadas con la producción económica agropecuaria. Esto, aunado al carácter mismo de un gobierno sin habilidades políticas para ganar terreno al sandinismo, deja al país sumido en una grave situación de incertidumbre y desconfianza. La reaparición de la violencia armada es el resultado consecuente con esa situación de ingobernabilidad.

Las guerrillas salvadoreñas, por su parte, apuestan al descalabro gubernamental por la vía de bloquear el ejercicio de la autoridad legítima en ciertas regiones del país, sabotando la producción

y la confianza en la autoridad, en el nivel nacional. Las consecuencias son obvias: los gobiernos no logran estabilizarse y no hay políticas económicas viables y suficientemente estables como para generar confianza en los agentes de producción y en las organizaciones de ayuda y cooperación internacional. En este contexto local, las nuevas tendencias del orden internacional no encuentran todavía, al parecer, un lugar preciso.

Sin embargo, pese a ese panorama, en Centroamérica se ha iniciado un proceso de largo plazo, con visos de ser irreversible, hacia el descongestionamiento ideológico, el desarme de la competencia política y la recuperación económica. Sólo que es un proceso lento, difícil y cargado de incertidumbre. Es un proceso que apenas inicia la transición política a un orden nuevo, aún incierto. Mientras ese proceso toma consistencia, especialmente en Nicaragua y El Salvador, es de preverse una baja asistencia económica internacional, lo cual hará más lento y difícil el proceso de recuperación económica.

### MÉXICO FRENTE A LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA CENTROAMERICANA

El México que busca su modernidad mediante la formalización de su integración económica y comercial con Estados Unidos no es el México dispuesto a nuevas posiciones políticas en Centroamérica. Y sin embargo, Centroamérica sigue ahí, presentando situaciones que México advierte preocupantes para su seguridad e intereses nacionales. Como reacción a esa realidad, México esboza un interés comercial y económico de bajo perfil en su política hacia el área. Economías que apenas se tocan cuando muestran que no tienen mucho que hacer juntas. Históricamente separadas, las economías van hacia el mismo destino, pero no van juntas. Para vender y comprar en el mercado estadounidense, los centroamericanos no necesitan pasar por México, ni tienen razones para hacerlo. Y éste tiene poco que comprarles. El nivel de complementariedad es realmente bajo y los estímulos para que ello cambie son pocos. ¿Por qué se dice entonces, con frecuencia, que es importante para Centroamérica una cercanía con México, especialmente a la luz de los acuerdos de integración de México, Estados Unidos y Canadá?

En la difícil situación en que se encuentran los gobiernos cen-

troamericanos para diseñar y aplicar políticas económicas nacionales, el flamante discurso de la integración comercial y económica en la zona norteamericana parece atractivo y cómodo para vender ilusiones en el corto plazo. Los centroamericanos no saben hacia dónde ir y, por ahora, piensan ir a todas partes.

El problema básico para una asociación eficaz de intereses entre Centroamérica y México es aún el problema político local. Puede argumentarse que no hay posibilidades de estabilización política si no hay recuperación económica, pero en las condiciones actuales es un argumento de poco peso. La recuperación económica ayuda a la estabilización política, en la medida en que la política ha logrado un mínimo de consenso para arreglos institucionales básicos que permitan el funcionamiento de la economía. No es que la democracia se consolide primero, sino que se consolide la idea de que la estabilidad puede lograrse. En tanto las sociedades no se pongan de acuerdo en la necesidad de salir del atolladero político y militar, ninguna política destinada al crecimiento económico podrá funcionar. Lo primero que se necesita es un acuerdo político mínimo que incluya el reconocimiento de la autoridad gubernamental, como la autoridad nacional. El caso de Nicaragua es el más complicado, pues el sandinismo veta con su poder militar la acción legítima del gobierno civil y éste mismo niega la facultad del poder legislativo para ordenar legalmente las bases de la recuperación económica del país (el caso de las reformas a las leyes de propiedad es el más notorio). Un caso típico de vacío de autoridad nacional, pese al origen legítimo del gobierno civil.

En una revisión del estado que guardan las relaciones económicas y comerciales de México con Centroamérica, se encuentra que el primero ha optado por la vía preferente de los acuerdos parciales, acompañados de alientos a una relación más integrada en el futuro.<sup>22</sup> Salvo en el caso del petróleo, con el Acuerdo de San José, nada indica que las relaciones de los últimos años hayan sido diferentes. Los cinco programas impulsados por México en sus relaciones con Centroamérica no han generado durante los años de su aplicación una complementariedad de los procesos productivos agroalimentarios, ni han racionalizado las balanzas comerciales. La lista de estos programas es la siguiente:

<sup>22</sup> Blanca Lilia García López, "El comercio agropecuario y la integración de Centroamérica", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 1, México, enero de 1991, pp. 61-67.

a. *Acuerdos de alcance parcial.* Desde 1982 se suscriben en forma liberal y, mediante ellos, México otorga preferencias arancelarias sin reciprocidad, con rebajas de 50 a 70% del arancel normal. No obstante, el comercio bilateral no ha tenido aumentos importantes.<sup>23</sup>

b. *Programa de Cooperación Energética.* Se le conoce como Acuerdo de San José y fue iniciado en agosto de 1980 por México y Venezuela. Establece que 20% de la factura petrolera se destine al intercambio comercial. Las dificultades de pago han sido conocidas públicamente. En el mes de julio de 1991 se publicó el informe de la Comisión de Cooperación México-Centroamérica. En días recientes, México condonó la deuda nicaragüense por un monto de 1 000 millones de dólares,<sup>24</sup> y es poco sabido cuáles son los proyectos de desarrollo prioritarios que llevan adelante los gobiernos centroamericanos con el apoyo financiero de ese Acuerdo.

c. *Programa de Cooperación Financiera.* Desde 1984, cuando México suscribió un acuerdo de este tipo con el banco Centroamericano de Integración Económica, el país ha canalizado recursos derivados del financiamiento de largo plazo del Acuerdo de San José, para promover proyectos de desarrollo regional en los países centroamericanos, en un intento de incentivar las exportaciones mexicanas. En 1990, México firmó con el mismo banco un Convenio de Promoción de las Exportaciones Mexicanas, por el cual otorga créditos al banco por 20 millones de dólares para que, a su vez, éste financie exportaciones mexicanas al área.

d. *Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas.* Desde 1989, México otorga créditos a importadores mexicanos de productos centroamericanos, por medio del banco Nacional de Comercio Exterior. Con este programa, México proporciona apoyo a las dos caras del comercio exterior: las importaciones y las exportaciones. Sin embargo, el comercio no ha crecido y, en el mejor de los casos, los incrementos se notan sólo en Guatemala, país fronterizo con México.

En el mes de julio de 1991 fue publicado el informe de la Comisión de Cooperación México-Centroamérica. En este informe se observa una lista de proyectos específicos de cooperación científica, técnica y comercial, así como una recopilación de documentos que contienen los más diversos acuerdos a los que han llega-

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>24</sup> *Excélsior*, México, 10 de septiembre de 1991, p.1.

do México y Centroamérica.<sup>25</sup> En este informe pueden encontrarse los datos más variados de la relación México-Centroamérica.

Independientemente de la retórica y de los esfuerzos realizados hasta ahora, todo indica que el optimismo centroamericano y el limitado pragmatismo mexicano no producen una tendencia novedosa en las relaciones bilaterales de los últimos decenios. Las exportaciones mexicanas siguen ubicadas, en 1990, en 2% del total nacional y las importaciones procedentes de Centroamérica, en 1%.<sup>26</sup> De esas exportaciones, 65% corresponde al petróleo y el restante 35% a bienes intermedios (70%), bienes de consumo (19%) y bienes de capital (11%). México realiza 65% de su comercio agropecuario con Estados Unidos y 1% con Centroamérica. Para los países centroamericanos en su conjunto, el comercio agropecuario significa más de 50% de sus exportaciones al mundo.

Todo el panorama de las relaciones económicas y comerciales bilaterales se explica sin mucha dificultad. Lo que resulta aún bastante inexplicable es por qué México y Guatemala no pueden rebasar sus propios obstáculos para entablar un profundo programa de complementariedad productiva. La vecindad fronteriza facilita que la creciente demanda mexicana de alimentos pueda ser atendida no sólo por Estados Unidos sino también por Guatemala, y este último, siendo un productor importante de alimentos, podría inclinarse a explotar de manera eficiente la ventaja que ofrece la demanda mexicana. Quizá todo se deba al hecho, nada económico, de que en ambos países aún priva una estrategia de relaciones económico-comerciales subordinadas a criterios de seguridad nacional. El paso por los puestos fronterizos entre ambos países revela una actitud poco alentadora de una relación favorable al intercambio de mercancías y tránsito de personas. No hay duda de que la economía sigue a la política.

## CONCLUSIONES

Centroamérica tiene pocas posibilidades de reintegrarse en el corto plazo dentro de un esquema regional. En la crisis de la década se

<sup>25</sup> Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Documentos básicos de cooperación México-Centroamérica*, México, 1991. De la misma Comisión, véase *Inventario de acciones de cooperación*, tomo 1, México, D. F., 1991.

<sup>26</sup> García López, *op. cit.*, p. 63.

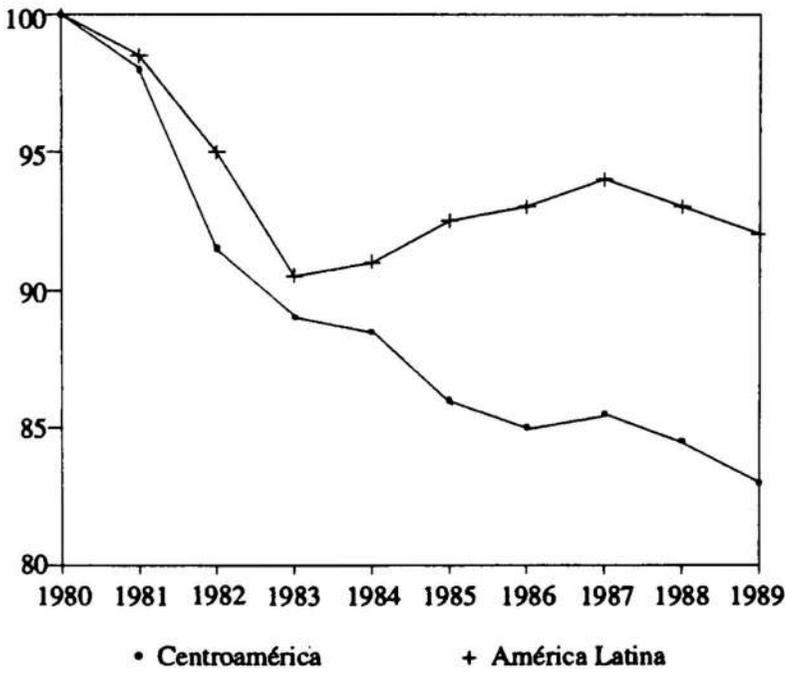
aflojaron y abandonaron los esfuerzos de equilibrar el desarrollo integrado, y hoy se han puesto en evidencia severas desigualdades entre los países. Aun cuando se reactivaran las negociaciones para reiniciar el proyecto integracionista, es claro que tres de los cinco países buscarán tratos preferenciales de manera que puedan ser compatibles los proyectos nacionales de reconstrucción y el proyecto de recuperación de toda la zona por la vía de la integración.

La idea del libre comercio es compartida, pero la aplicación de condiciones preferenciales para El Salvador, Nicaragua y Honduras complicaría el comercio regional y haría difícil que Centroamérica, como conjunto, se beneficiara de las actuales tendencias integracionistas de Norteamérica.

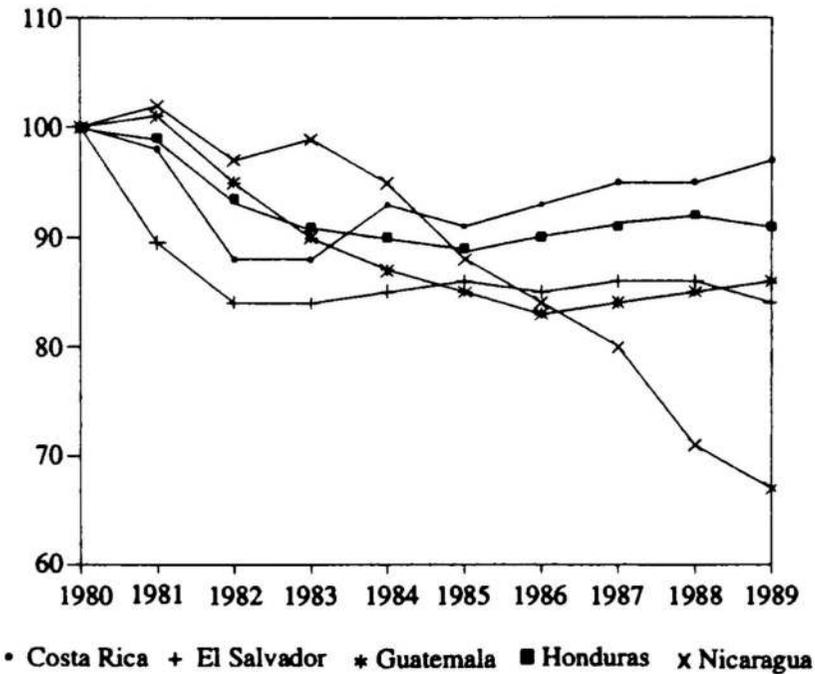
Las presiones que ejerce la inestabilidad política son mayores que las de la recuperación del mercado común. Los gobiernos están cambiando hacia una mayor homogeneidad en el liderazgo. Los cinco presidentes tienen una visión similar sobre la conveniencia de reactivar la integración, pero existe la tarea previa de consolidar la transición política, especialmente en Nicaragua y El Salvador. En esos dos países la presión para la recuperación de la economía sirve para hacer avanzar las políticas de reforma en el sistema político. En la medida que se logren consolidar las reformas en Nicaragua y El Salvador será posible la recuperación interna y de la zona. Mientras esos procesos de transición no logren avances en Nicaragua y El Salvador, la recuperación económica será difícil en lo interno y poco realista en el nivel regional. Aunque los cinco gobiernos son ahora más parecidos y tienen una amplia disponibilidad para compatibilizar sus políticas reformistas, es claro que no están en condiciones de dar atención prioritaria al proyecto de integración.

La integración será ahora la consecuencia más que la causa de esas políticas de reforma. En el pasado, la integración fue un proyecto que fortaleció las reformas internas. Los incentivos de un mercado regional eran tales que los gobiernos arriesgaron algunas de sus estructuras internas para beneficiarse del proyecto. Eran entonces países con rasgos de cierta estabilidad política y que compartían la urgencia de ver en el desarrollismo una opción alternativa a las amenazas revolucionarias derivadas del triunfo de Castro en Cuba.

**GRÁFICA 1**  
**PIB por habitante**



**GRÁFICA 2**  
**PIB por habitante**



CUADRO 1  
Centroamérica: Producto Interno Bruto

	<i>Tasas de crecimiento</i>									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	
<b>Variación real del PIB:</b>										
Centroamérica	0.7	-0.9	-4.1	0.1	2.2	0.3	1.7	3.3	2.0	
Costa Rica	0.7	-2.4	-7.3	2.7	7.9	0.9	5.3	5.1	3.8	
El Salvador	-9.0	-8.4	-5.7	0.5	2.3	1.8	0.5	2.7	0.5	
Guatemala	3.9	0.9	-3.4	-2.7	—	-0.6	0.3	3.1	3.5	
Honduras	2.8	1.5	-1.9	-0.3	2.8	3.2	3.1	4.2	3.8	
Nicaragua	4.5	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-8.0	
<b>Variación del PIB por habitante:</b>										
Centroamérica	-2.0	-3.5	-6.7	-2.5	-2.5	-2.4	-0.9	0.5	-0.7	
Costa Rica	-2.4	-5.3	-10.0	-0.3	-0.3	-1.9	2.5	2.3	1.1	
El Salvador	-10.8	-9.6	-6.5	-0.3	-0.3	0.7	-1.4	0.9	-1.0	
Guatemala	1.0	-1.8	-6.1	-5.4	-5.4	-3.3	-2.2	0.2	0.7	
Honduras	—	-2.1	-5.9	-3.6	-3.6	-0.2	—	1.0	0.7	
Nicaragua	1.4	2.0	-4.0	1.2	1.2	-7.3	-3.9	-3.5	-10.5	
<b>Ingreso nacional:</b>										
Centroamérica	-1.9	-5.2	-5.7	-0.1	-0.1	-0.6	5.6	—	2.7	
Costa Rica	-0.2	-11.5	-10.9	5.7	5.7	1.3	10.4	2.3	2.1	

El Salvador	-12.2	-10.7	-6.0	-4.0	-4.0	2.3	4.5	-6.7	2.5
Guatemala	0.7	-1.8	-4.9	-2.5	-2.5	-0.8	3.4	1.4	4.6
Honduras	0.3	-1.7	-4.3	2.0	2.0	-1.8	9.2	0.2	5.1
Nicaragua	1.5	0.6	-1.7	2.5	2.5	-6.4	0.4	-0.3	-6.4
Inversión bruta fija/PIB:									
Centroamérica	18.4	17.7	15.4	14.1	14.8	14.8	14.7	15.3	15.7
Costa Rica	23.9	18.4	14.3	15.1	17.7	18.3	18.9	19.7	19.3
El Salvador	13.6	13.2	12.6	11.6	11.6	12.5	13.4	14.3	13.8
Guatemala	16.4	17.6	16.2	12.0	10.9	10.3	10.7	11.9	12.9
Honduras	24.3	18.5	15.7	18.1	21.1	19.8	16.5	14.7	15.2
Nicaragua	14.6	22.2	18.1	18.1	18.8	19.8	18.8	19.1	20.9

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO 2  
Centroamérica: indicadores de las exportaciones

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Valor de las exportaciones de bienes fob:</b>									
Centroamérica	4 897	4 383	3 826	3 808	3 978	3 769	4 022	3 820	4 059
Costa Rica	1 001	1 002	869	853	997	939	1 085	1 107	1 215
El Salvador	1 075	798	704	735	726	679	755	591	633
Guatemala	1 520	1 291	1 170	1 092	1 132	1 060	1 044	978	1 105
Honduras	850	784	677	699	737	790	891	844	893
Nicaragua	451	508	406	429	386	301	247	300	213
<b>Tasas de crecimiento</b>									
Centroamérica	4.9	-10.5	-12.7	-0.5	4.5	-5.3	6.7	-5.0	6.3
Costa Rica	6.3	0.1	-13.3	-1.8	16.9	-5.8	15.5	2.0	9.8
El Salvador	-5.0	-25.8	-11.8	4.4	-1.2	-6.5	11.2	-21.7	7.1
Guatemala	24.5	-15.1	-9.4	-6.7	3.7	-6.4	-1.5	-6.3	13.0
Honduras	12.3	-7.8	-13.6	3.2	5.4	7.2	12.8	-5.3	5.8
Nicaragua	-26.9	12.8	-20.1	5.7	-10.0	-22.0	-17.9	21.5	-29.0
<b>Exportaciones de bienes fob:</b>									
Centroamérica	27.2	25.0	21.6	20.8	20.6	22.9	22.3	20.5	20.3
Costa Rica	26.5	43.4	45.19	36.2	38.4	34.8	31.5	31.6	34.4
El Salvador	34.3	26.7	22.6	23.7	21.3	22.2	25.1	19.0	16.8
Guatemala	22.2	17.0	14.8	13.0	13.2	18.5	16.1	15.9	16.0
Honduras	36.8	31.7	26.1	25.9	25.8	25.4	26.2	23.8	23.3
Nicaragua	23.9	22.3	16.0	19.4	16.4	14.8	12.8	11.8	9.3
<b>Exportaciones de bienes y servicios/PIB:</b>									
Centroamérica	27.2	25.0	21.6	20.8	20.6	22.9	22.3	20.5	20.3
Costa Rica	26.5	43.4	45.19	36.2	38.4	34.8	31.5	31.6	34.4
El Salvador	34.3	26.7	22.6	23.7	21.3	22.2	25.1	19.0	16.8
Guatemala	22.2	17.0	14.8	13.0	13.2	18.5	16.1	15.9	16.0
Honduras	36.8	31.7	26.1	25.9	25.8	25.4	26.2	23.8	23.3
Nicaragua	23.9	22.3	16.0	19.4	16.4	14.8	12.8	11.8	9.3

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 3  
Centroamérica: indicadores de las importaciones

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Valor de las importaciones de bienes fob:</b>									
Centroamérica	5 502	5 351	4 320	4 319	4 779	4 656	4 401	5 235	5 472
Costa Rica	1 375	1 091	805	898	997	1 005	1 049	1 245	1 270
El Salvador	897	898	826	831	915	895	876	925	984
Guatemala	1 473	1 540	1 284	1 056	1 182	1 077	876	1 333	1 477
Honduras	954	899	681	756	885	879	874	894	917
Nicaragua	803	923	724	778	800	800	726	838	824
<b>Importaciones de bienes fob:</b>									
Centroamérica	14.9	-2.8	-19.3	—	10.7	-2.6	-5.5	19.0	4.5
Costa Rica	9.4	-20.7	-26.2	11.6	11.0	0.8	4.4	18.7	2.0
El Salvador	-6.1	0.1	-8.0	0.6	10.1	-2.2	-2.1	5.6	6.4
Guatemala	5.1	4.5	-16.6	-17.8	11.9	-8.9	-18.7	52.2	10.8
Honduras	21.7	-5.8	-24.2	11.0	17.1	-0.7	-0.6	2.3	2.6
Nicaragua	106.4	14.9	-21.5	7.5	2.8	—	-9.3	15.4	-1.7
<b>Importaciones de bienes y servicios/PIB:</b>									
Centroamérica	33.3	33.0	26.2	25.0	25.6	28.8	25.0	28.0	27.1
Costa Rica	36.7	48.0	42.2	36.7	37.7	36.6	30.6	35.6	35.5
El Salvador	33.1	33.6	28.7	28.8	27.5	29.0	28.2	25.6	23.2
Guatemala	25.1	23.7	18.8	14.5	15.4	20.0	14.5	22.4	22.2
Honduras	44.1	38.0	28.0	29.5	32.5	29.9	27.5	26.7	25.7
Nicaragua	43.8	41.7	29.5	37.1	35.1	39.5	37.2	35.4	37.5

<sup>a</sup> Cifras preliminares.  
Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 4  
Centroamérica: indicadores del balance de pagos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<i>Millones de dólares</i>									
Saldo de la cuenta corriente:									
Centroamérica	-1 689	-2 224	-1 751	-1 655	-2 001	-1 990	-1 411	-2 405	-2 318
Costa Rica	-658	-408	-274	-330	-267	-336	-197	-443	-329
El Salvador	-1	-272	-271	-211	-243	-243	-80	-233	-235
Guatemala	-165	-574	-400	-225	-378	-247	-42	-533	-545
Honduras	-331	-321	-249	-254	-386	-337	-293	-340	-344
Nicaragua	-534	-649	-557	-635	-727	-827	-799	-856	-865
Saldo del balance comercial:									
Centroamérica	-1 239	-1 597	-928	-890	-1 146	-1 164	-583	-1 736	-1 699
Costa Rica	-460	-127	73	-16	23	-43	38	-185	-49
El Salvador	45	-237	-218	-188	-260	-278	-127	-312	-350
Guatemala	-228	-578	-348	-142	-199	-96	121	-462	-483
Honduras	-185	-177	-56	-114	-219	-160	-52	-119	-103
Nicaragua	-411	-478	-379	-430	-491	-587	-563	-658	-714
<i>Porcentajes</i>									
Saldo de la cuenta corriente/PIB:									
Centroamérica	8.2	11.3	8.8	8.0	9.2	10.5	6.7	11.0	10.2
Costa Rica	14.6	15.1	11.1	10.5	8.0	9.6	4.5	9.6	7.0
El Salvador	—	8.4	8.9	6.9	7.7	7.6	2.5	7.1	7.1
Guatemala	2.1	6.7	4.6	2.5	4.1	3.9	0.6	7.5	6.9
Honduras	12.9	11.5	8.5	8.2	11.8	9.5	7.6	8.3	7.9
Nicaragua	25.8	26.2	19.9	26.2	27.7	34.8	34.7	30.7	34.1

Servicios de factores/déficit en cuenta corriente:	Porcentajes								
Centroamérica	35.8	36.2	56.2	56.3	52.3	52.2	78.6 <sup>a</sup>	43.1	43.6
Costa Rica	33.1	75.5	137.6	102.1	120.6	97.3	137.1	67.0	97.9
El Salvador	—	27.2	38.7	56.9	41.6	38.7	158.8	52.4	47.7
Guatemala	27.3	15.0	28.5	50.2	54.8	68.8	509.5	32.3	30.1
Honduras	46.5	47.7	81.1	59.8	46.1	56.4	86.3	70.0	76.2
Nicaragua	23.3	28.3	33.4	32.9	32.8	31.1	30.7	24.3	17.5
Relación de precios del intercambio, de bienes fob/fob:									
	<i>Índices (1980=100.0)</i>								
Costa Rica	100.0	85.3	83.5	85.9	90.4	87.9	106.0	93.5	93.9
El Salvador	100.0	91.5	93.0	81.5	71.2	67.7	86.6	59.1	64.2
Guatemala	100.0	87.1	82.4	85.1	88.1	83.2	107.8	85.1	88.3
Honduras	100.0	88.7	92.0	92.8	95.8	82.1	101.1	89.5	96.3
Nicaragua	100.0	90.5	85.6	82.8	105.0	97.7	103.2	99.6	88.8

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: *Ibidem*.



Compromiso servicio de la deuda externa total/exportaciones de bienes y servicios:	Porcentajes									
	16.0	26.2	49.9	42.6	43.7	46.2	45.7	43.8	30.5	
Centroamérica	32.5	46.0	60.0	60.0	56.9	56.7	52.0	53.4	—	
Costa Rica	11.4	32.6	62.1	62.1	54.6	50.0	48.9	42.4	42.5	
El Salvador <sup>b</sup>	3.5	9.2	22.7	22.7	34.0	43.8	42.3	34.8	42.4	
Guatemala <sup>b</sup>	20.5	16.0	38.1	38.1	39.4	41.5	47.7	53.2	50.1	
Honduras <sup>b</sup>	22.2	34.7	21.9	21.9	18.3	19.4	10.9	7.6	45.6	
Nicaragua <sup>b</sup>										
Compromiso intereses pagados de la deuda externa/déficit de la cuenta corriente:	29.5	30.0	44.5	44.5	36.3	37.4	49.4	29.3	33.2	
Centroamérica	32.8	80.6	113.3	113.3	127.3	99.1	139.1	69.5	100.9	
Costa Rica	—	24.6	46.0	46.0	41.2	42.0	103.8	41.2	36.2	
El Salvador <sup>b</sup>	25.5	9.8	37.3	37.3	32.8	59.5	421.4	30.4	29.2	
Guatemala <sup>b</sup>	24.2	29.6	46.5	46.5	29.0	34.7	49.1	36.8	47.7	
Honduras <sup>b</sup>	16.5	18.7	9.9	9.9	7.0	5.4	2.4	1.5	3.5	
Nicaragua <sup>b</sup>										

<sup>a</sup> Cifras preliminares.<sup>b</sup> Deflactado por el índice implícito del PIB.Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 6  
Centroamérica: indicadores de precios y salarios

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
Variación de precios al consumidor de diciembre a diciembre:								
Costa Rica	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3
El Salvador	11.6	13.4	14.8	9.8	31.9	30.2	19.6	18.2
Guatemala	8.7	-2.0	8.5	5.2	31.4	25.7	10.1	11.0
Honduras	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2	3.2	2.9	6.7
Nicaragua	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.4,	1 347.3	33 602.6
Variación de media anual de precios al consumidor:								
Costa Rica	37.0	90.2	32.6	11.9	15.0	11.8	16.8	20.8
El Salvador	14.7	11.7	13.1	11.7	22.4	31.9	24.9	19.8
Guatemala	11.4	0.2	4.7	3.3	18.6	37.0	12.3	10.8
Honduras	9.4	9.0	8.3	4.6	3.4	4.4	2.5	4.5
Nicaragua	23.9	24.8	31.0	35.4	219.5	681.6	912.0	14 295.3
Variaciones de salarios reales:								
Costa Rica	-11.8	-19.8	15.0	4.0	9.1	6.1	-9.6	-1.9
El Salvador	-12.8	-10.5	-11.6	-10.5	-18.3	14.0	-19.9	-2.6
Guatemala	17.8	6.0	1.2	-8.9	-13.7	-18.3	6.8	3.4
Honduras	16.5	3.0	-7.7	-4.4	-3.3	-4.2	-2.4	-4.3
Nicaragua <sup>b</sup>	1.2	-5.3	1.7	-6.8	-16.9	-25.9	11.5	-72.1

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Deflactado por el índice implícito del PIB

Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 7  
Centroamérica: indicadores del gobierno central

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Ingresos tributarios/PIB:</b>									
Costa Rica	11.3	12.1	12.6	15.4	16.9	16.8	13.7	14.4	14.1
El Salvador	11.1	11.4	10.6	10.6	11.6	11.6	13.1	10.9	9.8
Guatemala	8.6	7.6	7.2	6.3	5.3	6.1	7.0	8.2	8.8
Honduras	13.8	12.8	12.4	12.0	13.7	14.3	14.3	15.2	15.0
Nicaragua	18.4	18.7	20.3	25.9	30.7	27.8	27.7	24.6	17.4
<b>Gastos totales/PIB<sup>b</sup>:</b>									
Costa Rica	20.9	16.6	15.9	20.5	21.9	20.3	18.8	17.7	17.2
El Salvador	17.0	19.4	19.4	21.2	19.1	17.1	17.4	15.5	13.8
Guatemala	14.2	16.0	13.1	9.9	10.5	9.6	10.8	11.9	12.8
Honduras	22.8	20.9	25.2	22.9	26.0	24.3	23.0	23.4	23.1
Nicaragua	29.8	33.2	38.1	59.8	58.6	55.6	50.0	44.2	43.9
<b>Déficit fiscal/PIB<sup>b</sup>:</b>									
Costa Rica	8.2	3.6	2.6	4.2	3.4	2.2	1.7	2.0	2.1
El Salvador	5.3	6.6	7.0	8.8	7.8	3.8	2.8	3.7	3.1
Guatemala	4.7	7.4	4.7	1.7	3.4	1.8	1.3	2.5	2.6
Honduras	7.9	7.5	11.8	10.0	11.3	9.0	7.8	7.4	7.3
Nicaragua	-8.0	11.3	11.5	28.8	24.8	23.3	17.6	16.7	25.8

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> No incluye amortización de la deuda.

Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 8  
Centroamérica: indicadores de moneda y crédito

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Crédito interno:</b>									
Costa Rica	23.9	14.3	34.7	77.1	16.9	7.7	24.8	17.2	13.4
El Salvador	19.0	19.8	14.2	-1.2	12.1	20.0	10.9	8.4	9.6
Guatemala	37.4	35.6	17.8	14.6	16.6	9.6	-6.0	8.5	4.5
Honduras	13.9	8.7	11.6	20.3	9.9	9.2	10.5	14.5	7.0
Nicaragua	—	26.8	25.9	37.0	40.8	99.6	164.8	453.9	33 170.3
<b>Crédito al sector público:</b>									
Costa Rica	41.8	20.1	30.8	110.7	16.4	-0.2	33.0	11.3	12.8
El Salvador	105.9	40.2	15.7	-13.1	14.9	11.8	-5.2	8.6	4.0
Guatemala	200.8	125.9	36.8	14.3	25.0	10.5	-25.8	-21.9	-27.2
Honduras	66.5	38.8	12.6	47.8	7.3	2.3	16.0	13.3	14.9
Nicaragua	—	52.3	49.1	62.1	55.9	115.4	139.4	471.0	32 431.0
<b>Crédito al sector privado:</b>									
Costa Rica	13.2	10.0	37.9	51.3	17.4	16.0	17.3	23.3	14.0
El Salvador	-7.6	5.9	12.9	9.7	10.1	26.2	21.8	8.2	12.5
Guatemala	20.1	11.7	7.7	4.9	11.1	8.3	9.6	26.5	14.0
Honduras	0.6	5.0	11.2	10.0	11.2	12.6	8.2	15.1	3.4
Nicaragua	—	10.9	5.1	3.5	9.0	67.4	271.5	407.8	35 427.9
<b>Reservas internacionales netas:</b>									
Centroamérica	-173	-844	-998	-720	-666	-678	-237	-475	—
Costa Rica	-139	-185	-47	93	162	312	372	376	—
El Salvador	-70	-194	-189	-1	16	96	211	297	—

*Tasas de crecimiento*

*Millones de dólares*

Guatemala	363	25	-17	-85	-113	-154	51	-165	—
Honduras	62	-10	-132	-145	-148	-131	-137	-96	—
Nicaragua	-389	-480	-613	-582	-583	801	-734	-887	—

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 9  
**Centroamérica: valor del comercio intrarregional y su incidencia  
 relativa en las exportaciones totales**

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>A</sup>	1988 <sup>A</sup>
	<i>Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica (Miles de pesos centroamericanos)</i>										
<b>Total</b>	286 304	536 378	1 129 161	936 793	765 455	766 625	719 182	485 758	417 567	481 063	525 582
Costa Rica	47 091	107 227	270 328	238 023	167 197	198 184	192 914	142 905	100 507	109 349	129 024
El Salvador	73 768	141 757	295 795	206 484	174 228	164 895	156 219	93 669	90 984	95 129	114 184
Guatemala	102 345	168 227	403 728	355 501	320 067	308 690	285 238	205 127	192 005	230 557	236 441
Honduras	18 044	26 593	83 891	65 913	51 878	61 380	48 721	19 893	18 836	25 931	26 784
Nicaragua	46 056	92 574	75 419	70 872	52 085	33 476	37 091	24 164	15 235	20 097	19 149
	<i>Relación entre el valor de las exportaciones al resto de Centroamérica y el valor de las exportaciones totales (Porcentajes)</i>										
<b>Total</b>	25.5	22.8	23.1	21.4	20.0	20.0	18.1	12.9	10.4	12.6	12.9
Costa Rica	20.0	21.7	27.0	23.8	19.2	23.2	19.3	15.2	9.3	9.9	10.6
El Salvador	31.3	26.6	27.5	25.9	24.4	21.8	21.5	13.8	12.1	16.1	18.0
Guatemala	34.5	26.2	26.6	27.5	27.4	28.3	25.2	19.4	18.4	23.6	21.4
Honduras	10.1	8.6	9.9	8.4	7.7	8.8	6.5	2.5	2.1	3.1	3.0
Nicaragua	25.7	24.7	16.8	14.0	12.8	7.8	9.6	8.0	6.2	6.7	9.0

<sup>A</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de la SIECA.

CUADRO 10  
 Centroamérica: valor del comercio intrarregional y su incidencia  
 relativa en las importaciones totales

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a</sup>	1988 <sup>a</sup>
<i>Valor de las importaciones al resto de Centroamérica (Miles de pesos centroamericanos)</i>											
<b>Total</b>	199 128	519 106	1 099 570	972 422	796 938	810 956	726 274	540 795	466 158	490 723	525 485
Costa Rica	68 658	114 720	219 788	152 293	112 389	120 165	114 878	92 656	106 273	116 273	115 621
El Salvador	60 602	136 857	320 333	304 832	260 849	233 053	251 366	216 771	161 082	145 403	161 302
Guatemala	64 982	103 136	155 348	186 408	219 912	229 426	186 576	99 457	102 451	132 092	148 505
Honduras	54 871	51 715	103 540	118 382	86 841	104 741	98 958	75 169	58 154	60 281	63 025
Nicaragua	50 015	112 678	300 561	210 572	116 947	123 571	74 496	56 742	38 198	36 185	37 032
<i>Relación entre el valor de las importaciones al resto de Centroamérica y el valor de las exportaciones totales (Porcentajes)</i>											
<b>Total</b>	21.3	15.6	16.1	14.8	14.9	15.2	12.5	9.5	8.5	7.5	7.8
Costa Rica	20.1	15.1	13.3	11.7	10.8	10.5	9.2	7.3	7.9	7.1	6.9
El Salvador	24.1	20.3	27.4	26.3	25.1	22.0	21.8	18.3	14.0	12.0	12.8
Guatemala	19.3	12.0	7.9	9.2	13.5	17.5	13.1	7.9	9.8	8.3	8.5
Honduras	22.5	11.6	9.2	11.1	10.6	11.5	9.3	7.1	5.5	5.5	5.6
Nicaragua	21.9	19.1	33.1	20.3	14.2	13.7	8.1	6.0	4.5	3.7	3.9

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de la SIECA.

CUADRO 11  
**Centroamérica: valor del comercio intrarregional, 1988**  
 (Miles de pesos centroamericanos)

	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>
<b>Total</b>					
Exportaciones:	525 582	184 910	149 313	59 146	31 859
Costa Rica	129 024	43 353	55 164	14 037	16 470
El Salvador	114 184	25 709	75 599	10 418	2 458
Guatemala	236 441	127 982		33 688	11 908
Honduras	26 784	10 660	11 318		1 023
Nicaragua	19 149	2 915	7 232	1 003	
Importaciones:	525 485	136 276	215 294	26 916	17 916
Costa Rica	115 621	34 912	64 263	4 691	11 755
El Salvador	161 302	40 474	107 920	10 925	1 983
Guatemala	148 505	81 134		10 168	3 085
Honduras	63 025	13 215	28 109		1 093
Nicaragua	37 032	7 015	15 032	1 132	
Balance:	97	-28 729	-65 981	32 230	13 943
Costa Rica	13 403	8 441	-9 099	9 346	4 715
El Salvador	-47 118	8 745	-32 321	-507	475
Guatemala	87 936	-16 825		23 520	8 823
Honduras	-36 241	-5 884	-16 791		-70
Nicaragua	-17 883	79.4	-7 770	-129	

Fuente: SIECA, Área de Informática y Apoyo Técnico, 30 de marzo de 1989.

**CUADRO 12**  
**Intercambio comercial agropecuario entre México**  
**y Centroamérica, 1990**  
**(Porcentajes)**

	<i>Consumo</i>	<i>Intermedio</i>	<i>Capital</i>	<i>Total</i>
Total				
Exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica				
Exportaciones	22.2	10.8	0.0	13.7
Importaciones	0.7	13.9	66.7	12.7
El Salvador				
Exportaciones	2.9	15.6	0.0	11.7
Importaciones	19.2	0.0	0.0	1.8
Guatemala				
Exportaciones	40.1	39.5	100.0	41.2
Importaciones	79.5	26.2	33.3	31.3
Honduras				
Exportaciones	28.7	28.7	0.0	28.0
Importaciones	0.7	0.8	0.0	0.7
Nicaragua				
Exportaciones	6.1	5.3	0.0	5.4
Importaciones	0.0	59.1	0.0	53.4

Elaborado con datos del Banco de México, Dirección de Investigación Económica.

**CUADRO 13**  
**Intercambio comercial agropecuario entre México**  
**y Centroamérica, 1990**  
**(Miles de dólares)**

	<i>Consumo</i>	<i>Intermedio</i>	<i>Capital</i>	<i>Total</i>
<b>Total</b>				
Exportaciones	526	1 305	46	1 877
Importaciones	730	6 920	3	7 653
Déficit comercial	-204	-5 615	43	-5 776
<b>Costa Rica</b>				
Exportaciones	117	141	0	258
Importaciones	5	964	2	971
Déficit comercial	112	-823	-2	-713
<b>El Salvador</b>				
Exportaciones	15	204	0	219
Importaciones	140	0	0	140
Déficit comercial	-125	204	0	79
<b>Guatemala</b>				
Exportaciones	211	516	46	773
Importaciones	580	1 814	1	2 395
Déficit comercial	-369	-1 298	45	1 622
<b>Honduras</b>				
Exportaciones	151	375	0	526
Importaciones	5	52	0	57
Déficit comercial	146	323	0	469
<b>Nicaragua</b>				
Exportaciones	32	69	0	101
Importaciones	0	4 090	0	4 090
Déficit comercial	32	-4 021	0	3 989

Elaborado con datos del Banco de México, Dirección de Investigación Económica.

CUADRO 14  
**Intercambio comercial agropecuario entre  
 México y Centroamérica, 1990<sup>1</sup>**  
 (Miles de dólares)

	<i>Consumo</i>	<i>Intermedio</i>	<i>Capital</i>	<i>Total</i>
Costa Rica				
<i>Exportaciones</i>	117	141	0	258
I. Agricultura y silvicultura	117	21	0	138
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	120	0	120
<i>Importaciones</i>	5	964	2	971
I. Agricultura y silvicultura	5	837	0	842
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	127	2	129
El Salvador				
<i>Exportaciones</i>	15	204	0	219
I. Agricultura y silvicultura	15	204	0	219
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	0	0	0
<i>Importaciones</i>	140	0	0	140
I. Agricultura y silvicultura	26	0	0	26
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	114	0	0	114
Guatemala				
<i>Exportaciones</i>	211	516	46	773
I. Agricultura y silvicultura	188	515	0	703
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	23	1	46	70
<i>Importaciones</i>	580	1 814	1	2 395
I. Agricultura y silvicultura	148	1 465	0	1 613
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	432	349	1	782
Honduras				
<i>Exportaciones</i>	151	375	0	526
I. Agricultura y silvicultura	151	375	0	526

CUADRO 14 (Conclusión)

	<i>Consumo</i>	<i>Intermedio</i>	<i>Capital</i>	<i>Total</i>
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	0	0	0
<i>Importaciones</i>	5	52	0	57
I. Agricultura y silvicultura	3	1	0	4
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	2	51	0	53
Nicaragua				
<i>Exportaciones</i>	32	69	0	101
I. Agricultura y silvicultura	32	69	0	101
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	0	0	0
<i>Importaciones</i>	0	4 090	0	4 090
I. Agricultura y silvicultura	0	953	0	953
II. Ganadería, apicultura, caza y pesca	0	3 137	0	3 137

<sup>1</sup> Costa Rica:

XI; garbanzo, otros.

XII; otros, pescados y mariscos frescos.

MI; especias diversas, otras semillas y frutos oleaginosos, otros.

MII; pieles y cueros sin curtir.

El Salvador:

XI; algodón, especias diversas, legumbres y hortalizas frescas, otros.

MI; frutas frescas y secas.

MII; otros, caza y pesca.

Guatemala:

XI; cera vegetal, legumbres y hortalizas frescas, otras frutas frescas, semilla de ajonjolí, tabaco en rama, otros.

XII; otros de ganadería y apicultura; otros de caza y pesca.

MI; frutas frescas o secas, hortalizas frescas, madera ordinaria, otras semillas y frutos oleaginosos, otros.

MII; otros, caza y pesca.

Honduras:

XI; tabaco en rama, otros.

MI; otros.

MII; pieles y cueros sin curtir, caza y pesca.

Nicaragua:

XI; otras frutas frescas, raíces y tallos de brezo, mijo y sorgo, semilla de ajonjolí.

MI; otras semillas y frutos oleaginosos.

MII; pieles y cueros sin curtir.

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México, Dirección de Investigación Económica.

**II. APERTURA ECONÓMICA Y LIBRE COMERCIO:  
SUS EFECTOS SOBRE LOS MERCADOS  
LABORALES, LAS ESTRATEGIAS  
EMPRESARIALES Y EL MEDIO AMBIENTE**



9995:5367522116

## LOS EFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL SOBRE EL MERCADO LABORAL Y LAS RELACIONES INDUSTRIALES EN MÉXICO

ILAN BIZBERG  
*El Colegio de México*

Este trabajo se divide en dos partes: en la primera analizamos los efectos que ha tenido la apertura económica sobre el mercado de trabajo y sobre los niveles de salarios, y en la segunda discutimos algunos de los cambios más importantes en las relaciones industriales a los que ha dado lugar la reestructuración de la economía mexicana, obligada por la apertura comercial.

Cabe afirmar, de entrada, una de las premisas fundamentales de este trabajo: aunque el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) tenga un impacto económico, su efecto a corto y mediano plazos tendrá una mayor importancia política. En la década pasada, el cambio fundamental de la economía mexicana fue la apertura al mercado exterior; la entrada del país en el GATT, en 1986, redefinió el papel del Estado en la economía y el nuevo modelo de desarrollo económico. El TLCAN con nuestro socio comercial más importante es, en realidad, una consecuencia “natural” de este hecho.

El TLCAN es un mecanismo para “anclar” el nuevo proyecto económico y la apertura de la economía mexicana, pues aquél hará más difícil cualquier intento por revertirlos. Esto puede, en efecto, generar más confianza en el país y atraer un mayor flujo de inversión extranjera, así como lograr que los capitales nacionales regresen con mayor rapidez. Pero también significa que el Tratado puede tener un efecto importante sobre el comercio y la economía nacionales, por razones fundamentalmente políticas, más que económicas.

## EFFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

Una de las hipótesis principales de los defensores del TLCAN es que éste tendrá un efecto positivo sobre el empleo y los salarios. De hecho, esta idea ha llevado a que buena parte del sindicalismo mexicano lo haya considerado favorablemente. El secretario general del Sindicato Mexicano de Electricistas, uno de los sindicatos más importantes del país que, a pesar de gozar de una tradición independiente, tiene en la actualidad una alianza política con el gobierno de Salinas, declaró en 1990, en una conferencia en Estados Unidos ante sindicatos estadounidenses y canadienses que se habían expresado en contra del Tratado, que "el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México puede abrir más fuentes de trabajo y permitir el flujo de artículos más baratos hacia los dos países. El libre comercio ayudará a México, porque atraerá capital estadounidense para crear empleos, y los consumidores mexicanos gozarán de una gama más amplia de importaciones de alta calidad, y se incrementará el número de bienes y servicios para el pueblo de México".

Sin embargo, en este trabajo me refiero básicamente a los efectos que ha tenido la apertura de la economía nacional; reconozco que no tenemos datos que permitan distinguir entre lo sucedido a consecuencia de esta apertura y los cambios que implicará el TLCAN. No obstante, creo que es posible extrapolar la situación de México ante la apertura comercial, para ver los efectos del Tratado. Por ello, se analiza la situación de la industria a partir de la apertura económica, aunque estamos conscientes de que también es difícil discriminar los efectos de la apertura de aquéllos propios de la dinámica de la economía mexicana.

### El empleo

En un estudio preparado en 1988 por el Consejo Económico Canadiense,<sup>1</sup> la estrategia de investigación fue analizar las tasas de rotación del personal en la industria local, así como en las ramas de actividad con mayor contenido de importaciones y que, teórica-

<sup>1</sup> Economic Council of Canada, *Adjustment Policies for Trade-Sensitive Industries*, Ottawa, Canadian Government Centre, 1988.

mente, serían las más afectadas por el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos. El estudio llegó a la conclusión de que el hecho de que alrededor de 25% de la fuerza de trabajo canadiense cambiara de trabajo anualmente, daba a Canadá una capacidad muy elevada de adaptación a los cambios y, por ende, al ALC. No obstante, aunque lo más importante sería el saldo neto total entre la destrucción de empleos y su creación, más que el efecto temporal sobre la estabilidad en el empleo, el Estado conservaría un papel fundamental, no tanto dirigido a tratar de salvar algunas empresas o ramas que se encontrarían en dificultad, como a facilitar la reconversión de los obreros de esas ramas.

No tenemos la posibilidad de hacer este tipo de estudios, ya que los datos sistemáticos sobre rotación se restringen a algunos sectores de la industria maquiladora y a empresas particulares, especialmente a las automotrices del norte del país, pero es bien conocido que la rotación es muy elevada en ambas. Otros estudios de caso, llevados a cabo en las viejas empresas del centro, especialmente en las paraestatales, como son Altos Hornos de México, Pemex, Teléfonos de México y Ferrocarriles Nacionales, muestran que los trabajadores no sólo consideraban sus empleos como permanentes sino que, hasta cierto punto, los veían como puestos de trabajo hereditarios; es bien conocido que, en estas empresas, un mecanismo fundamental de control sindical-clientelista consistía en que las vacantes se otorgaban a los parientes de los obreros que ahí laboraban. La restructuración de las empresas del centro y el hecho de que las maquiladoras y empresas automotrices del norte del país tengan reglas de contratación mucho más flexibles ha modificado de manera fundamental la estabilidad en el empleo y, como veremos más adelante, la capacidad del sindicato para controlarla.

Pero, en el caso mexicano, conocer la dinámica de creación neta de empleos es lo más importante, pues cada año se integran más de un millón de jóvenes en el mercado de trabajo. Aunque es posible que el TLCAN tenga como efecto aumentar la inversión nacional y extranjera, las tendencias generales en relación a cuáles ramas de actividad tienen mayores posibilidades de ganar en el proceso probablemente ya están definidas, a grandes rasgos, en la actualidad.

A pesar de los problemas que presentan los datos sobre el desempleo en México, en prácticamente todas las localidades del país esta variable se redujo entre 1987 y 1989, hecho especialmente cierto en las tres grandes áreas metropolitanas. Cabe resaltar que

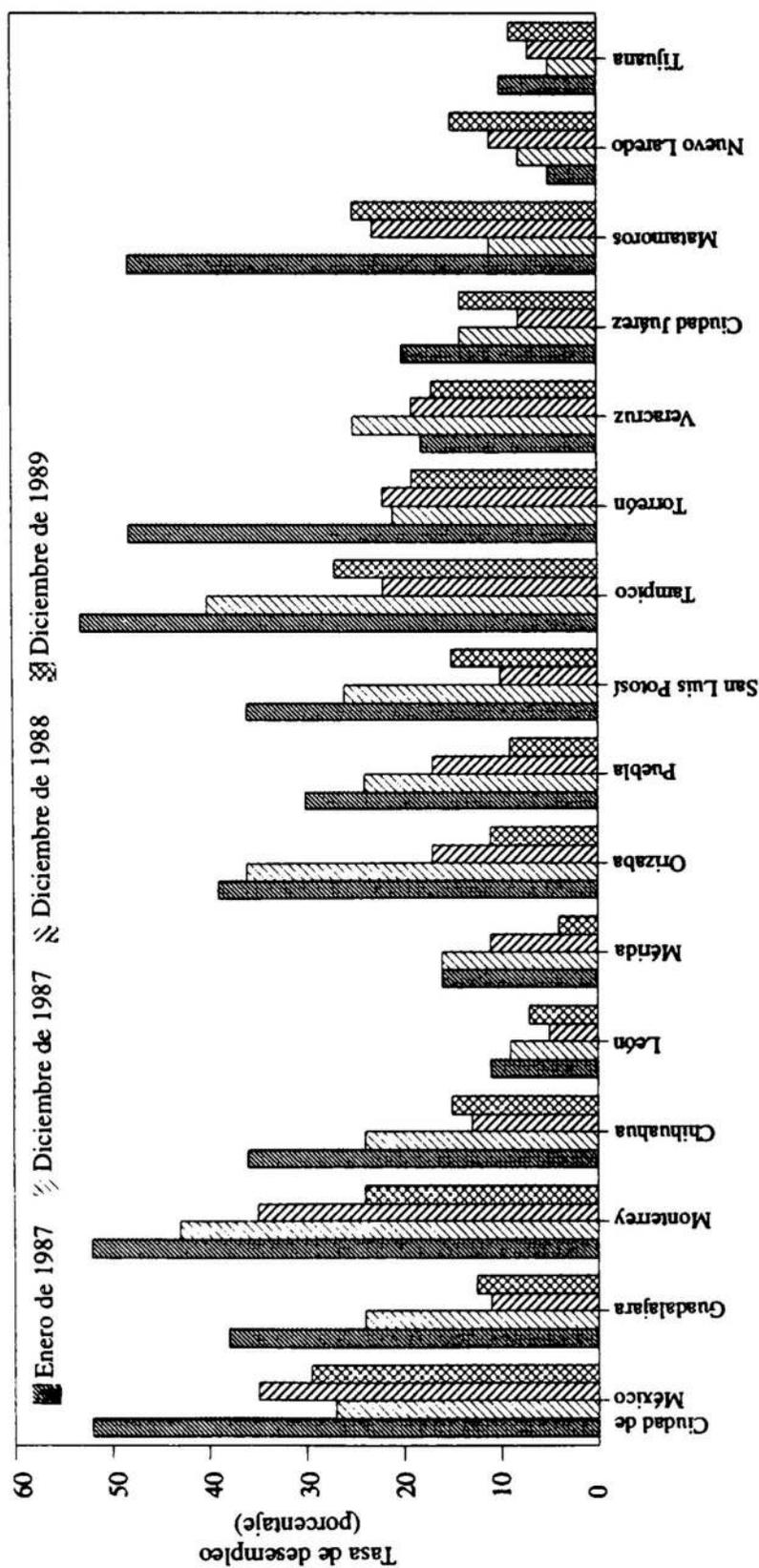
las tasas de desempleo siempre fueron más bajas en Guadalajara que en las otras dos metrópolis, lo cual ha sido explicado por Carlos Alba<sup>2</sup> por el hecho de que mientras las economías de Monterrey y de la ciudad de México giran en torno a grandes empresas dependientes de contratos estatales, en Guadalajara encontramos básicamente pequeñas y medianas empresas que dependen de la dinámica local. También destaca que en las principales ciudades fronterizas, como Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Tijuana, la crisis de los ochenta nunca fue tan grave (o por lo menos no se expresó en el desempleo), lo que se explica parcialmente por el auge de las maquiladoras (gráfica 1).

En el cuadro 1, sobre puestos de trabajo, vemos que el empleo industrial global ha respondido poco a la apertura de la economía; los sectores que más han crecido son los de servicios y comercio, mientras que las industrias manufacturera y de construcción se han mantenido prácticamente estables. Pero si estudiamos la situación en las distintas ramas de actividad, se observa que ha habido transformaciones importantes. Con excepciones erráticas, hasta 1985 todas las industrias tenían tasas negativas de crecimiento. Algunas de las ramas no se han recuperado, como la industria textil, la del cuero, la de la madera y derivados y la industria de metales básicos (cuadro 2), y la producción de estas tres ramas también crece por debajo del promedio de la industria manufacturera, en especial las dos primeras (gráfica 2).

La industria que se ha recuperado de manera más notable es la de alimentos, bebidas y tabaco; entre 1988 y 1989, muestra la tasa más elevada de crecimiento del empleo, con 4.8%. También es la que más crece en el nivel de la producción. Otras industrias en las que ha habido incremento del empleo son las del papel y editorial, la química, la de productos del petróleo, caucho y plástico, la de minerales no metálicos, la de productos metálicos, maquinaria y equipo, y el rubro de "otras". De todas las mencionadas, es significativo que crezcan industrias como la alimenticia, la química y del plástico, y la de productos metálicos, maquinaria y equipo, por ser éstas las que ocupan el mayor número de personal: 508 000, 370 000 y 715 000, respectivamente, según el censo económico de 1989. Si ahora analizamos el comportamiento de la producción en estas ramas, destaca el hecho de que, a pesar de que crece el empleo

<sup>2</sup> Véase su artículo en este mismo volumen.

GRÁFICA 1  
Tasas de desempleo en las principales ciudades  
(1980-1989)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

CUADRO 1  
**Puesto de trabajo por sector económico (1980-1988)**  
 (Miles de puestos)

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agropecuario	5 670	5 829	5 637	5 874	5 941	6 096	5 946	6 020	6 011
Minería	209	224	237	238	248	258	267	267	273
Manufactura	2 441	2 557	2 505	2 326	2 374	2 451	2 404	2 430	2 427
Construcción	1 930	2 252	2 193	1 771	1 889	1 955	1 891	1 890	1 910
Electricidad	81	86	90	91	94	99	101	104	107
Comercio	2 940	3 129	3 158	3 072	3 127	3 127	3 108	3 153	3 209
Transp. y Com.	904	972	1 037	990	1 006	1 029	1 035	1 060	1 040
Servs. Finan.	352	386	426	437	466	470	471	479	489
Servs. Sociales	5 753	6 113	6 201	6 196	6 338	6 450	6 427	6 440	6 026

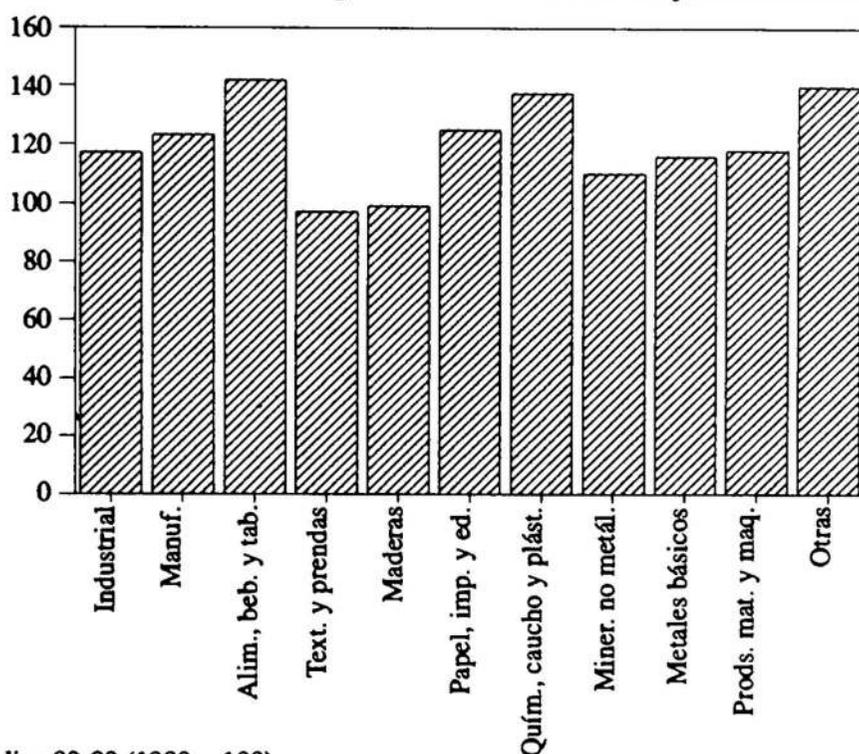
Fuentes: SPP, INEGI, "Sistema de cuentas nacionales de México", en Comisión Nacional, *Compendio de indicadores de empleo y salarios, 1989*.

CUADRO 2  
 Tasas de crecimiento de la población ocupada en la industria manufacturera  
 (1980-1989)

Año	Textil,			Prods.			Otras		
	Alim., beb. y tabaco	prendas y cuero	Madera y prods.	Papel, imp. y edit.	Quím., der. petr., plást.	miner. no metál.	Metales básicos	Prods. met., maq. y eqpo.	Otras
1980-1981	5.8	2.1	0.4	3.1	6.3	-0.1	5.1	9.1	1.1
1981-1982	2.3	-3.5	-6.3	-2.3	-0.8	-3.1	-1.7	7.7	-1.3
1982-1983	-5.5	-9.0	0.6	-6.1	-5.1	-6.2	-4.4	-22.6	-3.6
1983-1984	-1.7	-0.9	-2.4	0.8	-0.2	3.2	1.5	-4.7	0.0
1984-1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1985-1986	1.5	-1.0	0.2	0.7	0.4	-3.3	-12.3	-3.1	-5.3
1986-1987	1.5	-2.2	-0.6	0.3	3.6	3.7	4.07	-0.8	-4.5
1987-1988	-2.5	-1.4	-2.3	-1.5	0.8	-0.6	-0.6	1.6	1.9
1988-1989	4.8	4.8	-0.9	2.6	1.1	2.3	-1.3	4.0	6.4

Fuentes: ST y PS, con datos del INEGI; Carlos Salinas de Gortari, *Informe de Gobierno*.

GRÁFICA 2  
**Índice del volumen de la producción industrial y manufactura**



Índice 80-90 (1980 = 100)

Fuente: Banco de México, Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno.

en la industria de productos metálicos y maquinaria (y de que, como veremos más adelante, se incrementa considerablemente su productividad y participación en las exportaciones), el aumento de la producción es un poco inferior al promedio de la industria manufacturera. Esto puede significar que el mercado exterior suple la incapacidad de compra del mercado interno; un mercado que se ha recuperado al punto de estimular a la industria alimenticia, pero aún no a la textil ni a la maderera, y mucho menos a la de productos metálicos. También es posible pensar que el aumento de la demanda de este último tipo de productos se desplaza hacia el exterior, por la vía de las importaciones, al estar concentrada en las clases medias y superiores y en la industria que requiere bienes de capital. Los datos del comportamiento de la exportación de productos metálicos nos ofrecen un indicador de dicha situación: aumenta en el momento más agudo de la crisis mientras que, como ha sido tradicional para prácticamente todas las importaciones, éstas aumentan en los momentos de recuperación (cuadro 3).

El panorama se completa si analizamos el comportamiento de

la productividad. Destaca el hecho de que en todas las ramas donde crece la producción y el personal ocupado, aumenta en forma considerable la productividad, lo cual significa que al tiempo que estas ramas crecen, se reestructuran. Como hemos visto en otros estudios, dicha reestructuración se da tanto por la introducción de nueva tecnología como mediante la introducción de nuevas formas de organización del trabajo. Resaltan las ramas de alimentos, bebidas y tabaco, la química, derivados del petróleo y plástico, la de productos metálicos y maquinaria, así como la de otros productos manufactureros (cuadro 4).

En contraste, tenemos las ramas que están estancadas y que, además, no logran aumentar sus niveles de productividad, entre las que se encuentran las industrias textil y maderera. Lo anterior demuestra que se trata de industrias que no sólo han sufrido los embates de la crisis y de la apertura, sino que, dado que aparentemente no se están reestructurando, pueden enfrentar dificultades adicionales ante el TLCAN. Este hecho quizás implique también que la industria textil, la cual teóricamente tendría mayores posibilidades de introducirse en el mercado estadounidense en el marco de un TLCAN, no pueda aprovechar las ventajas que éste ofrece para competir frente a la industria textil del sudeste asiático.

Existen dos casos contrastantes: por una parte, el de la industria del papel y editorial, en el cual, pese a presentar un crecimiento semejante al del primer grupo, su productividad está estancada; por la otra, la industria de metales básicos, que se está reestructurando de manera evidente y aumentando de manera notable su productividad, por lo menos parcialmente, a costa de despedir parte de su personal.

Una de las ideas más difundidas acerca de la apertura es que ésta estimula sólo a las industrias exportadoras. Si vemos los datos sobre exportaciones, notamos que, efectivamente, de las seis ramas de actividad que crecen, dos son las industrias que concentran en mayor medida las exportaciones: la química<sup>3</sup> y la de productos metálicos y maquinaria (que incluye a la industria automotriz; véase la gráfica 3). Pero si, a pesar de todas sus limitaciones,<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Aunque los datos con los que contamos consideran conjuntamente los ramos de química y derivados del petróleo, que exportan mucho, con el plástico y el caucho, que exportan poco.

<sup>4</sup> El índice está elaborado con base en el del volumen de la producción y de la exportación de mercancías, que a veces no coinciden de manera perfecta.

CUADRO 3  
Tasas de crecimiento de las exportaciones, 1980-1989

Año	Alim., beb. y tabaco		Textil, prendas y cuero		Madera y prods.		Papel, imp. y edit.		Quím., der. petr., plást.		Prods. miner. no metál.		Metales básicos		Prods. met., maq. y eqpo.		Otras	
	1980-1981	0.0	-2.2	7.3	2.5	29.9	-2.3	-29.5	13.9	400.0								
1981-1982	3.4	-17.1	-11.9	-3.7	-33.2	12.0	265.7	-0.7	60.0									
1982-1983	3.3	27.3	57.7	-3.8	93.4	50.0	79.8	87.3	12.5									
1983-1984	13.4	44.0	14.5	29.3	46.5	37.6	0.8	33.3	55.6									
1984-1985	-8.6	-29.1	-26.5	-11.3	0.0	8.3	-27.7	-4.0	-50.0									
1985-1986	24.8	70.8	38.9	60.5	-25.1	19.8	42.8	54.3	742.9									
1986-1987	40.1	70.0	34.0	60.9	18.7	19.2	37.4	40.5	22.0									
1987-1988	3.8	9.4	35.8	45.0	17.5	16.6	24.4	13.4	-15.3									
1988-1989	-7.0	0.6	8.2	-16.5	-0.9	8.8	21.3	10.4	60.7									

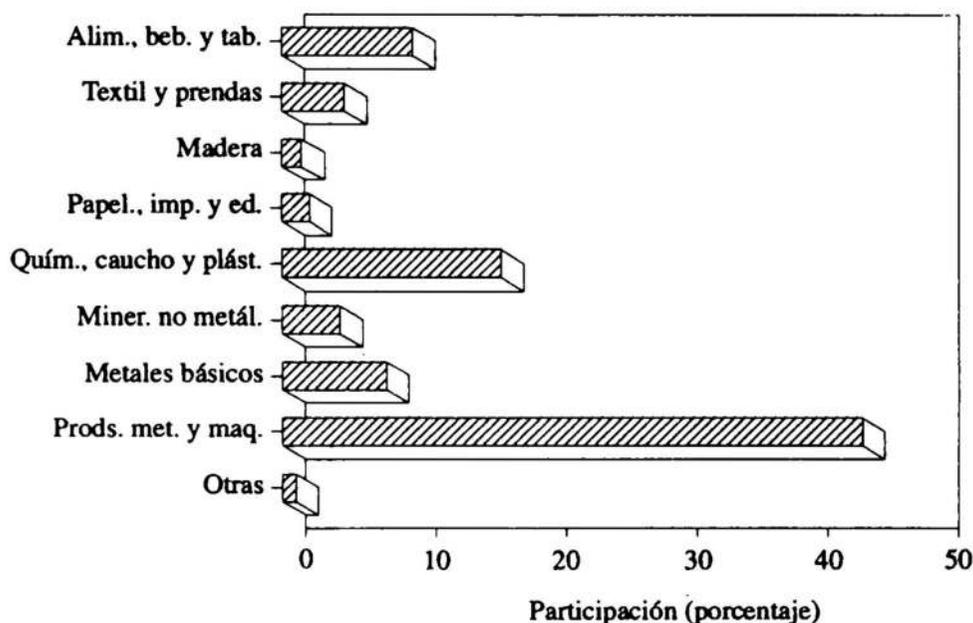
Fuentes: Elaborado con base en Banco de México, INEGI, Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno.

CUADRO 4  
Productividad por personal ocupado, por rama manufacturera (índice)

Año	Alim., beb. y tabaco		Textil, prendas y cuero		Madera y prods.		Papel, imp. y edit.		Quím., der. petr., plást.		Prods. miner. no metál.		Metales básicos		Prods. met., maq. y eqpo.		Otras	
	1985	102.2	108.6	143.4	129.9	108.0	124.9	111.0	114.9	118.9								
1986	94.9	104.5	144.6	124.7	104.2	114.7	118.3	104.2	110.1									
1987	96.2	99.0	149.2	124.2	111.4	122.3	143.4	105.9	125.5									
1988	104.8	103.6	138.0	124.3	109.1	121.8	145.0	116.2	129.9									
1989	112.4	108.0	143.7	127.4	123.0	120.5	155.5	124.4	136.8									

Fuentes: *Ibidem*.

GRÁFICA 3  
Participación de las exportaciones por rama industrial



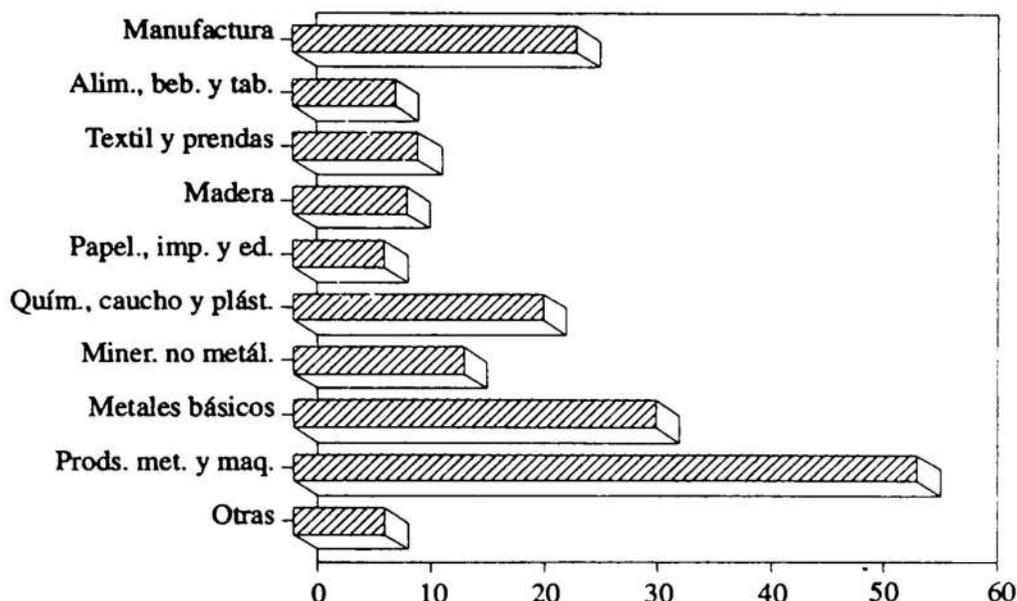
Fuente: Elaborado con base en el índice del volumen de la producción y exportación de mercancías de la Industria manufacturera. Banco de México-INEGI, Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*.

consideramos un índice elaborado para medir la proporción del PIB exportada en cada rama industrial, vemos que entre las que crece más el empleo y la producción están no sólo las dos que hemos señalado, sino también la de metales básicos y, aunque relativamente en menor medida, la de minerales no metálicos; en el caso de estas dos, también parece que se trata de una sustitución de mercado interno por externo. En el caso de la rama de actividad restante, la del papel y editorial, a pesar de que la parte del PIB que se exporta no es tan importante, ha aumentado considerablemente sus exportaciones entre 1986 y 1988 (gráfica 4).

Otra de las ideas más difundidas es que son las grandes empresas las más beneficiadas con el nuevo modelo económico. Si se toma en cuenta el tamaño de las empresas, medido por el número de personal empleado,<sup>5</sup> vemos que, en efecto, el estrato que más crece es el de las mayores empresas, pero en un segundo lugar

<sup>5</sup> Es obvio que éste no es el único ni, quizás, el mejor indicador del tamaño de las empresas y, por tanto, no es el mejor reflejo de lo que aquí buscamos, a saber, la concentración. Sería muy útil poder compararlo con el tamaño de la producción y elaborar un indicador con ambos; no obstante, los datos del censo económico no nos lo permiten.

**GRÁFICA 4**  
**Participación de las exportaciones en el PIB**  
**por rama manufacturera (1989)**



Fuente: *Ibidem*.

están las más pequeñas; sólo las empresas medianas se encuentran estancadas (cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**Personal ocupado por tamaño de la empresa, 1980-1989**

Año	De 1 a 10	De 11 a 50	De 51 a 100	De 101 a 300	301 y más
1982	855 487	1 042 160	527 483	845 307	1 849 776
1983	850 689	1 068 018	532 434	846 095	1 906 235
1984	873 800	1 111 549	555 137	878 614	1 986 856
1985	927 692	1 202 991	596 101	970 002	2 152 994
1986	986 648	1 243 355	610 973	977 806	2 184 222
1987	1 048 742	1 279 182	624 068	1 019 092	2 244 723
1988	1 122 185	1 384 103	676 869	1 110 705	2 474 296
1989	1 297 478	1 483 718	729 242	1 216 274	2 748 716

Fuentes: Instituto Mexicano del Seguro Social, en Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Compendio de indicadores de empleo y salario, 1989*.

Lo anterior significa que la apertura está propiciando, indudablemente, el crecimiento de la gran industria, aunque a este respecto parece que fue más importante el auge petrolero y la crisis

posterior: el promedio general de trabajadores por establecimiento, en la industria manufacturera, se mantuvo en 18, entre 1985 y 1988, mientras que en 1975 creció a partir de un número de 14 trabajadores. Por otra parte, se observa una concentración en las industrias del transporte y en la de maquinaria y equipo eléctrico (cuadro 6). Asimismo, existen ramas que están creciendo y que son exportadoras, con predominio de las empresas grandes, en las que no se nota un claro proceso de concentración. Entre éstas se encuentra la industria química, la de refinación de derivados del petróleo y del carbón, y la de producción de hule y plásticos.<sup>6</sup>

Existen otras industrias con un promedio bajo de personal por establecimiento (entre 6 y 15 trabajadores), en las que el aumento de unidades censadas y de personal ocupado refleja el dinamismo de la rama; éste es el caso de los sectores de alimentos y bebidas, de prendas de vestir, de calzado y cuero, de productos de madera,<sup>7</sup> el editorial, el de minerales no metálicos y el de productos metálicos. Lo último, que demuestra una mayor resistencia de las ramas en las que predominan las pequeñas empresas,<sup>8</sup> ha sido mencionado como una de las explicaciones de por qué la crisis no afectó de manera tan aguda a Guadalajara. Aparentemente, estas empresas no sólo han sido más capaces de resistir a la crisis sino también, ahora, a la apertura, a pesar incluso de que el índice de importación de algunas de estas ramas es relativamente elevado (gráfica 5).<sup>9</sup>

Esta capacidad de resistencia a la crisis se explica, en parte, por su orientación hacia un mercado interno de productos básicos, menos relacionado con las grandes obras del Estado. Asimismo, la resistencia a la apertura puede deberse a que su producción se

<sup>6</sup> Por otra parte, la reducción de todos los indicadores en el caso de la industria de metales básicos refleja indudablemente el proceso de restructuración.

<sup>7</sup> Excluye muebles.

<sup>8</sup> Un estudio reciente, basado en encuestas y realizado por la revista *Expansión*, plantea que éstas actualmente resienten graves dificultades. Esto me lleva a proponer dos posibilidades: primera, que los datos con los que contamos, que se remiten a 1988, no reflejan la realidad de estas empresas ante la apertura, dado que aún era demasiado temprano para ver sus efectos; y, segunda, que los pequeños empresarios se quejan continuamente, por medio de sus organizaciones, así como cuando se les interroga en encuestas, a fin de presionar al gobierno para tomar medidas y negociar acuerdos que los favorezcan en el marco del TLCAN. No tengo capacidad, actualmente, de discriminar entre estas dos opciones, más allá de plantear que lo que proponen los datos de 1988 va más en el sentido de la segunda idea.

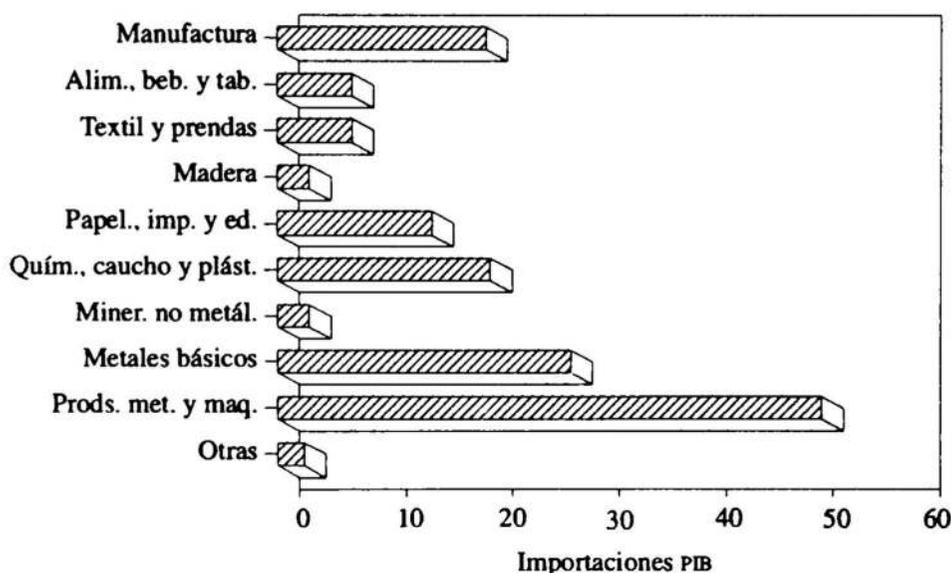
<sup>9</sup> Lo contrario es cierto, aunque en sólo una de las ramas dominadas por la mediana empresa: la industria textil. En ésta, la reducción del número de empresas censadas, así como del personal ocupado, refleja la crisis por la que está pasando esta rama.

CUADRO 6  
**Personal ocupado por establecimiento, unidades productivas  
 y personal ocupado total por rama manufacturera (1975-1988)**

	1988		1985		1988	1985	1975
	Unidades	Personal	Unidades	Personal	Personas/establecimiento	Personas/establecimiento	Personas/establecimiento
Alimentos	48 834	410 656	45 373	362 984	8	8	5
Bebidas	1 019	101 195	858	95 238	99	111	45
Tabaco	34	5 745	29	7 105	169	245	152
Textil	3 688	193 430	3 840	215 040	52	56	47
Prendas de vestir	9 125	135 814	8 475	101 700	15	12	9
Calzado y cuero	3 755	84 462	3 438	82 512	22	24	17
Madera (no muebles)	6 625	67 993	3 992	47 904	10	12	18
Muebles (no metálicos)	9 164	59 407	10 860	54 300	6	5	6
Celulosa y papel	718	50 032	670	50 250	70	75	72
Editorial	6 910	79 928	6 080	66 880	12	11	10
Productos químicos	2 146	158 513	2 124	148 680	74	70	67
Refin. pet. y carbón	153	49 263	110	35 310	322	321	82
Hule y plásticos	2 469	112 679	2 242	112 100	46	50	37
Minerales no metal.	14 463	136 281	9 173	128 422	10	14	12
Metales básicos	857	91 904	1 013	113 456	107	112	242
Prods. metálicos (no maq.)	19 463	174 587	18 011	162 099	9	9	13
Maquin. y eqpo. (no eléc.)	3 504	94 991	5 253	110 313	27	21	18
Maquin. y eqpo. electrónico	2 091	311 449	2 638	379 628	149	106	86
Equipo de transporte	987	134 068	1 485	163 350	136	110	119

Fuente: INEGI, Resultados oportunos nacionales, Censos económicos 1986 y 1989.

GRÁFICA 5  
**Participación de las importaciones en el PIB  
 por rama manufacturera (1989)**



Fuente: Elaborado con base en el índice del volumen de la producción y exportación de mercancías de la Industria manufacturera. Banco de México-INEGI, Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*.

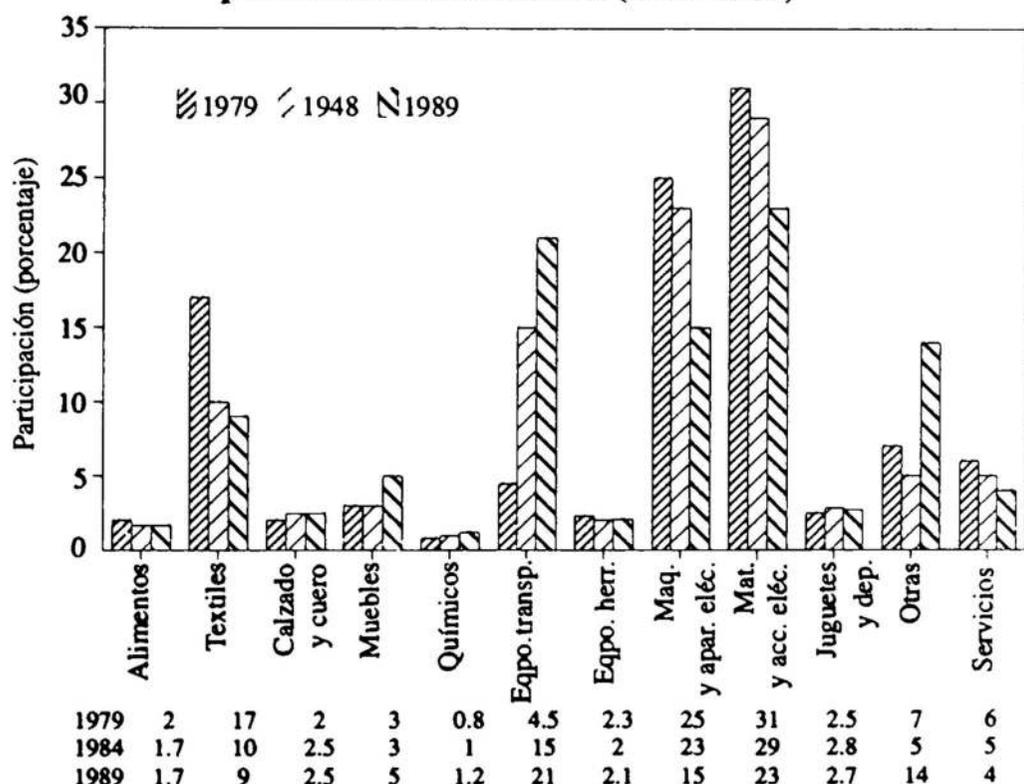
dirige a sectores sociales que no tienen los recursos necesarios para adquirir productos importados, o a que cubren los nichos de mercado que dejan libres las importaciones, los cuales dejaron antes las grandes empresas nacionales,<sup>10</sup> y a que son, además, lo suficientemente flexibles como para desplazarse de un nicho a otro. Es posible que, en algún momento, adquieran la capacidad de exportar, siguiendo el modelo italiano. Una de estas ramas, la de minerales no metálicos, ya está logrando exportar parte considerable de su producción (gráfica 4).

Pero donde puede percibirse indudablemente el impacto de la apertura es en un sector directamente relacionado con ella: la industria maquiladora. Como es bien conocido, esta industria ha tenido un crecimiento espectacular desde mediados de los años ochenta. Si profundizamos un poco, vemos que la composición de esta industria ha cambiado: si bien las maquiladoras de aparatos y

<sup>10</sup> En la industria metálica, por ejemplo, muchos de los establecimientos se dedican a la reparación o manufactura de piezas de repuesto, las cuales varían tanto que es difícil importarlas.

accesorios eléctricos, así como las de productos textiles, son aún las que ocupan la mayor proporción de personal, su número descendió considerablemente entre 1979 y 1989. A partir de mediados de los años ochenta comenzó a aumentar fuertemente el número de maquiladoras de la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte (que en 1989 empleaban a 87 813 trabajadores), así como las clasificadas bajo el rubro de "otras" (gráfica 6).

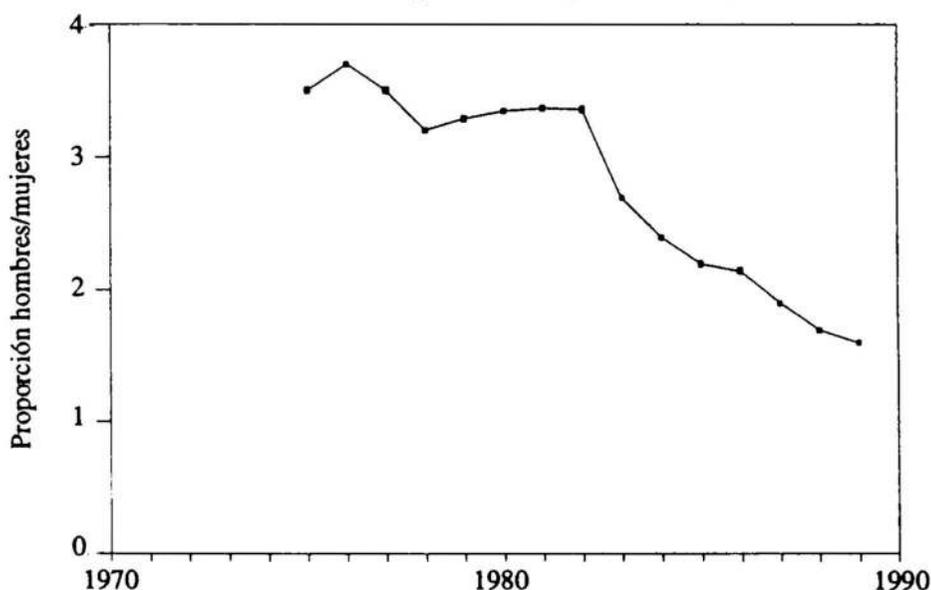
GRÁFICA 6  
Proporción del personal ocupado en la industria maquiladora,  
por rama manufacturera (1979-1989)



Fuentes: elaborado con base en SPP-INEGI, Estadísticas de la industria maquiladora de exportación. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Compendio de indicadores de empleo y salarios, 1989.

Este cambio en la composición de la industria maquiladora explica probablemente las otras mutaciones. La proporción entre hombres y mujeres ha variado; si bien siempre se ha sabido que la industria maquiladora ocupa de manera primordial mano de obra femenina, la situación ha cambiado radicalmente, pues en 1975 la proporción era aproximadamente de 3.5 mujeres por hombre y en la actualidad es casi paritaria, de 1.5 mujeres por hombre (gráfica 7). La relativa pérdida de importancia de las maquiladoras textiles

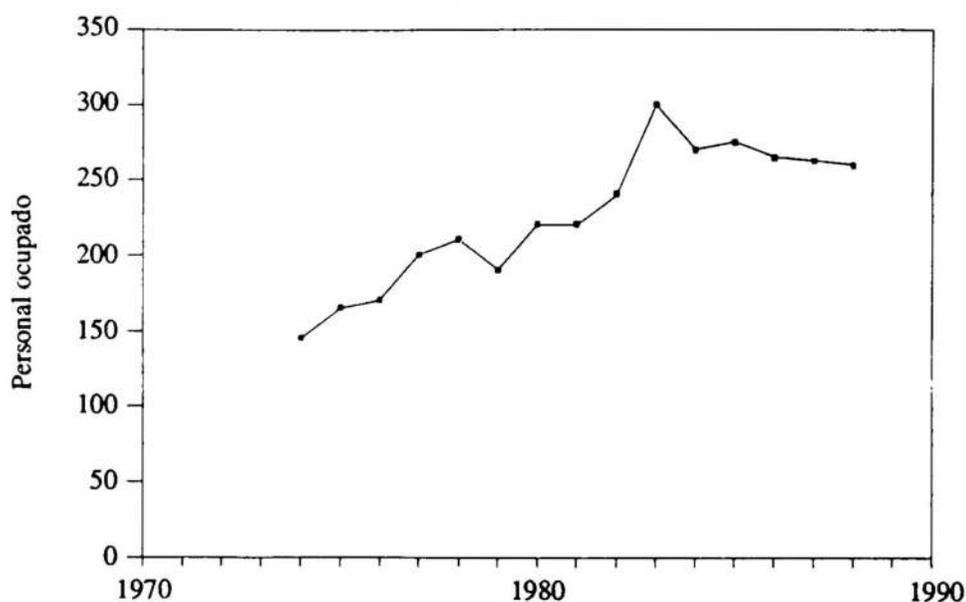
**GRÁFICA 7**  
**Proporción entre la mano de obra femenina y masculina**  
**en la industria maquiladora (1975-1989)**



Fuente: *Ibidem.*

y de aparatos eléctricos ha tenido otros efectos, como es el de elevar el tamaño promedio de las empresas (gráfica 8). Esto, a su

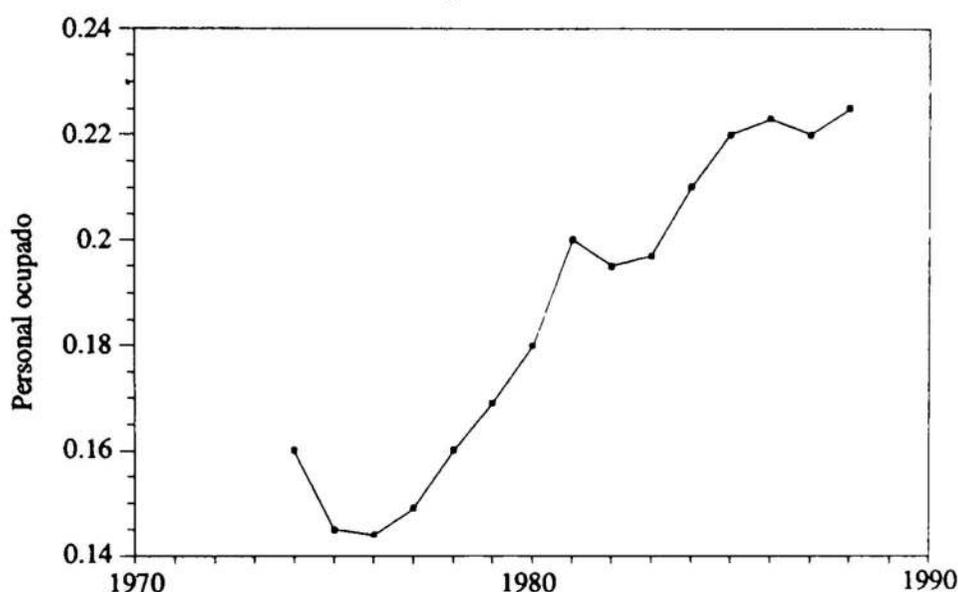
**GRÁFICA 8**  
**Personal ocupado por establecimiento**  
**en la industria maquiladora (1975-1989)**



Fuente: *Ibidem.*

vez, probablemente significa una mayor concentración de maquinaria y, por ende, una mayor proporción de trabajadores calificados, aunque no tenemos datos directos para confirmarlo. Al respecto, un dato indirecto es que la proporción de empleados por obrero ha aumentado considerablemente: de alrededor de 0.15 empleados por obrero en 1975, subió a casi 0.23 en 1989 (gráfica 9).<sup>11</sup>

GRÁFICA 9  
Proporción de empleados por obrero  
en la industria maquiladora (1975-1989)



Fuente: *Ibidem*.

## Los salarios

Se ha hablado mucho de cómo la década de los ochenta fue un periodo en el que los salarios reales cayeron de manera brutal.

<sup>11</sup> Aunque este dato también puede significar una segmentación de los mercados internos de trabajo, que tienda a privilegiar a un sector del personal frente al otro, y que enfrente (y aproveche) los altos niveles de rotación, más que una mayor calificación del personal.

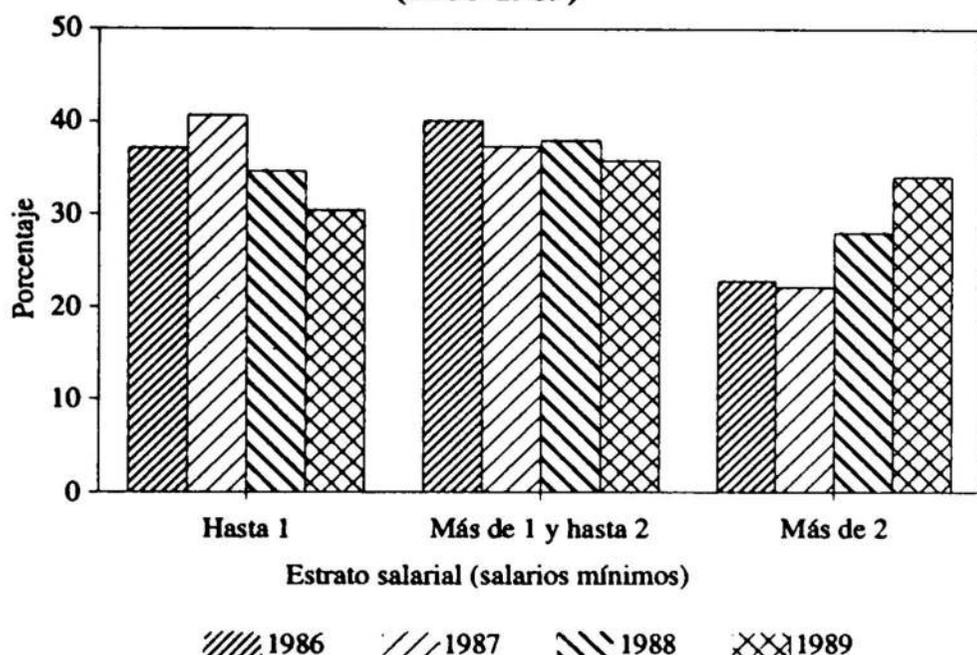
Pero otro de los fenómenos importantes de la crisis (y probablemente también de la apertura) ha sido que el salario mínimo ha dejado de ser una base de referencia en buena parte del sector privado de la economía. Una encuesta que llevó a cabo *El Economista*<sup>12</sup> encontró que 73% de las empresas (la mayoría de ellas, es decir, 77%, con contrato colectivo y, por ende, con sindicato) no tenían trabajadores que ganaran el salario mínimo y afirmaban que en 1990 habían otorgado un aumento salarial considerablemente mayor al "tope salarial", de alrededor de 20%. Asimismo, 62% decía haber otorgado un aumento salarial de entre 25 y 30%, y 27%, un aumento de entre 31 y 40%. En 1991, cuando el tope salarial sigue alrededor de 20%, 62% de los entrevistados dijeron que iban a otorgar entre 20 y 30% de aumento, mientras que 15% darían entre 30 y 40%. A esto hay que agregar que, desde fines de los años setenta, en estas empresas existe la situación de que las prestaciones representan un porcentaje creciente de las percepciones de los trabajadores.

Lo anterior implica que un sector de la economía formal se despega lentamente del resto, y en él los salarios se alejan cada vez más del mínimo y se otorgan aumentos por encima de los topes salariales. Esto, en gran medida, es una respuesta al auge del mercado informal. Al respecto, con base en algunos estudios en curso, es posible afirmar que existe un sector informal muy deprimido, frente a otro que obtiene ingresos muy superiores al mínimo y que, de hecho, compite con el mercado de trabajo formal. Sólo así se explica que algunos empresarios, especialmente del norte de México, recomienden el aumento del salario mínimo. A su vez, el hecho de que el gobierno se resista a ello demuestra que, para los trabajadores al servicio del Estado y para éste, como empleador, tal salario es aún una referencia fundamental.

Los datos de la gráfica 10 muestran algo similar, aunque más generalizable, porque no se refiere solamente a los obreros que cuentan con un contrato colectivo. Por lo menos a partir de 1987, se ha venido dando un proceso en el cual, a pesar de que se mantiene prácticamente estable la proporción de los trabajadores afiliados al IMSS que ganan entre uno y dos salarios mínimos, es notable la disminución de los que ganan hasta un salario mínimo (que bajan de 40 a 30%, en tres años) y el incremento de los que

<sup>12</sup> El 6 de marzo de 1991.

**GRÁFICA 10**  
**Proporción de trabajadores afiliados al IMSS por estrato salarial (1986-1989)**



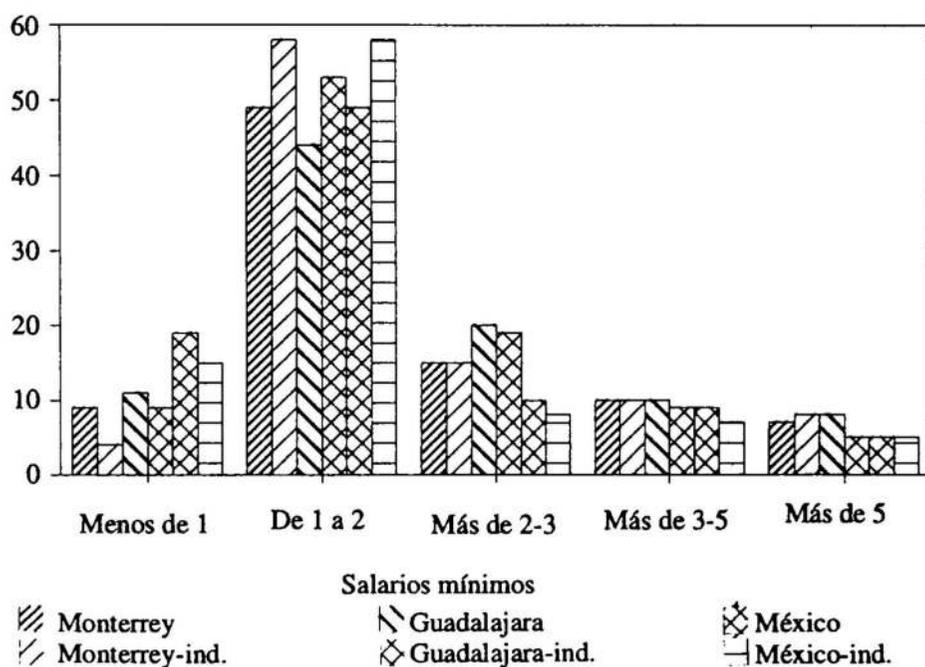
Fuente: Elaborado con base en Instituto Mexicano del Seguro Social, en Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Compendio de indicadores de empleo y salarios, 1989.

ganan más de dos salarios mínimos (que pasan de 20 a 35% del total). Ésta es una tendencia contraria a la que se dio entre 1986 y 1987, cuando creció la proporción de trabajadores que ganaban el salario mínimo y disminuyó la de los que ganaban más de uno.<sup>13</sup>

Aquí, como en el caso del empleo, existen diferencias considerables en el comportamiento de los salarios entre las distintas ramas de actividad. En primer lugar, mientras que para 55 a 60% de la población ocupada en la industria, los ingresos se concentran más claramente entre uno y dos salarios mínimos, para el conjunto de la economía la proporción de obreros que se ubican en este estrato salarial suma entre 45 y 50% (gráfica 11). De 1986 a 1989, la diferencia en el aumento salarial entre las ramas industriales varió en poco más de 150%; las ramas que más aumentaron fue-

<sup>13</sup> Esto de ninguna manera quiere decir que se ha compensado, más que parcialmente, la radical caída del salario real durante los años ochenta. Tampoco nos dice nada acerca de lo que significa para 30% de los obreros ganar un solo salario mínimo, o incluso entre uno y dos.

GRÁFICA 11  
 Nivel de ingresos totales e industriales por localidad (1989)



Nota: no suma 100% porque se han eliminado los que no perciben ingresos y los no especificados.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

ron: la de refinación del petróleo y sus derivados (sin incluir a Pemex), la de química<sup>14</sup> y la de elaboración de bebidas.<sup>15</sup> En la industria del papel<sup>16</sup> y en la de minerales no metálicos, los salarios crecieron por arriba del promedio, aunque a un ritmo menor (gráfica 12). En todos estos casos se trata de sectores que crecen, que aumentan su productividad y que son exportadores.

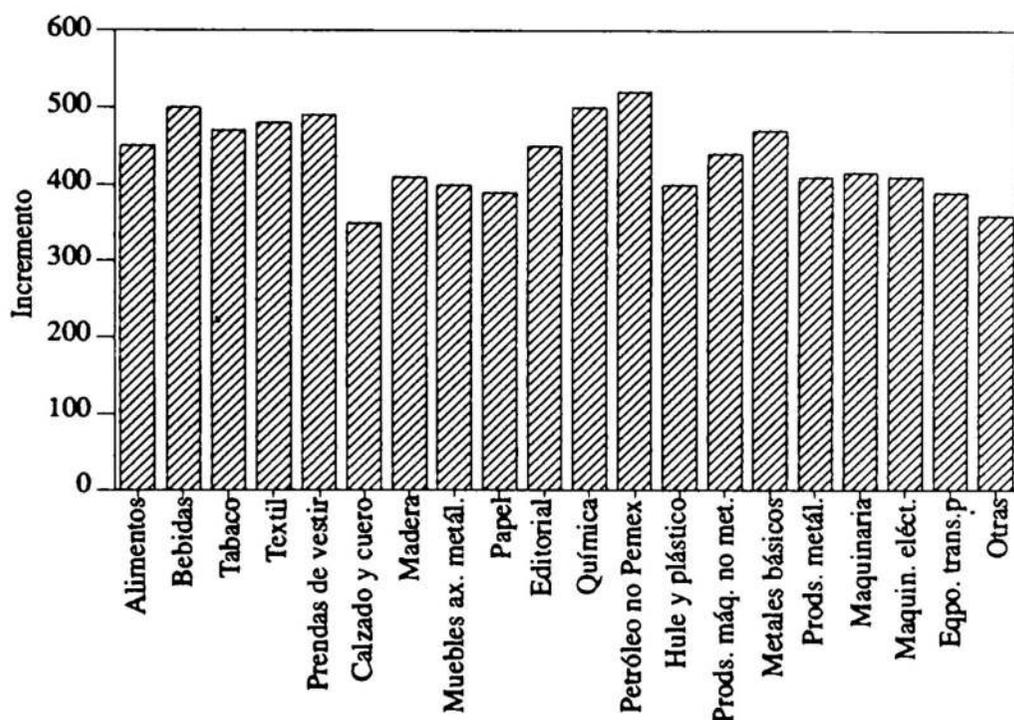
Dos casos que contradicen lo anterior son la industria automotriz y la de productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico. A pesar de que se trata de industrias que crecen aceleradamente, que

<sup>14</sup> Otra de las ramas que incluimos junto con estas dos (cuando hablamos de empleo) fue la de plásticos y hule, que sufre un aumento relativamente menor de sus salarios, de alrededor de 400%. Este dato coincide con lo que afirmamos entonces sobre el aumento en la producción, el empleo y la productividad, y su relación con la exportación. En esta última industria, que no es exportadora, aumentan menos los salarios.

<sup>15</sup> Incluida en la rama de alimentos y tabaco cuando hablamos del empleo.

<sup>16</sup> En la industria editorial, los salarios crecen al promedio.

GRÁFICA 12  
Incremento de los salarios, nominales, por rama de actividad  
(1986-1989)



Fuente: Elaborado con base en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en Comisión Nacional de los Salarios Mínicos, *Compendio de indicadores de empleo y salarios*, 1989.

aumentan su productividad y que exportan, tienen un bajo nivel de incrementos salariales. Es posible que ello sea reflejo de la situación que prevalece tanto en las maquiladoras como en las nuevas plantas automotrices del norte del país, donde hay una fuerte rotación de personal y prácticamente no existe la sindicalización. No tenemos datos para confirmar a cuál de estas dos circunstancias se debe tal situación.

El caso de la industria de metales básicos es interesante. Como ya hemos visto, el hecho de que disminuya su personal y aumente fuertemente su productividad significa que se encuentra en un proceso de restructuración. Asimismo, el que los salarios estén aumentando rápidamente nos ofrece un indicador de que una industria que se restructura y exporta incide favorablemente en los salarios obreros.

Por el otro lado, están las ramas industriales tradicionales: la

de productos y muebles de madera y la de prendas de vestir, cuero y calzado, en las que los salarios se incrementan considerablemente menos que el promedio. A pesar de que la industria textil está estancada, ha logrado aumentos salariales por encima de la media; esto seguramente se debe a los altos niveles de sindicalización del sector. Una confirmación negativa al respecto es que en dos ramas en las que hay una baja tasa de sindicalización (la de las prendas de vestir y la del cuero y calzado) se observan los aumentos más bajos.

### LAS RELACIONES INDUSTRIALES ANTE EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

Vamos a describir brevemente las principales características que presenta el sistema de relaciones industriales en México; pero, en primer lugar, es necesario definir el universo al que nos referimos. Para ello tenemos que aclarar que entre 18 y 25% de la población económicamente activa está sindicalizada. Esta cifra es relativamente alta si pensamos que el subempleo en México asciende a más de 40% de la PEA, lo que quiere decir que del total de trabajadores ocupados en el sector formal, poco menos de la mitad está sindicalizado. Mientras que los sectores de servicios y comercio están poco organizados, los más fuertemente sindicalizados son el de la administración pública y, en segundo lugar, el sector industrial. En el interior de este último existen muchas diferencias, que se explican por el simple hecho de que, en 1985, 77% de las empresas del sector manufacturero eran microindustrias que contaban con un promedio de entre dos y cuatro trabajadores; 12% de los establecimientos eran pequeñas empresas, con un promedio de 10 trabajadores, y sólo el restante 11% puede ser considerado como el sector de verdaderas empresas, las cuales probablemente cuentan además con sindicatos, en el sentido cabal de la palabra. No obstante, aunque el sistema de relaciones industriales se refiera sólo a esta minoría relativa de la clase obrera, está definido por ella y, por ende, los cambios sufridos en este sector minoritario definen el modelo laboral que sigue el gobierno actual.

## Las relaciones industriales tradicionales

Las relaciones industriales en México pueden definirse por tres características generales: *a)* la gran intervención del Estado en los asuntos sindicales y en las relaciones entre la empresa y el sindicato; *b)* un sindicalismo orientado al control más que a la representación, que da lugar a una vinculación clientelista entre sindicatos y trabajadores; *c)* las dos características anteriores se traducen en relaciones laborales y de trabajo (internas en las empresas) poco flexibles y en un modelo de relación obrero-patronal antagónico.

El Estado interviene en prácticamente todos los asuntos sindicales. La Secretaría del Trabajo otorga o niega el registro a todo sindicato, sanciona si una elección interna fue llevada a cabo en los términos legales, acepta registrar un emplazamiento a huelga y los contratos colectivos, decide sobre la legalidad o ilegalidad de una huelga, etc. En lo que se refiere a las relaciones laborales, el hecho más importante es la intervención predominante de la Secretaría del Trabajo en las revisiones de los contratos colectivos. Esto significa que todos los contratos colectivos deben ser sometidos a su revisión y que cada uno de ellos se convierte en ejemplo de seguimiento o rompimiento de una política laboral determinada. Aparentemente, a medida que, en los últimos años, esta dependencia se convirtió crecientemente en una agencia para imponer los topes salariales, tanto los sindicatos como las empresas empezaron a tratar de evitarla. Durante los sexenios de López Portillo y de De la Madrid, era frecuente que incluso los sindicatos oficialistas acusaran a la Secretaría del Trabajo de imponer el tope salarial a empresas que estaban dispuestas a llegar a acuerdos que lo rebasaran. Se planteaba que, en ocasiones, las huelgas se originaban por esa actitud de las autoridades laborales. Otro elemento de rigidez se refiere al propio carácter de la negociación colectiva en México. La legislación concede a las autoridades del trabajo la facultad de rechazar un emplazamiento a huelga y de juzgar acerca de su legalidad una vez estallada (y cada vez más frecuentemente, antes de que estalle). Esto ha significado que las autoridades del trabajo prácticamente han logrado canalizar todos los conflictos hacia las dos instancias legales que se refieren a la contratación colectiva: la negociación contractual y la salarial; en el pasado casi no se presentaban conflictos fuera de los marcos de esta negociación.

Tal concentración en la contratación colectiva se acentúa en

virtud de que en el pasado prácticamente no existieron mecanismos para modificar los contratos colectivos durante el periodo de su vigencia. El hecho de que no existan estos mecanismos o comisiones *ad hoc* para modificar las condiciones en las que opera una empresa en el periodo intermedio a las negociaciones implica que todo intento obrero o empresarial que pretenda establecer nuevas condiciones, derivadas de situaciones de índole económica, tecnológica o social, deberá esperar a la siguiente negociación contractual para poder ser tratada. La consecuencia es inevitable: la escasa flexibilidad de las condiciones de trabajo y de la organización de la producción. Por otra parte, como el sindicalismo mexicano se ha caracterizado por ser, en primera instancia, un mecanismo de control político fundado sobre una relación paternalista y clientelista entre dirigentes y obreros, el sindicato tiene gran interés en concentrar su atención en las reivindicaciones que le permitan centralizar el poder y, por ese medio, “premiar” a los obreros que le son fieles y “castigar” a aquellos que no lo son. Por ello se interesa en forma particular en las prestaciones que pueden ser canalizadas por medio del aparato sindical, lo que incluye, por supuesto, la contratación de nuevo personal y la promoción, los permisos, las becas, la vivienda, etcétera.

El control por parte del sindicato sobre las contrataciones, la movilidad interna en las plantas, los ascensos y las horas extraordinarias, también responden a este carácter de control clientelista del sindicalismo mexicano. Ha sido tradicional que en las contrataciones de las empresas en las que el sindicato postula a los candidatos a los puestos, tengan preferencia los familiares de los trabajadores más fieles a las dirigencias sindicales. Lo mismo en el caso de los movimientos internos: en general, en los contratos colectivos de las grandes empresas, los sindicatos tenían ingerencia en la decisión de movilizar o no a un trabajador, que se utilizaba para proteger a los obreros más cercanos. También sucedía esto en los ascensos y en las horas extraordinarias: había maneras informales de evitar el escalafón y otorgar a los trabajadores un ascenso cuando así lo quería el sindicato.

Esta situación se traduce en que las relaciones obrero-patronales sean consideradas, por ambas partes, como antagónicas; en que el sindicato considere que su función consiste en obtener concesiones en el contexto de una confrontación constante entre dos aparatos: el sindical y el patronal; en que, por otra parte, toda modifica-

ción de las reglas del juego establecidas en el contrato colectivo sea considerada, en principio, en términos de resistencia, aunque en algunas ocasiones, una reivindicación obrera pueda favorecer a la empresa, o viceversa. En términos de relaciones sociales, esto significa que los límites exteriores a los que están sometidas las relaciones industriales conducen a que éstas sean consideradas más como conflictos de poder que como conflictos de interés.

### **La flexibilización de las relaciones industriales**

El modelo de relaciones industriales tradicional, que hemos descrito brevemente en la primera parte de este trabajo, actualmente es cuestionado por el nuevo modelo económico, tanto en lo que se refiere a su función política de pilar de un tipo corporativo de régimen, como en su función social. Desde la perspectiva del proyecto de modernización económica, el corporativismo no sólo es visto como un obstáculo para la restructuración del aparato estatal y de las empresas en manos del Estado, sino que existe una incompatibilidad real entre el corporativismo y el proyecto de modernización. Tal incompatibilidad está definida por la poca flexibilidad de un modelo de relaciones industriales centralizado y basado en una relación clientelista entre sindicatos y trabajadores.

En primer lugar, la intervención homogeneizadora del Estado es cuestionada por la modernización económica. Actualmente se da una descentralización de la negociación colectiva, para que las empresas que se encuentran en los sectores más dinámicos o las que están dirigidas hacia el mercado exterior ofrezcan a sus trabajadores mayores niveles salariales; muchas empresas evaden así las políticas salariales del gobierno. Pero esto sucede de manera informal, ya que la Secretaría del Trabajo aún tiene un fuerte control sobre las revisiones contractuales, y en especial sobre el rubro de aumentos salariales, considerado fundamental para la lucha contra la inflación.

Sin embargo, el nuevo proyecto económico también afecta a las relaciones entre las empresas y los sindicatos. Una primera manera de entender la actual restructuración de la economía nacional es que tiende a la precarización generalizada de la clase obrera mexicana. Existe, en efecto, la tentación por parte de los empresarios, así como del propio gobierno, de debilitar a los sindicatos. No

obstante, la restructuración no ha sido un proceso homogéneo, sino que está siendo aplicada de cuatro maneras distintas, definidas por la combinación de varios elementos: la existencia o no de representación sindical determina si se ha dado desregulación sindical; la eliminación de las facultades del sindicato referidas a la contratación o despido de personal determina si existe una situación de flexibilidad externa, de desregulación laboral; la eliminación de facultades del sindicato en el interior de la empresa determina la existencia de una flexibilización interna. Por último, si bien los procesos de desregulación forzosamente excluyen la concertación, el proceso de flexibilización interna puede llevarse a cabo de manera autoritaria o concertada. De manera que:

a) En algunos casos se está creando una zona de virtual desregulación sindical, donde el capital (en especial, el extranjero) ahora encuentra una situación de ausencia de representación sindical (la industria maquiladora).

b) En otros casos se está procediendo a una desregulación laboral. En sectores en los que la presencia sindical ha sido muy fuerte y en la que los salarios y prestaciones han sido tradicionalmente muy elevados, se ha procedido a la apertura de nuevas plantas (las empresas automotrices del norte del país), o a la anulación, por diversos medios, de los contratos colectivos (Aeroméxico, Ford-Cuautitlán y, en cierta medida, Cananea). En la nueva situación existe una representación sindical, aunque mucho más débil en lo que concierne a su capacidad externa e interna de control.

c) En un tercer tipo de casos se lleva a cabo una flexibilización interna, sin desregulación. Se modifican los contratos colectivos, con la eliminación de las prerrogativas sindicales referidas a la movilidad interna en las plantas, y se define un escalafón más orientado hacia la capacidad que hacia la antigüedad, pero no se reduce el poder del sindicato en lo que se refiere a la contratación del personal, ni se reducen salarios y prestaciones.

d) Existen, por último, algunos pocos casos en los que se ha dado un proceso de flexibilización concertada. Se introduce la flexibilización interna al mismo tiempo que se establecen mecanismos de concertación para resolver problemas y conflictos. El sindicato pierde ingerencia en el interior de las plantas; pero fortalece su intervención en otras áreas, como en la productividad y modernización de las plantas; esto es concebido como un intento

de establecer un modelo de relaciones sindicales más cercano al alemán, en el que una amplia flexibilidad interna se combina con poca flexibilidad externa, y coexiste con mecanismos de codeterminación.

Pero volvamos a la clasificación anterior:

a) El sector más importante donde se ha establecido el primero de los tipos de reestructuración, la desregulación sindical, es el de las empresas maquiladoras. Es conocido que en las maquiladoras que se establecieron en los años sesenta y setenta, fundamentalmente en Tamaulipas, los sindicatos fueron afiliados a la CTM y funcionaban básicamente de la misma manera que el resto del sindicalismo oficialista. Actualmente, buena parte de las empresas maquiladoras han firmado contratos con esta misma central, aunque ahora se trata solamente de contratos de protección, los cuales son extremadamente flexibles. El sindicato no interviene en prácticamente ninguno de los rubros que hemos mencionado como tradicionales del sindicalismo mexicano, y en ello destaca, en especial, el que no medie en el ingreso del personal, atribución fundamental del sindicalismo corporativo mexicano. Además, la movilidad interna en la planta (entre puestos, labores, departamentos, turnos y lugar de trabajo) queda al arbitrio de la empresa, sin ninguna restricción temporal. Los ascensos no se dan con base en un escalafón definido entre el sindicato y la empresa, sino por los criterios de la última; el tiempo extra y el trabajo en días libres, que generalmente constituyen una parte considerable del salario de los trabajadores y que el sindicato ha manejado como un mecanismo clientelista, también son definidos por la empresa.

Esta situación no se diferencia de la de muchas empresas pequeñas del país, que siempre han estado en estas condiciones. No obstante, destaca que aquí se trata de empresas relativamente grandes; las maquiladoras cuentan con un promedio de poco más de 250 obreros por establecimiento. Se permite este grado de desregulación porque al gobierno le interesa fomentar la inversión extranjera en este rubro. Puede pensarse que ésta es una de las principales ventajas comparativas de México ante el TLCAN, aunque también constituye el principal punto de crítica por parte de sus antagonistas, los sindicatos canadienses y estadounidenses.

b) En algunos casos, como en el de la industria automotriz, la desregulación laboral se ha obtenido por medio de la reubicación

geográfica de las empresas. Las nuevas plantas automotrices se han situado básicamente en el norte del país, lo que les ha permitido establecer relaciones industriales en condiciones de gran flexibilidad interna y externa. Con respecto a la externa, de manera similar a las industrias maquiladoras, en la planta Ford de Hermosillo el sindicato no interviene en el ingreso del personal ni tiene control sobre la proporción de personal eventual que la empresa puede contratar. En esta misma planta, la movilidad interna es prácticamente total en la medida en que existe la categoría laboral polivalente, poca especificación de puestos y un escalafón definido con base en la experiencia y en la capacitación, lo que elimina el tradicional escalafón ciego, definido por la antigüedad. Finalmente, en todas las empresas automotrices del norte del país se paga considerablemente menos que en las antiguas plantas del centro.

Hay otros casos en los que, sin haberse trasladado la empresa, se llevó a cabo una desregulación laboral que, como es obvio, implicó un fuerte golpe para el sindicato. Uno de los casos más dramáticos fue el de Aeroméxico, empresa que se cerró por algunas semanas, para abrirse después bajo una nueva razón social. De esta manera se eliminó la supervisión sindical de los exámenes del personal de nuevo ingreso y se suprimió la bilateralidad en lo que se refiere a los puestos eventuales. También, se estableció una situación de flexibilidad interna: la empresa ya no tendría que pactar la movilidad de los trabajadores con el sindicato; se contrajeron las categorías, de 278 a 8; los ascensos dejaron de ser fijados con base en la antigüedad para serlo según la capacidad técnica; y la empresa decide ahora el otorgamiento de las horas extra. Por último, se redujeron las prestaciones; así, por ejemplo, se eliminaron los días de descanso y se elevó la jornada laboral de 40 a 48 horas.<sup>17</sup>

c) En la mayoría de las empresas sólo se ha procedido a una flexibilización interna, a un proceso que no es de desregulación pero que tampoco busca el consenso, y que ha sido llevado a cabo como una medida empresarial unilateral. Se han eliminado o modificado algunas cláusulas para permitir un mayor margen de maniobra a la empresa.

<sup>17</sup> Aunque no tenemos datos específicos al respecto, un proceso similar se dio en los casos de la empresa minera de Cananea, en Sonora, y en la Ford-Cuautitlán, en el Estado de México.

Un caso en el que existe esta situación de flexibilidad interna sin desregulación es el de Dina Camiones. El sindicato sigue interviniendo en el ingreso y despido de personal, y el único cambio significativo se refiere a que se aumentó de 3 a 15 días el periodo en el que los trabajadores pueden ser movilizadas sin necesidad de acuerdo con el delegado sindical. No se modificó el escalafón ni se redujo el número de categorías laborales, pero tampoco parece existir interés por establecer una mayor comunicación entre empresa y sindicato. Sólo existe una cláusula según la cual el comité ejecutivo del sindicato tiene derecho de conocer el programa anual de operación y los programas internos de fabricación, tres meses antes de que éstos entren en vigor. El sindicato sólo puede formular sus puntos de vista "que serán escuchados por la empresa y, en caso de resultar procedentes, tomará las medidas necesarias para la mejor aplicación del programa".

d) La flexibilización consensual ha implicado otorgar un mayor margen de maniobra a la empresa, al tiempo que se han establecido mecanismos de comunicación entre la empresa y el sindicato para discutir las estrategias de reestructuración y de aumento de la productividad.

Por una parte, los últimos contratos colectivos de la Volkswagen de México otorgan a la empresa una mayor capacidad de movilidad interna de los trabajadores. Aunque el escalafón es definido por ambas partes y con criterios basados fundamentalmente en la antigüedad, hasta 1984 existió una cláusula que definía una categoría de trabajador polivalente, que permitía que los obreros adquirieran la capacitación necesaria para llevar a cabo distintos trabajos en la empresa y, por medio de exámenes, obtener "valencias" correspondientes a su calificación. Esto les permitía llevar a cabo trabajos más calificados y obtener un salario más elevado, sin importar el lugar en el que estuviesen en el escalafón. Actualmente, existe una cláusula que permite obtener una calificación por medio de la escuela de capacitación y ascender de manera correspondiente.

Por otra parte, aunque en el caso de la empresa Volkswagen de México no se han establecido mecanismos de codeterminación como los que existen en Teléfonos de México y en la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, se puede notar un creciente interés por parte de la empresa y del sindicato por incrementar la comunicación. En el contrato colectivo de 1988-1990 se estableció una reu-

nión mensual de alto nivel entre el Comité Ejecutivo General y la Dirección de Relaciones Industriales. Además de que desde el contrato de 1980-1982 se realiza una junta ordinaria semanal entre los secretarios seccionales y los representantes de la empresa en cada sección, desde 1990 se discuten no sólo los problemas no resueltos en el ejercicio diario, sino todas "las cuestiones de interés de las partes". También se establece una mayor intervención sindical en el caso de los trabajos de terceras personas.

En el caso de Teléfonos de México se han añadido cláusulas que implican una libertad para la movilidad interna, prácticamente sin restricciones; se plantea que la administración podrá cambiar a los trabajadores "según lo requieran las necesidades de servicio" y no se menciona nada acerca de límites temporales (la movilización puede ser incluso permanente), ni se dice tampoco que se deberá avisar al sindicato. El escalafón es otra de las cláusulas clave para definir el grado de flexibilidad interna. A pesar de que en una parte del contrato colectivo se plantean reglas detalladas para establecer el escalafón y los ascensos, basadas estrictamente en la antigüedad, existe otra cláusula que permite a la empresa saltarse todas estas reglas y definir criterios exclusivamente relacionados con la calificación.

Pero, por otra parte, en 1990 se firmó una cláusula en la que se acordaba la constitución de una Comisión Mixta Nacional de Calidad y Productividad, integrada por cinco representantes del sindicato y cinco de la empresa, "que será responsable del diseño, instrumentación y seguimiento de los aspectos generales del Programa de Calidad y Productividad, así como del estudio del Sistema de Normas de Productividad".

El caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro es ejemplar, porque ahí no se han eliminado ni modificado cláusulas en el contrato colectivo, sino que se procedió a la flexibilización a partir, exclusivamente, de un modelo de codeterminación. El Sindicato Mexicano de Electricistas aún controla estrechamente los cambios temporales y permanentes, a la vez que las permutas para cubrir vacantes o puestos nuevos tienen que ser consultadas con el sindicato y definidas con base en la antigüedad.

Por otra parte, desde antes de 1990 existía una cláusula según la cual la compañía está obligada a enviar al sindicato el anteproyecto del presupuesto y el programa de obras correspondiente, así como el programa de obras e inversiones y los estados financieros,

a fin de que el sindicato pueda formular sus observaciones. Pero en 1990 se introdujo una nueva disposición mediante la cual se constituyó una comisión permanente y mixta de productividad, integrada por cinco representantes designados por cada una de las partes, y una comisión mixta paritaria para la revisión de los programas anuales, que incluye los proyectos de presupuesto y la verificación de los criterios y políticas de operación. A pesar de que no se da al sindicato un asiento en el consejo de administración de la empresa, como existe en las grandes empresas alemanas, se le permite una ingerencia en la determinación de la planificación de la empresa y se reconoce que los aumentos de la productividad deben ser obtenidos de manera consensual, mediante el acuerdo de la parte obrera y la empresarial, y que no pueden ser impuestos unilateralmente por la empresa.

## CONCLUSIONES

A partir del análisis del mercado de trabajo y los salarios, derivo algunas de las mismas conclusiones que han hecho otros investigadores acerca de los efectos de la apertura y del nuevo modelo económico. Se están creando dos sectores industriales que es posible considerar, de manera esquemática, como el de los ganadores y el de los perdedores, y el TLCAN probablemente agrandará la brecha entre ambos. Existe un sector industrial exportador que crece, que eleva sus niveles de productividad, que se concentra en grandes empresas y en el que los obreros se benefician con niveles salariales más elevados. Frente a este sector se encuentra otro cuya producción se dirige primordialmente hacia el mercado interno, que está estancado, no eleva sus niveles de productividad (no se moderniza), y en el que los salarios de los obreros se rezagan con respecto al resto de la industria.

No obstante, esta tendencia no es la única, ni es (todavía) la que prevalece. El primero de los casos sólo sucede en las industrias de maquinaria, equipo eléctrico y transporte, y el segundo, en la rama textil. En la industria química, en la de productos de la refinación del petróleo y el carbón, y en la industria del hule y plásticos no se da un proceso tan claro de concentración, a pesar de que crecen, exportan, y de que se trata de empresas relativamente grandes.

Por otra parte, hemos encontrado en las pequeñas empresas y

en las ramas industriales en las que éstas predominan una capacidad importante de resistencia a la crisis y a la apertura. Esto sucede en algunas de las ramas que se consideraba que serían las más afectadas: la industria de prendas de vestir, la del cuero y el calzado y la de muebles de madera. Existen sectores en los que predominan las pequeñas empresas y que no sólo han resistido a la crisis sino que también han mostrado una capacidad de respuesta a la apertura, entre los que se encuentran el de manufactura de productos metálicos, el de la industria alimenticia y el de minerales no metálicos. Todos ellos, pero especialmente los dos últimos, han logrado aumentar sus exportaciones a partir de 1987. No obstante, el hecho de que haya bajado bastante el ritmo de crecimiento de las exportaciones en 1989 y de que sean cada vez más frecuentes las quejas de los pequeños empresarios sobre las dificultades que encuentran, significa que el gobierno tiene como tarea estimular, por lo menos inicialmente, a este tipo de empresas. Esto no significa que haya que protegerlas, sino más bien reforzar la capacidad de respuesta que ya han demostrado ante la apertura comercial.

También existen sectores orientados hacia la exportación en los que los salarios son frenados. Esto se debe, en apariencia, a que hay una fuerte rotación de personal y a que casi no están sindicalizados. Se nota, además, el caso contrario: sectores estancados donde los salarios se mantienen elevados, presumiblemente debido a la existencia de una alta tasa de sindicalización. Es posible que ambos sectores tiendan a ajustarse.

La vertiente "natural" en la industria textil sería que los salarios bajasen en relación con el promedio. No obstante, la situación puede cambiar en la medida en que esta industria esté dispuesta a recibir los beneficios del TLCAN. Éste implicaría la eliminación de la protección de la industria textil estadounidense y canadiense de baja competitividad frente al exterior. Pero, por otra parte, esta rama, así como la de prendas de vestir, calzado y cuero y la maderera, tienen en su contra que no están elevando su productividad; ello puede significar que pierdan los beneficios de la apertura del mercado de Estados Unidos, ante la competencia del sudeste asiático. El Estado, con una visión a más largo plazo, debería estimular la reestructuración de estas industrias, para permitirles una mayor capacidad de respuesta ante el TLCAN.

Por su parte, las ramas productoras de maquinaria y equipo, así como la automotriz, tenderán hacia los niveles salariales del

resto del sector exportador. Pero esto tampoco depende solamente del mercado, sino también del futuro de la industria maquiladora y de las plantas automotrices del norte; depende de su capacidad para reducir la rotación de su personal<sup>18</sup> y de las presiones sociales y políticas sindicales al aumento de salarios. Al respecto, el futuro del sindicalismo en estas empresas y lo que suceda con la presión que actualmente ejercen los sindicatos y los grupos ecologistas y de derechos humanos de Estados Unidos y Canadá es decisivo. Si los últimos logran influir en la negociación del Tratado, ello redundará probablemente en la regulación de la situación sindical en las maquiladoras, lo que, a su vez, incidirá en el mejoramiento de las condiciones de trabajo, en una menor rotación y en mayores niveles salariales. Esto podría, a su vez, tener el efecto de reducir el atractivo actual de la inversión en la maquila.

Es indudable que los sectores que han mostrado más dinamismo ante el nuevo modelo económico tienen bajas tasas de sindicalización. Mientras que éstas son altas tanto en la industria textil (42%) como en la minera, metalúrgica y siderúrgica (49%) y en la ferrocarrilera (80%), son muy bajas en industrias como la petroquímica (9%), la automotriz (10%) y la químico-farmacéutica (10%). Lo anterior puede significar un debilitamiento generalizado del sindicalismo mexicano, pero seguramente implica una reducción del poder del sindicalismo oficialista. En estos sectores más dinámicos hay, en términos generales, obreros más jóvenes y más calificados, con una mayor tendencia a rechazar el sindicalismo corporativo, basado en medios clientelistas de control. Además, muchos de los sindicatos de estas empresas han vivido ya una experiencia de sindicalismo independiente que los ha marcado de manera indeleble. Por otra parte, como se vio en la segunda sección de este trabajo, es en estas ramas más dinámicas (entre las que también está la industria telefónica y tendrá que estar la eléctrica) donde ha surgido una respuesta sindical propositiva y no sólo defensiva ante la modernización. También es en estos sectores donde el gobierno ha buscado aliados para intentar conformar un modelo neocorporativo.

Es muy claro que la mayoría de los casos de desregulación sindical, desregulación laboral y flexibilización autoritaria se han

<sup>18</sup> Lo que, depende, a su vez, de que a las empresas les convenga reducir la rotación o de que se dé una segmentación del mercado interno del trabajo que les favorezca.

presentado en sindicatos caracterizados por la ausencia de vida sindical. Es ahí donde las direcciones sindicales poco representativas han accedido a la desregulación (Ford-Cuautitlán) o se han opuesto frontalmente a la restructuración (porque les resta capacidad de control) y han llevado a sus sindicatos a derrotas totales (Cananea). Pero la restructuración también ha sido utilizada para doblegar a ciertos sindicatos representativos y combativos (las empresas automotrices que se han trasladado al norte y Aeroméxico).

En contraste, la flexibilización concertada sólo ha sido posible ahí donde hay una vida sindical relativamente dinámica y abierta, y donde los dirigentes son más representativos. Esto ha permitido, por un lado, que los sindicatos reconozcan y tengan capacidad para convencer a los obreros de la inutilidad de oponerse frontalmente a la restructuración y, por el otro, que la empresa se dé cuenta de que una flexibilización por la vía autoritaria daría lugar a una situación tan conflictiva que anularía su propósito de aumentar la productividad.

Finalmente, el hecho de que exista una estrategia de flexibilización consensual en dos de las grandes empresas estatales (Telmex y Compañía de Luz y Fuerza del Centro) y de que con base en estos acuerdos se haya establecido una alianza política entre los sindicatos de estas empresas y el gobierno de Salinas,<sup>19</sup> nos indica que no existe una política *única* de restructuración de las relaciones sindicales en México, a pesar de que este proceso se esté llevando a cabo de manera autoritaria en la mayoría de los casos.

Existe una triple estrategia: con la primera se procede a la desregulación de los sectores que para poder competir en el nivel internacional requieren reducir costos, y de las empresas maquiladoras, con el objeto de ubicarlas en un régimen de excepción diseñado para atraer el capital extranjero. Con la segunda, la flexibilización autoritaria se aplica ahí donde no existe la voluntad de concertación, ya sea por parte de la empresa o del sindicato. Aunque la tercera estrategia, la flexibilización concertada, es la menos difundida, se da en algunas de las empresas más importantes. Es posible pensar que la primera de las estrategias se deba a una situación coyuntural, destinada a resolver las dificultades de las

<sup>19</sup> Constituyen, de hecho, uno de los pocos apoyos afirmativos al proyecto de modernización salinista (que tiene un déficit importante de legitimidad), por parte de organización popular alguna.

empresas que no podrían competir de otra manera, así como que se trata de una forma de captar el capital extranjero que sería renuente a instalarse en México con los sindicatos tradicionales; también se podría suponer que, en el futuro, en la medida en que la situación de estas empresas se estabilice, se eliminarán gradualmente las zonas de desregulación sindical y se avanzará hacia modelos más consensuales, aun en las empresas menos avanzadas. Pero también es posible que la concertación en Telmex y en la Compañía de Luz y Fuerza del Centro sea una mera táctica para manejar la compleja situación coyuntural de estas empresas y obtener un apoyo político decisivo para el gobierno, en el momento en que éste impone un nuevo modelo económico. Esto significaría que, a mediano plazo, también ahí se impondría el modelo autoritario. Es posible un tercer escenario: que se dé una polarización de las relaciones industriales, el cual corresponda a la polarización tecnológica y a la orientación de los mercados, y que, por lo tanto, en el nuevo modelo mexicano coexistan las tres estrategias.

## LOS TRABAJADORES DE ESTADOS UNIDOS Y UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO: ALGUNAS ADVERTENCIAS HISTÓRICAS

LEON FINK

*Departamento de Historia  
Universidad de Carolina del Norte en Chappel Hill*

Es bien sabido que las organizaciones obreras de Estados Unidos, incluyendo tanto las oficinas centrales de la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, según sus siglas en inglés), como los sindicatos independientes, son los adversarios más implacables de los acuerdos de libre comercio en América del Norte, postura que se manifestó en su oposición, primero, a la iniciativa de 1988-1989 entre Estados Unidos y Canadá, y después, de manera más evidente, al establecimiento de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos.

Como historiador del movimiento obrero estadounidense, considero la política comercial contemporánea como un asunto vital, que revela aspectos fundamentales de la cultura, economía y política de los trabajadores de México, Canadá y Estados Unidos. Así, guiado por un enfoque histórico, quisiera hacer algunos comentarios que, a fin de cuentas, abordan la naturaleza de la reacción que tuvo el movimiento obrero hacia la campaña por un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México.

En primer lugar, cabe destacar que los trabajadores estadounidenses siempre han mantenido una postura ambivalente y, en el mejor de los casos, han dado un apoyo limitado al “principio” (si así se le puede llamar) del libre comercio.

Ya desde el periodo que siguió a la guerra de Independencia de Estados Unidos, cuando los artesanos de los puertos del Atlántico debatían el tema del “libre comercio”, consideraban que tal con-

cepto estaba reñido con el de “mano de obra libre”. Este último, por ejemplo, implicaba no sólo la mera ausencia de restricciones mercantiles, sino también la existencia de leyes y políticas dirigidas a la *res pública* (el bien de la república); en pocas palabras, la defensa democrática de los intereses colectivos y del bienestar popular. Y, en los desfiles que hicieron los mecánicos y obreros en ciudades como Filadelfia y Baltimore, para celebrar la promulgación de la Constitución, uno de los lemas que gritaban durante su marcha era: “Con el martillo y con la mano se erigen todas las artes”, con lo cual se vinculaba directamente la fuerza de la nueva nación con el bienestar de sus clases productivas.

En contraste con esto, el libre comercio era, en el mejor de los casos, una virtud secundaria. Así, en 1779, un comité de artesanos de Filadelfia, que perseguía que los precios fueran fijados en un marco extralegal, argumentaba lo siguiente:

Si la libertad de comercio ha de ser [absoluta], entonces todas y cada una de las acciones de acaparamiento, monopolización y engrandecimiento deben ser permitidas, dado que la idea [que tienen los comerciantes] acerca del libre comercio es que cada quien haga lo que le plazca; un derecho que[...] resulta repugnante para los principios mismos en los que se basa cualquier sociedad o gobierno civil.<sup>1</sup>

E incluso a un destacado promotor del libre comercio y líder de artesanos como fue Tom Paine, por ejemplo, sólo la experiencia y su situación pudieron convencerlo de vincular el libre comercio con los “derechos del hombre” más fundamentales.<sup>2</sup>

En segundo lugar, debemos estar conscientes de que, sea cual sea la retórica, al hacer un análisis de la actitud del movimiento obrero hacia América Latina siempre predominarán los cálculos pragmáticos de los intereses individuales, sobre los hermosos sueños de una comunidad y fraternidad internacionales. En pocas palabras, las organizaciones sindicales de Estados Unidos no entran en el debate sobre ‘libre comercio montadas en un “caballo blanco” ni tampoco con las manos “limpias”. Y, especialmente, cuando los grupos obreros estadounidenses dicen abogar no sólo por los intereses de sus trabajadores sino también por los de los

<sup>1</sup> Eric Foner, *Tom Paine and Revolutionary America*, Nueva York, 1976, pp. 169 y 170.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 145-182.

obreros latinoamericanos, la historia nos sugiere que tomemos sus palabras, al menos, con cierta reserva.

Cuando, al término de la guerra entre Estados Unidos y España, Samuel Gompers, presidente de la AFL, se opuso a la anexión directa de las otrora posesiones españolas, hizo esto por razones muy cuidadosamente calculadas. Gompers temía que la anexión arrastrara a los trabajadores estadounidenses al bajo nivel económico de la mano de obra de los “semibárbaros” que habitaban en Filipinas. Más que el territorio, la AFL, al igual que otros “antimperialistas”, prefería por mucho tener acceso a los mercados o, como se llamaría en la terminología actual, a las “zonas de libre comercio”. “La nación que domine los mercados mundiales —comentó Gompers a la Liga Antimperialista—, seguramente controlará sus destinos.” El libre comercio, y no la fuerza de las armas, era todo lo que se necesitaba, pues ni las puertas de Filipinas “ni las de ningún otro país del mundo podrán permanecer cerradas por mucho tiempo a nuestra supremacía industrial en constante crecimiento”.<sup>3</sup>

Salvo por el grupo de sindicalistas revolucionarios llamado Obreros Industriales del Mundo, que a principios del siglo influyó en los mineros mexicanos y otros trabajadores radicales, así como el Congreso de Organizaciones Industriales, que en la década de los treinta apoyó a Lázaro Cárdenas y su nacionalización de las empresas petroleras estadounidenses y británicas, los sindicatos de Estados Unidos generalmente secundaron los proyectos expansionistas de los sectores empresariales de su país en América Latina. Parte de ello consistió en apoyar el Plan Clayton, de 1945, una iniciativa para que se bajaran las barreras arancelarias a los países latinoamericanos, a cambio de la entrada libre de las exportaciones industriales de Estados Unidos. Asimismo, la fuerte e irrestricta inversión por parte de las empresas estadounidenses en las industrias agrícola y de extracción, por medio de lo cual se mantenía la dependencia de las naciones latinoamericanas de un solo producto agrícola, frente a Estados Unidos, siempre fue apoyada por la cúpula de la AFL, con el argumento de que “nuestras relaciones comerciales con Europa, Canadá, México y, en menor grado, con otros países, son esenciales para la estabilidad de las operaciones

<sup>3</sup> Ronald Radosh, *American Labor and United States Foreign Policy*, Nueva York, 1966, pp. 348 y 349.

de negocios y de la prosperidad".<sup>4</sup> Era claro que los sindicatos de Estados Unidos querían materias primas extranjeras, pero no gente; por ello, la política de libre comercio floreció al mismo tiempo que la ardiente restricción migratoria de la AFL.

Es obvio que, tanto desde el punto de vista de la economía mundial como del político-económico, la situación ha cambiado desde 1945, y quizá más particularmente desde 1980. Como afirma una reciente declaración de la AFL-CIO:

En los últimos diez años, la economía mundial ha ejercido un profundo efecto negativo sobre los trabajadores de Estados Unidos. El cambio sin precedente que han sufrido los patrones comerciales ha costado a la economía cientos de miles de empleos, ha propiciado el descenso del ingreso real y ha hecho que Estados Unidos se convierta en la nación con la deuda más grande del mundo. No se ve fin a estos déficit desgarradores y 1990 marcará el séptimo año consecutivo de déficit de comercio de bienes, los cuales superan la cifra de 100 mil millones de dólares[...] Un elemento central del problema del comercio es el desequilibrio en los bienes manufacturados. El déficit de 1989, que sumó 103 000 millones de dólares en la manufactura, constituye virtualmente el total del mismo.<sup>5</sup>

Y, como último eslabón en la cadena de recientes reveses, el libre comercio interamericano y, particularmente, entre Estados Unidos y México, evoca una imagen catastrófica para los trabajadores sindicalizados. Lejos de ser visto como un acicate para el aumento del ingreso y los empleos en Estados Unidos, y para fortalecer su supremacía económica mundial, el libre comercio se asocia con la pérdida de empleo para las clases obreras y con la disminución del ingreso real que resulta de la desindustrialización, así como con toda una serie de problemas relacionados (tales como el deterioro de las normas ambientales y del lugar de trabajo, la pérdida de autoridad para imponer regulaciones, etc.), aunados a un mayor debilitamiento de la capacidad de los sindicatos para proteger, por no decir ampliar, los estándares de vida por los que los trabajadores han luchado durante más de un siglo.

Según Mark Anderson, economista internacional de la AFL-

<sup>4</sup> Radosh, *op. cit.*, pp. 354 y 358.

<sup>5</sup> Folleto de la AFL-CIO, *Exploiting Both Sides*, febrero de 1991.

CIO, el establecimiento de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos sería como si:

...alguien dibuja un círculo alrededor de Chicago y determina [...] que dentro de dicho círculo no se aplicará la legislación de Estados Unidos sobre el salario mínimo y el trabajo de menores, ni se observarán normas de seguridad y salud, ni se tendrá que pagar un seguro de desempleo y compensaciones a los obreros. Estos y otros estándares significan un costo para los productores de Estados Unidos. Pero nosotros, como nación, hemos convenido en que dichos costos son necesarios para elevar el nivel de vida de todos nuestros ciudadanos. Y en México no se exige pagar tales costos.<sup>6</sup>

Si bien la AFL-CIO también se opuso al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC), su opinión acerca del acuerdo mexicano es aún más negativa, ya que éste constituye en el fondo una amenaza para el “contrato social” del trabajador estadounidense que siguió al *New Deal*, dado que el costo sencillo de una mano de obra no capacitada o semicapacitada es, sin duda, lo que más induce a los fabricantes estadounidenses (por no mencionar a los japoneses y a otros inversionistas potenciales) a cruzar la frontera. Así, por ejemplo, un salario básico en la manufactura, en Estados Unidos, es de 13.85 dólares EU (1988), contra 13.53 en Canadá y sólo 1.99 en México (además de que las florecientes industrias maquiladoras pagan menos de un dólar por hora). Los sindicatos sostienen que, en tales circunstancias, un tratado de libre comercio no sería un acuerdo “comercial”, sino “la renta por parte de Estados Unidos de mano de obra barata mexicana”.<sup>7</sup>

Por lo tanto, se podría querer desechar la idea de que las protestas de los sindicatos son alegatos hechos por “intereses especiales”. Pero, si vamos a mirar la postura que dichos sindicatos han adoptado durante los años a través del cristal de los intereses políticos, ¿no deberíamos, entonces, aplicar este mismo enfoque al resto de la partes que intervienen en el asunto? ¿A las empresas multinacionales? ¿A la comunidad bancaria internacional? ¿A las élites políticas que dominan los gobiernos de Bush y Salinas de Gortari (o, para el caso, la de Mulroney)? Y, por lo mismo, ¿no

<sup>6</sup> Mark A. Anderson, “Statement to Subcommittee on Trade”, Ways and Means Committee, Cámara de Representantes de EUA, 28 de junio de 1990.

<sup>7</sup> AFL-CIO, *op. cit.*

deberíamos escudriñar las motivaciones, intereses e ideología de los expertos en política y de los "técnicos" que, en los tres países, están ayudando a redactar o analizar la legislación propuesta?

Si ampliamos nuestro foco de atención en estas direcciones, lo cual daría tema para otro artículo, pienso que una pregunta básica sería: ¿Por qué un tratado de libre comercio? ¿Por qué ahora? ¿Y por qué la prisa?

El asunto de la integración económica de América del Norte ha sido estimulada en parte por la coordinación económica de Europa, que se concluyó en 1992. Sin embargo, ésta no se dio de la noche a la mañana. Por el contrario, la integración europea comenzó con el Tratado de Roma, en 1958, y recorrió décadas de negociación y construcción de instituciones políticas, antes de que se derribaran las barreras arancelarias. Y, pese a que el libre comercio se ha vuelto una realidad en el Mercado Común, éste ha ido aparejado de una transferencia masiva de ayuda directa para acelerar el desarrollo de los países más pobres. Allí, la libertad para el movimiento del capital va de la mano de un desplazamiento hacia mejores niveles de prestaciones y normas relativas al lugar de trabajo. Aquí, el concepto de "libre comercio", sin ninguna negociación política equivalente, aparece tan solo como "un día de fiesta para el capital". Es más, si la estabilidad social y el bienestar de México es un factor de peso para el acuerdo entre este país y Estados Unidos, entonces, ¿por qué no se hallan también sobre la mesa asuntos "paralelos", como es la reducción de la deuda, los pagos masivos de ayuda o transferencia, la política migratoria de Estados Unidos, el narcotráfico, etc.? ¿Acaso tendrá esto alguna relación con los ingresos de los bancos por concepto de ganancias de exportación?

A lo que quiero llegar, simplemente, es a concluir que son muchas las partes interesadas. Si nos aproximamos inevitablemente a la integración de América del Norte, entonces, ¿por qué debe ser sólo una parte la que domine y defina los términos de dicho proceso, por encima de las demás? ¿Acaso un nuevo orden mundial no requiere de una serie de procedimientos parlamentarios cuidadosamente analizados?

El perfil que muestra el nuevo orden mundial de los acuerdos de libre comercio (por lo menos desde la perspectiva de los trabajadores estadounidenses) tiene un desconcertante parecido con el otro orden que surgió a finales del siglo pasado. Desde entonces,

todas las reformas de tipo laboral (sean éstas leyes contra el trabajo de menores, leyes de inspección de fábricas o sobre el salario mínimo) han sido logradas a costa de un mercado libre sin controles. La posición social y el bienestar actual que gozan los trabajadores de Estados Unidos datan del “contrato social” de la década de los treinta, representado por la Ley Wagner, el salario mínimo y la legislación sobre seguridad social. Después de la segunda guerra mundial, la combinación de una economía en crecimiento y la ocupación de un lugar prominente en la mesa directiva del Partido Demócrata transformó a las organizaciones sindicales de paria social en miembro respetable del poder. La negociación y administración de contratos se convirtió en el horizonte presente del movimiento obrero en los años de auge, aun cuando los sindicatos desempeñaban el papel de socio minoritario, constructivo y no ideológico de los empresarios estadounidenses, tanto internamente como en el extranjero. Pero ahora las cosas han cambiado. Además de la fuga de empleos sindicales, los “trabajadores de remplazo” han erosionado más y más el recurso de la huelga, en tanto que los propios sindicatos, que nunca establecieron los cimientos para una agenda política alternativa, parecen estar incapacitados para frenar la marea.

En estas circunstancias, el papel de los científicos sociales en el debate sobre el libre comercio es también muy notorio. Al provenir, en su mayoría, de entornos profesionales “protegidos” (mediante sus credenciales y posiciones en las universidades) y de disciplinas (sobre todo economía y sociología) que surgieron como un intento de “humanizar” a la sociedad industrial, ahora ellos, al defender el libre comercio, añaden un matiz irónico al debate sobre las implicaciones potenciales del desarrollo económico basado en el modelo del libre comercio. Pero, como hemos visto, la historia está llena de sorpresas.



# EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA: LA PROTECCIÓN EN EL MUNDO DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

GUSTAVO DEL CASTILLO  
*Departamento de Estudios Norteamericanos*  
*El Colegio de la Frontera Norte*

## INTRODUCCIÓN

Para analizar el comportamiento de las compañías y su respuesta tanto a las diversas políticas comerciales de sus respectivos países como a la economía internacional, por lo general bastaba, según la visión predominante, con emplear una dicotomía analítica. Las empresas respondían en una de dos maneras: o bien apoyaban la liberación comercial o bien adoptaban una posición proteccionista, según su nivel de internacionalización.<sup>1</sup> En este contexto, internacionalización significaba el grado de exposición de las empresas a la competencia extranjera, a los montos de exportación que tenían, o a su dependencia de las importaciones de insumos para la producción. Fue un avance importante cuando estas dimensiones se vincularon con la política comercial del sector público, que limita el comportamiento internacional de las empresas. La incorporación de esta nueva dimensión exigió que el continuo conceptual, mencionado antes, se extendiera del proteccionismo a un régimen comercial liberado, incorporando la posibilidad de que una empresa adoptara una política comercial de naturaleza “estratégica”, en respuesta a factores coyunturales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Helen Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

<sup>2</sup> Helen Milner y David B. Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism: Strate-

Este trabajo presenta un análisis del tipo de protección comercial que resulta aceptable en los tiempos del libre comercio; o sea, la pregunta general que se plantea es: ¿cómo pueden responder los distintos actores económicos ante la amenaza que implica la liberación comercial, representada por la presencia de un régimen institucionalizado de liberación, para sectores o industrias negativamente afectados, así como para el país en general? En otras palabras: ¿cuál será la articulación entre los actores de los sectores público y privado para llegar a la configuración de una política comercial de naturaleza estratégica? Esta pregunta resulta especialmente relevante para un país como México, que enfrenta graves dificultades de competitividad, dentro de una economía global, y que ahora intenta asociarse de manera más estrecha con las economías de dos países altamente desarrollados, en la forma de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Esta problemática adquiere una doble importancia cuando el país adopta una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones de productos manufacturados (donde se espera que el valor agregado sea cada vez mayor). Ahora bien, dado que la tendencia del mundo en que vivimos es hacia la liberación, ¿por qué pensar en la protección? Esta paradoja se resuelve con el diseño de políticas comerciales de naturaleza estratégica.

La hipótesis de trabajo con que inicia este ejercicio es que los parámetros de naturaleza comercial representados por un régimen liberado de comercio, dentro de los cuales operan los gobiernos y las empresas del norte de América, en la forma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) y, más recientemente, del acuerdo tripartita que incorpora a México: el TLCAN, se hacen cada vez más estrechos. Esto significa que las opciones de protección comercial que enfrentan las empresas y representadas por políticas públicas se han cerrado significativamente por la existencia de este régimen liberal.

El argumento básico de este trabajo es que el diseño de la protección toma características especiales cuando se vive en el mundo del libre comercio. En virtud de que los gobiernos favorecen el libre comercio y que existen acuerdos de liberación comercial, las dimensiones de la protección deben también tomar carac-

terísticas especiales. En otras palabras, bajo un régimen "liberador", la protección no podrá ser genérica, sino que tomará formas específicas, las cuales dependerán, a su vez, del tipo de asociación o articulación existente entre el sector privado y el sector público de un país. Esto quiere decir que, hasta cierto punto, la protección efectiva que pueda aplicar el sector público dependerá en gran medida de los mecanismos fundamentales que logren articular a los distintos actores económicos. Esta base institucional de la sociedad civil funcionará entonces como canal de cabildeo, al igual que como un sistema de información entre los actores económicos y aquellos que toman las decisiones. En mi opinión, sin esta base institucional no podrán diseñarse ni implantarse políticas realistas al servicio de actores productivos, ya sea que éstas estén diseñadas para obtener la liberación comercial o para llegar a la definición de políticas de protección de naturaleza estratégica.

Como parte de este análisis se revisó la información obtenida por medio de una encuesta tripartita en industrias pequeñas y medianas de Norteamérica, para analizar si estas empresas pueden llegar a desarrollar algún tipo de propuestas de política comercial estratégica, y la posible forma que podrían tomar dichas propuestas, en un entorno de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Las limitaciones que implica tal esfuerzo son obvias. El pensamiento estratégico es una dimensión difícil de medir por una encuesta, por lo que indudablemente existirán problemas metodológicos,<sup>3</sup> además de que la encuesta estaba diseñada no para explorar el tema del pensamiento estratégico, sino lo contrario, es decir, el grado de aceptación por parte de las empresas de un régimen de libre comercio en América del Norte.

Dada esta limitación, el trabajo amplía su enfoque para incluir unidades de análisis más amplias que las empresas manufactureras. Así, al análisis de las firmas se añade el de las asociaciones industriales que amalgaman los intereses de aquéllas y las políticas del sector público, las cuales sientan las bases que influyen sobre las formas y posibilidades de que las empresas desarrollen algún tipo de perspectiva estratégica.

Una pregunta clave que emerge de esta investigación es si este

<sup>3</sup> Véase Gustavo del Castillo V. y Gustavo Vega Cánovas, "Perspectivas sobre el libre comercio: un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses", en *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre de 1991.

tipo de empresas son o pueden llegar a ser generadoras de una propuesta de política comercial estratégica, o si, por el contrario, aquello que motiva la propuesta se origina fuera de las empresas, ya sea en el sector público o en las asociaciones industriales que aglutinan a las empresas. Esta pregunta es especialmente importante para el caso de las compañías menos desarrolladas de México y Canadá.

Son tres, cuando menos, las dimensiones en las que el sector público puede influir sobre el comportamiento de las empresas. La primera surge cuando la política comercial del sector público ha sido históricamente proteccionista, como ocurrió en México durante su fase de sustitución de importaciones, cuando las empresas buscaban rentas oligopólicas y favorecían el mantenimiento de un régimen proteccionista. La segunda dimensión sucede cuando se desarrolla una política comercial estratégica en una empresa a causa de factores no directamente relacionados con la política comercial del sector público, sino con la política macroeconómica, que fuerzan a las empresas exportadoras a buscar la protección en tiempos difíciles, como ocurre cuando la moneda de un país está sobrevaluada o cuando la existencia de aranceles incrementa el costo de los insumos importados para la producción. La tercera dimensión se relaciona con la existencia de políticas comerciales de terceros países que mantienen o fomentan la protección, con lo que impulsan a empresas canadienses (o mexicanas o estadounidenses) a buscar el mismo nivel de protección, para competir bajo igualdad de condiciones.

En resumen, el trabajo busca analizar cuándo conviene o es necesario que una empresa regional desarrolle tal perspectiva bajo un régimen de libre comercio; cómo afecta el desarrollo de una perspectiva estratégica a tal régimen comercial; o bien, como es el caso actual con el TLCAN, cómo influye la presencia de una política estratégica en el proceso de negociaciones.

#### LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA

El desarrollo de demandas comerciales estratégicas se explica, según Milner y Yoffie, en términos de tres grandes dimensiones, a saber: por los cambios en la economía industrial, por las variaciones en la estructura industrial y por la intervención de políticas

gubernamentales extranjeras.<sup>4</sup> Desde una perspectiva teórica, las demandas comerciales estratégicas surgen de condiciones de competencia imperfecta y, a diferencia de la economía neoclásica, la protección puede ser una solución óptima en la creación de beneficios sociales. La creación de mercados imperfectos, resultado de los altos costos de aprendizaje, la presencia de economías de escala y los crecientes requisitos de la investigación y desarrollo hacen factible que la intervención gubernamental incremente las oportunidades para una industria. Según esta manera de pensar, las curvas aceleradas de aprendizaje y los costos inherentes a ellas pueden brindar a una empresa protegida por la intervención gubernamental lo que se ha denominado la *first-mover advantage* (“ventaja del primero en llegar”), limitando la posibilidad de que nuevos participantes en el mercado logren una importante posición competitiva. La existencia o búsqueda de economías de escala también implica altos costos fijos y riesgos considerables para una empresa. Estos dos factores obligan a las empresas a mantener el control de sus mercados domésticos, limitando la entrada a las empresas extranjeras y, al mismo tiempo, buscando el acceso seguro de sus productos a los mercados extranjeros. Bajo estas condiciones, las ventajas que ofrece desarrollar una política comercial estratégica pueden ser mayores que sus costos, si se estimula la intervención gubernamental en beneficio de las empresas locales para brindarles las ventajas del “primero en llegar”.

Sin una intervención gubernamental efectiva, las empresas podrían seguir apoyando el comercio más libre, pero ello varía en función del éxito que haya tenido dicha intervención. Si ciertos gobiernos extranjeros han tenido éxito en sus intervenciones proteccionistas, las empresas exportadoras de otros países pedirán niveles similares de protección contingente. La forma en que ésta se manifiesta depende del tipo de intervención gubernamental en el extranjero, así como de la competencia entre sectores y de la segmentación de empresas dentro de un ramo industrial.

Aun así, si nuestra preocupación es la formulación de demandas de naturaleza estratégica por parte de las empresas, no basta con solicitar una protección indiscriminada. Bajo el actual régimen comercial, en parte desarrollado por el GATT y practicado de manera generalizada, la protección se debe manifestar de maneras clara-

<sup>4</sup> Milner y Yoffie, *op. cit.*, p. 241.

mente definidas. La propuesta de este trabajo es que las demandas estratégicas pueden ser clasificadas en una tipología definida, de acuerdo con el grado de competencia intraempresa y el grado de segmentación dentro de una industria. El argumento básico es que la protección la cual se busca tomará características específicas, las cuales se pueden designar como *tipos de protección preferida*, es decir, por medio de: a) impuestos compensatorios; b) acciones *antidumping*; c) subsidios; d) protección arancelaria; y finalmente, e) control sobre la inversión extranjera.

Como se mencionó anteriormente, la búsqueda de la protección no tendrá características fortuitas o azarosas, sino que responderá a un tipo específico requerido coyunturalmente por una empresa o un sector industrial. Es decir, que “no todos los gatos son pardos”. Por ejemplo, si se buscan impuestos compensatorios bajo los actuales regímenes de comercio, se deberá demostrar la existencia de algún tipo de subsidio o daño material a una industria. Si una industria busca un subsidio, otras empresas del mismo sector tienen que estar de acuerdo, al igual que el sector público. El otorgamiento de la protección requiere de un consenso doméstico que no es fácil obtener, precisamente porque las preferencias otorgadas a una industria no son generalizables y los distintos actores económicos se benefician de manera desigual. El ALC impone un régimen estricto al otorgamiento de un subsidio, al igual que el Acuerdo sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios, firmado por México y Estados Unidos en 1985. Por otro lado, la búsqueda de protección por medio de barreras arancelarias es, al parecer, una proposición con pocas probabilidades de éxito, debido principalmente a los bajos niveles arancelarios existentes debido al GATT y a la existencia de la cláusula de nación más favorecida (NMF), aunque no hay duda de que ciertas prácticas arancelarias son altamente discriminatorias, como los aranceles canadienses en el sector textil. En este contexto, las diferencias entre niveles arancelarios resultan de particular importancia para industrias dependientes de la importación de insumos para la producción, ya que estas pequeñas diferencias distorsionan los precios lo suficiente como para ganar o perder competitividad en el nivel internacional. Finalmente, la presencia de la inversión extranjera (directa) afectará el grado de competencia intraempresa y la segmentación dentro de un sector industrial.

## CONDICIONES BAJO LAS CUALES SE DESARROLLAN DEMANDAS DE NATURALEZA ESTRATÉGICA

Este trabajo tiene como propósito poner a prueba algunas de las ideas expuestas antes, mediante un modelo empírico que combina las condiciones domésticas e internacionales propicias para el desarrollo de demandas estratégicas, operacionalizadas por medio de las distintas formas de protección definidas anteriormente. Este modelo queda esquematizado en la figura 1.

FIGURA 1

### Condiciones para la formulación de demandas estratégicas

#### *Formas de la protección*

Y <sub>1</sub> Impuestos compensatorios	X <sub>1</sub> Condiciones macroeconómicas desfavorables
Y <sub>2</sub> Medidas <i>antidumping</i>	X <sub>2</sub> Protección exitosa en el extranjero
Y <sub>3</sub> Subsidios	X <sub>3</sub> Éxito en la implementación de subsidios
Y <sub>4</sub> Protección arancelaria	X <sub>4</sub> Instrumentación del libre comercio en casa
Y <sub>5</sub> Control sobre la inversión extranjera	X <sub>5</sub> Costos de transacción derivados de la acción política en favor de la protección
Y <sub>6</sub> Cláusulas de escape	

En este contexto, ¿cómo se manifiesta la protección en el mundo de las pequeñas empresas manufactureras? Aquí se proponen dos escenarios como resultado de las condiciones internas de las empresas. La investigación ha demostrado que este tipo de industrias manufactureras carecen de la capacidad técnica para analizar las condiciones macroeconómicas domésticas y las tendencias comerciales en el nivel global.<sup>5</sup> Esto se ve reflejado en la incapacidad

<sup>5</sup> Véase Gustavo del Castillo V., "El Tratado de Libre Comercio y las empresas manufactureras mexicanas", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, julio de 1991. También véase Gustavo del Castillo V. y Gustavo Vega Cánovas, *Frontera Norte*, núm. 6, diciembre de 1991; Gustavo del Castillo, "Desafíos y oportunidades: la pequeña y mediana industria estadounidense ante un Tratado de Libre Comercio en América del Norte", en Gustavo Vega, comp., *México, Estados Unidos y Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México (en prensa).

de las empresas mexicanas y canadienses para evaluar la forma en que su participación en la economía internacional, o en los mercados de Norteamérica, incrementaría sus utilidades; a la vez, la mayoría de las empresas mexicanas piensan que el competir en el nivel internacional implica necesariamente la restructuración de la empresa.<sup>6</sup>

Bajo estas condiciones, postulamos que una política comercial coherente por parte de las empresas resulta imposible y que, al existir este vacío, el diseño de la política comercial se convierte en el dominio único del sector público, al imposibilitarse todo postulado o demanda proteccionista de naturaleza comercial.

El segundo escenario que se plantea, dados los resultados mencionados anteriormente, es uno donde el diseño de la política comercial podría convertirse en el dominio de las empresas transnacionales que poseen la capacidad para analizar la economía internacional y el papel que juega su industria en este contexto. Por medio de esta capacidad, aquéllas conceptualizarán la dirección que debiera tomar la protección y actuarán sobre el sector público para obtener los fines que desean.

Además de estos dos actores, con más o menos capacidad para formular algún tipo de demanda estratégica, existe un tercero que necesita ser identificado; este "actor" queda representado por las organizaciones que amalgaman los intereses sectoriales de las diferentes industrias y cuya función principal en muchos casos es precisamente la de formular políticas que sus miembros no están capacitados para hacer. En este contexto, dos autores conocidos comentan lo siguiente:

Pero, en casos más específicos, a mayor diversidad de intereses, mayor será la posibilidad de que ciertos miembros opongan una resistencia a aquellos otros que buscan que la organización haga demandas en contra de la protección. Mientras más uniformes sean los intereses, más probable será obtener el apoyo de la organización.<sup>7</sup>

Debe quedar claro que no es necesario que exista una correlación exacta entre los intereses de una empresa y los de una organi-

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> I.M. Destler y John S. Odell, *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1987, p. 72.

zación representativa (más bien, sería de esperarse que no exista tal correlación). Esto es especialmente cierto por el gran número y diversidad de organizaciones de este tipo que existen en Estados Unidos y Canadá. Al respecto, Destler y Odell concluyen:

Pero, ahora que se han establecido todas estas oficinas legales y representantes, las mismas intentarán llevar a cabo ciertas acciones. A menos que se revierta la expansión de las organizaciones, es posible que, aun cuando cambien las condiciones del mercado internacional, la presión política que se ha observado, tanto por parte de quienes están en favor como de quienes están en contra, no disminuya tanto como podría hacerlo suponer el cambio económico.<sup>8</sup>

De esto solamente puede derivarse una conclusión, y es que, en la mayoría de los casos, dichas organizaciones actuarán de manera independiente de su membresía; es decir, que esta burocracia del sector privado desarrolla intereses propios que hacen difícil la predicción del comportamiento de las empresas. Aun así, sería imposible minimizar el papel tan crítico que pueden desempeñar estas organizaciones para el desarrollo de una política en favor del libre comercio, o para el planteamiento de demandas estratégicas que promuevan algún tipo de protección.

Esta discusión nos lleva a una interrogante que relaciona la acción de las organizaciones representativas de las empresas con el tipo de protección o política estratégica que éstas puedan plantear. Es decir, una organización de naturaleza representativa (con intereses propios) no responde a los mismos factores que una industria, sean éstos de la economía internacional o de la doméstica. En este sentido, dichas organizaciones se hallan aisladas de las dimensiones que más afectan al comportamiento de una industria y, por lo tanto, el diseño de la política estratégica tomará una dimensión extraeconómica, respondiendo tanto a las necesidades económicas de las empresas como a las necesidades políticas de las organizaciones.

Esto introduce un elemento de incertidumbre en el tipo de protección deseable, desde la perspectiva de las empresas; es decir, que si en un momento dado las empresas quisieran pedir medidas *antidumping*, las organizaciones podrían exigir otras formas de

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 71.

protección que no necesariamente solucionarían los problemas coyunturales de las empresas. De esta manera, postulamos que, entre más diversos sean los actores económicos (que a su vez se ven afectados por diversas situaciones), más amplia será la protección que se busque, beneficiando a muchos actores indiscriminadamente.

Por ejemplo, si la industria doméstica es afectada negativamente por condiciones macroeconómicas desfavorables, postulamos que habrá dos posibles tipos de protección a los que podrá recurrir (y a los que estarán abiertas la mayoría de las empresas) para apoyar las organizaciones: el control sobre la inversión extranjera o algún tipo de protección administrativa. De estos dos tipos de protección, la administrativa (barreras no arancelarias) implica menores costos de transacción para los actores en favor de la protección.<sup>9</sup> Vinod K. Aggarwal argumenta que la existencia de "regímenes de intercambio" (*trading regimes*) también minimiza los costos para aquellos que favorecen la protección. El autor dice:

Finalmente, los regímenes minimizan los costos de las organizaciones, inherentes a la supervisión y regulación de las acciones de una diversidad de Estados. También disminuyen los costos necesarios para la obtención de información. Este factor fue particularmente importante para las naciones en vías de desarrollo, dado que los regímenes les permitían un fácil acceso a la información sobre mercados, así como a datos relativos a los tipos de acuerdos que otras naciones estaban llevando a término.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism. The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press, 1985. La conceptualización de la protección administrativa que se emplea en este trabajo difiere significativamente de la que utilizan Alan M. Rugman y Andrew D.M. Anderson, en su trabajo *Administered Protection in America*, Burrell Row, Beckenham, Kent, Cromm Helm Ltd., Providence House, 1987. Estos autores conceptualizan este tipo de protección como "la forma que presentan los procedimientos existentes de ley comercial, tales como cláusulas de escape, impuestos compensatorios y medidas *antidumping*, todos los cuales son utilizados cada vez con mayor frecuencia en acciones que presentan, también con una mayor frecuencia, productores estadounidenses individuales" (p. 1). La manera como este trabajo conceptualiza la noción de protección administrativa tiene que ver con el alto grado de discreción administrativa que existe en los procedimientos de control fronterizo en Estados Unidos, por las ambigüedades que presentan las leyes de instrumentación de los acuerdos comerciales de Estados Unidos. Las acciones de actores económicos en busca de protección se manifiestan cuando éstos promueven que dichas leyes queden intencionalmente vagas, con el fin de así poder actuar en contra de importaciones que supuestamente afectan a la producción nacional.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 186.

En otras palabras, en las condiciones antes mencionadas no será posible imponer cualquier forma de protección. El llevar adelante la búsqueda de medidas *antidumping* o la aplicación de impuestos compensatorios es casi imposible para empresas pequeñas o medianas, por los costos financieros que implican este tipo de acciones.<sup>11</sup> Por otra parte, si existe el sentir de que otros países (o industrias) han tenido éxito en la imposición de medidas proteccionistas, entonces resulta más factible aplicar medidas similares en casa, con costos reducidos.

Así pues, lo que planteamos es que los costos para obtener alguna protección son inversamente proporcionales al número de actores que exigen la protección. Por consiguiente, el tipo de protección será de naturaleza generalizada.

Esto último se verá reforzado por la presencia de *free-riders* ("polizones"),<sup>12</sup> que se unirán a cualquier demanda para obtener protección con la esperanza de resultar beneficiados. Además, un número mayor de actores obtiene economías de escala al demostrar solidaridad en la demanda de la protección. Esto queda representado en la figura 2.

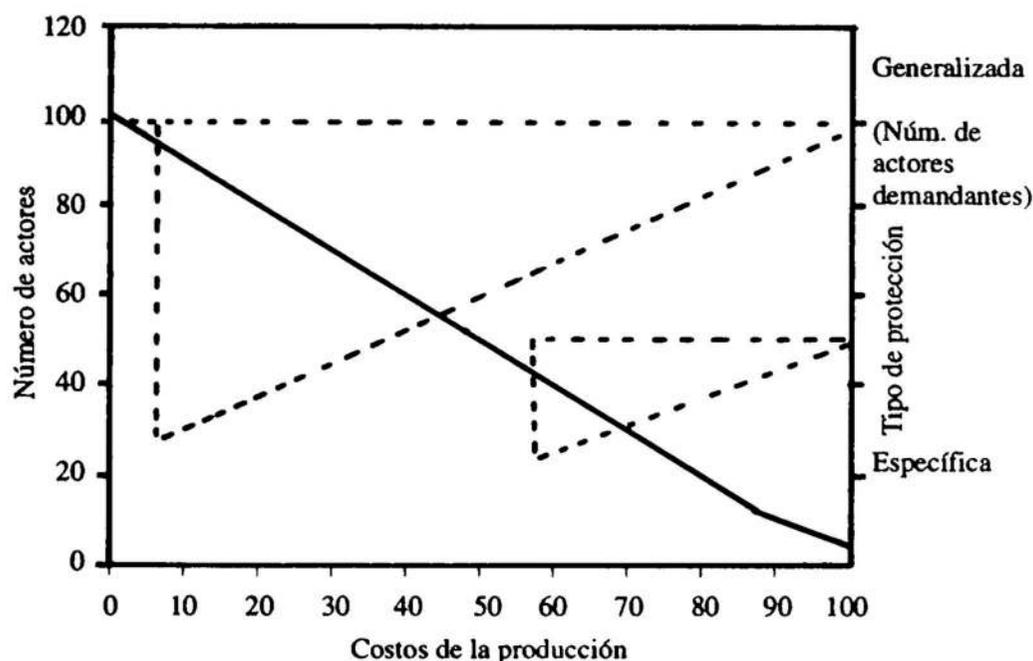
Esta generalización tiene implicaciones sobre la composición/concentración de la producción en un país y la participación de las empresas en la economía internacional, independientemente de si su articulación es como empresa exportadora o como importadora de insumos para la producción (o ambas). La evidencia reciente sobre la actividad exportadora en México se reduce a la participación de muy pocas empresas, casi todas de ellas multinacionales.<sup>13</sup> En otras palabras, vemos una concentración en esta

<sup>11</sup> David R. Mares, *Penetrating the International Market. Theoretical Considerations and a Mexican Case Study*, Nueva York, Columbia University Press, 1987. En este trabajo, Mares indica la importancia de "tener capital" con el cual actúan políticamente en Estados Unidos. El autor concluye diciendo: "A medida que los productores del sur [de México] se vuelven económicamente competitivos, el acceso político a los mercados del norte aparece como un componente necesario para la competitividad internacional. Cuando los temas de política exterior interna y/o externa llevan a restricciones sobre los productores económicamente efectivos, el manejo del mercado puede regular la competitividad económica hacia un papel secundario" (p. 240).

<sup>12</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965.

<sup>13</sup> Kurt Unger y Luz Consuelo S., "Las economías de escala y su alcance en las exportaciones mexicanas más dinámicas", *El Trimestre Económico*, vol. LVI, México, abril-junio de 1989. Véase, también, Celso Garrido, "El nuevo patrón 'privatista, transnacionalizante y exportador' para la acumulación de capital en México", *Revista de Ciencias Sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, octubre-diciem-

FIGURA 2  
Costos de la protección



actividad exportadora. Y aunque ésta no es, por sí misma, necesariamente indicativa de un comportamiento monopolístico, la pregunta que surge es: ¿qué tipo de protección estratégica pueden contemplar empresas multinacionales interesadas en proteger tanto sus ventas domésticas como su participación en la economía internacional? En segundo lugar está la pregunta sobre cuánta complementariedad existe entre las actividades productivas de estos grandes sectores exportadores y aquellos productores de menor escala, para que estos últimos se beneficien de una política estratégica diseñada por empresas multinacionales, ya sea para cabildear a fin de que no se cierren los mercados de exportación o para que se dé algún tipo de protección en el nivel doméstico.

Como productor en el nivel doméstico, postulamos que: *a mayor nivel monopolístico de la empresa, mayores serán los costos que dicha empresa estará dispuesta a pagar para mantener su estatus monopolístico.*

La experiencia histórica nos demuestra que las primeras trans-

nacionales del siglo XIX, como la East India Company o las comercializadoras de los Países Bajos (Dutch Trading Company), estaban dispuestas a pagar muy altos precios para mantener la apertura comercial (en el nivel mundial) que reforzaría su estatus monopólico. No existen ejemplos recientes de empresas que puedan equipararse a las mencionadas antes, en términos de su poder monopólico en el nivel internacional (aun en las áreas de muy alta tecnología, como láseres, materiales superconductores, etc.). Este grado de poder monopólico es difícil de mantener, más que nada, por la amplia liberación comercial obtenida en el nivel mundial mediante las distintas rondas de negociaciones multilaterales del GATT. Y esta tendencia es reforzada, en el nivel continental, por los esfuerzos hacia el libre comercio, bajo la forma de un TLCAN entre México, Canadá y Estados Unidos. Una pregunta que plantea este trabajo es si la pequeña y mediana industria del continente americano cuenta con la capacidad para desarrollar algún tipo de política comercial estratégica. Esta problemática se refleja en un informe del gobierno estadounidense, en el cual se dice:

Hoy en día, cuando numerosas industrias clave de Estados Unidos han caído en un segundo plano, el libre comercio no constituye necesariamente una ventaja para el país, y menos aún un comercio de una sola vía. Muchas industrias estadounidenses están luchando por ponerse en el nivel de sus competidores extranjeros, equipados con múltiples suministros de capital y tecnología de punta. Las perspectivas son particularmente desalentadoras para las pequeñas empresas o que apenas empiezan, y que intentan penetrar en los mercados dominados por poderosas transnacionales.<sup>14</sup>

La investigación realizada en pequeñas y medianas empresas de México, Canadá y Estados Unidos ha mostrado las dificultades que enfrenta este tipo de industrias para relacionarse con la economía internacional, ya que su producción se dirige principalmente a sus respectivos mercados internos. En este contexto, suponemos que la protección que buscarían, bajo la forma de una política comercial estratégica, estaría encaminada a proteger sus mercados domésticos, es decir, a limitar la competencia internacional en la economía nacional.

<sup>14</sup> Office of Technology Assessment, "Competing Economies. America, Europe, and the Pacific Rim. Summary", Washington, D.C., Congreso de EUA, 1991.

Como mencioné en trabajos anteriores, 54% de las empresas mexicanas considera que todavía debería recibir protección comercial, y 61%, que la apertura comercial del país ha sido demasiado rápida.<sup>15</sup> Asimismo, 66% de las empresas expresó que requieren de algún tipo de protección en casos de contingencia, mientras que 58% opinaba que los obreros también necesitan protección asistencial.<sup>16</sup> De hecho, la demanda de protección está relacionada con dos factores fundamentales. El primero es la escasa competitividad de la pequeña y mediana industria nacional y, el segundo, la falta de entendimiento sobre lo que implica la apertura comercial para estos tipos de empresas nacionales.<sup>17</sup> La escasa competitividad de estas empresas se debe al acceso restringido a nuevas tecnologías y a condiciones macroeconómicas que limitan su acceso al capital. Para llegar a ser competitivas en el nivel internacional, muchas de estas empresas (26.1%) estiman que sería necesaria su reorganización interna.<sup>18</sup>

Este síndrome de la protección se extiende tanto a las empresas estadounidenses como a sus contrapartes canadienses. Las primeras consideran que un tratado de libre comercio de naturaleza tripartita se reflejaría negativamente en varias dimensiones, lo cual se demuestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 1  
Aspectos negativos de un TLCAN

	<i>Disminución de los beneficios del ALC</i> V1	<i>Pérdida de empleos en EUA</i> V2	<i>Pérdida de inversiones</i> V3
V1	1.000	.6841	.5948
V2		1.0000	.6884
V3			1.0000

Correlaciones Pearson significativas al .01.

\* Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

Fuente: Gustavo del Castillo, *Trinational Survey of Firms in Mexico, Canada and the United States*, 1991.

<sup>15</sup> Del Castillo V., "El Tratado de Libre Comercio..."

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 686.

<sup>17</sup> Del Castillo y Vega Cánovas, "Perspectivas sobre..."

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Por otro lado, las empresas que consideran que un TLCAN llevará a la pérdida de empleos e inversiones en Estados Unidos y a una disminución de lo ganado por medio del ALC, son ambivalentes en cuanto a si las empresas mexicanas deberían beneficiarse de la protección por su condición subdesarrollada. Este sentir puede verse en el cuadro 2.

CUADRO 2  
Aceptación de la protección para empresas mexicanas

	<i>Serán necesarias transferencias V1</i>	<i>México necesita trato especial V2</i>	<i>México necesita largos periodos de incorporación V3</i>
V1	1.000	.1140	.1317
V2		1.0000	.5942*
V3			1.0000

\* Correlaciones Pearson significativas al .01. Las otras correlaciones no son significativas.

Fuente: *Ibidem*.

Lo significativo de la alta correlación entre V2 y V3 (.59) es que la máxima protección aceptable para las empresas estadounidenses, con respecto a México, sería la larga duración de su incorporación a un régimen de libre comercio.

Por su parte, las empresas canadienses muestran una inquietud más alarmante respecto a la firma de un TLCAN que las estadounidenses, puesto que se preocupan tanto por sus relaciones con Estados Unidos como por el efecto que dicho Tratado tendrá sobre su ALC. Esto aparece en el siguiente cuadro.

CUADRO 3  
Presencia de un enclave proteccionista canadiense

	V1	V2	V3	V4	V5	V6
V1	1.000	.6669	.6739	.5536	.6196	.5771
V2	.6669	1.0000	.6295	.8855	.8184	.6368
V3			1.0000	.7062	.6167	.4426
V4				1.0000	.7956	.6716
V5					1.0000	.6427
V6						1.0000

Correlaciones Pearson significativas al .01.

Fuente: *Ibidem*.

Como puede verse, la liberación comercial en Norteamérica no es algo que agrade especialmente a las pequeñas y medianas empresas canadienses, porque los resultados obtenidos son percibidos como negativos. Al mismo tiempo, de aprobarse un TLCAN, la protección aceptable para México (por su condición de país en vías de desarrollo [V1]), al igual que lo dicho por las empresas estadounidenses, será de largos periodos de incorporación al Tratado (V2). La correlación entre estas dos variables es .6370, un tanto más alta que la reportada para Estados Unidos.

### CONCLUSIONES

Como se viene exponiendo en este trabajo, la protección que pide el empresariado mexicano toma la forma de protección en situaciones de contingencia que, dentro de la tipología antes formulada, solamente puede corresponder a las llamadas "cláusulas de escape" que ofrecen protección coyuntural en los casos en que algún sector industrial sea afectado por las importaciones. Dentro de lo acordado en las negociaciones del TLCAN, esta protección puede utilizarse sólo una vez y por un periodo máximo de tres años. La pregunta que debe hacerse en estas condiciones es si la naturaleza limitada de la protección resulta suficiente para convertir una industria improductiva y poco competitiva en un actor económico capaz de enfrentar la competencia en el nivel mundial. Tal vez la protección más efectiva que aparece dentro del TLCAN son los largos periodos de incorporación (*phase-in periods*) a un régimen de libre comercio. En este contexto, la evidencia indica que las empresas mexicanas tendrán el apoyo (limitado) de sus contrapartes en Norteamérica. En ambos casos, este tipo de protección será la menos costosa desde el punto de vista de las empresas, ya que afecta a un gran número de empresas o a sectores industriales enteros.

La falta de capacidad analítica por parte de las empresas pequeñas de Norteamérica y, en especial, de México, es indicativa de que el diseño de una política comercial de naturaleza estratégica tendrá dificultades a corto plazo. Este hecho se ve agravado por los escollos que han enfrentado este tipo de empresas para participar en el proceso mismo de las negociaciones del TLCAN, ya que no les ha sido fácil integrarse en la Coordinadora de Organismos Empre-

sariales de Comercio Exterior (COECE) (el instrumento del empresariado mexicano) para formular sus posiciones ante el sector público de México. Por el contrario, un analista ha hablado de la naturaleza oligárquica de la COECE y de la sobrerrepresentatividad de las grandes empresas, en detrimento de las más pequeñas. Esta división entre grandes y pequeñas empresas hará todavía más difícil el desarrollo de cualquier política comercial estratégica, al discriminar en favor de los actores económicos con más peso.



999515367302716

## EL EMPRESARIADO MEXICANO ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

CARLOS ALBA VEGA  
*El Colegio de México*

### EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO DE LOS EXPORTADORES LATINOAMERICANOS

Buena parte de los estudios que se han efectuado sobre los empresarios mexicanos han tenido como foco de interés su comportamiento como grupos de poder o como actores de clase en el proceso de desarrollo. Existen algunos análisis sobre la formación de la burguesía industrial a partir del siglo XIX, en diversas regiones del país, y sobre los principales organismos por medio de los cuales orientan su acción y defienden sus intereses. Desde 1982 se ha acrecentado el interés por el estudio de los empresarios en México y se ha privilegiado el análisis sociopolítico, por considerar que desde los gobiernos de Echeverría y López Portillo, pero sobre todo a partir de la nacionalización de la banca, aquéllos han adquirido autonomía respecto al Estado y se han convertido en nuevos sujetos políticos.<sup>1</sup> La participación política de los empresarios, a

<sup>1</sup> Algunos de estos trabajos son los siguientes: Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, Jornadas 66, México, El Colegio de México, 1970; Carlos Arriola Woog, "Las organizaciones empresariales mexicanas contemporáneas", en *Lecturas de política mexicana*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1977; del mismo autor, *Los empresarios y el Estado*, México, Sep/Ochentas/FCE, 1981; asimismo, "De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1979-1982", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, comps., *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987; Roderic A. Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Ricardo Cinta, "Burguesía nacional y desarrollo", *El perfil de México en 1980*, t. III, México, Siglo XXI Editores,

partir de los años ochenta, los ha llevado a militar partidariamente en favor o en contra del partido oficial; han competido en varias entidades federativas del país por diputaciones, presidencias municipales y gobiernos de los estados. Las primeras dos gubernaturas

---

ruido y Cristina Puga, "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 2, abril-junio de 1990, pp. 43-64; Nora Hamilton, "The State and the National Bourgeoisie in Postrevolutionary Mexico: 1920-1940", en *Latin American Perspectives*, núm. 9, invierno de 1982, pp. 31-54 (existe traducción al castellano: "Estado y burguesía en México: 1920-1940", en *Cuadernos Políticos*, núm. 36, abril-junio de 1983, pp. 56-72); de la misma autora, *México: los límites de la autonomía del Estado*, México, Ediciones ERA, 1984; Blanca Heredia, "La participación política de los empresarios mexicanos: el papel de la ideología y de la organización", trabajo presentado en el Seminario sobre la Democracia, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, junio de 1990; también "Profits, Politics, and Size. The Political Transformation of Mexican Business", documento inédito, junio de 1990; Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 1988; del mismo autor, "Los problemas de representación en los organismos empresariales", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3, enero-marzo de 1991; Edmundo Jacobo, "Las relaciones Estado-empresarios: ¿hacia un nuevo pacto social?", en Ricardo Pozas Horcasitas, comp., *Los empresarios y las empresas de México*, México, Editorial Grijalbo, 1991; Edmundo Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado, "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", en *Estudios Políticos, Nueva Época*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 1989, pp. 4-15; Leticia Juárez, "El proyecto cardenista y la posición empresarial (1934-1938)", ponencia presentada en el XX Congreso Mundial de Sociología, México, agosto de 1982; Julio Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México en 1980*, t. III, México, Siglo XXI Editores, 1972, pp. 99-164; del mismo autor, la compilación *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana/UNAM, 1986; Matilde Luna, "El Estado, los empresarios y las transformaciones del régimen político-administrativo. México, 1970-1987", tesis de doctorado en ciencia política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, noviembre de 1989; Matilde Luna, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, "Los empresarios y la política en México, 1982-1986", en Pozas Horcasitas, comp., *op. cit.*; Matilde Luna, René Millán y Ricardo Tirado, "Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, pp. 215-257; Matilde Luna y Francisco Valdés, "Perspectivas teóricas en el estudio de los empresarios en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 2, abril-junio de 1990, pp. 3-18; Juan Manuel Martínez Nava, *Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, Nueva Imagen, 1984; Cristina Puga, "Dos proyectos de la burguesía mexicana", en UAM-Iztapalapa, año 1, núm. 1, julio-diciembre de 1979; de la misma autora, "Los empresarios mexicanos ante la nacionalización bancaria", en Julio Labastida, comp., *Grupos económicos...*, pp. 391-410; Mario Ramírez Rancano, "Los empresarios mexicanos: las fracciones dominantes", en *Problemas del Desarrollo*, año VI, núm. 24, México, UNAM, noviembre de 1975-enero de 1976, pp. 49-82; Dale Story, "Industrial Elites in Mexico, Political Ideology and Influence", en *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, núm. 25, agosto de 1983, pp. 351-376; del mismo autor, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986; R.J. Shafer, *Mexican Business Organizations, History and Analysis*, Nueva York, Syracuse University Press, 1973; Ricardo Tirado, *Las organizaciones empresariales mexicanas: perfil y control durante los setenta*, México, IIS-UNAM, 1979; Ricardo Tirado y Matilde Luna, "La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)", en Labastida,

panistas en los últimos sesenta años, a saber, Baja California (Ruffo, 1988-1994) y Chihuahua (Barrio, 1992-1997) están en manos de nuevos políticos surgidos del medio empresarial. Igualmente, Guanajuato cuenta con un empresario (Medina Torres), quien después de haber sido presidente municipal de León, por el PAN, a raíz del conflicto electoral de 1991, en el que se impugnó el triunfo del priísta Ramón Aguirre, el Congreso del Estado lo nombró gobernador interino, mientras se convocaba a nuevas elecciones. Quizás el caso más notable sea el de Manuel Clouthier, quien después de ser líder del Consejo Nacional Agropecuario y máximo dirigente del organismo cúpula de los empresarios, el Consejo Coordinador Empresarial, luchó desde el PAN en las elecciones de 1988, por la Presidencia de la República.

Los estudios sobre los vínculos entre el empresariado regional y nacional, entre el empresariado mexicano y la inversión extranjera, o su participación en el comercio internacional son muy escasos.<sup>2</sup> La razón básica estriba en que los hombres de negocios mexicanos nunca han tenido un papel destacado como exportadores, si bien existen algunos casos importantes, como los de los exportadores de henequén durante el Porfiriato, o los de los empresarios agrícolas, comerciales e industriales de algunos estados norteros, que pudieron aprovechar la vecindad con Estados Unidos.<sup>3</sup>

---

*Grupos económicos...*, pp. 411-455; Francisco Valdés Ugalde, "Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresarios y gobierno en México. 1970-1976", en *ibidem*.

<sup>2</sup> Flavia Derossi, *The Mexican Entrepreneur*, París, OCDE Development Studies Centre, 1971; Odile Castel, "La industria electrónica mexicana: la falta de articulación entre las empresas", ponencia presentada en "Seminario: Reconversión, inversiones extranjeras y territorios", México, 26 a 28 de junio de 1989.

<sup>3</sup> Están, por ejemplo, los de Sinaloa (Hubert Carton de Grammont, *Los empresarios agrícolas y el Estado: Sinaloa, 1893-1984*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, 277 pp.); David R. Mares, "México y Estados Unidos: el vínculo entre el comercio agrícola y la nueva relación energética", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 22, núm. 1 (85), julio-septiembre de 1981, pp. 1-21; y *La irrupción del mercado internacional en México. Consideraciones teóricas y un análisis de caso*, México, El Colegio de México, 1991, 339 pp.); Sonora (José Carlos Ramírez, "El proceso de industrialización en Sonora", en Carlos Alba Vega, comp., *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Concamin, 1988, pp. 55-79; Miguel Ángel Vázquez Ruiz, "Los grupos de poder económico en Sonora. Del poder político emanado de la Revolución a la acumulación agropecuaria. Límites y expectativas", en Edmundo Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado, comps., *Empresarios de México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1989, pp. 275-286); Baja California (Óscar Contreras, "La industria en Baja California", en Alba Vega, *op. cit.*, pp. 37-53); Nuevo León (Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey, 1850-1910*, Monterrey, Claves Latinoamericanas, 1983; Menno Vellinga, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México. El caso de Monterrey*, México, Siglo

La gran crisis de la deuda externa en los países del Tercer Mundo, la incapacidad financiera de sus estados para hacer frente a las crecientes necesidades económicas y sociales y las presiones de los organismos internacionales llevaron a estos países a la adopción de políticas neoliberales que otorgan una mayor libertad y participación en las actividades económicas a los empresarios y empiezan a abrir las fronteras que durante muchas décadas protegieron los procesos de industrialización volcados hacia el mercado interno.

Los empresarios mexicanos, como los de otros países, pasaron rápidamente de una situación de mercado protegido a otra de mercado competido. En 1983 se inició un programa de liberación comercial, al cual se dio un fuerte impulso en 1985 y un carácter más permanente en 1986, con la incorporación de México al GATT. La liberación de la economía los enfrenta a nuevos problemas y desafíos cuyos resultados no son totalmente conocidos. Según algunos, existe el peligro de desmantelamiento de la planta industrial nacional y de ruina de los pequeños y medianos productores ante la competencia internacional; para otros, es la única alternativa viable para salir de la crisis. Los primeros advierten sobre los graves riesgos de abrir indiscriminadamente y de un golpe las fronteras a la inversión extranjera y a la competencia internacional porque, si se lleva el argumento al extremo, México podría convertirse en un país maquilador, sin un proyecto de desarrollo autónomo e independiente. Los segundos señalan que el derrumbe de la Unión Soviética, el fin del "socialismo real" en los países de Europa del Este y las reformas económicas que tratan de impulsar países de economía planificada, particularmente China, son una muestra fehaciente del imperativo de incorporarse y participar en los grandes cambios que experimenta la economía mundial. Consideran que la sobreprotección que el Estado mexicano ha brindado a los empresarios, los ha hecho menos empresarios. La crisis económica que han vivido los países de América Latina en la última década ha repercutido en la actitud y conducta de los em-

---

XXI, 1979; Óscar Flores Torres *et al.*, "La industrialización en el noroeste de México", en *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, 1988, pp. 81-121; José Antonio Olvera Sandoval, "Los inicios de la citricultura en Morelos, Nuevo León: una articulación de propietarios agrícolas regionales e inversionistas norteamericanos", en Jacobo, Luna y Tirado, *Empresarios de...*, pp. 239-257).

presarios nacionales respecto a las exportaciones. La caída del mercado interno ha atraído el interés de los más grandes y dinámicos hacia otros espacios geográficos que parecen brindarles posibilidades no sólo de persistir sino de expandirse. Sin embargo, la mayor parte de las exportaciones no petroleras y de las no basadas en materias primas (*commodities*) ha dependido en lo fundamental de las empresas transnacionales, por medio de las exportaciones entre sectores e intraempresa. En el caso mexicano, los sectores más dinámicos han estado constituidos por productos o componentes de industrias relativamente innovadoras o modernas, como las autopartes y los accesorios para la industria automotriz, las materias plásticas y las resinas sintéticas (poliestireno, poliésteres, cloruro de polivinilo, películas sensibilizadas), las computadoras y los componentes para ellas.<sup>4</sup>

A partir de los años setenta, ante la creciente escasez de divisas extranjeras que se manifestó desde el problema del petróleo, pero sobre todo a raíz de la crisis de la deuda externa, aunada al descenso en los precios del crudo y agravada por el aumento de las tasas de interés de los acreedores, varios gobiernos adoptaron una estrategia de liberación económica para promover las exportaciones.<sup>5</sup> La relación Estado-empresarios dio signos de cambio en el sentido de que empezó a perder parte de su carácter mutuo-proteccionista.<sup>6</sup> El Estado-empresario sufrió un retroceso con la crisis, al mostrarse incapaz de dar respuesta a los crecientes problemas sociales y económicos. Se buscó así, en parte por necesidades internas y en parte por presiones de los acreedores externos, una nueva forma de relación que sustituyera la ineficiencia mutua y aprovechara ciertas ventajas comparativas en el marco de un nuevo ambiente internacional permeado por un modelo liberal-productivista.<sup>7</sup> El nuevo

<sup>4</sup> Kurt Unger y Luz Consuelo Saldaña, "Las economías de escala y de alcance en las exportaciones mexicanas más dinámicas", en *El Trimestre Económico*, México, vol. LVI (2), núm. 222, abril-junio de 1989, p. 478, cuadro 4.

<sup>5</sup> Celso Garrido, comp., *Empresarios en América Latina*, México, CIDE/Fundación Friedrich Ebert / IIS-UNAM/UAM-Azcapotzalco, 1986.

<sup>6</sup> Dirk Kruijt, "Industrialización, alianzas de clase e ideología populista. Los modelos de Brasil, México y Perú", en *Revista Encuentro*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, vol. III, núm. 10, enero-marzo de 1986, pp. 87-128.

<sup>7</sup> Este modelo de desarrollo, de acuerdo con Alain Lipietz (*Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI siècle*, París, Éditions La Découverte, 1989, 156 pp.), está basado en tres elementos: primero, en un modelo de organización y división del trabajo o paradigma tecnológico; segundo, en un régimen de acumulación que tiene que ver tanto con las condiciones de la producción (productividad del trabajo, grado de mecanización, impor-

modelo de desarrollo que México y otros países latinoamericanos están adoptando modifica sustancialmente tanto el modo de regulación como el modelo de organización del trabajo y, por lo tanto, el régimen de acumulación.

Es muy pronto para que las mutaciones recientes en la política económica en favor del mercado libre y de la menor intervención y protección estatales, en gran parte de los países latinoamericanos, se manifiesten en un cambio notable en el comportamiento y actitudes de los empresarios. Sin embargo, en el caso mexicano existen varias evidencias de que las transformaciones en el contexto externo e interno están siendo acompañadas de modificaciones en las conductas económicas y sociales de los empresarios.

Los empresarios latinoamericanos que han incursionado en el mercado exterior se han enfrentado a grandes dificultades comerciales, administrativas y financieras. Algunos han aplicado su misma estrategia del mercado interno, aunque basada en precios reducidos, a partir de los salarios bajos que pagan y de los subsidios gubernamentales que reciben. Estos empresarios no han buscado necesidades insatisfechas en el mercado exterior, nichos especiales en la demanda o ventajas diferenciales en calidad, producto o servicio.

Otros empresarios han sabido combinar las ventajas comparativas de sus países de origen con los cambios que presenta la demanda en los países desarrollados y los avances tecnológicos en las comunicaciones, el transporte, los métodos de producción, de conservación y almacenamiento. Así, han incursionado en la exportación de un amplio abanico de productos agropecuarios y pesqueros: flores, jugos concentrados, frutas y hortalizas, colorantes naturales, pescados y mariscos. Estos casos muestran la dificultad estructural que existe para que los empresarios latinoamericanos pasen de los sectores agropecuarios a los industriales, en las expor-

---

tancia relativa de las ramas), como con las condiciones del uso social de la misma producción (consumo de las familias, inversiones, gastos gubernamentales, comercio exterior); tercero, en un modo de regulación constituido por la combinación de mecanismos que realizan el ajuste de los comportamientos contradictorios y conflictuales de los individuos, el reconocimiento de estos últimos y su disponibilidad para conformarse a los principios colectivos del régimen de acumulación. En el modo de regulación intervienen de manera preponderante las formas institucionalizadas, como son las reglas del mercado, la legislación social, la moneda o el sistema financiero. Estas formas institucionales pueden ser estatales, por medio de leyes o de las decisiones sobre el presupuesto público; privadas, como los contratos colectivos; o semipúblicas, como los diversos pactos para combatir la inflación a partir de la concertación entre el Estado, los empresarios y los trabajadores dependientes del sindicalismo oficial.

taciones. Sin embargo, también indican nuevas experiencias en la organización, la producción y la distribución orientadas a las exportaciones. En el caso mexicano, existen incipientes experiencias exitosas de exportadores nacionales de productos industriales: alimentos, bebidas, textiles, calzado, productos de minerales no metálicos, especialmente cemento, vidrio y artículos de cerámica; plásticos, hierro y acero; productos metálicos no ferrosos, productos automotrices y electrodomésticos.

La crisis económica de México y su viraje en el modelo de desarrollo, que lo ha llevado a reformar el Estado y a liberar su economía, tienen repercusiones distintas sobre las clases y los grupos sociales. En el caso de los empresarios, parece claro que el nuevo contexto internacional y nacional los afecta de modo diverso, y esto tiene consecuencias favorables o negativas sobre grandes sectores de la población.

#### LOS EMPRESARIOS ANTE EL LIBRE COMERCIO.

#### DEL GATT AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)<sup>8</sup>

El Estado y los empresarios cambiaron en los años ochenta de posición respecto a la incorporación de México al GATT. En el periodo 1979-1980, los grupos de exportadores y grandes empresarios, por medio de la Asociación Industrial Vallejo (AIV), la Asociación de Industriales del Valle de México (AIEM), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamín), estuvieron en favor de la apertura de fronteras. Consideraron que el ingreso en el GATT era necesario porque sería una forma de beneficiar a los consumidores mexicanos y de mejorar la calidad, eficiencia, productividad y competitividad de la industria nacional.

<sup>8</sup> Sobre este tema, véanse los trabajos de Blanca Torres y Pamela S. Falk, comps., *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989; de Gustavo Vega Cánovas, "Mexico, the US and Canada: Issues and Prospects for Free Trade", trabajo preliminar presentado en el "Council on Foreign Relations", Nueva York, 5 de noviembre de 1990; y la compilación del mismo autor, *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 2a. reimpr., 1992.

Pero la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), que se decía ser la representante del mayor número de industriales pequeños y medianos, así como el Colegio Nacional de Economistas, organismo cercano al Estado mexicano, fueron en el primer periodo (1979-1980) los principales opositores al ingreso en el GATT. Los argumentos eran varios: que la apertura afectaría gravemente a la pequeña y mediana industria y traería consigo el cierre masivo de fuentes de empleo; que el poder político y de negociación con que contaba el país, por el petróleo, le permitiría un amplio margen de maniobra; y que el GATT no era la última alternativa de comercio exterior con que contaba México.

Después de una consulta nacional, y a pesar de que la posición gubernamental parecía presentarse como favorable a la adhesión de México al GATT, el presidente de la República aprovechó el XLII aniversario de la expropiación petrolera para informar que el país no ingresaría en ese organismo multilateral, y para anunciar la ampliación de la planta petrolera.

Los elementos que ayudan a explicar esta negativa son: la bonanza petrolera, que otorgaba fuerza económica y política al Estado para actuar en el plano nacional e internacional, y la creciente expansión del mercado interno, que hacía aparecer como innecesaria la apertura al mercado mundial. Además, aunque en el sudeste asiático existían ejemplos exitosos de países volcados al mercado exterior, en el contexto de 1979-1980 apenas se iniciaba el auge de un nuevo modelo de desarrollo en Inglaterra y Estados Unidos, denominado neoliberal o liberal-productivista, el cual ejercería más tarde una fuerte influencia en las políticas públicas de los países industrializados y en vías de desarrollo. En 1985, el contexto había cambiado radicalmente. La crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo, el déficit fiscal y la inflación acelerada habían llevado a una política de ajuste y a una recesión económica que se manifestaron en la reducción de los niveles de vida de la población y en la caída del mercado interno. Ante este nuevo panorama, el Estado reorientó la economía hacia el mercado internacional y se abrió nuevamente la discusión de si México debía o no ingresar en el GATT. La Canacintra, organismo que representa a pequeños y medianos industriales que generalmente producen bienes tradicionales de consumo final, mantuvo su posición: la economía mexicana debía seguir siendo proteccionista si realmente quería beneficiar a los industriales mexicanos, en razón

de que éstos no estaban, a corto plazo, en condiciones de competir con los países altamente desarrollados: "el GATT no es el instrumento adecuado para hacer frente y superar los problemas que confronta la comunidad nacional, acentuados por la crisis económica".<sup>9</sup>

La Concamín, organismo cúpula del conjunto de industriales, donde la voz de los más grandes se hace escuchar, transitó de la negativa a la aceptación. A principios de 1985 sugirió que México, como parte de su política de apertura comercial, participara como observador en la reunión del GATT pero que no gestionara su entrada en ese organismo, ya que antes debía revisar con detenimiento, y a la luz de las nuevas condiciones que planteaba el panorama internacional, el posible beneficio que obtendría.<sup>10</sup> Algunos meses después, este organismo matizó y reorientó su posición, al aceptar tácitamente el ingreso de México, cuando informó: "la planta industrial mexicana está en condiciones de competir en el ámbito multilateral[...] y debe estar preparada para ingresar en el GATT[...] Sin embargo, ello tendrá que ser bajo expectativas de comprensión y justicia mutuas".<sup>11</sup>

El resto de los organismos empresariales apoyó la adhesión de México al GATT con mayores razones que cuando, en 1979, se manifestaron en favor. Muchas de las grandes industrias productoras de bienes intermedios y de capital se habían visto seriamente afectadas por la caída del mercado, principalmente las del valle de México y Monterrey. Además, los cambios en la paridad cambiaria y un conjunto de medidas gubernamentales de apoyo a las exportaciones habían estimulado el interés de los empresarios altamente exportadores agrupados en el CEMAI, la ANIERM, la AIEM y el Conacex, y habían ayudado, en el marco de la reforma del Estado, a restablecer la confianza de algunas grandes organizaciones patronales, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco).

<sup>9</sup> *El Universal*, 29 de noviembre de 1985, citado en José Manuel Polanco G., "Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT", tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio de 1990.

<sup>10</sup> *El Heraldo de México*, 19 de abril de 1985.

<sup>11</sup> *El Nacional*, 16 de junio de 1985; *Uno más Uno*, 26 de junio de 1985.

## LOS EMPRESARIOS ANTE EL TLCAN

Conviene tomar como punto de partida el hecho de que los empresarios mexicanos son profundamente heterogéneos en términos de la actividad económica a la que se dedican, las dimensiones de sus establecimientos, la región geográfica en la que se ubican, así como en cuanto a sus relaciones sociales, económicas y políticas en el ámbito local, nacional e internacional. De ahí que su posición ante diversas cuestiones económicas y políticas no sea homogénea.<sup>12</sup>

México ha abierto sus fronteras a partir de 1986 más rápido y más allá de lo exigido por el GATT, al reducir rigurosamente los aranceles y la mayor parte de los permisos de importación. Menos de 3% de lo que se importa requiere permiso y la tasa máxima de arancel es de 20%.<sup>13</sup> Sin embargo, acceder al mercado mundial es cada vez más difícil, debido tanto a las crecientes barreras proteccionistas actuales y potenciales, como a la formación de alianzas estratégicas de grandes grupos económicos. Para algunos líderes empresariales, la globalización comercial es el producto de la crisis comercial mundial de los setenta, cuya respuesta en los ochenta fue la fábrica mundial o producción compartida. Como está en juego la competencia de las grandes potencias tecnológicas, entre las que sobresalen Estados Unidos, Alemania y Japón, las integraciones regionales son la respuesta de los años noventa a la producción compartida de la década pasada.<sup>14</sup> La globalización de la economía, más que una apertura económica total, ha consistido en un reacomodo de las relaciones de poder e influencia de las grandes corporaciones. Para los próximos años, los países aislados serán más vulnerables económicamente. A fin de poder competir mundialmente, es necesario partir de la nueva dimensión de comunidad. El Mercado Común Europeo de 1992, la cuenca del Pacífico, en la que destaca Japón, el Acuerdo de Libre Comercio (ALC)

<sup>12</sup> Senado de la República, LIV Legislatura, *Foro Nacional de Consulta. Las relaciones comerciales de México con los países de la cuenca del Pacífico. Las relaciones comerciales de México con los países de América del Norte. Memoria*, tomo II, México, 1990.

<sup>13</sup> Jorge Amigo Castañeda, "Regulación y proyectos de inversión extranjera en México", en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año LI, núm. 7, 1 de abril de 1991, p. 3.

<sup>14</sup> Jacobo Zadidenweber (presidente de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos), en Senado de la República, *op. cit.*

firmado en 1988 entre Estados Unidos y Canadá, la desaparición de la Unión Soviética y las grandes transformaciones ocurridas en la Europa del Este, en 1989 y 1990, son hechos que sin duda influirán notablemente en el futuro del comercio mundial y de las inversiones entre países. En este contexto, los exportadores mexicanos consideran necesario asegurar la entrada de sus productos en el mercado mundial, y muy especialmente en el estadounidense, que hasta ahora ha sido su mercado natural y, por su ubicación geográfica, es estratégico.

La globalización del mercado es explicada por los empresarios y asesores de exportaciones como una búsqueda forzosa de alianzas entre los países y grupos más poderosos para mantener y redistribuir sus mercados y abatir los costos en sus procesos productivos, porque se enfrentan a un nuevo problema. Por una parte, han emergido países con una potencia económica nueva, distintos a los tradicionalmente poderosos. Por la otra, ha aumentado la inestabilidad y la incertidumbre de los componentes de las economías mundiales, como son el petróleo, los precios de las materias primas, la bolsa de valores, los cambios tecnológicos, etc. Ante estos hechos, se busca salvaguardar los mercados y realizar ambiciosos proyectos de inversión, compartiendo riesgos y recursos y distribuyendo costos. Los principales tipos de alianzas que buscan establecer las grandes corporaciones están orientados a celebrar contratos de suministros o abastecimientos, delimitar o compartir zonas geográficas y realizar adiciones o controlar otras corporaciones.<sup>15</sup>

Algunos empresarios e investigadores del proceso de globalización de la economía afirman que ante este hecho es necesario pasar de la maquila a la posmaquila.<sup>16</sup> Esto significaría trasladar la producción total de fases de procesos más integrados con esquemas de coinversión o solamente con inversión nacional del país receptor, a diferencia de la maquila en que el propio país industrializado establecería su planta ensambladora.

Los empresarios exportadores consideran que, paralelamente

<sup>15</sup> Sergio Raimond-Kedilhac Navarro (presidente del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas, IPADE), *ibidem*.

<sup>16</sup> Víctor L. Urquidi, "América Latina ante el libre comercio", conferencia presentada en el foro internacional: "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior", organizado por la Universidad Tecnológica de México, México, 11 a 15 de junio de 1990; Raimond-Kedilhac Navarro, *op. cit.*

a las negociaciones de integración, es necesario mejorar y ampliar el marco institucional que estimule el crecimiento de las exportaciones. Afirman que, en el aspecto financiero, México está en gran desventaja frente a los principales competidores del exterior; el tipo de cambio ha empezado a dejar de ser un instrumento de apoyo a las exportaciones y, además, existen grandes carencias de infraestructura y deficiencias en la calidad y disponibilidad de insumos estratégicos, producidos por el sector público.<sup>17</sup>

Algunos sectores empresariales reclamaron también, en su momento, una mayor participación en forma conjunta y de igualdad en el proceso de las negociaciones mismas, y se quejaron de que las negociaciones con el GATT no se llevaron de la mejor manera posible.<sup>18</sup> Las principales críticas se refirieron a la rapidez con que se abrieron las fronteras.

Otra corriente de empresarios reconoce que el principal reto de México para los próximos diez años es la generación de empleos remunerados (un millón al año) y divisas. Parten de la consideración de que México ha tenido en los últimos treinta años, y hasta 1989, exportaciones declinantes como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), al pasar de 11% en 1953 a 3% en 1982, hasta alcanzar nuevamente cerca de 11% en 1989 (sin considerar el petróleo). Esto se debió, desde su punto de vista, a la inestabilidad del tipo de cambio real. A partir de 1983, la nueva estrategia exportadora buscó que el peso mexicano no se volviera a sobrevaluar, como ocurrió de 1960 a 1965 y de 1977 a 1982. Sin embargo, en su opinión, la política cambiaria ha permitido fluctuaciones dañinas, otorgando primero una subvaluación temporal excesiva de 35%, entre 1985 y 1987, y después reduciéndola progresivamente hasta llegar en 1988 a 5% y mantenerse en ese nivel hasta 1989. Desde septiembre de 1991, los dirigentes del CCE, la Concanaco y la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) externaban su deseo de que las autoridades fijaran un nuevo tipo de cambio fijo frente al dólar, luego de que el 31 de agosto de 1976 se inició un periodo de fuertes devaluaciones que cortaron de tajo 22 años de estabilidad cambiaria. Estos voces empresariales afirman que es conveniente fijar una paridad

<sup>17</sup> Elmo Alaniz Gómez (presidente del Conacex-Noreste), Monterrey, 14 de mayo de 1990.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

cambiaría peso-dólar en lugar de aplicar las minidepreciaciones diarias, ya que el tipo de cambio ha llegado a márgenes de sobrevaluación peligrosos, que se manifiestan en el acelerado crecimiento de las importaciones.<sup>19</sup>

Desde la perspectiva de los empresarios, los principales puntos para promover las exportaciones son:

a) El establecimiento de reglas muy claras y permanentes en política cambiaria, es decir, un margen subvaluatorio estable. Algunos de sus asesores sostienen que el margen de beneficio del empresario está en relación estrecha y directa con el margen subvaluatorio; si éste varía continuamente, como ha ocurrido, hay incertidumbre en el exportador. Además, consideran que la exportación se busca sobre capacidades instaladas existentes, poco sobre nuevas inversiones. Es tan importante la fluctuación de la moneda y el cambio de las reglas gubernamentales, que algunas de las empresas transnacionales más poderosas, las cuales en la competencia internacional antes se protegían del cambio monetario mediante compras de divisas a futuro, ahora han optado al parecer por distribuir actividades en varias plantas, localizadas en distintos países, para mover su producción entre países y continentes, según lo hagan las paridades.

b) Crédito ágil y oportuno a tasas de interés internacionales.

c) Mayor apertura en la contratación de los medios de transporte.

d) Trámites aduanales y fiscales ágiles y sencillos.

Desde la perspectiva de la Cámara de la Industria de la Transformación (Caintra) de Nuevo León, un TLCAN implica una apertura selectiva (bilateral o trilateral), en comparación con la apertura indistinta (multilateral) que se ha practicado con la política de liberación. Esto significa que, como en el caso del ALC entre Estados Unidos y Canadá, habría que establecer una categorización de sectores, en función de su capacidad de competencia, para programar sobre esta base la apertura.<sup>20</sup> La propia Caintra advierte que la creación de un área de libre comercio no puede resultar en beneficio de todos los productores de todos los países miembro. La medida resultará en provecho de algunos sectores productivos y en

<sup>19</sup> *La Jornada*, 3 de septiembre de 1991.

<sup>20</sup> Othón Ruiz (presidente de la Caintra de Nuevo León), en Senado de la República, *op. cit.*

perjuicio de otros. Sobre este aspecto, otros empresarios mexicanos reconocen que existe el riesgo de que una parte de la inversión extranjera desplace a las empresas nacionales, tal como sucedió en España y Chile, por lo que es importante estudiar estos riesgos y diseñar mecanismos que los disminuyan.<sup>21</sup>

Para los industriales, una de las grandes ventajas adicionales que traerá un TLCAN estará en relación con un mayor desempeño de la economía mexicana, porque se introducirá una mayor certidumbre en la toma de decisiones y aumentará la confianza en la acción gubernamental.

### TIPOS Y GRUPOS DE EMPRESAS Y EMPRESARIOS ANTE EL TLCAN

La situación de los empresarios y la posición que tienen ante el TLCAN no es homogénea; depende de un conjunto de factores que incluye el tipo de actividad económica a la que se dedican (tipo de agricultura y ganadería, clase de industria, comercio, servicios, etc.), la región del país en que se ubican, la magnitud de sus establecimientos y, en un orden más amplio, su capacidad y poder económico, político y social.

A grandes rasgos, se puede proponer una primera tipología de empresas y empresarios, constituida por: *a*) las empresas transnacionales; *b*) los grandes empresarios nacionales que producen para el mercado interno y que también exportan; *c*) los pequeños y medianos empresarios que sólo producen para el mercado nacional; *d*) los pequeños y medianos empresarios del norte de México; *e*) los micro y pequeños industriales (incluidos los del llamado sector informal); y, *f*) los productores agropecuarios.

#### **Las empresas transnacionales**

El dinamismo exportador de México proviene en gran medida de las empresas transnacionales. "En sólo diez productos se concentra 49% de las ventas industriales. Asimismo [...] cerca de 50% de

<sup>21</sup> *Ibidem.*

las ventas al exterior de manufacturas, las realizan compañías transnacionales.”<sup>22</sup> A partir de la crisis de 1982, de la caída del mercado interno y de las modificaciones en la paridad cambiaria, una parte de las empresas transnacionales ya existentes en el país y la mayoría de las de reciente implantación se han orientado al mercado externo. El caso más notable es el de la industria automotriz, la cual, de ser la principal contribuyente al déficit comercial hasta 1982, se convirtió en una de las principales responsables del superávit, en razón de que sus exportaciones ascendieron de 2.38% del total en 1981 a 17.23% en 1988.<sup>23</sup>

La alta concentración de las exportaciones en algunos sectores y empresas transnacionales es un hecho importante que habrá de tomarse en consideración para un análisis socioeconómico y político. Las tres grandes industrias automotrices que son filiales de empresas transnacionales estadounidenses exportaron, en 1987, 78.2% del total de motores para automóviles enviados al extranjero, y las dos filiales de empresas europeas otro 15.2%. IBM envía al extranjero 70% de la maquinaria para procesar información; una sola empresa transnacional, con dos razones sociales, exporta 97% de películas sensibilizadas. Varias empresas tienen una presencia determinante o mayoritaria en la exportación de varios productos: en el caso de las materias plásticas y las resinas sintéticas, Industrias Resistol exporta 63% del poliestireno, Celanese Mexicana, 53.5% de poliésteres y la empresa Fibras Químicas, 43.4% también de poliésteres; respecto al cloruro de polivinilo, 49.4% es exportado por Polycyd, y 35%, por el grupo Primex. La firma Tubos de Acero comercia 97% de tubos de hierro y acero sin costura; Hewlett Packard e IBM exportan 56% de las piezas para máquinas de escribir y de procesamiento de información.<sup>24</sup>

En la medida que las empresas transnacionales, en su gran mayoría estadounidenses, exportan en forma creciente hacia su país de origen, y en razón de que el aumento del proteccionismo de ese país constituye una amenaza potencial para el libre flujo de sus

<sup>22</sup> Héctor Hernández Cervantes, “Apertura comercial y proteccionismo; fomento industrial e inversiones extranjeras”, en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año XLVIII, núm. 10, 15 de mayo de 1988, p. 12.

<sup>23</sup> Carlos A. Rozo, “El Acuerdo de Libre Comercio en la disputa por la hegemonía mundial”, en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 141.

<sup>24</sup> Unger y Saldaña, *op. cit.*, pp. 471-495.

productos, éstas han sido aliadas naturales del Estado mexicano en las negociaciones del TLCAN. De hecho, participaron de diversas maneras en el cabildeo en favor del libre comercio.

### **Los grandes empresarios nacionales que producen tanto para el mercado interno como para el exterior**

Localizados principalmente en el valle de México y en Monterrey, iniciaron su reconversión industrial desde principios de los años ochenta. (Estos empresarios se asocian, frecuentemente, con firmas multinacionales para obtener procesos tecnológicos que les permitan competitividad internacional.) Sus relaciones con el Estado son de una amplia independencia y en los momentos de conflicto se han manifestado en forma agresiva ante él. En los últimos años se ha presentado una convergencia entre la política económica del Estado y sus propios intereses. Respecto a los grandes empresarios mexicanos, surge la pregunta de si estarán o no en disposición y en posibilidad de realizar las inversiones necesarias para modernizar la planta productiva y, por lo tanto, en condiciones de competir internacionalmente. ¿Son ellos también, en parte, los dueños del capital fugado, del que sólo se ha repatriado una parte? Resulta paradójico que varios sectores empresariales que han transvasado sus capitales al exterior cifren sus expectativas de inversión y la recuperación de su confianza en la afluencia de capital extranjero a México.

Sin duda, los grandes empresarios exportadores han sido los principales impulsores privados de las negociaciones para llegar a un TLCAN. Las principales instancias de representación de los intereses de los exportadores son: el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), integrado por diez organizaciones empresariales cúpula; la ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana), la cual tiene su asiento casi exclusivo en la ciudad de México y representa principalmente los intereses de los importadores; el Conacex (Consejo Nacional para las Exportaciones), que cuenta con cinco delegaciones regionales: noreste, noroeste, occidente, centro, sureste; además de representaciones en varias ciudades como Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Mérida, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

En junio de 1990 se creó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que es, a partir de entonces, el organismo cúpula de los empresarios, orientado a las negociaciones para la firma de un TLCAN; se trata de representar en su seno los intereses de los diferentes grupos de exportadores que han sido antagónicos por motivos de poder y control, como es el caso de los agrupados en la ANIERM y en el Conacex.

### **Los pequeños y medianos empresarios**

Estos pequeños productores, aunque también varios grandes, están ubicados en la industria de bienes de consumo tradicional, como son los alimentos, bebidas, calzado, curtiduría, textiles, confección y algunos productos metálicos. Nacieron y prosperaron al abrigo de la política de sustitución de importaciones. Estos empresarios, afiliados generalmente a la Canacina, se opusieron históricamente, hasta 1986, a la apertura comercial de México por medio de su pertenencia al GATT. Se localizan principalmente en el centro y occidente del país, producen para el mercado interno y son cercanos al partido oficial. Algunos de ellos están ligados a las inversiones y concesiones estatales y han mantenido una relación corporativizada con el Estado. En un primer momento, parecen haber sufrido menos con la crisis que se agudizó en 1982, que los que producen bienes intermedios y de capital. Sin embargo, existen signos que muestran que la apertura comercial, a partir de 1987 y 1988, los está afectando severamente, sobre todo los productos provenientes de Asia, y principalmente a los sectores de confección de ropa, calzado, productos de piel, muebles, productos metálicos y juguetería. Existen, además, los problemas ocasionados por la introducción de alimentos originarios de otros países industrializados (productos derivados del maíz, leche en polvo y derivados lácteos, dulces y chocolates, salsas, etc.). En realidad, en varios casos se está dando un proceso de desindustrialización: pequeños y medianos industriales se están convirtiendo en distribuidores de productos extranjeros; los beneficios que pierden como productores tratan de compensarlos como comerciantes.

La visión que estos empresarios de la industria tradicional tienen del TLCAN está influida por dos factores: la caída del mercado interno a raíz de la crisis económica de 1982, y la apertura

comercial unilateral y acelerada de 1986-1987, la cual los colocó en una situación de desventaja frente a los países del sudeste asiático. Ante esta situación, consideran que el mercado de Norteamérica podría compensar y ampliar el mercado nacional que están perdiendo ante la caída del poder adquisitivo de la población y la competencia de Asia. Imaginan que el nuevo acuerdo podría ofrecerles ventajas competitivas frente a terceros países. Además, algunos analistas hacen hincapié en que los pequeños empresarios han estado dependiendo de grandes oligopolios o monopolios, por lo que, en un esquema de economía abierta, su situación podría cambiar.

### **Los pequeños y medianos empresarios de la frontera norte de México**

Estos empresarios, que han emergido en las últimas décadas, dependen menos de las concesiones del Estado que de sus vínculos con el mercado exterior. Tanto ellos como una parte importante de las clases medias, que surgieron como actores sociales en el marco de la expansión económica del país, no estaban integrados al sistema corporativo. De ahí que su independencia les permitiera ejercer una acción privilegiada en el terreno electoral, frecuentemente en favor del PAN.<sup>25</sup> Estos empresarios pertenecen, de hecho, a la región mexicana más integrada con Norteamérica, por lo que son proclives al TLCAN.

No sólo en la frontera norte existen pequeños y medianos empresarios exportadores. Aunque, dentro del valor total, el peso de los pequeños y medianos no sea de gran importancia, muchos productores de otras regiones han incrementado sus exportaciones y otros han incursionado por primera vez. Las principales actividades en que lo hacen son: alimentos, tequila, confección de ropa, calzado, artículos de piel, muebles, productos de plástico, minerales no metálicos, artesanías, frutas y hortalizas. Cabe decir que muchas de estas exportaciones no las realizan directamente ellos sino comerciantes o industriales de mayores dimensiones.

<sup>25</sup> Leticia Barraza e Ilan Bizberg, "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. xxxi, núm. 3 (123), enero-marzo de 1991, pp. 418-445.

## Los micro y pequeños industriales

Muchos de estos pequeños productores, durante los años setenta y ochenta, proliferaron en el llamado sector informal de la economía, al margen de la seguridad social y del Estado. Un gran número de ellos ha estado marginado de toda forma de representación de sus intereses y se sabe muy poco sobre el impacto que les causará la apertura comercial. A partir de 1981 cerraron varias empresas, otras redujeron su nivel de producción y gran parte de las pequeñas se trasladó al sector informal para subsistir. En cambio, los empresarios exportadores reafirmaron sus ventajas de participar en el mercado internacional: aprovecharon las nuevas oportunidades que les brindó la política económica. Según los resultados de una encuesta industrial que realizamos en Guadalajara, en 1989, en 450 establecimientos industriales, 60% de los empresarios declararon estar de acuerdo con el ingreso de México en el GATT, 26% eran indiferentes y 15%, constituido probablemente por la pequeña industria, se oponían. De hecho, en el curso de entrevistas realizadas con los directivos de la Confederación Nacional de los Microindustriales (con quince o menos trabajadores), se nos informó que, a diferencia de los medianos y grandes empresarios, cuyos intereses económicos están representados en las cámaras, a ellos no se los tomó en cuenta y amplios sectores están siendo afectados por las importaciones de productos asiáticos.<sup>26</sup> Los dirigentes de los microindustriales observan con recelo las negociaciones para el TLCAN y advierten que es muy difícil para México negociar desde una posición de asimetría. Son escépticos respecto a los posibles beneficios que obtendrán sus empresas, las cuales producen por lo general artículos de poca calidad para los sectores populares de México.

## Los productores agropecuarios

El problema de la agricultura y la ganadería, ante el TLCAN, va más allá de los intereses inmediatos de los productores agropecuarios.

<sup>26</sup> Carlos Alba Vega y Bryan Roberts, "Crisis, ajuste y empleo en México: la industria manufacturera de Jalisco", en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. VIII, núm. 24, septiembre-diciembre de 1990, pp. 463-489.

En realidad, constituye un asunto de soberanía alimentaria, entendida como la autodeterminación alimentaria, tanto en las normas de consumo como en la producción y distribución. Esto lleva a la necesidad de reducir la dependencia del país de la importación de alimentos. La agricultura mexicana destinada a la alimentación vive un estado crónico de crisis desde mediados de los años sesenta, y gran parte de los productos básicos necesita importarse. Por ejemplo, de 1980 a junio de 1990 debió importarse maíz por un valor de 3 911 millones de dólares; soya, por 2 667 millones; y sorgo, por 2 802 millones.<sup>27</sup> Aparte de eso, según los propios agricultores y muchos analistas de este sector, la incorporación de la agricultura mexicana al TLCAN, sometida a límites precisos impuestos por la naturaleza, por las diferencias tecnológicas y por los apoyos en materia de política económica, enfrentará enormes problemas ante la competencia con Estados Unidos y Canadá. Cabe advertir que los productos hortícolas y frutícolas, tales como el jitomate (noroeste), el pepino (noroeste y occidente), la calabacita y el aguacate (Michoacán), el mango (noroeste, occidente y Golfo), la piña (Golfo y sudpacífico), los cítricos (noreste, Colima y Golfo), el café (Veracruz) y otros bienes, son competitivos en el mercado norteamericano por la existencia de ciertas ventajas comparativas de tipo climático, estacional o socioeconómico, o por los altos requerimientos de mano de obra. Por lo tanto, los productores de frutas y hortalizas, que en los últimos años han introducido parte de sus productos en Europa y Japón, consideran indispensable la firma del TLCAN, a fin de resolver el problema de las barreras no arancelarias, disfrazadas de razones fitosanitarias, que ha impuesto Estados Unidos.

Sin embargo, en los productos con baja utilización de fuerza de trabajo y alta mecanización en razón del tipo y tamaño de la superficie cultivable, como es el caso de los granos, cereales y semillas oleaginosas destinados al consumo humano, los niveles de productividad de Estados Unidos y Canadá son muy superiores a los de México. Salvo por el trigo, cultivado en las excepcionales condiciones del noroeste mexicano, gracias a las cuales la producción por hectárea es 1.7 veces superior (4 toneladas contra 2.9 en Estados Unidos), en el resto de los cereales y granos la productivi-

<sup>27</sup> Los datos provienen del *Segundo informe de gobierno 1990*, del licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidencia de la República, noviembre de 1990, pp. 293-298.

dad estadounidense es muy superior a la mexicana. Algunos casos de productos importantes son: el maíz, cuyo rendimiento es de 1.7 toneladas en México contra 5.3 en Estados Unidos; el arroz, con 3.5 contra 6.2; la cebada, 1.7 contra 2.1; y la avena, 1 contra 1.4. En el caso de la soya, la productividad es similar en ambos países, aunque México produce tan solo 500 000 toneladas y Estados Unidos más de 41 millones.<sup>28</sup> Esta alta disparidad entre los niveles de productividad de ambos países es aún mayor si se considera que en Estados Unidos el promedio es logrado en extensiones mucho mayores. Para los analistas de este sector agrícola, es posible y además impostergable incrementar la productividad en México; sin embargo, Estados Unidos cuenta con un conjunto de factores que le permite competir con grandes ventajas: la disponibilidad de cerca de 200 millones de hectáreas cultivables, la calidad de sus tierras de temporal y de sus sistemas de riego natural, así como las condiciones climatológicas y de fertilidad de los suelos que hacen posible reducir los riesgos de plagas y los gastos en fertilizantes. Además de estas ventajas que le brinda la naturaleza, en Estados Unidos, al igual que en la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón, existe una decidida política de apoyo al sector agropecuario, al que se considera de alta prioridad. Éste se manifiesta en recursos canalizados para investigación, infraestructura y otros apoyos directos e indirectos a los productores, tales como: precios de garantía, subsidios en los créditos, en los seguros y en la producción; garantía de compra y almacenamiento; programas para el combate contra las plagas o financiamiento para la construcción de vivienda. En 1988, el gasto en el sector agropecuario en Estados Unidos sobrepasó los 50 000 millones de dólares y los subsidios a los productores fueron superiores a los 37 000 millones.<sup>29</sup> En este contexto, la agricultura mexicana, descapitalizada y subordinada desde hace varias décadas en favor del crecimiento urbano-industrial, enfrenta últimamente el problema de la eliminación de gran parte de los apoyos de instituciones tales como ANAGSA, Banrural, Conasupo y Fertimex. En razón de dichas condiciones y para los defensores de este argumento, la agricultura mexicana que produce granos y cereales no estará durante mucho tiempo en condicio-

<sup>28</sup> Demetrio Sodi de la Tijera, "TLC-soberanía alimentaria", en *La Jornada*, 2 de marzo de 1991, p. 27.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

nes de competir en un mercado abierto con la norteamericana, a menos que reciba apoyos equivalentes. Ello significaría, según muchos estudiosos del campo, renunciar a la soberanía nacional para asegurar los alimentos básicos a la población. Desde esta perspectiva, antes que cualquier consideración sobre la firma del TLCAN, es necesario analizar varios puntos vitales: definir qué entendemos por soberanía alimentaria y los productos en los que México necesita ser autosuficiente; las posibilidades reales de competir, producto por producto; y el grado de capacidad negociadora de las organizaciones de productores para asegurar que el Tratado no vaya más allá de lo que conviene al interés nacional y a las necesidades de varios millones de productores rurales.<sup>30</sup>

### CONCLUSIONES

La firma de un TLCAN representa para México implicaciones y consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales, muchas de las cuales aún son imprevisibles.

Su impacto social tiene como campo natural de expresión las posibles transformaciones en el nivel de ocupación y en la estructura sectorial del empleo, en los cambios migratorios nacionales e internacionales, en la demografía de las diversas regiones del país y en el acercamiento o mayor distanciamiento entre las clases y los grupos sociales.

En cuanto al ámbito económico, podrá expresarse en la orientación de la acumulación, es decir, en la decisión de qué, cómo y dónde invertir, y en el poder o la incapacidad del sistema económico nacional para lograr una integración productiva que contrarreste la profunda heterogeneidad de las diversas actividades agropecuarias, industriales y de servicios. Tendrá consecuencias, sin duda, sobre la conservación o el deterioro del medio ambiente. También podrá manifestarse en un mayor o menor desarrollo relativo del aparato científico y tecnológico respecto a sus socios de América del Norte.

Desde una perspectiva política, está en juego el mayor o menor margen de maniobra que tendrá el Estado para conducir el desarrollo de la sociedad dentro de sus fronteras; la libertad que

<sup>30</sup> *Ibidem.*

requiere para decidir en materia de utilización de sus recursos naturales y de participar en alianzas estratégicas y militares internacionales;<sup>31</sup> y la capacidad de mantener valores nacionales de independencia y soberanía.

En el ámbito de la cultura, el nuevo contexto planteará fuertes desafíos que necesitan resolverse, los cuales comprenden el enriquecimiento o el empobrecimiento de las identidades locales, regionales y nacionales; y los modos de producción y hábitos de consumo. En suma, la orientación sobre el tipo de sociedad que queremos ser en el futuro.

En este trabajo hemos examinado algunas experiencias y posiciones del empresariado, que constituye sólo uno de los actores sociales involucrados en el TLCAN. Es preciso, sin duda, analizar las perspectivas de los otros actores, particularmente de la clase obrera y los campesinos, de la burocracia oficial y los intelectuales, de los partidos políticos y de las organizaciones no partidistas y no gubernamentales, los cuales actúan y se expresan como parte de la sociedad civil.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, México, al igual que el resto de los países latinoamericanos, basó su política industrial en un modelo de sustitución de importaciones que le permitió obtener altos índices de crecimiento económico con bajas tasas de inflación. A partir de los años setenta, el modelo dio signos de estancamiento y, pasado el auge petrolero, sobrevino una profunda recesión económica que se manifestó en la crisis de la deuda externa, el déficit fiscal, la fuga de capitales, la contracción de la inversión pública y privada, la caída del mercado interno, la ampliación del desempleo y el subempleo por la proliferación del sector informal, y la reducción de los niveles de ingreso real y de la calidad de vida de la mayor parte de la población.

Ante los imperativos provenientes del exterior (los grandes cambios económicos ocurridos en varios países y regiones, así como las presiones de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y el apremio de fuerzas internas, principalmente de una fracción de la clase política y de los empresarios más poderosos, se llevó a cabo una refor-

<sup>31</sup> John Saxe-Fernández, "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 84-103.

ma del Estado y un cambio de modelo de desarrollo a partir de 1982, el cual se intensificó con la adhesión de México al GATT, en 1986. Los empresarios mexicanos se habían beneficiado notablemente con la protección que el Estado otorgó a su naciente industria, mediante un conjunto de medidas: aranceles, subvenciones en materias primas producidas por empresas paraestatales, exclusividad de mercados, deducciones tributarias y diversos subsidios directos e indirectos por medio de créditos, capacitación de personal, precios, servicios de almacenamiento, transporte, energía y otros. Pero, de pronto, se encontraron con un panorama completamente distinto. El Estado limitó su participación en la economía con la venta de empresas paraestatales, la reprivatización de la banca, la desregulación de muchas actividades y el estímulo a la inversión extranjera. Sin embargo, también abrió la frontera comercial con el objetivo de frenar la inflación y propiciar un mejoramiento de la eficiencia y productividad de las empresas. Los empresarios, dueños de un mercado protegido, pasaron rápidamente a otro altamente competido. Ante la caída de su mercado, los más poderosos, sobre todo los colocados en las ramas de bienes de consumo intermedio (minerales no metálicos, como cemento y vidrio; plásticos y productos químicos) y en las de bienes de capital (metálica básica, productos metálicos), se vieron presionados a reestructurar sus empresas y buscar el mercado exterior. Los empresarios de la industria tradicional, que de 1982 a 1986 habían salido mejor librados de la crisis en razón tanto de las dimensiones pequeñas y medianas de sus establecimientos (que les permitieron mayor flexibilidad y capacidad de adaptación) como del tipo de productos de consumo básico (alimentos, bebidas, textiles, vestido, calzado y productos de piel, muebles, etc.) se enfrentaron de pronto, en su propio mercado interno, con productos provenientes del sudeste asiático cuya competitividad se basa no sólo ni principalmente en bajos salarios, sino también en una alta eficiencia tecnológica y organizativa y en una amplia experiencia en el mercado internacional.

En este contexto, marcado por la crisis económica que se agudizó en 1982 debido a la liberación de la economía que se afianzó con la incorporación de México al GATT, los empresarios se encuentran ante la inminente firma de un TLCAN.

No es posible hablar de los empresarios en general, ya que son profundamente heterogéneos, tanto por el tipo de actividad económica a la que se dedican como por el tamaño de sus establecimien-

tos, la región del país en la que se encuentran o las relaciones sociales, económicas y políticas que tienen en los niveles local, nacional e internacional. Y por ello, su posición tampoco es homogénea, aunque en gran número de ellos es convergente.

Los que representan a las grandes empresas transnacionales son responsables de gran parte del dinamismo exportador; su grado de concentración de las exportaciones en algunos sectores y empresas ha ido en aumento. Su posición favorable al TLCAN se fundamenta en la creciente exportación de sus productos a Estados Unidos. Sin embargo, esto debe matizarse, dado que algunas de las empresas ya establecidas y que gozan de ciertas ventajas, manifiestan reticencia ante la posible llegada de nuevas empresas exportadoras.

Los grandes empresarios nacionales, fuertes promotores de las negociaciones para el libre tránsito de mercancías, están situados principalmente en ramas de productos intermedios y cuentan con experiencia en exportaciones. Debido a que enfrentan cada vez más barreras no arancelarias impuestas por Estados Unidos, el TLCAN desempeña, en su caso, un doble papel, interno y externo: garantizar la estabilidad en la política económica de México a largo plazo y asegurar el acceso de sus productos al mercado norteamericano.

Los pequeños y medianos empresarios, aunque también algunos sectores de grandes productores de bienes de consumo tradicional (alimentos, bebidas, calzado, curtiduría, textiles, confección) hasta 1986 resistieron la crisis económica mejor que sus colegas de las industrias de bienes intermedios y de capital. No obstante, luego de la apertura comercial han enfrentado una fuerte competencia de productos del sudeste asiático. Tienen ante sí el reto de emprender una amplia transformación de sus procesos tecnológicos, productivos y organizativos, no sólo para competir internacionalmente, sino para conservarse como industriales en su propio país, resistiendo la tentación de convertirse en intermediarios de los bienes que antes producían, como indican ya algunos casos. Para muchos de los empresarios de la industria tradicional, el TLCAN abre una alternativa y ofrece ciertas oportunidades en el mercado del norte, las cuales pueden compensar su doble golpe: la caída del mercado interno y la apertura comercial.

Los pequeños y medianos productores, cercanos geográficamente a Estados Unidos y lejanos en lo político de las organizaciones gremiales corporativizadas por el Estado, mantienen vínculos

económicos con su vecino del norte. Para ellos, el TLCAN es el reconocimiento jurídico-político de una realidad económica anterior.

Los micro y pequeños industriales, muchos de ellos cercanos al sector informal, disponen de muy poco tiempo e información para pensar en las ventajas y desventajas del Tratado. Algunos de sus productos salen al extranjero por medio de intermediarios (prendas de vestir, calzado, artículos de cuero, muebles, cerámica, artesanías, etc.); pero la mayor parte produce pensando más en el bajo precio que pueden pagar los sectores populares de México que en la calidad que exigirían los consumidores pobres de los países ricos.

Los productores agrícolas están divididos respecto al TLCAN. Los que cultivan frutas y hortalizas, entre los cuales se encuentran los empresarios agrícolas más poderosos del país, tienen fuertes expectativas de que el Tratado abra la puerta norteña a muchos de sus productos, los cuales de manera cíclica o permanente son bloqueados. Los productores de granos, cereales y semillas oleaginosas, entre los que predominan los productores campesinos más pobres y menos organizados del país, que laboran principalmente en tierras de temporal, consideran que no tienen las ventajas naturales ni los apoyos de una política económica, indispensables para competir con las ricas, fértiles y productivas tierras de Estados Unidos y Canadá.

Este primer acercamiento a la posición de los empresarios ante el TLCAN necesita ser profundizado, atendiendo a las singularidades regionales del país y a las especificidades de cada sector y clase de actividad económica. El Tratado constituye un arma de doble filo, ya ineludible, que plantea peligros muy reales, como son el de la profundización de la desarticulación económica y social hacia adentro y la articulación de algunos sectores hacia afuera; la concentración del poder político, económico e informativo y el desmembramiento de gran parte de los actores sociales. Representa un auténtico desafío que solicita el concurso de muy diversos actores sociales, a fin de hacer posible que el crecimiento económico se traduzca también en integración social y en ampliación de la democracia.

El TLCAN obliga a repensar y redefinir la nueva relación económica, social, política y cultural, para aprovechar y negociar en forma permanente los aspectos complementarios y conflictivos que nos acercan y distancian de las economías y los pueblos de esos países, a la vez que nos exige defender nuestra identidad cultural, siempre en proceso de recreación, y nuestra soberanía política.

# ¿CÓMO CONTRIBUYEN LAS INDUSTRIAS MAQUILADORAS AL DESARROLLO NACIONAL DE MÉXICO Y A LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE?

GARY GEREFFI  
*Universidad de Duke*

## INTRODUCCIÓN

El programa mexicano de maquiladoras es uno de los experimentos de industrialización orientada hacia la exportación más amplios y polémicos del mundo. El programa ha sido criticado y aplaudido, pero rara vez ha sido visto con indiferencia. Funcionarios públicos, grupos empresariales, sindicatos obreros y grupos académicos lo han analizado desde distintos enfoques, y no es de sorprender que cada uno de ellos haya llegado a muy diversas conclusiones en cuanto a sus logros.

Desde que fuera iniciado, en 1965, bajo el nombre de Programa de Industrialización Fronteriza, ciertos funcionarios públicos mexicanos han descrito con frecuencia el programa de maquiladoras como un intento limitado de aliviar el problema de desempleo que vive la región de la frontera norte. Esta perspectiva considera que las plantas maquiladoras son exportadoras de servicios de mano de obra, incorporados a productos para consumo en mercados extranjeros, sobre todo de Estados Unidos, los cuales son fabricados con insumos de esos mismos mercados. De ahí la preocupación porque las maquiladoras no estén realmente integradas con la estructura industrial mexicana, salvo para abusar del bajo costo de la mano de obra que ofrece este país. Los inversionistas extranjeros consideran, por lo general, que las plantas maquiladoras en la

frontera entre México y Estados Unidos constituyen una asociación mutuamente provechosa que fortalece la ventaja competitiva de las empresas manufactureras, al permitirles llevar las operaciones de mano de obra intensiva de los países ricos en capital a un país en el cual abunda la mano de obra pero es relativamente escaso el capital.

Así, la industria maquiladora es considerada como un ejemplo notorio de lo que es la ventaja comparativa en la división internacional del trabajo. Las organizaciones obreras destacan las políticas de contratación que prevalecen en las maquiladoras, las cuales contratan principalmente a mujeres, por ser éstas prestadoras de mano de obra más barata. Entre las propuestas que se han hecho para reformar las condiciones de trabajo, se encuentran: mejoras a los estándares laborales y salariales, mayor incorporación de hombres a las plantas y creación de mayores vínculos con la economía nacional. Pero, si bien los académicos tienden a proyectar los prejuicios de sus respectivas disciplinas sobre sus estudios relativos a las maquiladoras, muchos de ellos han subrayado las posibles contribuciones que puede hacer este programa para elevar los niveles de vida, incrementar la transferencia de tecnología y generar efectos multiplicadores en los niveles local y regional.

Así pues, el propósito de este trabajo es destacar algunos elementos decisivos con respecto a la forma en que las plantas maquiladoras podrían contribuir al desarrollo nacional de México y al proceso de integración en América del Norte. Al respecto, existen ciertos puntos importantes que quisiera señalar. En primer lugar, el estereotipo de las plantas maquiladoras mexicanas como lugares donde se realizan operaciones sencillas y de mano de obra intensiva, principalmente por mujeres, ha dejado de ser aplicable. La última década ha sido testigo del surgimiento de nuevas plantas maquiladoras, de capital intensivo y con avanzada tecnología, especialmente en el ramo de fabricación de automóviles y de ensamble de sofisticados aparatos electrónicos, en las que se emplea un mayor porcentaje de hombres.

En segundo lugar, el programa mexicano de maquiladoras difiere considerablemente de las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) del este de Asia, con las que frecuentemente se le compara. Algunas de estas diferencias son: *a*) los objetivos primarios de desarrollo de una industrialización enfocada hacia la exportación, en América Latina y en el este de Asia; *b*) el papel que

desempeñan las empresas extranjeras y nacionales en estas economías; y, c) la naturaleza de las relaciones de subcontratación, internacionales y locales, en que estas plantas exportadoras están inmersas. Por lo tanto, se debe tener mucho cuidado al extraer lecciones sobre la experiencia que vivió Asia oriental y querer aplicarlas a México.

En tercer lugar, voy a aventurar algunas ideas respecto al impacto que podría tener un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México sobre el proceso más amplio de integración norteamericana y caribeña. Este tema nos llevará a analizar la proliferación de plantas de subcontratación, tanto en la zona fronteriza estadounidense como en la mexicana, así como las plantas orientadas a la exportación que están surgiendo en el interior de la República Mexicana.

### “VIEJAS” Y “NUEVAS” MAQUILADORAS

Recientemente, han proliferado los trabajos de investigación sobre las plantas maquiladoras mexicanas, que enfatizan las fases de expansión de la maquila y los efectos más importantes que éstas han tenido sobre la estructura y comportamiento de las exportaciones manufactureras que dichas plantas ayudan a generar.<sup>1</sup> Los hechos más relevantes son bien conocidos, por lo que sólo haré una breve recapitulación.

Las maquiladoras son plantas de ensamble que importan a México, libres de impuestos, partes e insumos provenientes de todo el mundo, y que exportan su producción, principalmente, a Estados Unidos. El número de plantas maquiladoras en México ha

<sup>1</sup> Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas Escamilla, comps., *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1989; Leslie Sklair, *Assembling for Development: The Maquila Industry in Mexico and the United States*, Boston, Unwin Hyman, 1989; Mario Carrillo-Huerta y Víctor L. Urquidi, "Trade Deriving from the International Division of Production: Maquila and Postmaquila in Mexico", *Journal of Flagstaff Institute*, vol. 13, núm. 1, abril de 1989, pp. 14-47; Sidney Weintraub, "The Maquiladora Industry in Mexico: Its Transitional Role", en *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes*, vol. II, patrocinado por la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y para el Desarrollo Económico Cooperativo, Washington, D.C., Government Printing Office, 1990, pp. 1143-1155; Harley Shaiken, *Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries*, Monograph Series, núm. 33, La Joya, Ca., Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1990.

aumentado de 620, en 1980, a casi 1 900 en 1990. El personal empleado en las maquiladoras mexicanas, durante este período, ha crecido de 100 000 a 450 000 y, según se pronostica, esta cifra llegará a 600 000 hacia finales del siglo. Las exportaciones totales de las maquiladoras saltaron de casi 2 500 millones de dólares en 1980, a 10 100 en 1988. Los insumos importados en el último año sumaron 7 800 millones de dólares, lo que produjo un valor agregado de 2 300 millones para México, cifra equivalente a casi un tercio del valor agregado del total de las exportaciones manufactureras mexicanas. Y, en cuanto al empleo directo de 450 000 personas, Weintraub<sup>2</sup> estima que se debe agregar una cifra igual, correspondiente al empleo indirecto. Por lo cual, si se calcula un promedio de cinco miembros por familia, la generación de empleos por las maquiladoras contribuye al mantenimiento de más de cuatro millones de personas.

Las maquiladoras no son "industrias", en el sentido tradicional de la palabra, sino que más bien agrupan los procesos de ensamble de una gran variedad de industrias. En términos tanto de empleo como de valor agregado, los sectores más importantes son los de componentes electrónicos, equipo de transporte y maquinaria eléctrica. En 1989, las maquiladoras de componentes electrónicos dieron empleo a 105 000 personas; las de equipo de transporte, a 94 000; y las de maquinaria eléctrica, a 67 000. El sector que les sigue en tamaño es el de ropa y textiles, con 42 000 trabajadores.<sup>3</sup> Las ciudades con el mayor número de maquiladoras son Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali; sin embargo, también hay un número creciente de plantas maquiladoras en las ciudades más importantes del interior del país, como Monterrey y Guadalajara.<sup>4</sup>

Una nueva e importante tendencia ha sido la bifurcación del programa de maquiladoras en dos tipos de procesos de producción. Las "viejas" maquiladoras se caracterizan por realizar operaciones de mano de obra intensiva, que combinan salarios mínimos con trabajo a destajo y emplean mayoritariamente a mujeres. Esta situación tiende a prevalecer en la producción de ropa, ensamble de semiconductores básicos y otros tipos de manufactura ligera. Sin embargo, en años recientes el programa ha atraído formas más

<sup>2</sup> Weintraub, *op.cit.*, p. 1146.

<sup>3</sup> Shaiken, *op. cit.*, p. 11.

<sup>4</sup> Patricia A. Wilson, "Maquiladoras and Local Linkages: Building Transaction Networks in Guadalajara", en *Unauthorized...*, vol. II, pp. 1183-1219.

sofisticadas de producción, para manufacturas relacionadas con automóviles y ensamble de electrónica avanzada. Esta "segunda oleada" de plantas maquiladoras, algunas de las cuales son japonesas, ha hecho considerables inversiones en alta tecnología y también está contratando a un número cada vez mayor de hombres.<sup>5</sup> De manera general, el número de hombres empleados en las plantas maquiladoras ha aumentado de menos de 20% hace diez años, a cerca de 35% el día de hoy; pero en algunos sectores, como el de equipo de transporte, los hombres representan hasta casi 50% de los trabajadores.

La importancia de estas "nuevas" maquiladoras es muy grande, pues demuestran que las plantas mexicanas, que utilizan avanzadas tecnologías de producción, pueden generar exportaciones sofisticadas y de alta calidad. Mientras que las "viejas" maquiladoras son enclaves de exportación, que generan empleo y divisas pero utilizan escasos insumos locales y cuyos efectos de derrame sobre el resto de la estructura industrial del país son muy limitados, las "nuevas" maquiladoras pueden dar a México la posibilidad de alcanzar un nivel más alto de desarrollo, al fomentar una mayor transferencia de tecnología y dotarlo de una fuerza de trabajo altamente capacitada, con lo cual se favorece la integración de México con la economía mundial, en una posición competitiva más ventajosa.

No obstante, resultaría prematuro afirmar que las "nuevas" maquiladoras van a inaugurar una nueva etapa en el desarrollo de México. Ciertamente, el programa de maquiladoras no puede resolver los problemas de empleo del país. Las maquiladoras concentran 11% del total de empleos en el ramo de la manufactura, con un impacto mucho mayor (26%) en los seis estados fronterizos. Sin embargo, los 450 000 trabajadores que emplea el sector de las maquiladoras no representan sino 1% de la población económicamente activa del país y menos de la mitad de la tasa de crecimiento anual de la fuerza laboral mexicana.<sup>6</sup> En cuanto a la generación de divisas, los resultados son más optimistas, pues las exportaciones de las maquiladoras generan más divisas que cualquier otro sector en México, salvo la producción petrolera.

<sup>5</sup> Jorge Carrillo, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en González-Aréchiga y Barajas, *op. cit.*, pp. 37-54.

<sup>6</sup> Shaiken, *op. cit.*, p. 122.

En términos de creación de vínculos internos, las “nuevas” plantas maquiladoras no parecen funcionar mejor que las “viejas” operaciones de enclave. En total, tan solo cerca de 6% del valor agregado de México, generado por las plantas maquiladoras, proviene de insumos y materiales de empaques nacionales, cifra que, en 1987, era apenas de 4%. Sin embargo, las empresas de automóviles y computadoras, impulsadas por los reglamentos del gobierno mexicano sobre contenido local, parecen haber desarrollado redes más amplias y sofisticadas de proveedores, lo que les ha llevado a usar un porcentaje mucho mayor de insumos mexicanos (partes y materias primas) en su producción. En su estudio de caso sobre uno de los principales fabricantes extranjeros de computadoras personales en México (presumiblemente, IBM), Shaiken<sup>7</sup> encontró que 30% del valor de las partes que se usaron en el proceso de producción provenían de México; según otro estudio, el contenido nacional de las principales exportaciones de computadoras de México se acerca más a 10%, aunque en el caso de dos compañías fabricantes de computadoras, los niveles de integración nacional fueron de 38 y 76%, respectivamente.<sup>8</sup> Por lo general, los insumos mexicanos se utilizan más en aquellos sitios donde se han instalado industrias de proveedores, tales como Guadalajara y Monterrey, que en la frontera.<sup>9</sup>

Otra característica de las “nuevas” maquiladoras, y que ha generado un gran interés, es el número creciente de plantas propiedad de japoneses. Con una inversión total de 1 500 millones de dólares a finales de 1989, Japón se ha convertido en el tercer inversionista más importante en México, después de Estados Unidos y Alemania. No obstante, si bien la inversión japonesa en México casi se duplicó entre 1982 y 1988, aún constituye menos de 6% del total de inversión extranjera en el país (en comparación con casi 75% proveniente de empresas estadounidenses). Con todo, el número de maquiladoras japonesas aumentó de sólo 6 en 1986, a más de 50, en 1990.<sup>10</sup> El creciente peso que ha adquirido la presencia de Japón en México forma parte de una “estrategia más

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>8</sup> Kurt Unger, “Mexican Manufactured Exports and US Transnational Corporations: Industrial Structuring Strategies, Intrafirm Trade and New Elements of Comparative Advantage”, en *Unauthorized... op. cit.*, vol. II, pp. 1112 y 1113.

<sup>9</sup> Wilson, *op. cit.*

<sup>10</sup> Shaiken, *op. cit.*, p. 90.

amplia para incrementar la inversión en América del Norte, cuya finalidad es, por una parte, acercar la manufactura y, por ende, responder con mayor eficacia al mercado de Estados Unidos, y por la otra, contener los sentimientos proteccionistas previstos".<sup>11</sup>

¿Acaso las empresas de exportación con base en Japón y otros países asiáticos, establecidas en la frontera norte de México, van a conformar una "nueva industria maquiladora" que mejorará el poder de negociación de México frente a otros inversionistas extranjeros? ¿Podrán contribuir en mayor grado al logro de los objetivos de desarrollo nacional de México? ¿Existen similitudes importantes entre las experiencias de las ZPE del este de Asia y el programa mexicano de maquiladoras? ¿Qué impacto tendrán estas compañías de Asia oriental sobre las futuras relaciones económicas de América del Norte? Éste es el tipo de preguntas que hoy en día se hacen muchos observadores. En la siguiente sección, intento proporcionar algunos de los elementos del contexto histórico y estructural que se deben tomar en consideración para responder a tales interrogantes.

### ¿QUÉ PUEDE APRENDER MÉXICO DEL ÉXITO DE ASIA ORIENTAL EN SU INDUSTRIALIZACIÓN ORIENTADA HACIA LA EXPORTACIÓN?

Japón y otras naciones de reciente industrialización (NRI) de Asia oriental (como Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) han estado en el corazón de los drásticos cambios que la estructura y dinámica de la economía mundial han vivido en las últimas décadas. La actual industrialización es el resultado de un sistema integrado de comercio y producción, en el nivel mundial. El comercio internacional ha permitido que las naciones se especialicen en diversas ramas de la manufactura e, incluso, en diferentes etapas de producción de una misma industria. Este proceso, acelerado por la proliferación de nuevos productos y tecnologías que se originó a partir de la segunda guerra mundial, ha llevado al surgimiento de un "sistema mundial de manufactura", en el que la capacidad productiva se encuentra dispersa entre un número sin precedente de países, tanto industrializados como en vías de desarrollo.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 93.

Y, en la conformación de estas nuevas relaciones de producción del sistema mundial de manufactura, las estrategias nacionales de desarrollo han desempeñado un papel importante. Los economistas tradicionales sostienen que las NRI de América Latina y Asia oriental han seguido una de las dos siguientes estrategias de desarrollo: *a*) la vía orientada hacia el interior, consistente en la industrialización por la sustitución de importaciones (ISI), camino que han seguido ciertas economías relativamente grandes y ricas en recursos, como Argentina, Brasil y México, en las cuales la producción industrial se dirige hacia las necesidades de un mercado interno considerable; y, *b*) la vía orientada hacia el exterior, consistente en una industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE), que es la adoptada por algunos países más pequeños y pobres en recursos, como las NRI de Asia oriental, dependientes de los mercados mundiales para estimular el rápido crecimiento de sus exportaciones manufactureras.<sup>12</sup>

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras agencias de desarrollo han expresado con mucha claridad su preferencia por la segunda opción. El Banco Mundial afirma que “el desarrollo económico de las economías orientadas hacia el exterior ha sido, en casi todos los aspectos, muy superior al de las economías dirigidas hacia el interior”.<sup>13</sup> La implicación obvia de esto es que las reformas de políticas tendientes a una mayor orientación hacia el exterior deben llevar un incremento considerable de las exportaciones, del crecimiento económico y del empleo, en aquellos países que anteriormente habían seguido políticas de orientación interna. De esta manera, las NRI de Asia oriental son consideradas como el modelo que debe seguir el resto del mundo en vías de desarrollo.

Las reformas políticas realizadas por México, desde principios de la década pasada, son clara muestra de que el país ha tomado muy en serio esta lección de economía neoclásica. El tipo de cambio ha sido devaluado, las importaciones se han liberado, el peso que tenían las industrias estatales se ha aligerado, la influencia del gobierno sobre la banca y los créditos ha disminuido y se han

<sup>12</sup> Gary Gereffi y Donald Wyman, *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>13</sup> Banco Mundial, *World Development Report 1987*, Nueva York, Oxford University Press, 1987.

eliminado muchas de las restricciones sobre inversión extranjera directa (IED). Algunos de los resultados de estos cambios han sido el aumento en el nivel de IED y un enérgico crecimiento de las exportaciones no tradicionales de México, luego de la crisis económica de 1982.

Un factor determinante en este éxito de las exportaciones ha sido el descenso de los ingresos reales del país. El peso mexicano, con un valor de 24.60 pesos por dólar en 1982, tuvo una caída de más de 80% en el año siguiente y continuó su estrepitosa carrera hasta llegar a 2 800 pesos por dólar, para finales de 1990. Esta devaluación, aunada a la inflación, llevó a una caída vertical de los salarios en las maquiladoras. El salario promedio por hora de los trabajadores de estas plantas bajó de 1.67 dólares en 1981, a 0.81 en 1987.<sup>14</sup> Y, durante este mismo periodo, el número de maquiladoras y trabajadores, así como el valor total de las exportaciones, aumentaron a un ritmo increíble.

Dadas tales condiciones, una preocupación esencial de México ha sido hallar la manera de superar el modelo de enclave de la IOE, que representan las maquiladoras tradicionales, con mano de obra intensiva, para adoptar una forma de IOE más dinámica y con un nivel tecnológico más alto, el cual generaría mayores ingresos y capacitación para los obreros, al mismo tiempo que permitiría a México ser competitivo en el nivel mundial en ramas industriales de alta tecnología. Un enfoque reciente ha sido el de intentar usar las ZPE de Asia oriental como modelo, para comprender y quizá dar forma a la futura evolución del programa mexicano de maquiladoras.<sup>15</sup>

Si bien, en mi opinión, resulta importante establecer una comparación entre las ZPE de Asia oriental y el programa mexicano de maquiladoras, considero que ello es también peligroso, dados los diferentes antecedentes históricos, estructurales y culturales que

<sup>14</sup> Shaiken, *op. cit.*, p. 10.

<sup>15</sup> Dos estudios pioneros en esta área se encuentran en Leobardo F. Estrada y Víctor M. Castillo, "Asian Export Industries in the Northern Mexico Border: Implications for the Integration of Mexico-United States", manuscrito no publicado, UC-Mexus Critical Issues Program, 1990, 51 pp.; y en Víctor M. Castillo y Ramón de Jesús Ramírez Acosta, "East Asian Export Processing Zones and the Mexican Maquiladora Program: Comparisons and Lessons in Subcontracting and the Transfer of Technology", trabajo presentado en el simposio internacional "The Impact of the Maquiladora Export Processing Industry: Economic Transformation and Human Settlement in the US-Mexico Border Region", Universidad del Estado de Arizona, Tempe, Arizona, 6 al 8 de marzo de 1991.

intervienen en este tipo de análisis intrarregionales. Por lo tanto, voy a tratar de destacar algunos puntos que deben tomarse en consideración antes de extraer cualquier lección a partir de las experiencias del este asiático, para México.

### ORÍGENES Y TRAYECTORIA DE LA IOE EN MÉXICO Y LAS NRI DE ASIA ORIENTAL

El programa mexicano de maquiladoras y las ZPE de las NRI del este asiático comparten un rasgo común: ambos comenzaron como enclaves de exportación, de mano de obra intensiva, y fueron instalados a finales de la década de los sesenta para atraer la inversión de capital extranjero, especialmente a las industrias de ropa y electrónica. Sin embargo, entre ambos existen numerosas e importantes diferencias, que en poco tiempo dieron a cada uno de estos programas trayectorias divergentes.

La primera concierne a sus principales objetivos económicos. Mientras que el programa mexicano de maquiladoras se estableció, inicialmente, con el fin de generar *empleos* en la región de la frontera norte, la prioridad de las ZPE asiáticas fue generar *divisas*, esenciales para sostener su crecimiento económico. Cuando el gobierno de Estados Unidos anunció, a finales de los años cincuenta, que proyectaba eliminar por etapas su ayuda económica masiva a Taiwan y Corea del Sur, a estos países no les quedó otra alternativa que tratar de promover las exportaciones manufactureras, dado que poseían escasas materias primas y ninguna otra fuente de divisas. De manera similar, Hong Kong, como centro comercial, no tuvo otra alternativa industrial sino la IOE, pues poseía un mercado interno muy pequeño y no tenía tierras agrícolas.<sup>16</sup> México, por su parte, no tuvo que enfrentar el mismo tipo de constreñimiento de las divisas, ya que tenía un importante nivel de exportaciones de minerales, productos agrícolas y petróleo, las cuales financiaron su estrategia de desarrollo mediante la ISI, durante varias décadas.

Asimismo, las fuentes de capital extranjero y el destino de las exportaciones eran muy distintos en las dos regiones. Desde su

<sup>16</sup> Gary Gereffi, "International Economics and Domestic Policies", en Neil J. Smelser y Alberto Martinell, comps., *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology*, Newbury Park, Ca., Sage Publications, 1990, pp. 243, 248 y 249. fc

inicio y hasta la fecha, el programa mexicano de maquiladoras se ha dirigido, principalmente, a Estados Unidos, tanto como fuente de capital de inversión como casi único punto de destino de sus exportaciones. A su vez, las ZPE de las NRI del este asiático han sido más diversificadas en los dos aspectos. La IED estadounidense en Taiwan constituye únicamente la tercera parte del total de ésta, seguida muy de cerca por los inversionistas japoneses y chinos que invierten en el extranjero, cada uno de los cuales representa más de 20% de la IED de la isla. En el caso de Corea del Sur, Japón es el principal inversionista extranjero y representa más de la mitad de la IED, seguido por Estados Unidos con casi la tercera parte del total. Y si bien Estados Unidos es el mercado más importante para las exportaciones manufactureras de Taiwan y Corea del Sur, aun así este país absorbe menos de la mitad del enorme volumen de ventas al extranjero que realizan ambas naciones.

Tales contrastes en los orígenes, financiamiento y orientación externa que presentan las maquiladoras y las ZPE orientadas hacia el ensamble tienen una gran importancia, pues determinan las distintas trayectorias que la IOE ha seguido en México y en Asia oriental. Hasta hace pocos años, las plantas maquiladoras mexicanas habían sido enclaves de exportación, con bajos salarios, que casi no tenían relación alguna con el resto de la economía interna, ni por los insumos materiales ni por las ventas locales. Empleando un término de la tipología que se va a presentar en la siguiente sección, las operaciones de las plantas maquiladoras mexicanas fueron relegadas a la función de "procesadoras de exportaciones" dentro de la economía mundial. Y no fue sino hasta la década pasada cuando surgió una nueva oleada de plantas maquiladoras que empezó a superar el modelo de enclave y a orientarse hacia un tipo de producción de exportaciones más sofisticadas, junto con la función de "proveedores de componentes". Y, más aún, la devaluación del peso mexicano dio mayor importancia a las exportaciones "independientes" (o de mercado abierto) de productos industriales basados en recursos y manufacturas estandarizadas o convencionales.

En el caso de las NRI del este asiático, el acceso al mercado estadounidense para sus exportaciones manufactureras no estaba en absoluto garantizado. El aumento en los salarios de estos países, la intensa competencia de los países vecinos, con costos más bajos (tales como Filipinas, Malasia, Tailandia, Indonesia y la República

Popular China) y el creciente proteccionismo de Estados Unidos, obligaron a que las NRI abandonaran la función de “procesadoras de exportaciones” que habían tenido en la década de los setenta y adoptaran la de exportadoras, como “subcontratistas comerciales” y “proveedores de componentes”. Y, en esta relación, la función del capital extranjero adquirió un importante papel como “comprador” más que como “fabricante”. A diferencia de México, donde las empresas extranjeras exportaban casi la totalidad, las compañías locales de las NRI del este asiático crearon amplias redes de subcontratación, con un alto grado de integración con el mercado interno. Además, la necesidad de evitar las cuotas de importación estadounidenses, fomentaron un proceso continuo de elevación de los niveles de calidad, que llevó a los países de Asia oriental a alcanzar grados más altos de productividad y competitividad en el nivel internacional.

Con tales antecedentes, resulta sencillo comprender la causa por la cual la comparación entre las ZPE y las plantas maquiladoras mexicanas no es atinada. Las ZPE de Taiwan y Corea del Sur constituyeron tan solo la primera etapa de organización de una larga secuencia de actividades tendientes a la exportación. En poco tiempo, las ZPE geográficamente restringidas dieron paso a “fábricas en depósito” que calificaban para los mismos incentivos de exportación que recibían las ZPE, pero que podían ser ubicadas en cualquier parte del país, siempre que su producción se destinara a los mercados extranjeros. Así, por ejemplo, en 1980, sólo 18% de las exportaciones hechas por empresas extranjeras instaladas en Taiwan correspondieron a las ZPE, mientras que 32% provenían de “fábricas en depósito”, muchas de las cuales estaban situadas en la parte septentrional de la isla, cerca de Taipei. La mitad restante de las exportaciones hechas por empresas extranjeras instaladas en Taiwan, procedía de plantas que no calificaban para incentivos de exportación, ya fuera porque vendían una parte demasiado grande de su producción en el mercado interno o porque muchas de las empresas más pequeñas no estaban registradas con el gobierno.<sup>17</sup> Hoy en día, los parques industriales científicamente planificados son la más reciente innovación industrial para fomentar las expor-

<sup>17</sup> Chi Schive, R.H. Liu, J.B. Jou y M.S. Teng, *Evaluación del impacto de la inversión extranjera directa sobre nuestra economía* (en chino), reporte patrocinado por la Comisión para la Inversión, Ministerio de Asuntos Económicos, Taipei, Taiwan, 1986, p. 36.

taciones de alta calidad y más competitivas en el nivel mundial, que producen las NRI del este de Asia.

### LA SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: TIPOLOGÍA DE FUNCIONES EXPORTADORAS

Los puntos antes mencionados pueden insertarse en un marco más amplio, al proponer una tipología de los diversos convenios de subcontratación internacional que existen en la economía mundial. Los dos tipos de subcontratación *industrial* (procesamiento de exportaciones y suministro de componentes) corresponden a las "nuevas" y "viejas" maquiladoras mexicanas, respectivamente, en tanto que la subcontratación *comercial* es más común en las NRI de Asia oriental. Asimismo, existe una cuarta función de exportación, las exportaciones independientes (o de mercado abierto) entre partes no relacionadas, misma que también han realizado las NRI latinoamericanas y de Asia oriental (véase el cuadro 1).

Las funciones exportadoras no son mutuamente excluyentes. Un país puede desempeñar varias funciones a la vez, la importancia relativa de las cuales puede modificarse sustancialmente con el paso del tiempo. Si bien cada una de las funciones exportadoras presenta ventajas y desventajas en términos de los objetivos de desarrollo de una nación, dichas funciones deben verse como conjuntos interactivos que determinan, en su conjunto, la habilidad de un país para beneficiarse de su participación en redes productivas transnacionales.

La función de *procesamiento de exportaciones* corresponde a aquellas naciones que realizan ensamble de bienes manufacturados, propiedad de empresas extranjeras y de mano de obra intensiva, en zonas de procesamiento de exportaciones. Estas zonas ofrecen incentivos especiales al capital extranjero y tienden a atraer empresas pertenecientes a un ramo industrial específico, como puede ser el de ropa, calzado o electrónica básica. Casi todas las NRI de Asia oriental y América Latina han realizado esta forma de producción de mano de obra intensiva, aunque su frecuencia tiende a disminuir conforme aumentan los niveles salariales y de desarrollo de los países.

En Taiwan y Corea del Sur, las ZPE han disminuido en el curso de los últimos diez a quince años, debido, en gran medida, a que los costos laborales se han elevado con rapidez. Estos países han

**CUADRO 1**  
**Funciones industriales de exportación en la economía mundial**  
**(algunos ejemplos de América Latina y Asia oriental)**

<i>Función económica</i>	<i>País/industria</i>	<i>Proceso de producción</i>	<i>Tendencias</i>
Procesamiento de exportaciones	Ropa, calzado y ensamble de productos electrónicos, en muchos países del este de Asia, América Latina y el Caribe (importaciones de EUA: bienes arancelarios 806 y 807, antes de 1989)	Mano de obra intensiva	Declina su importancia en Taiwan y resurge en América Latina (por ejemplo, la industria maquiladora de México)
Suministro de componentes	<i>México y Brasil</i> : vehículos, computadoras, productos farmacéuticos. <i>NRI del este de Asia</i> : computadoras, televisores, aparatos eléctricos, vehículos, artículos deportivos, etcétera	Capital y tecnología intensivos	Producción de manufactura de equipo original (MEO) dividido entre productores "cautivos" y "comerciantes"
Subcontratación comercial	Diversos bienes manufacturados, tales como: alimentos, ropa y aparatos electrónicos, principalmente de Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur	Mano de obra y tecnología intensivas	Tendencia de las NRI de Asia oriental hacia bienes de mayor valor agregado para evitar medidas proteccionistas en los mercados clave
Exportaciones independientes	Diversos bienes manufacturados que van desde ropa, comida y artículos electrónicos hasta materiales de construcción y basados en recursos naturales (como cemento, madera y productos químicos)	Mixto	A diferencia de las funciones de subcontratación comercial e industrial, las redes de exportación independientes y los vínculos de comercialización deben establecerse entre el fabricante y el distribuidor minorista

procurado modernizar sus diversas actividades de exportación, inclinándose por productos que requieren de mayores niveles de capacitación y tecnología. La función de procesamiento de exportaciones en Asia la empiezan a adoptar ahora países con salarios bajos, como son China, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia. Por otra parte, en América Latina las industrias de procesamiento de exportaciones son cada día más numerosas, debido, por un lado, a que los niveles salariales en la mayoría de estos países son considerablemente más bajos que los de las NRI asiáticas y, por otro, a que las recientes devaluaciones monetarias en las NRI latinoamericanas hacen que el precio de sus exportaciones sea más competitivo en el nivel internacional.

Asimismo, las plataformas de exportación latinoamericanas tienen la ventaja de su proximidad geográfica a los mercados industriales más importantes (América del Norte y Europa), lo cual no es el caso de las distantes plataformas de exportación asiáticas. La industria maquiladora de México es probablemente la más grande y dinámica de estas áreas de exportación, si bien existen zonas similares en Brasil, Colombia, América Central y el Caribe. Las empresas de los países desarrollados controlan la producción, exportación y fases de comercialización de las redes de producción de estos bienes de consumo. La principal contribución que ofrecen los países en vías de desarrollo es una mano de obra barata.

La función de *suministro de componentes* se refiere a la producción de partes componentes para aquellas industrias de capital y tecnología intensivos que existen en las NRI, las cuales son exportadas y, por lo general, reciben su ensamble final en los países desarrollados. Este tipo de subcontratación industrial internacional tiene dos principales subcategorías: 1) *subcontratación de "capacidad"*, en la que la empresa matriz y la subcontratista fabrican productos similares, a fin de responder a la demanda excesiva o cíclica; y, 2) *subcontratación "especializada"*, en la cual las partes que fabrica el subcontratista no las produce la empresa matriz en su lugar de origen. Mientras que a la "subcontratación de capacidad" corresponde una división horizontal de la producción, en la "subcontratación especializada" se da una división vertical.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> John Holmes, "The Organization and Locational Structure of Production Subcontracting", en Allen J. Scott y Michael Storper, comps., *Production, Work and Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin, 1986, p. 86.

El suministro de componentes ha sido un nicho clave para las exportaciones manufactureras de las NRI latinoamericanas, en los últimos veinte años. Brasil y México, desde finales de la década de los sesenta, han sido sitios importantes de producción de las exportaciones verticalmente integradas que realizan las empresas transnacionales (ET) y que se dirigen a los mercados de los países desarrollados, especialmente a Estados Unidos. Esto es más notorio en ciertas industrias, como la automotriz, la de computadoras y la de productos farmacéuticos.<sup>19</sup> Así, por ejemplo, las ET automotrices de Estados Unidos, Europa y Japón han modernizado sus plantas instaladas en México y Brasil para la fabricación de motores, refacciones e incluso vehículos terminados, que se destinan a los mercados europeo y estadounidense.<sup>20</sup>

En América Latina, por regla general, es el capital extranjero, a veces con algún socio local, el que posee y administra la fase de fabricación de la producción para suministro de componentes, en tanto que la exportación, distribución y comercialización de los bienes manufacturados son manejadas por las ET. Este convenio de producción es uno de los más propicios para fomentar una importante transferencia de tecnología de los países desarrollados al país proveedor.

En Asia oriental se dan dos variantes de la función de suministro de componentes. La primera es similar al convenio latinoamericano, en el cual las *filiales extranjeras* fabrican partes o subunidades en las naciones del este asiático para productos tales como televisores, radios, artículos deportivos y aparatos eléctricos, los cuales son ensamblados y vendidos en el país destinatario (casi siempre, Estados Unidos). Las empresas que participan en esta forma de "subcontratación especializada" pueden ser consideradas como compañías "cautivas" que proveen el grueso de su producción (normalmente con un exceso de 75%) a la empresa matriz.

La segunda variante de la función de suministro de componentes en Asia oriental corresponde a la producción de éstos por *empresas locales*, y que son vendidos a compradores diversos del mercado mundial. Estos productores "comerciantes", en contraste con las compañías "cautivas" arriba mencionadas, venden casi

<sup>19</sup> Richard Newfarmer, comp., *Profits, Progress and Poverty: Case Studies of International Industries in Latin America*, Notre Dame, In., University of Notre Dame Press, 1985.

<sup>20</sup> Gary Gereffi, "Big Business and the State", en Gereffi y Wyman, *op. cit.*, pp. 90-109.

toda su producción en el mercado abierto. Un ejemplo de la importancia que tienen los productores "comerciantes" se encuentra en la industria de semiconductores. Las compañías de Corea del Sur se han dedicado casi exclusivamente a la producción masiva de poderosos *chips* de memoria, el segmento individual más grande de la industria de los semiconductores, que son vendidos como insumos a una gran variedad de fabricantes nacionales e internacionales de equipo electrónico. Taiwan, por otra parte, ha dirigido su atención al segmento que ofrece el mayor valor agregado del mercado de semiconductores: los "*chips* de diseñador", fabricados según las necesidades y que llevan a cabo tareas específicas en juguetes, juegos de video y otros aparatos. Taiwan ahora tiene 40 casas de diseño de *chips*, que se especializan en detectar nichos de exportación y después desarrollar productos para los mismos.<sup>21</sup> Mientras que las compañías sudcoreanas se han lanzado a cierto tipo de "subcontratación de capacidad", los productores taiwaneses de *chips* semiconductores especiales representan una variante de la "subcontratación especializada".

La función de *subcontratación comercial* se refiere a la producción de bienes de consumo terminados, que realizan empresas de propiedad local cuya producción es distribuida y comercializada por grandes cadenas minoristas y por sus agentes.<sup>22</sup> Éste es uno de los mayores nichos que dominan las NRI del este asiático en la economía mundial contemporánea. En 1980, tres NRI de Asia oriental (Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur) abarcaron 72% del total de bienes de consumo terminados que exportó el Tercer Mundo a los países de la OCDE; otros países asiáticos produjeron 19%, mientras que apenas 7% provino de América Latina y el Caribe. Estados Unidos fue el mercado principal para estos productos, absorbiendo 46% del total.<sup>23</sup> En Asia oriental, las empresas nacionales controlan la fase de producción de las cadenas de mercancías de bienes de consumo terminados, mientras que el capital extranjero tiende a controlar las fases más rentables de exportación, distribución y comercialización minorista. Y, aun cuando la subcontratación internacional de bienes de consumo terminados está creciendo en

<sup>21</sup> Véase "Sizzling Hot Chips: Asia is the Source of the Semiconductor Industry's Spectacular Growth", *Far Eastern Economic Review*, 18 de agosto de 1988, pp. 80-86.

<sup>22</sup> Holmes, *op. cit.*, p. 85.

<sup>23</sup> Donald Keesing, "Linking Up to Distant Markets: South to North Exports of Manufactured Consumer Goods", *American Economic Review*, núm. 73, pp. 338 y 339.

América Latina, tiene por lo general un lugar subordinado, después de las formas de producción de plataforma de exportación y suministro de componentes.

Las dos últimas formas de subcontratación internacional (suministro de componentes y subcontratación comercial) pueden constituir pasos hacia mayores niveles de autonomía para el desarrollo industrial, siempre y cuando los países fabricantes introduzcan nuevos productos y ganen algún grado de control sobre la comercialización de los productos que fabrican. Taiwan, gracias a su habilidad tecnológica, está adquiriendo la flexibilidad necesaria para introducirse en el campo de la innovación de productos, que tiene un alto valor agregado. Sin embargo, si no se hace de marcas comerciales propias que sean reconocidas internacionalmente, de un considerable presupuesto para publicidad y de las redes adecuadas de comercialización y venta al menudeo, será difícil que los ingeniosos productores de Taiwan logren liberarse de la función de subcontratistas comerciales. Por su parte, Corea del Sur tiene quizá más posibilidades de entrar con éxito en los mercados de los países desarrollados, pues sus grandes conglomerados industriales, integrados verticalmente (*chaebols*), cuentan con el capital y la tecnología para instalar plantas de producción y redes de comercialización en el extranjero. Es así como el principal fabricante de automóviles de Corea del Sur, Hyundai Motors Company, se ha convertido en uno de los más grandes exportadores a Estados Unidos y Canadá, desde mediados de la década de los ochenta.<sup>24</sup>

La última función de esta tipología es la de *exportador independiente*. Se refiere a las industrias de exportación en las que no se da una relación de subcontratación entre el fabricante y el distribuidor o vendedor al menudeo. Estos bienes comprenden desde materiales para construcción (como cemento, madera y productos químicos estándar) hasta una gran variedad de artículos, tales como alimentos, cerveza, ropa, aparatos electrónicos, relojes, joyería, radios, etc. Las transacciones entre partes independientes son más comunes en el caso de productos basados en recursos o productos de tecnología madura, en los que la lógica del paradigma de la ventaja comparativa aún es, hasta cierto punto, aplicable. Los costos de transporte y energéticos, los tipos de cambio, los salarios, las tasas de interés y los insumos basados en recursos y de

<sup>24</sup> Gereffi, "Big Business..."

precio bajo, desempeñan, todos ellos, un papel determinante en el crecimiento de estas exportaciones.

### EMPRESAS TRANSNACIONALES Y EXPORTACIONES MANUFACTURERAS: ¿AYUDA U OBSTÁCULO?

El incremento de las exportaciones manufactureras mexicanas, en la década de los ochenta, ha estado estrechamente vinculado al comportamiento de las ET en la economía. Esto puede observarse en los cuadros 2 y 3. El primero destaca el hecho de que los productos "nuevos-modernos", tales como unidades y componentes automotrices, computadoras, películas y equipo de oficina, han sido las puntas de lanza del crecimiento en las exportaciones mexicanas en el periodo que va de 1983 a 1987, con un ritmo de 40.7%, y cuya participación en el total de las exportaciones manufactureras, en 1987, fue de 42.4%. Los productos de tecnología "madura", tales como artículos de vidrio, hierro y acero, así como componentes eléctricos y no eléctricos, ocupan el segundo lugar, con un ritmo de crecimiento de 31.1% en el periodo 1983-1987; mientras que los "productos basados en recursos", como los derivados del petróleo, el camarón, las verduras, la plata y otros, mostraron un ritmo de crecimiento de únicamente 17.9%. A pesar de

CUADRO 2  
Participación y crecimiento de las exportaciones mexicanas  
por tipo de producto

<i>Tipo de industria</i>	1976	1982	1987	1976/1978	1979/1982	1983/1987
Nueva moderna	25.0	28.0	42.4	22.8	0.1	40.7
Madura	26.8	20.5	23.2	10.1	-6.0	31.1
Basada en recursos	48.3	51.5	34.4	6.7	3.0	17.9
Total de productos manufacturados	100.1	100.0	100.0	11.2	-0.2	28.1

Fuente: Unger, *op. cit.*, p. 1096.

**CUADRO 3**  
**Estrategias comerciales y organización económica**  
**de las industrias mexicanas de exportación**

	<i>Productos basados en recursos</i>	<i>Productos maduros</i>	<i>Productos nuevos-modernos</i>
<i>Partes independientes</i>	<i>Estados Unidos:</i> camarón, frutas y verduras procesadas, café, cerveza, tequila, muebles de madera, derivados del petróleo, amoníaco, ácido hidrofluórico, plata y zinc. <i>Europa occidental, Japón</i> <i>Estados Unidos:</i> productos de plomo refinado. <i>Asia:</i> productos de ácido policarbólico	Cemento, vidrio y productos de vidrio, manufacturas de hierro y acero, juguetes, artículos deportivos, productos textiles y algunos tintes y barnices	
<i>Comercio intraempresarial</i> Vínculos bilaterales (las subsidiarias de las ET exportan a sus casas matrices)		Componentes de maquinaria no eléctrica, cables, lámparas y bulbos, partes para instalaciones eléctricas, transformadores y equipo para cine y fotografía	<i>Estados Unidos, Alemania y Japón:</i> automóviles y autopartes
<i>Comercio intraempresarial</i> Fabricación por terceros, en el nivel mundial (las subsidiarias de las ET en México exportan a otras subsidiarias en el mundo)		Componentes para radios y televisores	Películas fotográficas, máquinas de escribir y computadoras

que este último tipo de productos representa sólo la mitad de las exportaciones manufactureras hasta 1982, su participación en las exportaciones ha disminuido de manera constante y, en 1987, cayó hasta poco más de un tercio del total.

El cuadro 3 muestra que los artículos de exportación más dinámicos de México (los productos "nuevos-modernos", de tecnología de punta, y los productos "maduros", de tecnología más convencional) se caracterizan por estrategias comerciales intraempresariales, en las que se realizan envíos entre las subsidiarias de las ET. Ciertos productos, como los automóviles y las autopartes, son casi siempre reexportados a las casas matrices de Estados Unidos, Alemania y Japón, aunque algunos envíos de autopartes también se destinan a Canadá o a otras subsidiarias en América Latina. En contraste con este patrón de comercio bilateral, en el caso de artículos tales como computadoras, máquinas de escribir y componentes para radio y televisión se aplica una estrategia de exportación mundial de productos fabricados por terceros, en la cual algunas ET, como Olivetti, Olympia, IBM y Xerox, han adoptado la estrategia a largo plazo, consistente en dividir sus líneas de productos entre varios países. Por otra parte, en el caso de los productos basados en recursos, normalmente se realizan transacciones entre partes independientes, y estas exportaciones se ven afectadas más por los factores convencionales de ventaja comparativa que por las estrategias de las ET.

Aun cuando las inversiones japonesas en México tuvieron un rápido crecimiento en la década pasada, si se observa cuáles fueron las principales ET exportadoras en las industrias mexicanas de automóviles, aparatos eléctricos y maquinaria no eléctrica en 1987, se puede constatar que las ET estadounidenses aún ocupan un sitio predominante (véase el cuadro 4). Esto se da especialmente en el caso de los automóviles, motores para autos, computadoras, equipo para fotocopiado y máquinas de escribir. Los productores mexicanos ocupan una mejor posición en las industrias de tecnología convencional o basadas en recursos, así como en productos que están sujetos a restricciones comerciales proteccionistas o a una fuerte competencia, por parte de fabricantes independientes de otros países en vías de desarrollo.

El centralismo de las ET en las industrias mexicanas de exportación contrasta agudamente con la situación que se observa en Taiwan y Corea del Sur. Un análisis de las grandes empresas de las NRI de América Latina y Asia oriental muestra grandes diferencias

**CUADRO 4**  
**Participación, en 1987, de empresas transnacionales en las**  
**industrias mexicanas de automóviles y maquinaria**

<i>Productos y empresas</i>	<i>Porcentaje de exportaciones (por categoría de producto)</i>
<i>Industria automotriz</i>	
<i>Automóviles para menos de 10 pasajeros</i>	
Chrysler	49.7
Ford	29.3
General Motors	16.9
Nissan	4.0
Otras 16 empresas	0.1
<i>Camiones y pickups</i>	
Nissan	95.7
Dina Camiones	1.9
Otras 12 empresas	2.4
<i>Motores para autos</i>	
General Motors	39.7
Chrysler	19.3
Ford	19.2
Volkswagen	8.3
Renault	6.9
Otras 30 empresas	6.6
<i>Autopartes y componentes</i>	
Carplastic (Ford: 40%)	27.1
Lamosa	15.0
Volkswagen de México	13.1
Nissan Mexicana	8.3
Chrysler de México	7.8
Otras 280 empresas	28.7
<i>Refacciones de motor</i>	
Nemak (Ford: 25%)	16.0
General Motors	13.7
Volkswagen de México	12.9
Motor Diesel Mexicana (GM: 40%)	11.3
Renault	6.8
Otras 158 empresas	39.3

CUADRO 4 (conclusión)

<i>Productos y empresas</i>	<i>Porcentaje de exportaciones (por categoría de producto)</i>
<i>Industria de maquinaria no eléctrica</i>	
<i>Computadoras</i>	
IBM de México	70.5
Hewlett Packard de México	9.4
Compubur (Burroughs-Unisys)	6.6
Wang de México	1.6
Otras 187 empresas	8.6
<i>Máquinas de escribir</i>	
Olympia de México	43.0
IBM de México	19.6
Olivetti Mexicana	19.0
Xerox Mexicana	15.3
Otras 8 empresas	3.2
<i>Industria de maquinaria eléctrica</i>	
<i>Equipo para fotocopiado</i>	
Xerox Mexicana	98.4
Otras 3 empresas	1.6
<i>Instrumentos eléctricos</i>	
S/DESC	27.7
Data General de México	9.1
Amelec	8.4
Emermex	7.7
Ciudad Electrónica de México	4.4
Otras 223 empresas	42.6

Fuente: Unger, *op. cit.*, pp. 1104-1106.

intrarregionales en las estructuras industriales de estos países.<sup>25</sup> Mientras que las empresas industriales más grandes de México y Brasil son, por lo general, propiedad del gobierno o subsidiarias de las ET, en Corea del Sur dominan las compañías privadas locales

<sup>25</sup> *Ibidem.*

que, junto con las empresas estatales, comparten el liderazgo industrial en Taiwan. Nueve de las diez empresas más grandes de Corea del Sur son grupos industriales privados, todos los cuales participan en una gama muy amplia de sectores y cuentan con un número impresionante de filiales. Así, el grupo Lucky-Goldstar, por ejemplo, en 1988 comprendía 62 empresas; Samsung constaba de 37, y Hyundai, de 34. En Taiwan, al igual que en Corea del Sur, no hay una sola ET entre las diez empresas más importantes, y sólo tres compañías extranjeras se hallan entre las 25 primeras.

Las ET han tenido un gran peso en el proceso de industrialización de México y Brasil, especialmente desde que comenzó la fase de "profundización de la ISI", en la década de los cincuenta. Cuando México se volvió hacia la IOE, en la década pasada, las ET promovieron el proceso de integración transnacional, al vincular a México con Estados Unidos y otros mercados mundiales. Sin embargo, el papel central de las ET en las industrias mexicanas de exportación también plantea posibles y graves dificultades a la formulación de políticas industriales nacionales, dado que las empresas extranjeras operan dentro de un marco internacional antes que interno. Esto no ha significado ningún problema para Taiwan y Corea del Sur, dado que los gobiernos pudieron aplicar diversas formas de control financiero y de otro tipo, a fin de apoyar a las empresas locales, que eran las principales exportadoras. Así, a las NRI de Asia oriental les resultó relativamente sencillo lograr que las empresas nacionales siguieran el imperativo de exportación, que ha prevalecido durante las últimas tres décadas.

#### INFLUENCIA POSITIVA DE LA POLÍTICA ESTATAL

Quienes han estudiado el comportamiento exportador de las industrias mexicanas de tecnología de punta destacan el importante papel que ciertas políticas estatales han tenido en el fomento de dichos esfuerzos de exportación. Con respecto al incremento que mostraron las exportaciones en la década pasada, producto de la nueva generación de plantas de capital intensivo instaladas por las ET automotrices, Shaiken comenta:

La construcción de estas plantas fue inicialmente alentada por los decretos mexicanos sobre contenido local, los cuales hacían obliga-

torio que las empresas automotrices fabricaran en el país un porcentaje determinado de cada vehículo vendido (60% según los decretos de 1983), y que se balanceara la importación de refacciones con un nivel requerido de exportaciones.<sup>26</sup>

El gobierno mexicano también ganó importantes concesiones al permitir que una fuerte empresa fabricante de computadoras retuviese 100% de la propiedad de sus operaciones en México, a cambio de: la garantía de un flujo continuo de nuevos productos y de una mayor transferencia de tecnología, por parte de dicha empresa; el compromiso de exportar 600 millones de dólares de su producción, durante un periodo de cinco años; y, finalmente, el apoyo a la investigación en universidades mexicanas.<sup>27</sup> Por su parte, Unger,<sup>28</sup> si bien respalda la afirmación de que quizá se requieran políticas gubernamentales específicas para hacer que las ET exporten, agrega un comentario de precaución: “resulta más preciso comprender las exportaciones [de las ET] mediante los requisitos para el comportamiento de las exportaciones, que éstas siguen con el fin de ganar una sólida posición doméstica. Y, una vez alcanzada dicha posición, es muy frecuente que el nivel de exportaciones no aumente más allá de los meros requisitos”.

El papel que ha desempeñado el Estado en las NRI de Asia oriental, desde la década de los sesenta hasta la pasada, ha sido también muy importante. Las políticas estatales se han orientado hacia la promoción de las exportaciones, el estímulo de la modernización industrial, el patrocinio de la investigación y el desarrollo a fin de obtener nuevos materiales y productos de tecnología de punta, y a garantizar que las empresas extranjeras contribuyan a este esfuerzo sin desplazar a las locales. La diferencia más grande que presentan las acciones de los gobiernos de las NRI de Asia oriental y de América Latina es que, en el caso de los últimos, el papel predominante que tienen las ET significa que sólo habrá exportaciones si éstas responden a los intereses mundiales de las compañías extranjeras o si son condición para tener acceso a mercados internos de tamaño considerable.

<sup>26</sup> Shaiken, *op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>28</sup> Unger, *op. cit.*, p. 1115.

## EL PAPEL DE LAS MAQUILADORAS EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE Y EL CARIBE

¿En qué forma podría afectar el acuerdo propuesto de libre comercio entre Estados Unidos y México al sector mexicano de maquiladoras? ¿Qué papel desempeñarán estas plantas de ensamble orientadas hacia la exportación en el proceso más amplio de integración de América del Norte y el Caribe? ¿Acaso disminuirá la importancia de las redes de producción transnacionales ya establecidas en la región o, por el contrario, aumentará?

Como se ha mostrado en las secciones anteriores de este trabajo, debemos aplicar un enfoque dinámico al examinar estos asuntos. Hemos visto que en México surge ahora una nueva oleada de maquiladoras, las cuales han hecho considerables inversiones de capital en tecnologías complejas, dentro de los sectores automotriz y de alta electrónica, entre otros, lo cual ha elevado las posibilidades de que aumente la transferencia de tecnología y se establezcan mayores vínculos con la industria nacional. Esto contrasta en forma aguda con las plantas maquiladoras de primera generación y mano de obra intensiva, dedicadas a la manufactura de ropa y otras industrias de manufactura ligera, cuya contribución al desarrollo tecnológico ha sido escasa o nula, y que tienen raíces poco profundas en la economía del país que las recibe.

Al comparar las operaciones de las maquiladoras mexicanas con las ZPE de las NRI del este asiático, también hemos visto que, en el término de diez años, más o menos, los países de Asia oriental se han alejado del concepto de ZPE y han empezado a dedicarse a exportaciones de mayor valor agregado, producidas en "fábricas en depósito" y otro tipo de plantas de exportación, dispersas por todos los países de la región. Esto aumentó la posibilidad de hallar sitios óptimos de producción y facilitó los efectos de derrame por medio de una gran variedad de redes locales de subcontratación.

Desde una perspectiva regional, podríamos esperar que en América del Norte y el Caribe ocurriera el mismo tipo de división del trabajo que ha caracterizado al este de Asia. Aquí, Japón constituye el corazón tecnológicamente avanzado de la región y las NRI (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) son una especie de semiperiferia cuyo empuje continuo hacia la modernización industrial las lleva a producir exportaciones más intensivas en tecnología y con un mayor valor agregado. En este contexto, la peri-

feria está conformada por los países ricos en recursos y salarios más bajos, como Filipinas, Malasia, Tailandia, Indonesia y China, los cuales no sólo proveen a la región con exportaciones de materias primas sino que también se especializan en aquellas industrias manufactureras de mano de obra intensiva que, en la década de los sesenta, fueron el inicio del éxito de las exportaciones de las NRI de Asia oriental, en sus primeras etapas de IOE.

De manera similar, Estados Unidos, el corazón de América del Norte como centro de producción y como mercado, ha establecido estrechos vínculos transnacionales con Canadá y ahora con México, en una diversidad de industrias de capital intensivo y alta tecnología, tales como la de automóviles y las de maquinaria eléctrica y no eléctrica. Pero, a diferencia de la situación que impera en Asia oriental, las tres principales economías de América del Norte son ricas en recursos naturales. Aunque México ha sido tradicionalmente país de exportación de productos de mano de obra, fabricados en sus "viejas" maquiladoras, muchas de estas operaciones de maquila orientadas hacia la exportación ahora surgen en varios países caribeños, que pueden llegar a convertirse en sitios predilectos para tales actividades económicas periféricas. Otro elemento que influye en la situación de América del Norte es el crecimiento de las inversiones asiáticas en la región, donde las compañías japonesas se han centrado en las "nuevas" industrias de exportación de tecnología intensiva, mientras que las empresas coreanas y taiwanesas invierten en las "viejas" operaciones de ensamble y mano de obra intensiva.

Así, al parecer la economía mundial transita por una multilateralización de bloques regionales, la cual está convirtiendo rápidamente a las naciones de la cuenca del Caribe en la fuente preferida de exportaciones manufactureras destinadas al mercado estadounidense. Esto es muy evidente en la industria del vestido. Las exportaciones caribeñas de ropa a Estados Unidos se cuadruplicaron hasta alcanzar casi 1 000 millones de dólares en los cuatro años siguientes a la aprobación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), de Reagan, en 1983, con lo cual se crearon cerca de 100 000 empleos en esa zona.<sup>29</sup> Mediante la ICC, los fabricantes de ropa de Estados Unidos pueden mandar sus telas para que sean cosidas en

<sup>29</sup> Edward A. Finn Jr., "Who Made Your Underwear?", *Forbes*, 25 de julio de 1988, p. 56.

las fábricas de mano de obra barata que hay en las islas y reimportar los productos terminados, con importantes exenciones impositivas. Las maquiladoras de México tienen una posición preferencial semejante.

Si analizamos las exportaciones de ropa a Estados Unidos que disfrutan de contenido exento de impuestos, según el Programa de Aranceles Armonizados (PAA), subtítulo 9802.00.80 (antes cláusula 807, bajo el Programa de Aranceles de Estados Unidos que estuvo en vigor hasta el 1 de enero de 1989), observamos que la mayoría de las operaciones de costura se realizan en México y cuatro países del Caribe, a saber: Jamaica, República Dominicana, Costa Rica y Haití (cuadro 5). Estas naciones tienen una oferta abundante de mano de obra barata y su proximidad a Estados Unidos brinda a las empresas de este y otros países un mayor control sobre la producción y tiempos más cortos de entrega, que en el caso de los artículos enviados desde Asia oriental. Además, la sección 936 del Código de Rentas Internas libera de impuestos a

**CUADRO 5**  
**Textiles, ropa y calzado: valor exento de impuestos**  
**de las importaciones estadounidenses para consumo,**  
**según el Programa de Aranceles Armonizados,**  
**subtítulo 9802.00.80, por fuentes principales (1985-1988)**

<i>Fuente</i>	<i>(millones de dólares EU)</i>			
	1985	1986	1987	1988
México	282	363	380	406
República Dominicana	143	190	234	318
Costa Rica	62	84	92	131
Haití	80	78	97	102
Jamaica	28	49	84	96
Colombia	22	26	30	50
Honduras	17	20	27	39
Guatemala	6	9	20	30
Corea del Sur	4	4	7	27
El Salvador	6	6	13	17
Otros	74	76	81	94
<b>Total</b>	<b>723</b>	<b>906</b>	<b>1 065</b>	<b>1 312</b>

Nota: Las sumas se han redondeado y pueden no igualar los totales que aparecen.

Fuente: USITC, *op. cit.*, pp. 3-6.

las empresas estadounidenses que operen plantas "gemelas" o complementarias en Puerto Rico y los países beneficiarios de la ICC.<sup>30</sup>

El cuadro 6 compara el costo de producción de cuatro prendas: en Estados Unidos; en la cuenca del Caribe, bajo el subtítulo PAA 9802.00.80, y en Hong Kong, la principal fuente de ropa importada de Estados Unidos. Las cifras muestran que el costo de maquila en el Caribe representa la tercera parte del de Estados Unidos y tres cuartas partes del costo en Hong Kong. Aun después de restar los impuestos y otros gastos relacionados con la importación, los productos maquilados en el Caribe ofrecen un ahorro de entre 15 y 30 por ciento.

Los fabricantes de ropa de Asia oriental, quienes en sus países enfrentan actualmente escasez de mano de obra e incrementos salariales, han empezado a emigrar a la cuenca del Caribe para evitar los problemas de cuotas y aprovechar los costos más bajos de producción y tiempos más rápidos de reacción. (El tránsito por mar para las importaciones de ropa provenientes del este de Asia se lleva, por lo menos, cuatro semanas, mientras que las importaciones de ropa que vienen del Caribe, por avión, se trasladan en apenas unas cuantas horas.) La República Dominicana es un buen ejemplo de esta "inversión a la inversa" que realizan las NRI de Asia oriental en el Caribe. Si bien la mayoría de las 225 empresas de la "zona libre industrial" de República Dominicana son de origen estadounidense, ya existen quince compañías sudcoreanas que emplean a 6 000 trabajadores, así como nueve empresas de Taiwan.<sup>31</sup> Además, los proyectos de Asia oriental normalmente contribuyen con un mayor valor agregado, más empleos, niveles más altos de inversión y una mayor utilización de mano de obra capacitada, que las operaciones de costura 9802.00.80 de otras empresas extranjeras.<sup>32</sup>

No obstante, pese a estas ganancias se debe mantener un cierto escepticismo respecto al peso que, a largo plazo, puede tener la IOE, de mano de obra intensiva en el desarrollo de un país. Pues,

<sup>30</sup> Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (USITC), *Production Sharing: US Imports under Harmonized Tariff Schedule. Subheadings 9802.00.60 and 9802.00.80, 1985-1988*, USITC Publication 2243, Washington, D.C., Government Printing Office, 1989, pp. 5 y 6; Guillermo Hillcoat y Carlos Quenan, "Reestructuración internacional y reespecialización productiva en el Caribe", trabajo presentado en la Segunda Conferencia de Economistas del Caribe, Bridgetown, Barbados, 20 al 28 de mayo de 1989, pp. 23 y 24.

<sup>31</sup> Hillcoat y Quenan, *op. cit.*, p. 32.

<sup>32</sup> USITC, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

CUADRO 6  
**Comparación de costos de producción de ciertas prendas, entre Estados Unidos, la cuenca del Caribe y Hong Kong, bajo el Programa de Aranceles Armonizados, subtítulo 9802.00.80 (1987)**

País	Materiales			Mano de obra y gastos generales			Costo total
	Tela	Total	Corte	Ensamble	Envío, impuestos y costos relacionados		
Estados Unidos	2.91	13.33	0.29	4.75	0.04	8.41	
Caribe	2.90	13.33	.29	1.66	.77	6.05	
Hong Kong	2.10	12.53	.09	2.20	1.41	6.23	
			<i>Sacos deportivos para hombre<sup>b</sup></i>				
Estados Unidos	9.00	14.90	3.84	15.66	0.08	34.48	
Caribe	9.00	14.90	3.84	5.44	3.49	27.67	
Hong Kong	7.20	11.63	1.26	7.24	8.12	28.25	
			<i>Brassieres<sup>c</sup></i>				
Estados Unidos	0.55	2.19	0.18	1.79	0.01	4.17	
Caribe	.55	2.19	.18	.73	.45	3.55	
Hong Kong	.43	1.65	.07	.83	.87	3.42	
			<i>Pantalones informales para hombre<sup>d</sup></i>				
Estados Unidos	3.03	3.59	0.16	4.46	0.02	8.23	
Caribe	3.03	3.59	.16	1.50	6.57	5.88	
Hong Kong	2.51	2.93	.06	2.08	1.26	6.33	

Fuente: *Ibidem*, pp. 4-6.

<sup>a</sup> Blusas de manga larga, sin adornos, 55% de algodón y 45% de poliéster.

<sup>b</sup> Sacos deportivos para hombre, sin adornos, 100% poliéster.

<sup>c</sup> Fibra artificial, varilla. El subtítulo 9802.00.80 supone que el terminado se hace en Estados Unidos. El costo de Hong Kong es por el paquete terminado.

<sup>d</sup> Pantalones informales para hombre, sin adornos, 100% lona de algodón.

aun cuando las actividades de procesamiento de exportaciones, como las que han crecido rápidamente en México y en la cuenca del Caribe en años recientes, brindan indudables beneficios en términos de impacto positivo en la creación de trabajos, generación de divisas y mayor experiencia industrial, no constituyen una base apropiada para una estrategia de desarrollo a largo plazo. Las industrias de procesamiento de exportaciones pueden ofrecer una buena oportunidad para el presente, pero no son una solución permanente para los países de la región. Es mejor considerarlas como un fenómeno de transición, como la primera etapa de un proceso de avance hacia un nivel más alto de desarrollo industrial, hasta que se disponga entonces de otros trabajos más seguros.<sup>33</sup>

El principal problema que enfrentan las industrias de exportación de mano de obra intensiva es que, por lo general, su enraizamiento en la economía local es superficial y contribuyen muy poco al progreso tecnológico de la nación. Así, por ejemplo, a mediados de la década pasada, las plantas maquiladoras de México usaron solamente entre 3 y 6% de contenido nacional, y más de 90% de los materiales utilizados por los fabricantes fue importado. Ésta es una de las razones por las que Taiwan y Corea del Sur procuraron muy pronto incrementar los niveles de integración local por medio de las industrias de exportación, al permitir que se establecieran "fábricas en depósito" en cualquier zona de sus países, siempre y cuando la mayor parte de su producción fuera para exportación. Y, con la finalidad de aumentar su competitividad industrial, incluso las más pequeñas empresas de exportación de las NRI del este asiático han sido alentadas a usar tecnología moderna en sus fábricas. De esta forma, si bien por lo general se necesita que pase una generación antes de que la base de capacitación de un país pueda avanzar de la manufactura de ropa al trabajo electrónico, tanto las compañías electrónicas de Estados Unidos como las de Asia oriental han empezado a establecer nuevas plantas en el Caribe, con el fin de poder exportar aparatos electrónicos a Estados Unidos, libres de impuestos.<sup>34</sup> Una ubicación favorable es así un factor importante que puede impulsar el desarrollo industrial de los países de la cuenca del Caribe, si ello va acompañado por las adecuadas prioridades nacionales.

<sup>33</sup> Weintraub, "International Economics...".

<sup>34</sup> Finn, *op. cit.*, p. 58.

Aún no es claro cómo el acuerdo de libre comercio que se propone entre Estados Unidos y México, o bien un acuerdo de libre comercio más amplio de América del Norte, que incluya a Canadá o quizá también al Caribe, podría alterar el patrón de integración transnacional que ya se ha establecido en la región. Las industrias de mano de obra intensiva se instalarán donde haya costos de mano de obra más bajos, a condición de que exista una infraestructura adecuada, estabilidad política e incentivos semejantes (lo que elimina a un buen número de países caribeños). Y, si México sigue el ejemplo de las NRI asiáticas, este país va a tratar de promover a las "nuevas" maquiladoras, por ser éstas las que más contribuyen a los objetivos de desarrollo nacional, y va a permitir que muchas de las "viejas" maquiladoras se trasladen a otras partes de la región.

Sin embargo, en este contexto es importante tomar en cuenta la proliferación de plantas de subcontratación de mano de obra intensiva que se ha dado en el lado estadounidense de la frontera, en industrias tales como las de ropa y electrónica, especialmente en ciudades grandes como Los Ángeles, Miami y Nueva York, las cuales aprovechan las grandes concentraciones de mano de obra barata y, en muchos casos, a los trabajadores indocumentados de México, América Central y el Caribe. Muchas de estas plantas han sido establecidas por empresarios de Asia oriental, con el fin de evitar las barreras comerciales estadounidenses y explotar la mano de obra barata, además de que ofrecen la ventaja adicional de tener acceso directo a los centros de diseño y comercialización de Estados Unidos. Así, existen nuevas redes importantes que conectan la inversión, el comercio y los flujos de trabajadores entre los países de América del Norte, con sus diversos niveles de desarrollo y, además, con "inversiones a la inversa" en la región, provenientes de Asia oriental.

Los países de América del Norte presentan, por lo general, una mucha mayor diversificación económica que las NRI de Asia oriental. Muchos de los primeros poseen una gran variedad de recursos naturales, mano de obra abundante y mercados internos relativamente grandes. Esto permite a los países de América Latina y el Caribe asumir muy diversas funciones exportadoras, en forma simultánea, incluyendo la exportación de materias primas (véase el cuadro 1). Por ello, el objetivo debe consistir en crear una ventaja competitiva, mediante el máximo desarrollo de los beneficios eco-

nómicos y tecnológicos que se pueden obtener de esta diversidad industrial, y no depender así, exclusivamente, de las ventajas *comparativas* actuales de la región, que constituyen su mano de obra barata y su proximidad al mercado estadounidense.



999515361202716

## LA EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS Y LA INICIATIVA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: EL JUEGO DE LAS EXPECTATIVAS

FRANCISCO ALBA  
*El Colegio de México*

La iniciativa de un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá ha hecho obligatoria la reflexión sobre los efectos de tal acuerdo en prácticamente todas y cada una de las cuestiones nacionales. Este ejercicio de ponderación lo hizo Canadá y, en mucha menor medida, Estados Unidos, al debatirse los pros y contras de su acuerdo bilateral. Ahora le toca el turno a México ante la iniciativa de un tratado trilateral. Punto central de la reflexión sobre un eventual Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) es el de sus implicaciones, no sólo las propiamente económicas, sino también las sociales, políticas y culturales, puesto que resulta claro para todo participante que esta iniciativa podría ser algo más que un mero acuerdo comercial y convertirse en el paso inicial de ulteriores interdependencias y convenios. Es decir, ¿el TLCAN conducirá sólo a la construcción de una zona de libre comercio en América del Norte o abrirá espacios para otros proyectos y tendencias de integración?

De histórica se ha calificado la posible firma de tal Tratado.<sup>1</sup> Definitivamente la iniciativa es histórica, puesto que, como dice Meyer,<sup>2</sup> el TLCAN (aunque él no lo menciona por su nombre) pare-

<sup>1</sup> Krauze escribe: "No resulta exagerado el considerar histórica la futura firma del Tratado de Libre Comercio". Enrique Krauze, "The Historic Dimensions of Free Trade with Mexico", *The Wall Street Journal*, 24 de mayo de 1991, p. A11.

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, "De vecinos distantes al amor sin barreras", *Este País*, mayo de 1991, pp. 32-34.

ce constituir una pieza clave para "hacer que la relación mexicana con Estados Unidos deje de ser un problema para el desarrollo del proyecto nacional y se transforme en el gran instrumento que dé solución al viejo problema mexicano: el de su modernización". No por inesperada, la iniciativa de un acuerdo de libre comercio (en términos generales, la iniciativa está vinculada al cambio radical de la política y estrategia económica de la segunda parte de los años ochenta) deja de ser una de las decisiones más cargadas de resultados promisorios para la transformación económica, social e incluso política del país. El deseo de un TLCAN parece haberse convertido ya en un instrumento efectivo para la modernización del país. Indicio de lo anterior son las acciones emprendidas en materia de ecología, derechos humanos y relaciones laborales portuarias.<sup>3</sup>

La creación de una zona de libre comercio en América del Norte amplía el horizonte de oportunidades económicas para la población mexicana. Las perspectivas de empleo e ingreso han mejorado sensiblemente en el corto y mediano plazo, dados los incentivos que se otorgan a las inversiones para que se localicen en México ante la liberación comercial. Sin embargo, los efectos positivos en el nivel nacional es probable que sean acompañados por efectos adversos en sectores específicos. La transición hacia el nuevo esquema de desarrollo ya ha dejado señales en los años ochenta de los costos económicos y sociales propios de todo reacomodo estructural. De ahí que la evolución económica y social, después del TLCAN, probablemente se desplace a lo largo de una trayectoria zigzagueante que podría ofrecer sustento a apreciaciones dispares y contradictorias sobre las implicaciones de dicho acuerdo.

En un contexto de expectativas desbordantes y suspicacias ancestrales, se ha desenvuelto una discusión sobre el curso que tomaría la emigración de mexicanos a Estados Unidos en caso de celebrarse un TLCAN.<sup>4</sup> Por el momento, la carta migratoria suele

<sup>3</sup> En cuanto a la amplitud de las implicaciones, se menciona el debate sobre si el cambio de política económica, del que el TLCAN es parte, conduce o no al cambio de la cultura política. El gobierno mexicano parecería preferir que los tiempos de *perestroika* (reforma económica) y los de *glasnost* (reforma política) no fueran los mismos. El cambio político es, por lo tanto más gradual que el económico.

<sup>4</sup> Existe un acuerdo laboral entre México y Canadá que data de 20 años atrás y que cubre en la actualidad a alrededor de 6 000 trabajadores. Este flujo no ha sido objeto del juego de expectativas que ha generado el TLCAN con respecto al flujo de trabajadores hacia Estados Unidos.

jugarse para impulsar la celebración de tal acuerdo, al sostenerse que la evolución económica esperada después del mismo hará disminuir el hecho migratorio. Aunque el Tratado no tiene una finalidad migratoria directa, tiende, sin embargo, a ser visto como una estrategia que indirectamente podría afectar al flujo migratorio, por las modificaciones esperadas en las condiciones de la oferta de migrantes; al aumentar la disponibilidad de empleos y elevar, en forma general o selectiva, los niveles salariales en México, la restringiría.

La premisa que sustenta el planteamiento anterior es que un TLCAN alteraría en medida importante la estabilidad de los parámetros que han "normado" la evolución de este hecho. Hay razones suficientes para suponer que con un Tratado se producirían efectos importantes en la situación migratoria, al afectarse las diferencias en materia de oportunidades de empleo y salarios; diferencias que, de acuerdo con la explicación más ampliamente aceptada, se encuentran en el origen del flujo migratorio. La argumentación anterior subyace en lo que yo denominaría "la carta migratoria", dentro de la estrategia negociadora de la postura mexicana (y estadounidense) en favor de un TLCAN.<sup>5</sup> Así, aunque el tema migratorio no es parte de la agenda de negociación, se encuentra tras bambalinas.

Ante la iniciativa de un TLCAN con Estados Unidos y Canadá, la emigración de trabajadores mexicanos ha sido objeto de discusión. Por un lado, se debate sobre los efectos migratorios de la liberación comercial propiciada por aquél. Por otro se discute también la exclusión o inclusión de la migración en la agenda de negociaciones. Sobre el primer debate (el de los efectos migratorios de un TLCAN), el presente documento se propone confrontar las expectativas de menor migración que suscita la firma de un Tratado con la experiencia de los efectos que la Ley sobre Reforma y Control Migratorios (conocida como IRCA por su nombre en inglés, *Immigration Reform and Control Act*) ha producido en el flujo migratorio. Se parte del supuesto de que esta experiencia reveló ciertas características del hecho migratorio que introducen

<sup>5</sup> Es sintomático que el informe de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo del Congreso de Estados Unidos se pronuncie en favor de un comercio cada vez más libre y dé su apoyo a una zona de libre comercio entre México y Estados Unidos.

una nota de cautela frente a las expectativas de cambios radicales en el flujo migratorio. También, sobre el primer debate, el presente ensayo señala algunos de los elementos (como la distribución sectorial en México de las transformaciones atribuibles a un TLCAN, o los cambios en Estados Unidos de la demanda de trabajo, nacional e importado, también atribuibles a éste) que requieren de una consideración más detenida antes de llegar a conclusiones firmes respecto a los impactos de un Tratado en las características y funcionamiento de la emigración mexicana a Estados Unidos.

Sobre el segundo debate, el presente documento considera razonable y adecuada la estrategia de no incluir la migración en la agenda de negociación (polémica prácticamente cerrada por el momento), a la vez que plantea, con base en las conclusiones de los incisos anteriores, que el tema migratorio seguirá presente en la agenda de las relaciones bilaterales o trilaterales, por lo que no se descarta una eventual negociación al respecto.

#### LA EXPERIENCIA DE LA IRCA

La IRCA fue la culminación de un proceso tendiente a restringir la emigración indocumentada a Estados Unidos. La medida habría de afectar, sobre todo, a los indocumentados mexicanos, la corriente mayoritaria. Se estima que a principios de los años ochenta, los mexicanos indocumentados representaban más de la mitad de la población indocumentada en Estados Unidos y cerca de dos tercios del total de la emigración mexicana.<sup>6</sup> La IRCA tenía la finalidad de controlar y restringir la inmigración indocumentada actuando sobre la demanda, mediante sanciones a los empleadores. Un TLCAN actuaría aparentemente sobre la oferta. Sin embargo, creo que la experiencia previa y posterior a la IRCA ofrece algunas lecciones útiles para evaluar las expectativas que han surgido, a partir de la firma del Tratado, de modificar este flujo en el futuro más o menos inmediato.

Al producirse en 1986 el cambio legislativo, en ambos lados de la frontera se debatió ampliamente sobre el impacto de la IRCA

<sup>6</sup> Robert Warren y Jeffrey S. Passel, "A Count of the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens Counted in the 1980 United States Census", *Demography*, vol. 24, núm. 3, 1987, pp. 375-393.

en el flujo migratorio. Me referiré al debate que tuvo lugar del lado mexicano.<sup>7</sup> Es comprensible que en México se temiera que dicha ley (reflejo, en principio, de una política y actitud restrictiva) no sólo frenaría la corriente de emigrantes, sino que revertiría el flujo migratorio al expulsar Estados Unidos a trabajadores mexicanos establecidos en forma más o menos permanente en dicho país, lo que se consideraba podría acarrear consecuencias adversas para México.

En la fase que antecedió a la IRCA, mucho se habló sobre cuál era la verdadera cuestión. No parecía que pudiera dudarse de la capacidad de Estados Unidos para frenar el flujo de mexicanos indocumentados; la cuestión era más bien si existía la voluntad política de hacerlo.<sup>8</sup> Dado que la mayoría de los estudiosos de la situación dudaba de que existiera voluntad de hacerlo y que el tema migratorio fuera utilizado con fines políticos,<sup>9</sup> se tendió a generar una posición o actitud escéptica respecto a que un escenario fuertemente restrictivo fuera a materializarse, aunque hubo posiciones extremas, sobre todo por el lado de la prensa.<sup>10</sup> En general, se pensó que la IRCA difícilmente detendría el flujo migratorio.<sup>11</sup>

Las consideraciones que daban sustento a dicho escepticismo son múltiples, por lo que mencionaremos sólo un par de ellas. Por una parte, las dudas sobre la materialización de un escenario fuertemente restrictivo descansaban en la funcionalidad y conveniencia económica de tal movimiento para la economía estadounidense.

<sup>7</sup> Para el caso de Estados Unidos, véase Kitty Calavita, "El debate sobre la política estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro", en Jorge A. Bustamante y Wayne A. Cornelius, comps., *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos. Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 161-188.

<sup>8</sup> Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega, comps., *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 221-272.

<sup>9</sup> Jorge A. Bustamante, "U.S. Immigration Reform: A Mexican Perspective", en Susan Kaufman Purcell, comp., *Mexico in Transition: Implications for U.S. Policy. Essays from Both Sides of the Border*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 69-80.

<sup>10</sup> No se dudaba tanto de que enmiendas como las contenidas en la IRCA pudieran ser aprobadas por el Congreso de Estados Unidos (aunque este punto también era intensamente debatido), sino más bien de que la sola legislación pudiera ser efectiva; es decir, que el objetivo último de la legislación fuera tan restrictivo como a veces se lo hacía aparecer.

<sup>11</sup> Francisco Alba, "La difícil tarea de la nueva ley de inmigración de Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 3, enero-marzo de 1987, pp. 455-459.

Es decir, no podía hacerse a un lado el peso de quienes consideraban que el efecto de la emigración sobre la economía estadounidense era favorable. Este grupo hizo sentir su posición precisamente en 1986, nada menos que por medio del Consejo de Asesores Económicos, en el *Economic Report of the President* de dicho año. Por otra parte, el hecho de que el sistema migratorio mexicano se hubiera vuelto una intrincada red de relaciones sociales<sup>12</sup> (son varias ya las generaciones que han echado raíces en suelo estadounidense) sugería que el flujo de mexicanos mostraría una gran resistencia a ser comprimido o suprimido en el corto plazo, sobre todo en el contexto recesivo de la economía mexicana de los años ochenta. ¿Qué puede decirse sobre la evolución de la emigración de mexicanos a Estados Unidos a cuatro años de la IRCA? Aunque es obvio que la historia aún no ha terminado de escribirse, el flujo migratorio parece haber sostenido su curso. La cuantía de los emigrantes y la estacionalidad de la intensidad migratoria parecen inscribirse dentro de los rangos de variación pre-IRCA.<sup>13</sup> La información disponible sobre las características de los mercados laborales, el ingreso de divisas en las regiones altamente migratorias y las condiciones económicas de las familias y comunidades migratorias permiten inferir que el sistema migratorio ha seguido funcionando "normalmente", sin mayor tropiezo o impacto dramático.<sup>14</sup> En otras palabras, la IRCA no parece haber modificado el funcionamiento básico del hecho migratorio.<sup>15</sup>

¿Quiere decir que la IRCA no ha tenido efecto alguno sobre la evolución de la emigración? Desde luego que no. Hay dos "nue-

<sup>12</sup> Múltiples estudios de caso sugieren que la emigración mexicana había adquirido una dinámica propia. Véase, al respecto, Douglas S. Massey *et al.*, *Return to Aztlan: the Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1987.

<sup>13</sup> Bustamante, "Medición del flujo de inmigrantes indocumentados", en Bustamante y Cornelius, *op. cit.*, pp. 115-127; Frank D. Bean, Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel, *Undocumented Migration to the United States: the IRCA and the Experience of the 1980s*, The Rand Corporation y The Urban Institute, 1990.

<sup>14</sup> Wayne A. Cornelius, "Impacts of the 1986 US Immigration Law on Emigration from Rural Mexican Sending Communities", *Population and Development Review*, vol. 15, núm. 4, 1989, pp. 689-705.

<sup>15</sup> Hay que añadir que algunas de las disposiciones de la IRCA son factores que han influido en que no se produzcan cambios abruptos. Tanto el proceso de regularización de la situación migratoria, como los programas SAW y RAW pueden haber actuado como elementos compensadores del intento restriccionista. La aplicación de las enmiendas se desplegó a lo largo de un amplio periodo y la ley fue "anunciada" durante varios años por lo que fue posible tomar providencias.

vas” características que han sido resaltadas por estudios posteriores a dicha ley. Por un lado, se observa un cambio en la temporalidad de la emigración. Se ha notado, por ejemplo, la conversión de una emigración laboral de carácter temporal en una más definitiva. Es posible que el programa de regularización de la IRCA constituya un elemento determinante en esta conversión que, contra lo que pudiera pensarse, tal vez afiance el hecho migratorio en lugar de debilitarlo.<sup>16</sup> Por otro lado, el carácter selectivo de la emigración parece acentuarse. El emigrante típico no es más el campesino iletrado sino el habitante urbano con cierto nivel de capacitación. Es decir, la corriente migratoria de carácter rural o agrícola es acompañada, y tal vez superada, por una emigración con crecientes características de modernidad y diversificación profesional.<sup>17</sup> Los efectos de la IRCA se inscribirían así a lo largo de un hilo conductor que en el pasado denominé de “continuidad y cambio”.<sup>18</sup>

Ante el alarmismo de quienes en Estados Unidos, como consecuencia de la crisis económica de México, veían una *overflowing* (inundación) de la frontera con mexicanos en huida hacia Estados Unidos, o la aprehensión de quienes en México temían una virtual expulsión de trabajadores como consecuencia de la IRCA, la experiencia posterior a ésta sugiere que la emigración de mexicanos a Estados Unidos es un sólido componente de los patrones de funcionamiento de las dos economías nacionales y, por lo tanto, pieza central de las interrelaciones que unen a las economías y sociedades de ambos lados de la frontera.<sup>19</sup> La lección que

<sup>16</sup> Cornelius, *op. cit.*; Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, “The Impact of IRCA on the Migration Patterns of a Community in Los Altos, Jalisco, Mexico”, *Working Papers No. 41*, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990.

<sup>17</sup> Agustín Escobar Latapí y María de la O. Martínez Castellanos, “Small-Scale Industry and International Migration in Guadalajara, Mexico”, *Working Papers No. 53*, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, julio de 1990. Representativa de la mayor selectividad es la constatación de un más alto grado de escolaridad y del origen urbano más acentuado de un importante número de emigrantes (datos del proyecto del Cañón Zapata de El Colegio de la Frontera Norte, reseñados en *El Correo Fronterizo*).

<sup>18</sup> Alba, “Continuidad y cambio en la migración laboral entre México y Estados Unidos”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, UNAM/El Colegio de México/PISPAL, vol. II, 1984, pp. 771-790.

<sup>19</sup> Curiosamente, ninguno de estos dos escenarios extremos se materializaron, si bien es factible que exista una cierta conciliación de efectos: los derivados de la crisis que compensen los resultantes de la instrumentación de la IRCA.

se desprende del análisis post-IRCA es que las posibilidades de que la emigración se transforme en uno u otro sentido, en el corto plazo, son bajas.<sup>20</sup> Para producir cambios apreciables en el volumen migratorio, un TLCAN tendría que afectar sustancialmente tanto a las condiciones de demanda como a las de oferta.

### EFFECTOS DE UN TLCAN SOBRE LAS CONDICIONES QUE AFECTAN A LA EMIGRACIÓN

¿Podría un TLCAN alterar las condiciones fundamentales que parecen "normar" la paulatina evolución del hecho migratorio?

La potencialidad de efectos indirectos es grande y la apreciación estratégica de que exista una especie de *trade-off* entre comercio y migración es esencialmente correcta en su nivel agregado,<sup>21</sup> sin que a la vez las relaciones analíticas entre ambos puedan ser consideradas suficientemente esclarecidas.<sup>22</sup>

Al respecto, se observa que la emigración de mexicanos a Estados Unidos se inscribe dentro del contexto de intensas relaciones de intercambio; es decir, se parte de un grado relativamente alto de integración entre las dos economías. El volumen de las transacciones comerciales (importaciones y exportaciones) con Estados Unidos representa en la actualidad (1990) aproximadamente una quinta parte del PIB de México. En los años ochenta, como en el pasado, la emigración se ha dado junto con la intensificación de los intercambios comerciales.

Las implicaciones de un TLCAN sobre la emigración de mexicanos a Estados Unidos se centran en las repercusiones que las inversiones generadas por éste tendrán en el mercado de trabajo

<sup>20</sup> Sólo un acontecimiento de fuerza mayor parece alterar con rapidez un flujo migratorio, como ha sido la guerra en el Golfo Pérsico, en el caso del sistema migratorio de trabajadores asiáticos y árabes hacia los países productores de petróleo del Medio Oriente, particularmente Kuwait. Pero, en este caso, el hecho afectó a los países receptores.

<sup>21</sup> Timothy King, "Population Growth, International Resource Transfers and International Migration", *IUSSP International Population Conference, Manila 1981*, Lieja, Bélgica, Ordina Editions, vol. 3, 1981, pp. 185-200.

<sup>22</sup> Entre los estudios sobre migración internacional y relaciones económicas enmarcados en contextos analíticos formales, véase André Sapir, "Some Aspects of Population Growth, Trade, and Factor Mobility", *World Bank Staff Working Papers Number 694*, Population and Development Series Number 19, Washington, D.C., The World Bank, 1985; y Georges Tapinos, *L'économie des migrations internationales*, París, Armand Colin/Les Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1973.

mexicano. Desde esta perspectiva, el Tratado ha sido presentado como una estrategia que permitiría incrementar la demanda de trabajo y elevar los niveles salariales en México. En efecto, además de los aspectos propiamente comerciales, el TLCAN tiene como componente esencial un entendimiento sobre reglas de inversión; es decir, la liberación de las condiciones para invertir. A México le interesa atraer capitales, tanto financieros como productivos, y el acceso a tecnologías de avanzada. A Estados Unidos y Canadá les interesa la seguridad de sus capitales, la protección de sus tecnologías y el acceso a ciertos recursos naturales y laborales.

Las expectativas de una amplia creación de empleos, mediante el incremento de la inversión productiva que se espera de la firma de un TLCAN, tienen altas probabilidades de realizarse. En el caso de México, dicho Tratado podría pensarse como la medida por autonomía que captura las ventajas de una estrategia de crecimiento bajo un régimen de economía abierta. Específicamente, el objetivo de incrementar la oferta de empleos pasa por un cambio en la estrategia económica de crecimiento e industrialización. Parece ser que se acepta que el potencial de crecimiento económico y de generación de empleo es más amplio en el caso de estrategias de economía abierta, competitivas hacia el exterior, que en el de estrategias de economía cerrada, sobre todo en el contexto de la creciente globalización económica, lo que se sustenta en la experiencia comparativa internacional.<sup>23</sup> En esta perspectiva, el mercado haría un uso más eficiente y pleno del factor trabajo.

Sin embargo, en el corto y mediano plazos la nueva estrategia económica (crecimiento mediante exportaciones en una economía abierta) no es una panacea para alterar los factores estructurales que definen la ecuación básica del mercado laboral.<sup>24</sup> Un sencillo ejercicio ejemplifica lo anterior. En parte por motivos de estabilización de los principales agregados macroeconómicos, se ha estimado conveniente y factible alcanzar y sostener un crecimiento del PIB de 6% anual en la primera parte de los años noventa. De acuerdo con una regla más o menos establecida, se esperaría que la

<sup>23</sup> Anne O. Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions*, vol. 3, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1983.

<sup>24</sup> En este sentido, la nueva estrategia puede ir acompañada de resultados no muy diferentes de los de la anterior estrategia (industrialización basada en la sustitución de importaciones) cuyo desempeño, no obstante haber sido considerado muy aceptable, estuvo acompañado de la emigración de mexicanos.

demanda de trabajo creciera alrededor de 4% anual, tasa muy similar a la de crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo durante los años noventa. En efecto, el crecimiento de la oferta de trabajo se compondría de un 3% derivado del crecimiento "natural" de la población en edad de trabajar y aproximadamente un punto porcentual adicional debido a la creciente participación de la población femenina en el mercado de trabajo. En este escenario quedarían inalteradas las condiciones actuales dentro de las que opera el mercado de trabajo en el país, con su gran rezago acumulado de subempleo.

No hay razón, sin embargo, para que la regla de los dos tercios utilizada en el ejercicio anterior no pueda ser alterada por un mayor y diferente intercambio comercial propiciado por un TLCAN y un uso más eficiente e intensivo del factor trabajo. La generación neta de empleos podría variar sensiblemente, dependiendo de los sectores de actividad económica beneficiados o dinamizados por el Tratado. Aunque los alcances y las modalidades del mismo no están aún definidos (ni la firma del acuerdo garantizada), la opinión general es que la evolución del sector agrícola es todavía un elemento clave en el actual sistema migratorio.<sup>25</sup> La transformación de la agricultura mexicana es una situación difícil de predecir en cuanto a las modalidades que vaya a adquirir y al tiempo que requiera su consolidación. De acuerdo con la actual estrategia económica de México, la modernización de este sector probablemente se traducirá en un flujo de oferta laboral de origen rural en busca de empleo dentro o fuera del sector, dentro o fuera del país. Incluso si como efecto de un TLCAN se incrementa en México el sector de la agricultura más intensiva en trabajo, los efectos sobre la emigración a Estados Unidos no son claramente inhibidores de la emigración, en parte por la naturaleza estacional del trabajo en zonas de agricultura moderna.<sup>26</sup>

Si por el lado de la creación de empleos no es claro que se produzca con rapidez una disminución de las presiones para emigrar, por el lado del desplazamiento de los niveles salariales la

<sup>25</sup> Otro elemento importante para los efectos sobre la emigración es la distribución regional de los efectos de un TLCAN.

<sup>26</sup> Gary D. Thompson y Philip L. Martin, "The Potential Effects of Labor-Intensive Agriculture in Mexico on United States-Mexico Migration", *Working Papers No. 11*, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, diciembre de 1989.

situación no es muy diferente. La reorientación de la estrategia económica ha otorgado prioridad al logro de una absorción masiva de trabajo. En términos generales (y teóricos), la demanda de empleo se puede incrementar ampliamente siempre y cuando se dé una flexibilidad conmesurada de los salarios. En la práctica, esta flexibilidad se traduce en un freno a las alzas salariales. En el contexto mexicano, ante la cuantiosa oferta previsible de fuerza de trabajo (es lugar común decir que anualmente se necesita crear un millón de empleos adicionales), resulta difícil alterar las actuales condiciones del mercado laboral; condiciones muy alejadas de una situación de "estrechez" en el mercado. En este contexto, esperar una recuperación salarial generalizada resulta muy poco sostenible.<sup>27</sup>

En el actual contexto sociodemográfico del país (crecimiento de oferta de trabajo poco calificada), la flexibilización laboral también parece traducirse en distanciamiento y diferenciación creciente de los mercados laborales internos, quedando marginado de los ascensos salariales un amplio *pool* de trabajo de muy escasa productividad y calificación.<sup>28</sup> En este sentido, frente a la posición consensual tanto en México como en Estados Unidos de que un TLCAN resultaría provechoso para México en materia de empleo, las posiciones sobre el curso que seguirán los salarios son menos homogéneas. La lógica económica indica que debido a una mayor demanda laboral, los salarios tenderían a ajustarse al alza. Sin embargo, no es claro cuándo se experimentarían estas alzas y qué cuantía tendrían que tener a fin de ejercer efectos apreciables sobre el hecho migratorio.<sup>29</sup>

Importa considerar que entre los factores que afectan a la emigración de mexicanos a Estados Unidos, la demanda de trabajo de

<sup>27</sup> De hecho, la promoción de la estrategia de apertura económica y la atracción de inversiones hacia México parecen descansar en la ventaja que ofrece el país de tener una mano de obra de bajo costo, tanto en términos relativos como absolutos. Véanse algunas de las inserciones gubernamentales en la prensa internacional.

<sup>28</sup> Alba, "El mercado de trabajo: virajes en el patrón de absorción de la fuerza laboral", manuscrito, 1991.

<sup>29</sup> Ciertos oponentes estadounidenses al TLCAN externalan su preocupación sobre la pérdida de empleos en aquel país, no sólo por la desviación de las inversiones hacia México sino, sobre todo e insistentemente, por los potenciales efectos deletéreos que los bajos niveles salariales que prevalecen (y presumiblemente, prevalecerán) en México podrían tener sobre los salarios de los trabajadores estadounidenses, especialmente en ciertas industrias como la automotriz y la textil, o entre ciertos grupos minoritarios. Al respecto, fue reveladora la distribución de los votos de oposición a la "vía rápida" (*fast track*) en el Congreso de Estados Unidos.

la economía de dicho país tal vez sea tan determinante, o más, que los factores asociados a la oferta.<sup>30</sup> Un TLCAN afectaría no sólo a la oferta de inmigrantes sino también a la demanda de los mismos, dada la reorientación de las inversiones, las cuales presumiblemente se desplazarían hacia México en vez de ir hacia Estados Unidos. Este efecto negativo sobre la demanda de trabajo mexicano no parece ser muy importante, suponiendo estabilidad en las relaciones que se establecen en la economía de Estados Unidos entre demanda de trabajo interno y demanda de trabajo importado. Se estima que los efectos en el mercado de trabajo estadounidense de los desplazamientos de la inversión vinculados con un TLCAN no son muy significativos.<sup>31</sup>

Por el contrario, una economía norteamericana en crecimiento es probable que mantenga vivas a las fuerzas de demanda de trabajo importado durante los años noventa, dada la relativamente escasa oferta laboral interna en esos años, ante lo cual la demografía mexicana parece estar en posición de responder a dicha demanda. En efecto, la complementariedad demográfica llama la atención dada la vecindad de las sociedades involucradas. La población en las edades de actividad económica se incrementará en Estados Unidos en 5.7 millones entre 1990 y 1995, mientras que la mexicana lo hará en 8.2 millones en el mismo lapso. En otras palabras, las diferentes trayectorias demográficas podrían ser un importante factor de aliento a un dinámico flujo migratorio.<sup>32</sup>

Finalmente, vale la pena señalar que la emigración es producto no tanto del atraso o del estancamiento cuanto del desarrollo y el cambio, al menos dentro de contextos institucionales específicos.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> La importancia de los factores de demanda es ampliamente reconocida. Las economías industriales avanzadas han mantenido activa y constante la demanda de trabajos importados en los años setenta y ochenta, pese a la desaceleración del crecimiento económico y los periodos de recesión.

<sup>31</sup> USITC, *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, United States International Trade Commission, Washington, D.C., febrero de 1991.

<sup>32</sup> Un elemento adicional de demanda es la fuerza de los requerimientos económicos para mantener los salarios bajo control, a fin de ganar o conservar competitividad en un contexto económico globalizado y altamente competitivo.

<sup>33</sup> Douglas S. Massey, "Economic Development and International Migration", *Population and Development Review*, vol. 14, 1988, pp. 383-413; Alejandro Portes, "Illegal Immigration and the International System: Lessons from Recent Legal Mexican Immigrants to the United States", *Social Problems*, vol. 26, núm. 4, abril de 1979, pp. 425-438; Alba, "Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 2, octubre-diciembre de 1976, pp. 152-179.

En consecuencia, la mayor generación de empleo y los aumentos salariales no necesariamente implican en el corto plazo un escenario con flujos emigratorios en disminución. Específicamente, un mayor nivel de ingreso puede permitir cubrir con más holgura los costos de la emigración.<sup>34</sup> Repetidas veces se ha encontrado que el flujo migratorio no está compuesto mayoritariamente ni por los desempleados ni por los más pobres. En consecuencia, si las diferencias, sobre todo las salariales, juegan un papel fundamental en la emigración, aún queda por determinar en cuánto deben reducirse y cuál es el término en que se espera esto pueda ocurrir, a partir del establecimiento de la zona de libre comercio de América del Norte, para que se desincentive el actual sistema migratorio.

#### MIGRACIÓN Y NEGOCIACIONES BILATERALES

Al proponerse la iniciativa de establecer un TLCAN con Estados Unidos, se hizo evidente que había que tomar una decisión respecto a la emigración hacia ese país. ¿Se incluiría en la agenda de negociaciones o quedaría fuera de la misma? La lógica de la liberación comercial milita en contra de su inclusión. En efecto, ésta puede ser contemplada como una medida que estimula el intercambio de bienes, en lugar de trabajadores. Podría incluso especularse que uno de los principales atractivos para Estados Unidos de llegar a un Tratado con México es la consideración de ser un instrumento que modificaría las condiciones de oferta (los factores de expulsión) en los lugares de origen de los trabajadores migratorios.<sup>35</sup> Así, además de los intereses propiamente económicos, existen razones políticas para establecer un TLCAN. De hecho, el argumento de la sustitución de migración por comercio se manejó hábilmente por ambas partes (la mexicana y la estadounidense), a

<sup>34</sup> Además, con la apertura y el desarrollo económicos, un conjunto amplio de oportunidades y diferenciales, reales o que percibimos como tales, en lo económico, social y político, se podrían ampliar en lugar de reducirse. Aunque difícil de cuantificar, el efecto de "pobreza relativa" (*relative deprivation*) es un factor que permite explicar el comportamiento migratorio (Oded Stark y J. Edward Taylor, "Relative Deprivation and International Migration", *Migration and Development Discussion Paper No. 36*, Cambridge, Mass., Center for Population Studies, Harvard University, 1988).

<sup>35</sup> El TLCAN complementarí­a así la funcionalidad de la IRCA, cuyo objetivo es afectar a los factores de atracción.

fin de convencer sobre las bondades de un TLCAN.<sup>36</sup>

Si la experiencia histórica sirve de guía, es totalmente razonable y realista dar prioridad a la liberación del intercambio de bienes (y servicios) antes que a la del trabajo. La Comunidad Económica Europea (CEE) se formó a partir de acuerdos sectoriales sobre carbón y acero.<sup>37</sup> Un tratado de libre comercio entre desiguales descansa en mantener fijo el factor trabajo; el TLCAN no es sólo cuestión de intercambio sino de inversión. Sin embargo, si de hecho existe una sólida y antigua integración del mercado laboral mexicano-estadunidense,<sup>38</sup> surge la pregunta (desde el lado mexicano) de por qué no negociar entonces el tema migratorio, siguiendo la misma lógica que en ocasiones justificó la iniciativa de buscar el TLCAN a partir del reconocimiento de la sólida integración económico-comercial *de facto* entre México y Estados Unidos.

El debate sobre la conveniencia de un tratado con Estados Unidos abrió una discusión en México, que no va a ser fácil cerrar, sobre las posiciones de diferentes grupos ante la emigración a Estados Unidos. Hay quienes sugieren que la emigración debería ser también tema de negociación, sin que resulte muy claro cuáles son los objetivos que se persiguen y cuál sería la forma del paquete negociador total.<sup>39</sup> Al parecer, la posición de los grupos que pedían que el tema migratorio se incorporara a la agenda de negociacio-

<sup>36</sup> En el viaje de Carlos Salinas de Gortari a Canadá y Estados Unidos, del 7 al 13 de abril de 1991, se hizo uso abundante de este argumento. Carlos Salinas declaró en Houston, Texas, lo siguiente: "México ya está creciendo con estabilidad y eso quiere decir que ahora podemos exportar bienes y no gente. El Tratado impedirá que miles o millones de mexicanos tengan que venir a Estados Unidos en busca de empleos" (*Excelsior*, 8 de abril). Este argumento coincide con la posición mexicana al respecto, establecida desde los años setenta y reiterada también en foros nacionales. Véanse las declaraciones de Salinas de Gortari al inaugurar la Universidad Tecnológica de Huajuapán de León, Oaxaca, en febrero de 1991.

<sup>37</sup> La Comunidad del Carbón y el Acero (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) entró en vigor en julio de 1952, diez años antes de la Comunidad Europea de 1962.

<sup>38</sup> García y Griego ha estimado que para determinados grupos de edad, hasta 10% de la fuerza de trabajo nacida en México podría residir en Estados Unidos hacia 1990, sin contar a los trabajadores mexicanos temporales en aquel país que conservan su residencia en éste. Manuel García y Griego, "Emigration as a Safety Valve for Mexico's Labor Market: A Post-IRCA Approximation", en Georges Vernez, comp., *Immigration and International Relations*, The RAND Corporation, The Urban Institute, mayo de 1990.

<sup>39</sup> Parecería que una de las motivaciones descansaba en un principio de equilibrio: obtener que la mano de obra mexicana tuviera libre acceso al mercado de trabajo estadounidense (y canadiense por extensión) a cambio del libre acceso que el capital tendría para venir a México.

nes, era ante todo una táctica opositora al TLCAN, por dos razones. Primero, por la conocida y total oposición estadounidense a la inclusión de la migración en la agenda de negociación (oposición comparable a la mexicana a incluir en la agenda el tema del petróleo). Segundo, porque sostener y alentar la salida de mexicanos al exterior va contra toda una tradición histórica que ha visto en este hecho una pérdida para México y un subsidio para Estados Unidos.

La inclusión del tema migratorio en la agenda de negociaciones presupondría la adopción de nuevas posiciones gubernamentales en esta materia. No parece existir en la actualidad consenso social para abrir esta discusión, ni es previsible que pueda conformarse uno fácilmente. Sin embargo, una vez aceptada la conveniencia del TLCAN, no es del todo incongruente suponer que eventos ulteriores conduzcan a una discusión más abierta en torno a la liberación del trabajo. Dado que la continuación de la emigración de mexicanos a Estados Unidos resulta inevitable (desde mi punto de vista, ésta es una de las conclusiones que se desprende de lo dicho en las dos secciones anteriores), es de esperar el surgimiento de propuestas tendientes a dar respuesta a los problemas planteados por la actual movilidad del factor trabajo.<sup>40</sup>

Por el momento, la inclusión del trabajo migratorio en las negociaciones globales (tipo TLCAN) es poco probable. Esta consideración no cierra, sin embargo, la discusión de la conveniencia de una negociación sobre la cuestión migratoria. México podría buscar un arreglo en materia de migración laboral con Estados Unidos, al margen de lo que acontezca en las negociaciones tendientes a un TLCAN, aunque por razones obvias habría que esperar a la conclusión de las mismas. Esa posibilidad no es ajena a la política mexicana de defensa de los derechos de sus ciudadanos en el exterior y, más aún, una negociación al respecto debe ser vista como un instrumento conducente a una mayor protección de di-

<sup>40</sup> Una propuesta interesante es la de establecer una especie de certificación de empresas prestadoras de servicios y de trabajadores por cuenta propia (Gustavo del Castillo Vera, "La movilidad internacional del trabajo entre México y Estados Unidos: la conformación de un sistema binacional de trabajo y las negociaciones sobre servicios", en Gustavo Vega Cánovas, comp., *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991, pp. 457-495). Se trataría de una especie de "maquila de servicios" a domicilio, operación en la que el valor agregado del trabajo "exportado" temporalmente sería un importante componente del servicio prestado.

chos derechos: los humanos y los laborales. Esa posibilidad tampoco es ajena a la conveniencia de tener una relación bilateral estable.

La negociación sobre la salvaguardia de los derechos de los trabajadores migratorios no es asunto fácil, pues hay que conciliar derechos que están potencialmente en conflicto entre sí: los del país de origen, los del país receptor y los de los propios trabajadores migratorios. El derecho a salir del propio país y de regresar al mismo suele estar bien establecido, pero la admisión de no nacionales sigue siendo privilegio de la política del país receptor. Un acuerdo migratorio puede mejorar la suerte de los inmigrantes que se encuentran con frecuencia en los márgenes de la protección jurídica, máxime cuando su ingreso ha sido no documentado, no autorizado o ilegal; situación que los coloca en una particular condición de vulnerabilidad.<sup>41</sup>

Las circunstancias de la relación bilateral encierran una serie de elementos que apuntan en el sentido de ser conveniente para ambas partes una negociación realista al respecto. Probablemente después de los conocidos temas económicos (como deuda, comercio e inversión), la migración sea el aspecto en el que los desacuerdos sobre causas y efectos sean mayores y el tema de la agenda bilateral en torno al cual la sensibilidad se encuentra más a flor de piel, sobre todo en Estados Unidos.<sup>42</sup> Con la intensificación de las relaciones comerciales y asociadas, cada vez se volverá menos sostenible mantener fuera de la legalidad un flujo de trabajo tan cuantioso como el mexicano. La celebración de un TLCAN puede muy bien reducir las barreras que tradicionalmente han existido entre ambos países, que impiden una colaboración bilateral mutuamente aceptable, tendiente a otorgar legalidad y estabilidad de largo plazo a un flujo laboral que *de facto* ha integrado y unido las dos economías.

La estrategia de liberación comercial (el TLCAN) como instrumento que dinamizaría la economía mexicana y también la de Estados Unidos, y que a largo plazo tendería a reducir las diferencias económicas entre México y Estados Unidos (raíz última de las

<sup>41</sup> El marco jurídico internacional es alentador al respecto, al haberse aprobado recientemente la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios por la Asamblea General de Naciones Unidas (noviembre de 1990), documento recientemente abierto a firma.

<sup>42</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1988.

migraciones masivas), añade una razón más a la conveniencia de eliminar focos de desacuerdo y posible acción unilateral en las relaciones entre ambos países. En cualquier caso, el cambio de las condiciones que afectan al sistema migratorio mexicano requiere de plazos largos.



999515367102716

## LA EMIGRACIÓN MEXICANA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: DOS ARGUMENTOS

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO  
*El Colegio de México y la  
Universidad de California, Irvine*

El Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) que actualmente negocian México, Estados Unidos y Canadá tiene un significado que no se limita a lo comercial y financiero. Sus consecuencias se extienden más allá de la reducción de aranceles y la creación de un bloque comercial en América del Norte. Para México, el TLCAN significa, entre otras cosas, la búsqueda de una seguridad en el acceso al mercado más importante para sus exportaciones, el fomento de la inversión y el crecimiento económico, así como la adquisición de compromisos que aten a futuros regímenes mexicanos a un modelo vinculado estrechamente con el mercado internacional. Pero aun reconociendo todas estas implicaciones del TLCAN, el acercamiento entre México, Estados Unidos y Canadá plantea interrogantes sobre qué tan lejos avanzará el proceso y qué áreas fuera de la comercial y la financiera serán negociadas, así como sobre la naturaleza del acercamiento político que se dará tras la reconstitución de la región de América del Norte.

Una de esas interrogantes tiene que ver con la migración internacional entre los tres países, especialmente la más voluminosa: la de trabajadores mexicanos que se dirigen a Estados Unidos. ¿Cuál debe ser la relación entre esta migración y la liberación comercial entre México, Estados Unidos y Canadá? Hasta ahora, se han dado dos respuestas a esa pregunta.

La primera concibe que la migración y el comercio forman parte de un proceso más amplio de acercamiento económico entre

los tres países de América del Norte. La liberación de la migración laboral, lo mismo que la comercial, se conciben como un bien en sí mismo. Con este enfoque se ha llegado a plantear que el TLCAN *requiere* de una liberación del flujo laboral. Según esta visión, bajar las barreras comerciales sería meramente parte de un proceso más amplio de acercamiento de México a sus vecinos del norte. Si bien ésta parece haber sido la posición mexicana en el inicio de la búsqueda del Tratado, tal vez se abandonó porque una negociación laboral habría complicado o imposibilitado la negociación comercial.

La segunda respuesta es muy diferente de la primera, e incluso la contradice en su espíritu. Lejos de propugnar una liberación de flujos migratorios, este otro enfoque intenta vender el TLCAN ante el público estadounidense, con el argumento de que su puesta en marcha dará por resultado una disminución de la emigración de indocumentados a Estados Unidos. Al contrario de la primera aproximación, la segunda plantea que el acercamiento comercial de México y Estados Unidos disminuirá la necesidad de un acercamiento laboral. Con el TLCAN, según esta visión, aumentarán las exportaciones mexicanas en el norte, se elevará el flujo de inversiones en el sur, se generarán empleos productivos en México, se incrementarán los ingresos de los trabajadores de sectores populares, se reducirán las presiones hacia la emigración en los lugares de origen y disminuirán los flujos de indocumentados. El volumen de las exportaciones mexicanas y el de la emigración a Estados Unidos se supone que guardan una relación inversa; se plantea una sustitución de emigrantes por exportaciones. José López Portillo ya lo dijo en otro momento y contexto: "Queremos exportar bienes en lugar de exportar hombres."<sup>1</sup>

Así, tenemos que en el debate confuso sobre el TLCAN se han presentado dos argumentos con supuestos y orientación diferentes respecto a la emigración de trabajadores. Este capítulo analiza ambos argumentos y considera algunas de sus implicaciones para el futuro desenlace del Tratado y el acercamiento económico de México con Estados Unidos y Canadá.

<sup>1</sup> José López Portillo, *Cuadernos de filosofía política* núm. 44. *Indocumentados*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p. 24. (Conferencia de prensa, Atlacomulco, Mor., 21 de enero de 1978.)

## UN TLCAN PARA EVITAR MÁS EMIGRACIÓN

¿La puesta en marcha del TLCAN disminuiría la emigración de mexicanos indocumentados a Estados Unidos? La respuesta convencional a esta pregunta es afirmativa. El Tratado, se supone, dará lugar a una mayor generación de empleos y a un aumento en el nivel de ingresos de los sectores populares de México. La emigración de indocumentados, también se supone, es resultado de la falta de oportunidades económicas y de los relativamente bajos ingresos en el país. Según esta visión, un crecimiento económico del tipo esperado debe reducir las presiones económicas que en México obligan a los trabajadores a buscar empleo en Estados Unidos y, por lo tanto, atenuar la corriente migratoria de indocumentados.

Esta visión ha sido apoyada oficialmente, además, por una Comisión establecida por el Congreso de Estados Unidos para analizar la inmigración y la situación económica de los países de origen. Su informe final sustentó los mismos argumentos ya señalados. El mejoramiento de las condiciones económicas en los países de origen reduciría las presiones y el volumen de la migración. Consecuente con este análisis, la Comisión recomendó que Estados Unidos facilite el acceso de las exportaciones provenientes de los países que envían emigrantes.<sup>2</sup> En el fondo, entonces, para este enfoque las condiciones económicas en el país de origen constituyen una determinante clave de la expansión o reducción de la corriente migratoria de indocumentados.

Tres consideraciones interrelacionadas cuestionan la validez de este supuesto. La primera es obvia: los efectos del TLCAN en el mercado laboral mexicano, cualesquiera que éstos sean, no tendrán un carácter uniforme ni tampoco apuntarán todos en el mismo sentido. La liberación del comercio creará oportunidades de exportación para algunas industrias mexicanas y una competencia feroz para otras. En algunos sectores se generarán más empleos y aumentarán los salarios; en otros, como en la agricultura de subsistencia, la cual ocupa a varios millones de campesinos, habrá desempleo a raíz de una mayor importación de productos estadounidenses competitivos.

<sup>2</sup> Estados Unidos, Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo, *Inmigración indocumentada a los Estados Unidos: el desarrollo económico como respuesta*, Washington, D.C., julio de 1990.

Planteada en estos términos, la pregunta sobre los posibles efectos de la puesta en marcha del TLCAN da lugar a otras: ¿Cuáles serían los efectos netos de éste en el mercado laboral mexicano? ¿Cuáles serían los impactos en las zonas del país de las que salen más emigrantes? ¿Cuáles serían las tendencias de los efectos de creación y destrucción de empleos y salarios a lo largo de los varios años de transición previstos en el Tratado? ¿La magnitud de los efectos sobre la emigración (para detenerla o fomentarla) sería lo suficientemente grande como para cambiar las tendencias históricas de la emigración de indocumentados a Estados Unidos? Independientemente de los modelos económicos y de la información que se utilice para tratar de responder a estas preguntas, su planteamiento subraya la incertidumbre de la magnitud y sentido de los efectos que tendría el TLCAN sobre la migración indocumentada. Esta incertidumbre es notoria en el corto plazo ya que, a la larga, si se dan los efectos económicos esperados, cabría esperar una reducción de las presiones de emigración.

La segunda consideración que hace cuestionar la afirmación de que el TLCAN necesariamente frenaría la emigración tiene que ver con el hecho de que ésta es producto de diversas causas, y las condiciones económicas en México solamente son una entre otras. Las condiciones económicas en Estados Unidos también son importantes (algunos dirían que más importantes en la actualidad) para determinar el volumen de la corriente migratoria de México. En la medida en que las industrias que ocupan mano de obra inmigrante se trasladen fuera del territorio estadounidense, cabría esperar una reducción de las oportunidades económicas en Estados Unidos y una disminución de la emigración.

Pero la migración contemporánea es influida por mucho más que la oferta y la demanda de trabajadores. En la medida en que se han asentado familias en Estados Unidos, ha surgido otro motivo de emigración: la reunión familiar. No toda la emigración está vinculada directamente con las tendencias económicas (aun cuando esté relacionada indirectamente con las tendencias pasadas); una buena parte de ella consiste de familiares que emigran para acompañar a otros parientes que ya radican en Estados Unidos. Una parte considerable de la migración se explica por las redes sociales que vinculan comunidades de origen y destino. Además, con la familia, los paisanos y los amigos, el inmigrante recién llegado tiene un colchón que amortigua las tendencias económicas

que en un momento dado pueden ser adversas a la migración. En tales circunstancias, no sería extraño encontrar tendencias migratorias que no sean tan sensibles a las económicas como lo eran hace unos decenios, cuando la migración se iniciaba y las redes sociales eran sencillas y pequeñas.

La tercera consideración tiene que ver con la escasez de evidencia empírica que permita estimar cuánto se frenaría la emigración con un crecimiento económico determinado en México. Aunque este punto está ligado a los dos anteriores, el argumento que se debe subrayar aquí es el metodológico. Por una parte, la variable dependiente (cambios en el volumen de la emigración de indocumentados) no ha sido medida con exactitud ni para periodos cortos, a fin de permitir correlacionarla con otros indicadores económicos.<sup>3</sup> Por otra parte, cuando tomamos periodos más largos, para los cuales se tienen estimaciones relativamente confiables de la magnitud de la emigración de indocumentados, la relación entre tendencias migratorias y económicas no ha sido la esperada. El auge petrolero de 1978 a 1981, por ejemplo, no parece haber frenado apreciablemente la emigración, y la crisis severa de 1982 a 1989 tampoco parece haberla impulsado mucho. Al analizar las tendencias de la emigración indocumentada de mexicanos entre 1970 y 1990, éstas no se desvían mucho de las tendencias de crecimiento demográfico de la población en edad de emigrar, en las principales zonas de emigración. El crecimiento migratorio, medido para lapsos largos, sigue una tendencia similar a la del crecimiento demográfico y a lo que podría esperarse sería el crecimiento de las redes sociales.

Finalmente, cuando utilizamos las expulsiones de indocumentados efectuadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos, como indicador de los cambios que ha presentado, en el corto plazo, la migración de indocumentados, el panorama tampoco queda claro. Si bien se observaron aumentos de los cruces fronterizos que coincidieron con las devaluaciones del peso mexicano durante los ochenta, también se dieron descensos en momentos que no parecen tener explicación económica. Por ejemplo, con la promulgación de la Ley de Reforma y Control de

<sup>3</sup> Se ha intentado utilizar el número de expulsados por el Servicio de Inmigración en la frontera como un indicador de los cambios ocurridos en el corto plazo en la migración de indocumentados. Pero estos intentos generalmente se han realizado sin tomar en cuenta los problemas metodológicos que dicho indicador acarrea.

Inmigración (IRCA, según su nombre en inglés), en noviembre de 1986, se detuvo el flujo migratorio hacia el norte y se redujo el número de indocumentados detenidos y expulsados por el SIN. En ese momento, algunos observadores interpretaron este dato como un indicador de que la IRCA estaba teniendo los efectos deseados (si bien las medidas tomadas por ésta para frenar la inmigración, es decir, las sanciones a empleadores, no entrarían en vigor sino hasta el verano de 1987). Después se supo que muchos indocumentados que se encontraban en Estados Unidos en noviembre de 1986, temerosos de no poder reingresar fácilmente en 1987, dejaron de venir a México como acostumbraban hacerlo en la temporada del invierno. Otros, recelando de una situación incierta en la frontera, dejaron de emigrar durante 1987 y se quedaron en México. De ahí que se pueden dar cambios bruscos en las tendencias de las expulsiones en la frontera, relacionadas con cambios económicos y con otros factores que incidan sobre la migración, y también se pueden dar cambios en los recursos de vigilancia empleados por el SIN para detener y expulsar a indocumentados.

Los argumentos anteriores no deben interpretarse en el sentido de que la emigración de indocumentados mexicanos no tiene relación alguna con la situación económica en sus lugares de origen. No es casual que la migración sea de sur a norte, que los migrantes sean trabajadores o sus acompañantes, y que sus motivos sean económicos. Pero la relación entre el estado de la economía mexicana y el volumen de la emigración no es ni directa ni sencilla. Uno de los análisis más claros y plausibles sobre los posibles efectos de un TLCAN en la migración lo hicieron Philip Martin, J.E. Taylor y H. Rosenberg, en 1992.<sup>4</sup> Sin entrar en los detalles de su tesis, cabe mencionar que, aun cuando los autores prevén un aumento de la emigración del campo mexicano a Estados Unidos, en el corto plazo, consideran que, algunos años después, habría efectos importantes que atenuarían la emigración.

Empecé con el argumento de que el TLCAN podría frenar la emigración y termino ahora con uno más complejo, que reconoce que la información disponible es limitada y supone efectos en sentidos contrarios, en el corto y largo plazos. Parecería más pru-

<sup>4</sup> "The North American Free Trade Agreement and Rural Mexican Migration to the United States", trabajo presentado en la UC AIC Conference, Los Ángeles, 5 de marzo de 1992.

dente esperar la continuación de la emigración de indocumentados por un buen número de años más. En este sentido, el argumento actual de que el TLCAN frenará la emigración podría ser contraproducente. Por un lado, al Tratado se le pide algo que no puede dar rápidamente. Por el otro, se refuerza la idea de que la emigración es algo no deseable. Esto resulta problemático, sobre todo si se piensa en la posibilidad de negociar algún acuerdo de trabajadores después del TLCAN. Aun cuando el argumento es que la migración *indocumentada* es indeseable, y después se busque promover la emigración *documentada*, en Estados Unidos no siempre se distingue fácilmente entre una y otra. Sería irónico, pero no sorprendente, que después de vender el TLCAN como un mecanismo tendiente a detener la migración indocumentada, ésta persista y se busque un acuerdo para reclutar trabajadores migratorios como sustituto de la corriente indocumentada.

#### UN TLCAN PARA AMPLIAR EL FLUJO DE TRABAJADORES MIGRATORIOS

En este apartado me centro en la posibilidad de que México buscara negociar un convenio con Estados Unidos cuyo propósito fuera regular la corriente migratoria laboral de aquel país a éste. Cabe mencionar que ya existe un convenio de trabajadores migratorios con Canadá, aunque el número de trabajadores mexicanos es pequeño (alrededor de 5 000 anuales). El tipo de convenio que aquí analizo, como es el caso del convenio con Canadá, buscaría regular la corriente migratoria laboral de mexicanos hacia el norte. Por "regular" se entiende ejercer cierto control gubernamental sobre el número de trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, sus características y las condiciones que hacen legal su permanencia. Actualmente, este control se manifiesta en las condiciones que establecen las autoridades migratorias estadounidenses para admitir a los mexicanos (las contempladas en su ley de inmigración), en las medidas tomadas para asegurar su cumplimiento durante la estancia del inmigrante (la vigilancia por el SIN), en aquéllas tomadas para impedir el cruce ilegal de indocumentados (la vigilancia de la *Border Patrol*) y en las condiciones bajo las cuales se regularizan los indocumentados en el país vecino (especialmente las nuevas condiciones establecidas por la IRCA en 1986). El objetivo de

una negociación en esta área sería, supuestamente, influir en un grado aceptable sobre esa regulación de la migración, de tal manera que el número, características y condiciones de permanencia legal de los trabajadores migratorios fueran los más adecuados desde el punto de vista de los intereses de México. Se supone también que la búsqueda de un acuerdo como éste tendría por objetivo complementar el acuerdo bilateral de trabajadores migratorios con Canadá y el acercamiento económico más amplio con Canadá y Estados Unidos.

El análisis de la posibilidad de un convenio plantea dos preguntas importantes para quien tome las decisiones y para quienes las analizamos y criticamos: ¿cuáles serían los objetivos, para México, de un convenio con Estados Unidos, para regular el flujo de trabajadores mexicanos? ¿Cuáles podrían ser los riesgos de un convenio con Estados Unidos, para regular la corriente migratoria de trabajadores mexicanos?

Para las respuestas a estas preguntas se puede echar mano de, cuando menos, dos experiencias directas: el convenio vigente con Canadá y los convenios de braceros mediante los cuales se enviaron más de cuatro millones de trabajadores mexicanos a los campos agrícolas estadounidenses entre 1942 y 1964. La experiencia del convenio actual con Canadá sugiere lo positivo que puede ser un intento de migración administrada, siempre y cuando el número de trabajadores sea pequeño. Sin embargo, considero que la experiencia anterior con Estados Unidos es más pertinente, porque tuvo que ver con un gran número de trabajadores, porque se realizó en condiciones no tan diferentes de las actuales y porque se intentó, simultáneamente, reclutar trabajadores temporales y lidiar con un gran flujo de indocumentados. Esta experiencia con Estados Unidos, aun cuando parezca lejana en el tiempo, permite destacar algunos posibles riesgos de una nueva negociación sobre trabajadores migratorios.

### **Objetivos y posibles beneficios para México**

Los objetivos que México podría buscar en un convenio bilateral (o trilateral) sobre trabajadores migratorios son de dos tipos. Uno, ambicioso y concreto, sería establecer una vía alternativa (un nuevo mecanismo legal) bajo cuyo amparo emigrarían trabajadores

mexicanos en condiciones aceptables para México, Estados Unidos y Canadá. Esto hace recordar el primer convenio de braceros, negociado en 1942. La finalidad sería establecer, mediante este mecanismo bilateral, la *única* vía aceptada por los gobiernos para la migración de trabajadores entre ambos países. Este primer tipo de objetivo plantearía la liberación de flujos migratorios mediante la coordinación de políticas migratorias entre los tres países. En el caso extremo, este enfoque significaría la disposición de ceder cierta autonomía nacional en cuanto a la adopción de políticas migratorias unilaterales sobre trabajadores migratorios.

El segundo tipo de objetivos, menos ambicioso y más pragmático, consistiría en abrir un espacio político para que México pudiera influir sobre las medidas estadounidenses relativas a la regulación de la inmigración. Así, México buscaría, a un costo mínimo, asegurar su acceso al mercado laboral estadounidense y evitar posibles políticas migratorias unilaterales y adversas.

Para analizar mejor los retos que tales objetivos plantean a México, habría que resumir algunos puntos sobresalientes de la historia de las políticas migratorias estadounidenses a partir de la conclusión del último convenio de braceros, en 1964. Cuando el gobierno de Estados Unidos concluyó unilateralmente el programa bracero en ese año, justificó el hecho con el argumento de que los braceros legalmente contratados desplazaban a trabajadores agrícolas de su país y eran utilizados por los patrones como rompehuelgas. Los hechos posteriores a 1964 vindicaron esta posición: la falta de acceso a los braceros obligó a algunos agricultores a firmar contratos colectivos de trabajo con el sindicato de trabajadores agrícolas dirigido por César Chávez, y las condiciones laborales del campo mejoraron. El gobierno de México se opuso a la conclusión del programa, argumentando que la emigración continuaría aun después de 1964, con o sin convenio. Esta posición también la ratificó el tiempo: pese a la vigilancia fronteriza del SIN, la migración indocumentada creció después de 1964 y amplió su ámbito al mercado urbano. La respuesta política mexicana de absorber a estos braceros mediante incentivos a las maquiladoras fronterizas no tuvo el efecto deseado de contener la emigración de braceros, aunque sí dio empleo a muchas jóvenes en las ciudades fronterizas del norte.

El crecimiento de la migración de indocumentados, pese a estas medidas, llevó al gobierno de México a buscar convenios de

braceros con Estados Unidos, entre 1970 y 1973. Esto lo hizo bajo el supuesto de que tales convenios permitirían la legalización de los trabajadores y de que una calidad migratoria legal redundaría en beneficio de los trabajadores mexicanos. También existía preocupación por la vulnerabilidad de la economía mexicana al regreso masivo de trabajadores, que podría producirse con una campaña de deportaciones. Pero este esfuerzo dejó de hacerse a partir de 1974, cuando Estados Unidos se encontró en una crisis de energéticos y México quiso evitar la vinculación de este tema con el de la migración.

Desde 1972, el gobierno de Estados Unidos había intentado diversas opciones multilaterales de control migratorio. La medida que se discutió entonces fue una propuesta hecha por el gobierno de México desde fines de la década de los cuarenta: sancionar a los empleadores estadounidenses que contratasen a indocumentados. Esta búsqueda desembocó en la promulgación de la IRCA, en 1986, la cual implantó, por primera vez, sanciones a empleadores y también estableció mecanismos de legislación sobre indocumentados, medidas ambas que permitieron la regularización de más de un millón de mexicanos (entre otras nacionalidades). Sin embargo, cinco años después de la legislación de la IRCA, las sanciones a empleadores aún se aplican con tibieza, y el resultado ha sido que continúa la corriente migratoria de indocumentados.<sup>5</sup> No debe sorprender que la opinión pública estadounidense siga mostrándose hostil a la inmigración de indocumentados y receptiva a los argumentos de ciertos líderes políticos que afirman que quitan empleos o constituyen una carga importante para el erario público.

Proponer un convenio para reclutar trabajadores migratorios o para regular la migración, en este contexto, tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, los objetivos mexicanos tendrían que tomar en cuenta el interés estadounidense más inmediato de suprimir o reducir la migración de indocumentados. Esto ha sido, en esencia, lo que se hizo al "vender" el TLCAN con el argumento

<sup>5</sup> Para una descripción de la aplicación de las sanciones a empleadores, véase US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, *Employer Sanctions and US Labor Market: First Report*, Washington, D.C., GPO, julio de 1991; y *Employer Sanctions and US Labor Market: Second Report*, Washington, D.C., GPO, julio de 1991. Para un análisis de las tendencias migratorias de indocumentados después de la IRCA, véanse varios trabajos en Frank D. Dean, Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel, comps., *Undocumented Migration to the United States; IRCA and the Experience of the 1980s*, Santa Mónica y Washington, D.C., Rand Corporation y Urban Institute, 1990.

de que disminuiría la migración. En este escenario, los tres gobiernos buscarían mantener cierto volumen de migración laboral legal, bajo condiciones acordadas, y simultáneamente, adoptar otras medidas encaminadas a contener el flujo de indocumentados. Para México, esto podría significar que el precio del acceso legal al mercado laboral estadounidense fuera la cooperación en cuanto a medidas para desalentar la emigración de indocumentados.

La segunda implicación que el contexto político actual tiene para la negociación de un acuerdo de trabajadores migratorios es que habría una fuerte resistencia de ciertos sectores estadounidenses al reclutamiento de trabajadores migratorios. Esta resistencia se basaría en parte en los argumentos históricos con los que se opuso a la renovación de convenios de braceros, después de 1964. Uno de tales argumentos sería que un reclutamiento de este tipo necesariamente provocaría una mayor inmigración de indocumentados; es decir, que la puesta en marcha de un convenio de trabajadores migratorios no sustituiría sino que estimularía la corriente de indocumentados.<sup>6</sup> Además, cualquier negociación con Estados Unidos sería analizada y criticada en términos similares a los que se sometió la IRCA. En ese debate sería difícil sostener la posición fundamental para cualquier negociación relativa a trabajadores migratorios: que el envío de tales trabajadores es un bien y no un mal para Estados Unidos.

### **Riesgos y posibles costos para México**

Los argumentos anteriores apuntan en el sentido de que el espacio político disponible para la negociación de un acuerdo de trabajadores migratorios no es grande, y la tendencia a vender el TLCAN como un paliativo para la migración ha de reducirlo aún más. Si bien los objetivos y posibles beneficios para México pueden ser atractivos, también deben considerarse los riesgos y posibles costos. Algunos de los más importantes derivan de la experiencia obtenida entre 1942 y 1964 con los convenios de braceros.

Cualquier analista de una negociación mexicano-estaduniden-

<sup>6</sup> Vernon M. Briggs Jr., "Foreign Labor Programs as an Alternative to Illegal Immigration: A Dissenting View", *The Border that Joins: Mexican Migrants and US Responsibility*, Totowa, N.J., Rowman and Littlefield, 1983, pp. 223-245.

se está consciente de dos factores que influyen mucho en la capacidad de negociación que cada gobierno tiene frente al otro. Uno es la brutal asimetría de poder entre ambos países. Otro es la relativa dispersión de poder y de toma de decisiones en el gobierno estadounidense, y la relativa concentración en el mexicano, factor que en ciertos momentos ofrece más posibilidades a México, pese a la asimetría de poder señalada.

Sin embargo, no siempre se toma en cuenta que ciertas características de la migración internacional influyen sobre las capacidades de negociación de los países que envían y que reciben migrantes. No es lo mismo ser un país que busca restringir la inmigración de extranjeros (situación que vive Estados Unidos) que ser un país que pretende restringir la salida de nacionales (potencialmente, la situación de México). El gobierno que busca detener la salida de nacionales enfrenta una serie de obstáculos políticos importantes e incluso una situación potencialmente explosiva. Y cualquier gobierno que busque negociar las condiciones bajo las cuales serán contratados sus nacionales debe estar en posibilidades de controlar la salida de ellos, para que tenga credibilidad su posición negociadora. El alto costo político (por no mencionar el problema de violación de la Constitución Política que representaría impedir el libre tránsito) de frenar la salida de nacionales debilita, en principio, la capacidad de negociación mexicana.

La importancia de este argumento radica en la premisa que debemos adoptar de que cualquier flujo de trabajadores migratorios legales coexistiría con otro flujo, grande o pequeño, de indocumentados mexicanos a Estados Unidos. No debe suponerse que la mera introducción de una vía legal de migración dará término a la emigración indocumentada. El control de la migración y la supresión total de la corriente de indocumentados no se da por decreto, ni unilateral ni bilateralmente. Si bien es cierto que existe una gama de medidas que pueden hacer crecer o decrecer la emigración de indocumentados, los actores principales en la migración (empleadores y trabajadores) calcularán constantemente los costos relativos de una contratación legal bajo un convenio, y de la contratación ilegal, fuera de éste. Cuando los costos de la contratación legal son superiores, como parece haber sucedido con los braceros, entre 1947 y 1953, predominará el flujo de indocumentados. Cuando los costos relativos son menores, como parece haber sucedido a partir de 1955, después de la campaña de deportaciones

llamada “operación espalda mojada”, predominará el flujo de trabajadores legales.

Otro riesgo de una posible debilidad en la posición mexicana es que se insista en conservar un acuerdo bilateral para mantener las apariencias, aun cuando éste no beneficie a los trabajadores. Esto sucedió a partir de 1955. Cabe subrayar que es posible legalizar el flujo migratorio sin mejorar su condición laboral. El gobierno de México debe evitar una situación en la que sólo legitime con su firma en un convenio una situación desventajosa para sus trabajadores, determinada esencialmente por las presiones de empleadores estadounidenses. En una situación tal, ¿para qué un convenio? Hay que reconocer, entonces, que existen situaciones en las que México no tiene posibilidades de influir en forma positiva sobre la política migratoria estadounidense.

Finalmente, puede darse una situación que en la actualidad parecería extremadamente anómala, a saber, que el gobierno del país receptor de trabajadores migratorios, presionado por sus empleadores, levante su vigilancia fronteriza y permita la entrada de trabajadores indocumentados, con el fin de presionar al otro gobierno en la mesa de negociaciones. El gobierno del país enviador, por su parte, podría hacer caso omiso de su propia Constitución Política y utilizar las fuerzas armadas para detener la salida de sus nacionales, para intentar mantener su posición en la mesa de negociaciones. Ambas situaciones anómalas se dieron en las negociaciones mexicano-estadounidenses entre 1948 y 1954. Tales dificultades surgen de la lógica misma de la negociación sobre el envío de trabajadores, negociación distinta a la de los flujos comerciales y financieros.

### CONSIDERACIONES FINALES

En uno de sus aciertos sobre el TLCAN, Lorenzo Meyer ha hecho la observación de que sus promotores se parecen un tanto a los aficionados al agave, quienes afirman: “Para todo mal, mezcal; para todo bien, también.” Los dos argumentos que he comentado sobre el Tratado y la migración internacional sugieren, por una parte, que éste puede evitar la emigración y, por la otra, que podría servir para aumentarla. Aun cuando ambos argumentos tienen su lógica, uno contradice el espíritu del otro. Por un lado, se concede que la

emigración de mexicanos (indocumentados) es indeseable; por el otro, se buscaría promover la emigración (de trabajadores migratorios documentados), como un bien en sí mismo. Estos argumentos reflejan en buena medida las contradicciones que presenta el contexto político actual, pero también plantean interrogantes sobre el futuro avance del acercamiento económico México-Estados Unidos-Canadá.

Para superar estas dificultades podemos echar mano nuevamente de la experiencia obtenida con los convenios de braceros. Ya se subrayó como problema fundamental la coordinación de políticas bilaterales (o trilaterales) para contener la migración de indocumentados. El otro problema básico, que sólo tuvo una solución parcial en los primeros años del convenio, es la coordinación de políticas laborales, es decir, el establecimiento de normas conjuntas y reales sobre las condiciones mínimas de trabajo en ambos países. Una razón por la que fue un reto demasiado grande hacer cumplir las condiciones de trabajo negociadas en los convenios bilaterales de 1942-1964, es que esas condiciones, cuando menos en la letra del convenio, eran superiores a la legislación laboral agrícola estadounidense durante esos años. Mediante el programa bracero, el gobierno de México intentó, por unos años ( y luego abandonó el intento), imponer condiciones para sus trabajadores, las cuales eran muy superiores a las condiciones que requería la naciente legislación laboral estadounidense.

En este renglón, la situación ha cambiado. La brecha entre las normas laborales mexicanas y las estadounidenses es menor en 1992 que en 1942, y las condiciones políticas tal vez serían más favorables a una mejor coordinación en esta área. Tales hechos, y los retos que implica poner en marcha el TLCAN y discutir políticas migratorias, plantean una situación política sumamente interesante en América del Norte, para los próximos años.

999515366902716

## EL MEDIO AMBIENTE EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

BLANCA TORRES  
*El Colegio de México*

El tema de la protección del medio ambiente ha sido preocupación de parte de la sociedad y del gobierno de México desde hace varios años. Las políticas de protección ambiental se han modificado conforme ha aumentado el conocimiento de los problemas y la dimensión de éstos. Sin embargo, políticas y acciones se han quedado cortas para enfrentar la magnitud de los problemas que el país enfrenta. La cuestión ecológica ha estado igualmente presente en la agenda México-Estados Unidos y tampoco es nueva la cooperación bilateral en este renglón. Asuntos de preservación del medio ambiente produjeron en los dos decenios previos algunas fricciones bilaterales fuertes, como en los casos del derrame del pozo petrolero Ixtoc o de la captura incidental de delfín junto con el atún. Pero, en general, esos asuntos mantuvieron, hasta mediados de los años ochenta, una prioridad baja en la agenda bilateral, aunque sí eran de mayor importancia y más sujetos a discusión en los estados fronterizos de ambos países. Los miembros del Congreso estadounidense de esos estados, bajo la presión de los habitantes de sus distritos, exigieron de vez en cuando la intervención de Washington para resolver los problemas fronterizos. La prensa local, y a veces la nacional, recogió esa inquietud en el país vecino.

En la segunda parte de la década de los ochenta, aumentó con rapidez la preocupación ecológica en el mundo desarrollado, incluyendo a Estados Unidos. A ello contribuyó el surgimiento de problemas globales, entre los cuales la lluvia ácida, el rompimiento de la capa de ozono y la reducción de la biodiversidad, así como algunos accidentes de tipo nuclear. Surgió también el temor de la

posibilidad del cambio de clima. Un mayor conocimiento científico, aunque notablemente insuficiente, estimuló la preocupación y a la vez abrió el camino a alternativas de solución. La presión social sobre los gobiernos de los países desarrollados para que dieran mayor atención a este tipo de problemas, aumentó. Estos gobiernos recogieron crecientemente dichos reclamos, sobre todo a partir del fin de la guerra fría. En pocos años, el interés de las organizaciones ambientalistas se extendió de sus propios países a lo que sucedía en otras partes del planeta. México no se contaba entre las naciones en desarrollo que atraían gran atención del mundo desarrollado en materia ambiental, aunque sí hubo frecuentes denuncias sobre la depredación de bosques y selvas, así como sobre la amenaza de extinción de algunas especies animales. En el nivel bilateral, en cambio, este tema adquirió mayor importancia, conforme aumentaron los lazos de todo tipo, sobre todo económicos, entre los dos países. Ese interés se acentuó notablemente al plantearse la creación de una zona de libre comercio en América del Norte.

En este capítulo procuraré describir la forma en que la cuestión ambiental se incorporó a la agenda bilateral, y cómo el gobierno de México trató de manejar estos asuntos, en especial a partir del inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), así como la forma en que se prevé que lo hará en el futuro. Este manejo no ha sido fácil, y lo complica el hecho de que, tras legítimas preocupaciones ecológicas, se esconden con frecuencia intereses proteccionistas o de otra naturaleza, y lo mismo sucede en el caso de algunas soluciones propuestas. Otras sugerencias sobre posibles formas para encarar los problemas involucran aspectos de soberanía, en las que el gobierno mexicano no parece estar dispuesto a ceder.

Antes de abordar este tema, creo conveniente hacer una breve mención de los principales problemas ecológicos que enfrenta México al inicio de los años noventa, y de las acciones llevadas a cabo hasta entonces por las autoridades para hacerles frente.

### PROBLEMAS Y POLÍTICAS ECOLÓGICOS EN MÉXICO

Como en el caso de la mayoría de los países del mundo, la búsqueda de crecimiento económico por parte de México, hasta bien

avanzada la segunda parte de este siglo, tomó poco en cuenta la necesidad de preservar el medio ambiente. Prevalcía una idea vaga de que los recursos naturales eran prácticamente inagotables, y si bien se adoptaron leyes para proteger bosques y especies animales específicas y se llevaron a cabo algunas acciones para enfrentar los problemas ecológicos más evidentes, en términos generales se actuaba sin reparar en la capacidad de los suelos, ríos, mares y atmósfera para asimilar, sin grandes problemas, los desperdicios humanos. Luego, aunque ese optimismo se desechó, gobierno y sociedad, ante la alternativa desarrollo/protección del medio ambiente, dieron preferencia al primero. Se confiaba en que el crecimiento económico, con la elevación de los niveles de vida y la probable reducción de la tasa de aumento de la población que acompañaría a esa mejoría, tendría a la larga efectos ecológicos positivos, como había sucedido en el mundo desarrollado. Esta corriente es aún bastante fuerte en nuestro país, y a ella pertenecen muchos políticos y académicos, tanto de países en desarrollo como desarrollados, al igual que numerosos funcionarios de organismos internacionales.<sup>1</sup> Otros, hace tiempo que ponen en duda esa visión optimista. No falta quien cuestione el modelo de desarrollo, incluyendo los procesos de explotación y patrones de consumo que implica. Muchos simplemente rechazan la existencia de una alternativa tajante entre medio ambiente y desarrollo, pero no han podido precisar el equilibrio deseable.

A partir de los años setenta y, sobre todo en los ochenta, comenzó a discutirse en México, de manera más o menos sistemática, la necesidad de proteger el medio ambiente. Gran parte de la atención se centró en los problemas de la contaminación. Los sectores sociales con mayor capacidad de movilización y de presión política lograron que se tomaran medidas en ciertas ciudades y regiones, para enfrentar los problemas más graves.<sup>2</sup> En otros ca-

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo reciente de Krueger, en el que señala que, a partir del momento en que un país cruza la barrera de los 5 000 dólares anuales de ingreso per cápita, la preocupación social por el medio ambiente aumenta y, en respuesta, los gobiernos adoptan políticas ecológicas de mayor alcance y las aplican con mayor rigor. También, como se sabe, en las economías que alcanzan esos niveles de desarrollo, las industrias más contaminantes tienden a perder importancia. Gene Grossman y Alan B. Krueger, "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", presentación preparada para la conferencia sobre el TLCAN (mimeografiado), octubre de 1991.

<sup>2</sup> A partir de los años setenta, surgieron organizaciones ambientalistas con intereses específicos o generales. Su temporalidad, nivel de organización, métodos de acción y gra-

sos, las reglamentaciones y acciones respondieron a la convicción gubernamental de la gravedad de los problemas y, en otros más, fueron producto de presiones externas.

Se ha avanzado en la creación del marco jurídico, que incluye tanto la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente de 1988, como una serie de leyes específicas (de pesca y forestal, entre otras). Existen ya algunos reglamentos, aunque falta elaborar un buen número de ellos, lo mismo que de normas técnicas. Igualmente, se han creado o fortalecido instituciones encargadas del control ambiental, lo que ha permitido una mejor conservación de algunas especies y la regeneración, parcial o total, de algunos ecosistemas. Pero falta mucho por hacer.<sup>3</sup>

La escasez de recursos financieros estatales ha sido uno de los grandes obstáculos para la aplicación rigurosa de las leyes ecológicas mexicanas. A ella se une la insuficiencia de personal capacitado.<sup>4</sup> Tampoco ha sido fácil coordinar la participación de varias dependencias gubernamentales, que tienen a su cargo labores que caen dentro del ámbito de protección del medio ambiente.

### AVANCES Y REZAGOS

Aunque la carga global sobre el medio ambiente de México, como nación en desarrollo, es tal vez en muchos renglones más reducida que la de los desarrollados, el país inició este decenio con una serie de graves problemas ecológicos, muchos de los cuales comparte con otros países de su mismo nivel de desarrollo. Deforestación,<sup>5</sup>

---

do de compromiso e influencia han sido muy variados. Para algunos estudios sobre estas agrupaciones y sus intentos de unificación, véanse: Gabriel Quadri de la Torre, "Una breve crónica del ecologismo en México"; Juan Manuel Sandoval, "Los nuevos movimientos sociales y el medio ambiente en México", en Martha Scheingert y Luciano d'Andrea, comps., *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México-CERFE, 1991; y Frank Hess et al., *Política ambiental en México: el papel de las organizaciones no gubernamentales. Informe preliminar*, México, Instituto Alemán de Desarrollo, abril de 1990.

<sup>3</sup> US General Accounting Office (GAO), "US-Mexico Trade. Information on Environmental Regulations and Enforcement", reporte al presidente del Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado, mayo de 1991, p. 6.

<sup>4</sup> Existe sólo una institución académica que imparte la carrera de ingeniería ambiental, la cual, en sus 17 años de existencia, ha graduado a 70 profesionales. Hay también ingenieros químicos que se han especializado en medio ambiente, pero éstos aún son marcadamente insuficientes.

<sup>5</sup> Se estima que la tasa de deforestación es de 1.3% (frente a una tasa mundial de

manejo inadecuado de bosques, contaminación de ecosistemas costeros y destrucción de hábitats naturales que amenazan y, en ocasiones, afectan ya a su gran biodiversidad,<sup>6</sup> han sido algunos de los problemas reconocidos como importantes por la academia, las organizaciones ecologistas y el gobierno mexicanos, aunque no se tiene una jerarquización clara de ellos. Particular gravedad parece tener la erosión de los suelos por prácticas inadecuadas de conservación. Tanto las prácticas de cultivo campesinas, como las de la agricultura tecnificada y la extensión de la ganadería han afectado severamente a los suelos. Procesos que eran una alternativa racional cuando se los adoptó, han dado desde hace algunos años signos de viabilidad incierta para el futuro.<sup>7</sup>

A estos graves problemas se suman los producidos por el crecimiento rápido y sin planeación de las ciudades. Es grande el rezago en servicios públicos, antiguo problema de cuyos efectos ambientales negativos se tiene ahora más conciencia. Por añadidura, las poblaciones que crecen más rápidamente en nuestro país se concentran, por lo general, en el altiplano, lo que en parte contribuye a la dificultad para hacer frente a los servicios públicos, sobre todo de agua, que esa veloz urbanización exige.

Han habido, indudablemente, avances importantes en esa provisión de servicios, aunque buena parte del esfuerzo se ha concentrado en las grandes ciudades. Pero en éstas han surgido o se han agravado otros problemas ambientales que también exigen pronta solución. Como bien se sabe, el crecimiento de la industria y los servicios trajo aparejado, entre otras consecuencias, un aumento

---

0.6%), lo que coloca a México en el lugar 23 en el nivel mundial, y 11, en el nivel de Latinoamérica. A partir de 1979, la explotación agrícola, ganadera, forestal y petrolera de Chiapas ha hecho que se pierda 15% de las selvas de esa zona, la más importante del país. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, junio de 1992, p. 41.

<sup>6</sup> Además de poseer una amplia variedad de flora y fauna, México es zona de hibernación para la mitad de todas las especies migratorias del norte del continente, cuya principal amenaza son los cambios del suelo. Hasta ahora, se considera como hábitat natural 40% del territorio del país. Gabriel Quadri de la Torre, "La biodiversidad en México", *Examen*, año III, núm. 36, mayo de 1992.

<sup>7</sup> Este tipo de problemas se estudian en detalle en Enrique Leff, coord., *Medio ambiente y desarrollo en México*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990; MOPU, *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990; y Raúl García Barrios, Luis García Barrios y Elena Álvarez-Buylla, *Lagunas. Deterioro ambiental y tecnológico en el campo semiproletarizado*, México, El Colegio de México, 1991.

de emisiones sin control y un manejo inadecuado de desechos sólidos,<sup>8</sup> incluyendo materiales tóxicos. Gran parte de éstos llegan sin tratar a los ríos, con el deterioro consecuente de importantes cuencas hidrológicas.

La franja fronteriza comparte muchos de estos problemas. Por la importancia que han adquirido en la relación mexicano-estadunidense, vale la pena ahondar en ellos. La gran desigualdad económica entre las dos naciones se constata en el área, a pesar de que las poblaciones fronterizas estadounidenses, con algunas excepciones, son de las más pobres de ese país. En éstas, la cuarta parte de las familias están por debajo de la línea de la pobreza (13 359 dólares anuales, en 1990).<sup>9</sup> Según cifras oficiales, la tasa de desempleo varía entre 8.3% en San Diego y 14% en Brownsville, y en algunas partes parece ser aún más alta.<sup>10</sup> El número de personas que viven en viviendas por debajo de las normas estadounidenses no es pequeño. Se estima que 215 000 residentes de Texas y Nuevo México habitan en "colonias" con servicios de alcantarillado malos o inexistentes.<sup>11</sup> Cuatro de las siete ciudades más pobres de Estados Unidos se encuentran en la frontera entre Texas y México.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> El país sólo tiene capacidad para tratar alrededor de 15% de las aguas residuales municipales e industriales. De los desechos sólidos, 21% no son recogidos y más de la mitad de los que sí lo son van a tiraderos abiertos. Sólo existen tres plantas de tratamiento y diez confinamientos para las 13 000 toneladas de desechos tóxicos que se generan diariamente. Parte de los desechos industriales se depositan en terrenos baldíos. Reyes Luján, *Working within the Legal Framework for Environmental Protection in Mexico. Exporting Environmental Know-How Workshop*, San Francisco, Institute for International Research, 26 de junio de 1991.

<sup>9</sup> El ingreso per cápita de San Diego, una de las poblaciones de la zona más diversificada y próspera, era 6.5 veces mayor que el promedio nacional mexicano y, en conjunto, el lado fronterizo estadounidense tiene el doble del ingreso promedio mexicano. En el nivel nacional, el ingreso per cápita estadounidense es más de once veces superior. Sedue, *Plan integral ambiental fronterizo*, México, Sedue/EPA, 1992, p. 23.

<sup>10</sup> Según otras fuentes, la tasa de desempleo era hace dos años de 24% en Eagle Pass y de 19% en Del Río, Texas. El ingreso per cápita en la primera apenas llegaba a los 5 000 dólares y la mediana del ingreso familiar estaba abajo de los 7 000. Jan Gilbreath Rich, *Planning the Border's Future: The Mexican-US Integrated Border Environmental Plan*, Austin, The University of Texas, LBJ School of Public Affairs, US-Mexican Occasional Paper 1, marzo de 1992, p. 7.

<sup>11</sup> De las "colonias" de Texas, 60% cuenta con suministro de agua corriente, pero menos de 1% tiene drenaje. Las cifras para Nuevo México son de 80 y 7%, respectivamente. Sedue, *op.cit.*, pp. 50 y 51.

<sup>12</sup> Presentación del director del Distrito de Salud del Condado de El Paso, ante el Comité de Medio Ambiente y Obras Públicas, 23 de abril de 1991.

La mayoría de las poblaciones fronterizas estadounidenses han dependido durante muchos decenios y en gran medida del comercio y servicios que venden a México. No obstante, en los últimos diez años su industria ha registrado altas tasas de crecimiento, duplicando el empleo industrial. Una quinta parte de estos establecimientos se dedica a la producción de petróleo y derivados, plásticos y químicos, industrias que producen elevados niveles de contaminación.<sup>13</sup>

Del lado mexicano, es una de las zonas que ha tenido tasas más elevadas de crecimiento económico y de población en los últimos decenios. Esta aceleración del crecimiento en la década anterior se debió en gran medida a la instalación de un buen número de maquiladoras dedicadas sobre todo al área de electrónica y equipo de transporte, y cuya producción se destina a Estados Unidos.<sup>14</sup> La crisis económica de 1982 estimuló la creación de nuevos establecimientos, aunque en años recientes el incremento ha sido más lento, porque muchas empresas estadounidenses han preferido establecerse más al sur del territorio mexicano.<sup>15</sup> Ese crecimiento rápido no ha sido acompañado de la adecuada provisión de servicios; y si hay rezagos del lado estadounidense, son más graves en el lado mexicano. Tampoco se han tomado medidas suficientes para mitigar los efectos negativos de la expansión económica sobre el medio ambiente. Es alta la contaminación del aire en las cuencas atmosféricas que ambos países comparten, y lo mismo sucede con los ríos y, en general, los hábitat.<sup>16</sup>

Los problemas ecológicos de la zona fronteriza han recibido gran publicidad. Sin embargo, es sorprendente la falta de información más o menos precisa sobre cada uno de ellos. No se tienen datos suficientes sobre el volumen, peligrosidad y toxicidad de los contaminantes. Tampoco se han determinado las fuentes, es decir,

<sup>13</sup> Ciento cincuenta establecimientos industriales liberan 32 millones de toneladas de tóxicos. Sedue, *op. cit.*, primera etapa 1992/1994, p. 26.

<sup>14</sup> En 1975 existían 418 maquiladoras que daban empleo a 62 000 personas; estas cifras se elevaron a 514 y 113 000 en 1982, y las estimaciones para 1991 eran de 1 439 y 342 000, respectivamente. Interagency Task Force, *Review of US-Mexico Environmental Issues*, borrador, The Office of USTR, Washington, octubre de 1991, p. 60.

<sup>15</sup> Las estimaciones para 1990 señalan que ya sólo 73% de las maquiladoras se encuentra en la frontera.

<sup>16</sup> Se sabe que muchas maquiladoras vierten sus desechos en los ríos, incluyendo solventes, y ahí van también con frecuencia los desechos municipales. GAO, *op. cit.*, p. 4.

con qué porcentaje contribuyen, respectivamente, las empresas mexicanas y estadounidenses.<sup>17</sup>

Un problema que preocupa sobre todo a los mexicanos es el del manejo de residuos peligrosos de las industrias y, en particular, de las maquiladoras. Tampoco en este caso se cuenta con suficiente información. No existe un registro completo del porcentaje de empresas que cumplen con el requisito previsto por las leyes mexicanas de regresar a territorio estadounidense ese tipo de desechos.<sup>18</sup> Y el problema de estos residuos no se limita a que ilegalmente se quede en nuestro territorio una gran parte de ellos y se les trate de manera inadecuada, o a que la falta de información dificulte el seguimiento del tráfico transfronterizo legal de los mismos; se sabe que en ambos lados de la frontera existen numerosas instalaciones pequeñas generadoras de desechos tóxicos (tintorerías, talleres automotrices y de pintura), que escapan a los controles. A ello se añade el movimiento transfronterizo ilegal de materiales peligrosos, que en la mayor parte de los casos viene de Estados Unidos a México, y la existencia de sitios (tiraderos) en ambos lados de la frontera, donde se encuentran inadecuadamente almacenados residuos tóxicos.<sup>19</sup>

Dentro de su jurisdicción, los gobiernos de los dos países han tomado una serie de medidas para enfrentar la amplia gama de problemas ambientales fronterizos. Y desde hace varios años han procurado, como veremos, cooperar entre ellos para encarar aquellos que son difíciles de resolver unilateralmente.

<sup>17</sup> Se insiste, por ejemplo, en que los vientos llevan la contaminación de México al lado estadounidense, pero no se sabe en qué grado sucede ese fenómeno en sentido inverso. Plan Integral Ambiental, *op. cit.*, pp. 38-40.

<sup>18</sup> Hay datos contradictorios sobre el nivel de cumplimiento de esta disposición. Los ambientalistas afirman que las maquiladoras casi nunca la acatan. Según información de la Sedue, en 1990 sólo 33.5% de las plantas la cumplen. Citado por Roberto Sánchez, "El Tratado de Libre Comercio en América del Norte y el medio ambiente de la frontera norte", en *Frontera Norte*, Tijuana, vol. 3, julio-diciembre de 1991, p. 9.

<sup>19</sup> En el caso estadounidense, la EPA (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos) ha localizado cerca de 450; no se han identificado los del lado mexicano, aunque se habla de la existencia de este tipo de tiraderos. Sedue, *op. cit.*, p. 69.

## LA COOPERACIÓN BILATERAL HASTA EL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA

Gran parte de la colaboración bilateral en materia de medio ambiente se enfocó hacia la resolución de los problemas de la frontera. Para ello, se ampliaron las funciones de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILAS), que hasta los años sesenta se había concentrado en la distribución de las aguas de los ríos cuyas cuencas comparten ambos países. Luego, quedaría a cargo de la CILAS la cuestión de la calidad del líquido que recibían ambas partes.<sup>20</sup> Conforme aumentó el deterioro ambiental de la zona, se amplió esa cooperación.

Un primer esfuerzo por establecer una especie de acuerdo marco para la cooperación se dio en 1978, con la firma de un memorándum de entendimiento por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia de México y la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, según su nombre en inglés).<sup>21</sup> En 1983, los presidentes de ambos países suscribieron el llamado Acuerdo de La Paz, que sentaba las bases para la colaboración en este terreno. Este convenio preveía la conclusión de acuerdos para solucionar problemas específicos.<sup>22</sup> A su amparo, en los siguientes seis años se firmaron cinco acuerdos. Cuatro de ellos respondían a preocupaciones básicamente estadounidenses; el otro, a demandas mexicanas.<sup>23</sup>

Con base en dichos acuerdos, la cooperación se orientó a la tarea de estudiar y reducir la contaminación del agua y del aire, a

<sup>20</sup> En 1979 se hizo cargo de los problemas de contaminación del agua, aunque restringió su actividad a las aguas superficiales.

<sup>21</sup> Ambos organismos se comprometían a cooperar mediante el intercambio de información y personal, y el establecimiento de proyectos paralelos. Preveía, igualmente, acciones conjuntas. Roberto Sánchez Rodríguez, *El medio ambiente como fuente de conflicto en la relación binacional México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, p. 32.

<sup>22</sup> *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza*, 14 de agosto de 1983, 8 pp.

<sup>23</sup> Estos anexos establecieron las bases de la cooperación para enfrentar el problema del drenaje en Tijuana, la contaminación del aire por las fundidoras de cobre en el área conocida como Triángulo Gris, los problemas de contaminación por escape o derrames accidentales de sustancias peligrosas a lo largo de la frontera y monitoreo de la calidad del aire en Ciudad Juárez. Uno más reflejaba la preocupación mexicana por el movimiento transfronterizo de desechos y sustancias peligrosas, que normalmente se daba de norte a sur.

mejorar el manejo de desechos peligrosos y, en general, a hacer cumplir la legislación ambiental. A guisa de ejemplo de las diversas acciones bilaterales, podemos mencionar el tratamiento de aguas residuales de Tijuana en plantas de San Diego, plantas para el tratamiento conjunto de aguas de los dos países en los dos Nogales, monitoreo del aire de Tijuana con apoyo técnico estadounidense y numerosos cursos de adiestramiento a técnicos mexicanos. Se han llevado a cabo, también conjuntamente, visitas a instalaciones industriales mexicanas y estadounidenses, y hace poco se inició un proyecto piloto que incluye encuentros entre representantes de la Seque y la EPA con los de algunas de las mayores filiales de empresas estadounidenses, a fin de establecer compromisos voluntarios y por escrito de acatamiento de las normas ecológicas. Los dos países crearon también un equipo conjunto para coordinar actividades de respuesta a contingencias en la frontera, el cual ha preparado un programa para el caso de derrames, ha llevado a cabo simulacros de emergencias en ciudades, por pares, y promueve el establecimiento de comités locales de acción.

La cooperación bilateral en materia de medio ambiente no quedó reducida a la frontera. Abarcó cuestiones como la protección de distintas especies animales y vegetales diezmadas, el manejo y protección de acervos naturales y la contaminación en las grandes ciudades mexicanas, especialmente en la capital del país. En 1989 se llegó a un acuerdo de cooperación para la protección y mejoramiento del ambiente en esa área metropolitana.<sup>24</sup>

Un año después, el Departamento de Energía y el Instituto Mexicano del Petróleo firmaron un memorándum de entendimiento, a fin de intercambiar información técnica y cooperar en el análisis de la calidad del aire en la ciudad de México y en la búsqueda de estrategias alternativas para el uso de energéticos.

#### LA MOVILIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ECOLOGISTAS ESTADUNIDENSES

Las negociaciones del TLCAN, dijimos, pusieron los reflectores sobre los problemas del medio ambiente mexicano. La gama de

<sup>24</sup> Que incluía medidas como transferencia de tecnología, asistencia técnica y coordinación en el desarrollo de mecanismos de financiamiento.

preocupaciones expresadas por las organizaciones ambientalistas estadounidenses, en relación con el Tratado, fue, desde un principio, muy amplia. Algunas de ellas centraban sus temores en lo que podía suceder en la zona fronteriza; otras expresaban preocupaciones más generales: los posibles efectos perniciosos de un mayor comercio bilateral sobre la salud de sus compatriotas, o el riesgo para sus empresas agrícolas e industriales de la competencia de empresas establecidas en México, sujetas, subrayaban, a controles ambientales menos estrictos y, por lo tanto, con costos de producción más bajos. Alertaban sobre la posible migración de industrias, sobre todo de las llamadas "sucias", hacia el vecino del sur que podría convertirse en un refugio para las empresas contaminantes (*pollution haven*). Les atemorizaba aún más que la competencia de estas empresas pudiera llevar a las compañías residentes en Estados Unidos a presionar en favor de la reducción de las exigencias internas de control ambiental.

Muchas organizaciones ambientalistas también manifestaban temores de que el estímulo al crecimiento de la economía mexicana que creían le daría el TLCAN llevara a un aumento de la contribución de México a la contaminación mundial, así como a una explotación más irracional de sus recursos naturales. Ponían énfasis en la posible elevación de la producción petrolera mexicana, que podría alcanzar niveles de sobreexplotación. Les preocupaba, a su vez, que una mayor oferta de petróleo desalentara tanto el mantenimiento de políticas estadounidenses de conservación de este energético como la búsqueda de fuentes alternativas de energía.<sup>25</sup>

Las sugerencias de solución que hacían las organizaciones ecologistas estadounidenses variaban. Algunas eran moderadas; otras, no. Unas pocas tomaban en cuenta la diferencia en el nivel de desarrollo económico de México y la posibilidad de que sus prioridades en materia de medio ambiente fueran distintas; la mayoría, no. En un principio, muchas se manifestaron por la armonización de políticas, que no parecía significar otra cosa que la adopción por parte de México de estándares idénticos a los estadounidenses.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Véase una buena síntesis de los argumentos utilizados en Mary R. Kelly, Dick Kamp, Michael Gregory y Jan Rich, "US-Mexico Free Trade Negotiations and the Environment. Exploring the Issues", *The Columbian Journal of World Business*, verano de 1991.

<sup>26</sup> No faltó quien señalara con candidez que un TLCAN exitoso tendría que tomar en cuenta la cuestión de los estándares y que, como "políticamente no sería posible que Estados Unidos negociara sus estándares a la baja[...] El mejor resultado, entonces, tanto para

Pero, al ligarse las cuestiones ambientales del TLCAN con las negociaciones del GATT, ese concepto prácticamente desapareció. La armonización, vista ya desde una perspectiva mundial, les provocó dudas. Esto no quiere decir que estuvieran dispuestas a aceptar que un México miembro de un tratado de libre comercio mantuviera estándares ambientales más bajos que los propios, pero preferían no usar ya el término de armonización.<sup>27</sup> Otros apuntaban sugerencias más globales y poco precisas sobre el tipo de desarrollo que México debía seguir.<sup>28</sup>

La mayoría de esas organizaciones ponían en duda que las dependencias encargadas del control ecológico en México fueran las más idóneas. Subrayaban que carecían de recursos técnicos y financiamiento suficientes. Y si en un primer momento hablaban de leyes ambientales mexicanas demasiado laxas, después admitieron que eran aceptables, pero resaltaron que faltaba rigor en su aplicación.<sup>29</sup>

De ahí que para garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales en México, demandaran frecuentemente incluir en el TLCAN el derecho de aplicar impuestos compensatorios y reglas *antidumping* a aquellos productos que derivaran su ventaja comparativa de procesos sucios de producción.<sup>30</sup>

También se encontraba entre sus demandas una mayor participación de los ciudadanos mexicanos en la elaboración de las leyes

---

los consumidores como para ambos lados de la frontera era elevar los estándares de cada lado al nivel más alto existente". Udi Helman y Ben Tonra, "Free Trade and Environment", CSIS Policy Papers on the Americas, Washington, Center for Strategic & International Studies, vol. II, reporte 8, 23 de mayo de 1991, p. 9.

<sup>27</sup> Los estadounidenses están convencidos de que sus estándares son más altos que los de otros países desarrollados y de que ellos están dispuestos a elevarlos más rápidamente que los demás. Según sus cifras, Estados Unidos ha gastado en los últimos años una proporción mayor del PIB en protección al medio ambiente (2%) que prácticamente todos los países de Europa occidental, con la probable excepción de Alemania. De seguirse las tendencias, esta cifra se elevará a 2.8 para el año 2000. EPA, *Environmental Investments: The Cost of a Clean Environment*, EPA-230-12-90-084, diciembre de 1990, pp. 4-7. Pero existe información que no avala enteramente esa visión. En algunos terrenos Estados Unidos va adelante y, en otros, el país va a la zaga.

<sup>28</sup> Entre ellas estaba la de incluir compromisos bilaterales para promover el establecimiento en México de empresas de menor escala, "menos intensivas en recursos". Kelly *et al.*, *op.cit.*, p. 45.

<sup>29</sup> El mismo gobierno estadounidense reconoce la similitud de legislaciones, aunque señala que la mexicana es menos específica. También advierte que ésta no incorpora tres cuestiones: limpieza de los confinamientos de residuos tóxicos abandonados, restricciones a la disposición de materiales tóxicos en tierras y regulaciones sobre tanques de almacenamiento bajo tierra.

<sup>30</sup> Propuesta no bien recibida por instituciones multilaterales, que preferían las políticas ecológicas a las medidas comerciales para resolver estos problemas.

ambientales de México y en la vigilancia de su cumplimiento. Algunas organizaciones veían en esta participación una buena forma de garantizar que la legislación se aplicara efectivamente. Para otras, esto no era suficiente. Al parecer, consideraban que sólo sus tribunales podían constituir una garantía adecuada de cumplimiento. Así, entre las sugerencias más extremas encontramos la de que los ciudadanos estadounidenses pudieran acudir a sus tribunales cuando consideraran que empresas multinacionales violaban los estándares de procesos de producción estadounidenses con sus actividades en México.

Casi todas las organizaciones y grupos ambientalistas ponían énfasis en que el Tratado debía incluir mecanismos específicos de cooperación bilateral para mantener políticas de desarrollo auto-sustentable. Y, por principio de cuentas, exigían que se formaran grupos de especialistas y activistas ambientales, como asesores en las negociaciones del TLCAN. Un poco más tarde se presentó la propuesta de creación de una organización ambiental trilateral, con facultades de consulta, regulación o vigilancia de la aplicación de las leyes ambientales.

Los dos gobiernos habían querido anticiparse a las demandas de estas organizaciones para evitar su movilización, cuyos primeros signos se podían observar ya desde la segunda mitad de 1990. Se pensó que aquéllas se centrarían en los problemas ecológicos de la frontera. Consecuentemente, en el mes de noviembre, durante su entrevista en Monterrey, los presidentes Salinas y Bush se comprometieron a preparar un Plan Ambiental Fronterizo. Cuatro grupos bilaterales comenzaron a trabajar en el mismo.

Pero, como hemos visto, las preocupaciones de aquellas organizaciones fueron más variadas de lo que se esperaba. Además, la información que recibieron en esos meses sobre los acuerdos que se negociaban paralelamente en la Ronda Uruguay agudizaron sus temores. Eso impulsó el fuerte activismo de esas organizaciones dentro de la coalición opositora al TLCAN, en la que desempeñaron también un papel muy importante los sindicatos. Como nos describe Frederick Mayer, en su capítulo incluido en el presente volumen, la actividad de la coalición opositora giró, en la primera parte de 1991, en torno a la autorización para la ampliación de la "vía rápida" (*fast track*).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> En dicho capítulo se analiza el proceso de autorización de la "vía rápida", con énfasis en la estrategia del Ejecutivo estadounidense.

El Ejecutivo estadounidense procuró, con éxito, dividir a esa coalición y fomentar la actividad de los defensores potenciales del TLCAN. Hábilmente aprovechó, entre otras diferencias, la división de las organizaciones ecologistas en cuanto al tema del libre comercio. Las que se oponían a éste subrayaban que lleva a una armonización de estándares ambientales, a fin de evitar reales o temidas barreras no arancelarias, y que esa armonización usualmente se da hacia el denominador común más bajo.<sup>32</sup> Los que salieron en su defensa sostenían que un régimen de libre comercio favorece el desarrollo económico, que si se liga con políticas de crecimiento sustentable puede fortalecer la protección ambiental.<sup>33</sup>

El Plan de Acción que el gobierno de Bush anunció el 1 de mayo, contribuyó decisivamente a la desarticulación de la oposición.<sup>34</sup> En él se estableció el compromiso de tomar en cuenta las preocupaciones ambientales y laborales. Bush ofreció que los dos gobiernos revisarían de manera profunda sus leyes ambientales para ver si necesitaban ser mejoradas. También prometió no debilitar las leyes ecológicas estadounidenses, así como que Estados Unidos retendría su derecho a limitar importaciones de productos que contuvieran sustancias dañinas para la salud.<sup>35</sup>

Todavía para esas fechas, ambos gobiernos (y luego el canadiense) manifestaron que sólo los temas que tenían una relación directa con el comercio debían incluirse en el TLCAN. El gobierno mexicano dio a entender que estaba de acuerdo en incorporar al

<sup>32</sup> Estimulaba su temor la experiencia del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Canadá, que al parecer tiene la obligación de reducir sus estándares de control de uso de pesticidas. Eric Christensen, "Pesticide Regulation and International Trade", *Environment*, vol. 32, núm. 9, p. 3.

<sup>33</sup> Inclusive señalan que no sólo el comercio, sino la integración económica, facilita enfrentar bilateralmente efectos transfronterizos. Helman y Tonra, *op. cit.*, pp. 1 y 5. También algunos grupos ecologistas mexicanos sostuvieron esta posición, como por ejemplo, Homero Aridjis, dirigente del Grupo de los Cien, quien en su testimonio ante el Congreso estadounidense defendió la inclusión en el TLCAN del compromiso de desarrollo sustentable.

<sup>34</sup> Ofrecimiento hecho semanas antes en respuesta a cartas de los congresistas Dan Rostenkowsky y Lloyd Bentsen, quienes le expresaban su preocupación por este asunto.

<sup>35</sup> *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 satisficieran las regulaciones estadounidenses en materia sanitaria y de seguridad, y el derecho de imponer estándares estrictos en pesticidas, conservación de energía y desechos tóxicos y, en general, de salud y seguridad. Igualmente, preservaría sus derechos, consistentes con el derecho internacional a limitar el comercio de productos controlados por tratados de los que Estados Unidos es parte. "Executive Summary", adjunto a las cartas de Bush a Gephardt y Rostenkowsky, 1 de mayo de 1991.

Tratado los aspectos ambientales relacionados con estándares de productos; el estadounidense parecía dispuesto a incluir algunos estándares de procesos. Ambos coincidían en que otros asuntos relacionados con la ecología debían ser tratados en negociaciones e instrumentos paralelos.

El intenso trabajo de convencimiento de los representantes de las organizaciones más moderadas tuvo efecto. Cuatro de las más importantes, la National Wildlife Federation, la National Audubon Society, la Environmental Defense Fund y la National Resources Defense Council, manifestaron que el plan propuesto las satisfacía y que apoyarían las negociaciones.<sup>36</sup>

La acción del gobierno de Bush para dividir a la coalición opositora estuvo en todo momento apoyada por el gobierno mexicano, el cual procuró, por su cuenta, ganar la confianza de las organizaciones ambientalistas. Su estrategia se centró en la demostración de su compromiso ecológico y en una especie de "anticipación" y respuesta rápida a sus preocupaciones y demandas.<sup>37</sup> Sabía que una política de este tipo sería también bienvenida en México, donde la preocupación por el medio ambiente crecía, sobre todo al alcanzar niveles muy altos la contaminación en la capital del país, donde grupos ecologistas actuaban ya más activamente y con mejor organización. Las autoridades mexicanas dieron gran publicidad, tanto en México como en Estados Unidos, a su política ambiental y a las medidas concretas que fueron tomando.<sup>38</sup> Esta campaña se dirigió, en la nación vecina, al Congreso, a las organizaciones ecologistas, a los despachos de consultorías, a los periodistas, etcétera.

El presidente Salinas subrayó con frecuencia que los esfuerzos en materia ambiental debían ser mundiales.<sup>39</sup> Gobiernos y pueblos compartían la responsabilidad de preservar un medio ambiente

<sup>36</sup> Casi todas habían estado muy en contra, todavía a fines de marzo. *New York Times*, 31 de marzo de 1991.

<sup>37</sup> Sólo en dos o tres ocasiones el subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, aludió a que México no cuenta con los recursos de un país desarrollado para mantener los más altos niveles de protección ambiental. Por ejemplo, en su presentación ante el Congreso estadounidense, del 21 de marzo de 1991.

<sup>38</sup> 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 comunicados, de manera sistemática.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo el folleto Sedue, *Mexico. Towards a Better Environment*, México, Subsecretaría de Ecología, s.f.

sano para las generaciones presentes y futuras. Planteó la necesidad de elaborar un régimen internacional que debía tomar en cuenta la necesidad del respeto a la soberanía de las naciones y considerar el desigual nivel de desarrollo de los países, a fin de mantener un sentido de justicia. Mencionó que los países que más contribuían a la contaminación debían colaborar más a la solución de este problema, y que era necesaria la cooperación de las naciones con mayores recursos económicos y tecnologías más avanzadas si se pretendía que la ecología se convirtiera en el núcleo de la política de desarrollo. De esta manera discreta, sin buscar el enfrentamiento, el presidente mexicano utilizó un argumento expresado con mayor vehemencia por gobiernos de otros países en desarrollo sujetos a presiones de este tipo: los países desarrollados han sido y algunos siguen siendo grandes depredadores del medio ambiente, y sus patrones de consumo afectan a éste muy negativamente. No se hicieron alusiones públicas a que México estaba muy lejos de constituir una carga para el medio ambiente similar a la de Estados Unidos, sobre todo en el terreno de utilización per cápita de energéticos y en general de su contribución a la contaminación mundial.<sup>40</sup> Tampoco se habló de que México no se encuentra entre las 25 naciones con volúmenes más altos de exportación de productos llamados "sucios".<sup>41</sup>

Así, el gobierno mexicano prefirió subrayar la aceptación de la responsabilidad mexicana en la protección ecológica y su decisión de no permitir que México se convierta en refugio de contaminadores. Respecto a su política global, se resaltaron las fuertes inversiones destinadas a combatir la contaminación de la ciudad de México<sup>42</sup> y de la zona fronteriza, la restructuración de las instala-

<sup>40</sup> La población de Estados Unidos representa 6% de la mundial y consume la cuarta parte de la energía. Stephen Shrybman, "El TLCAN: un suicidio ecológico", *El Cotidiano*, núm. 43, septiembre-octubre de 1991, p. 71.

<sup>41</sup> Esta lista está encabezada por los países desarrollados, y en ella se encuentran algunas naciones de industrialización reciente, e incluso dos o tres latinoamericanas. Patrick Low, ed., *International Trade and Environment*, World Bank Discussion Papers 159, Washington, D.C., The World Bank, 1992, p. 95.

<sup>42</sup> En febrero de 1991 se anunció que la inversión que originalmente se había planeado en 2 500 millones de dólares, se elevaría a 3 300, de los cuales cerca de 40% sería financiado por el Eximbank y Japón. Este programa pondría énfasis en la introducción de gasolina oxigenada y sin plomo, el uso de gas en las plantas termoeléctricas, la restructuración del sistema de transporte y la modificación de procesos en las 300 empresas más contaminantes.

ciones de Pemex<sup>43</sup> y la legislación ecológica mexicana, que continuó ajustándose gradualmente a las normas internacionales.<sup>44</sup>

De acuerdo con esa estrategia, el 14 de marzo de 1991 Salinas declaró que aunque México deseara estimular la inversión y la creación de empleos en el país, en ninguna circunstancia aceptaría inversiones que Estados Unidos o Canadá hubieran rechazado por ser dañinas para el medio ambiente. Poco después se anunció el cierre de la Refinería Azcapotzalco,<sup>45</sup> al tiempo que se destacó el alto costo que ello tendría en términos de reducción sustantiva de empleos y de capacidad de refinación.<sup>46</sup> A esto siguió la intensificación de clausuras temporales de fábricas contaminantes.<sup>47</sup>

Igualmente, se dio publicidad a la acción de México en el nivel multilateral, a la par que aumentaba la cooperación bilateral con Estados Unidos, tanto en naturaleza como en extensión. Se buscó, dentro de lo posible, coordinar esfuerzos, incluyendo la información coordinada en seminarios y audiencias en el Congreso estadounidense sobre las medidas y acciones conjuntas que se llevaban a cabo, principalmente en la zona fronteriza, y viajes frecuentes de altos funcionarios al país vecino. La cooperación con Canadá empezó a ser más sistemática.<sup>48</sup>

Pero ni esta campaña ni la aprobación de la "vía rápida" detuvieron 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;

<sup>43</sup> La inversión de Pemex con fines ecológicos, se dijo, alcanzaba los 2 100 millones de dólares.

<sup>44</sup> Especial publicidad se dio a las leyes y medidas concretas para la conservación de algunas especies: delfines, tortugas, ballenas, etc. Igualmente se subrayó la existencia de áreas protegidas y parques nacionales.

<sup>45</sup> *New York Times*, p. D1; *Washington Post*, p. 1D; *Los Angeles Times*, p. D3; 19 de marzo de 1991.

<sup>46</sup> Representaba 8% de la capacidad de destilación de Pemex y proveía 40% de la gasolina consumida en el área metropolitana. A la vez, producía 224 toneladas diarias de contaminantes. También se cerraron 24 instalaciones industriales militares en la capital. Reyes Luján, 21 de marzo de 1991.

<sup>47</sup> En 1990 se habían clausurado 58 empresas en el área metropolitana de la ciudad de México. Entre el 4 y el 18 de abril se cerraron temporalmente 156: 91 en esa área y otras 65 en el resto del país. Entre ellas estaban algunas firmas multinacionales, paraestatales y empresas nacionales de distintos tamaños. Comunicado de prensa 8/92, Embajada de México en Washington, 24 de abril de 1991.

<sup>48</sup> Se habló de 52 proyectos conjuntos para programas de conservación de áreas naturales protegidas y para la prevención del fuego en selvas tropicales, los cuales costarían 672 000 dólares.

otras, para que en él se incluyeran diversas garantías respecto a la protección del medio ambiente en América del Norte.

De acuerdo con el compromiso de Bush, de principios de mayo, representantes importantes de las organizaciones ambientalistas gradualmente se incorporaron como miembros de distintos comités de consulta del sector privado de la Oficina de la Representante Comercial de Estados Unidos (USTR).<sup>49</sup> Desde ahí, procuraron presionar para que el Tratado recogiera sus preocupaciones y sugerencias de solución.

Las demandas de las organizaciones ecologistas moderadas, que apoyaban la firma del TLCAN bajo ciertas condiciones ambientales, eran ya, para entonces, básicamente cuatro. La primera, que el Tratado no debía debilitar ni hacer menos rigurosos los estándares ambientales estadounidenses, incluyendo el de aquellos estados de la unión o localidades que los hubieran establecido en un nivel más alto; se debería garantizar que estos estándares pudieran ser más rigurosos en el futuro, sin que pudiera reclamarse que constituían una barrera al comercio. Una segunda demanda era que debía evitarse que México se convirtiera en un refugio de compañías contaminantes. Era urgente impedir que la existencia de controles ambientales más bajos o su aplicación más laxa se tradujera en un incentivo para que empresas estadounidenses se trasladaran a México a fin de evadir los controles de la EPA o las leyes locales, con la consecuente pérdida de empleos. Una tercera preocupación, para la que demandaban solución, giraba en torno a la forma en que México podía hacerse de recursos suficientes para lograr una aplicación más eficaz de sus leyes ambientales. Proponían la adopción del principio de "el que contamina, paga". Una cuarta demanda era la provisión de sanciones o vinculaciones de algún tipo para asegurar que México y las compañías estadounidenses cumplieran sus compromisos de protección ambiental.

Entre las propuestas que se discutieron durante varios meses estaba la introducción de incentivos fiscales para las empresas que

<sup>49</sup> Peter Berle, presidente de la Audobon Society, se incorporó al Agricultural Policy Advisory Committee. John Adams, director ejecutivo del Natural Resource Defense Council, al Services Policy Advisory Committee; James M. Strock, secretario de Protección Ambiental del estado de California, al Intergovernmental Policy Advisory Committee. John Sawhill, de la Nature Conservancy, al Industrial Policy Advisory Committee. De especial importancia fue el nombramiento de Jay Fair, presidente de la National Wildlife Federation, al USTR Investment Policy Advisory Committee.

invirtieran rápidamente en entrenamiento y equipo de control ambiental, y la modificación de los permisos otorgados por la Sedue. Otra propuesta en la que se insistía mucho era la de un impuesto “verde” a la inversión extranjera, que algunos veían problemático porque podría provocar reclamos de discriminación.<sup>50</sup> Igualmente, se mencionaba la apertura al público de la información de las empresas sobre plantas, productos y riesgos.

Los opositores más recalcitrantes al TLCAN también buscaron mantener la presión. Convencidos del peligro que, en su opinión, significan los acuerdos de libre comercio, usaron cuanto medio de publicidad tuvieron a su alcance para alertar a la población. Y aunque gran parte de su activismo se concentró en el Tratado, algunas organizaciones acudieron con demandas específicas relacionadas con la conservación del delfín y de la tortuga, a una instancia que les había resultado muy exitosa: sus tribunales.<sup>51</sup>

Aprobada ya la extensión de la “vía rápida”, y con las negociaciones del TLCAN en marcha, el gobierno mexicano hizo grandes esfuerzos para que el tema del medio ambiente quedara, en lo posible, fuera del Tratado, y que a la vez no se convirtiera en una barrera infranqueable a su aprobación. Su estrategia siguió teniendo dos vertientes principales. Una, la modificación de la legislación y procedimientos internos para acercar al país, dentro de lo posible, a los niveles internacionales y, con ello, a los estadounidenses. Otra, la cooperación bilateral, tanto para llevar adelante la adecuación legislativa como para avanzar en medidas concretas que probaran su compromiso ecológico. Una tercera vertiente, menos socorrida, fue el recurso a los organismos multilaterales. El gobierno acudió a algunas de estas instituciones en busca de financiamiento para sus programas. Luego, como veremos, presentó ante el GATT una querrela comercial relacionada con cuestiones del medio ambiente. También participó en otros foros multilaterales para expresar la urgencia de un régimen ecológico internacional y contribuir al avance en su creación.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992, pp. 134-143.

<sup>51</sup> Ahí presentaron demandas relacionadas con la preservación de algunas especies, como el delfín y la tortuga, las cuales veremos más adelante.

## LA ACCIÓN UNILATERAL MEXICANA

A la par que se ampliaba y ajustaba el marco jurídico interno, el gobierno mexicano procuró mayor rigor en su aplicación. Para ello, autorizó un considerable aumento de los fondos destinados a la preservación del medio ambiente. El presupuesto, que se había duplicado entre 1988 y 1991, se cuadruplicó para 1992.<sup>52</sup> En conjunto, en los primeros tres años del gobierno salinista el presupuesto de la Subsecretaría de Ecología aumentó a una tasa anual promedio de 115.2%, en términos nominales, muy por arriba de la tasa de inflación.<sup>53</sup>

Asimismo, cada dependencia federal, así como las industrias estatales, incorporaron a sus presupuestos un renglón para programas de protección ambiental. Sin considerar los fondos dedicados a este propósito en la ciudad de México, aquéllas tenían, a fines de 1991, un presupuesto total cercano a los 1 100 millones de dólares para asuntos ecológicos. En 1992, ya se hablaba de asignar fondos por 1 500 millones de dólares, es decir, cerca de 0.7% del PIB.<sup>54</sup> Estos fondos, que en buena medida habrán de provenir de recursos fiscales, sumados al gasto en la materia del sector privado, se acercan a 1% del PIB nacional, y dicho porcentaje representa la mitad del que destinan los estadounidenses, aunque es muchísimo menor en términos absolutos.

Las visitas de inspección siguieron aumentando y lo mismo sucedió con los cierres temporales de empresas contaminantes. De enero a agosto de 1991, se hicieron 1 144 inspecciones y se cerraron 706 empresas, entre ellas, 56 maquiladoras.<sup>55</sup> La Sedue contrató 100 inspectores adicionales, 50 de ellos para la frontera. Se han dado pasos para la transferencia de algunas de las responsabilidades de control ambiental a los estados y municipios.

<sup>52</sup> Presupuesto fiscal para la Subsecretaría de Ecología, entre los años 1988 y 1992: 4.2, 6.6, 11.7, 10.6 y 49.0 millones de dólares. Créditos externos: en 1991, 18.1; en 1992, 24.4; y otros créditos: 9.8 y 4.8 millones de dólares; Reyes Luján, 14 de noviembre de 1991.

<sup>53</sup> En dólares, el aumento fue de 98%. *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Entre 1983 y 1987 se realizaron 4 700 visitas a industrias y se cerraron 180. En 1990 y 1991, se hicieron 5 405, con 1 000 cierres temporales. A fin de poder reabrirlos, los empresarios deben presentar un programa de obras para resolver el problema y entregar una fianza que garantice el cumplimiento de su compromiso. Las sanciones penales no son recurso frecuente. Reyes Luján, Conferencia en el Instituto Las Américas, La Jolla, California, 22 de noviembre de 1991, mimeografiado.

Hasta muy avanzado 1991, la política ambiental del gobierno mexicano siguió descansando en el procedimiento de orden y control. Pero las autoridades de la Sedue comenzaron a señalar que, por limitaciones presupuestales, esa estrategia estaba llegando a sus límites y que la tarea de manejo ambiental no podía depender sólo de fondos públicos.

Desde octubre de ese año comenzó a estudiarse la reestructuración de las instituciones gubernamentales relacionadas con el medio ambiente, a fin de buscar el desarrollo sustentable, bajo el principio de "el que contamina, paga". Con el argumento de que una estrategia de este tipo requiere de una mayor capacidad de monitoreo, tanto para identificar fuentes de contaminación como para medir rápidamente la emisión de contaminantes, y que los recursos fiscales son limitados, las autoridades mexicanas hablaron de la necesidad de recurrir al apoyo del sector privado. En el mediano plazo habría que transferir a éste labores de consultoría, evaluación, auditoría e inspecciones.

Conforme aumentaron los requerimientos de evaluaciones de impacto ambiental y de riesgo, la Sedue empezó a dejar en manos de particulares, grupos u organizaciones, algunas labores administrativas y de seguimiento, y se inició la evaluación de la figura de auditoría ecológica. De acuerdo con ella, grupos o individuos habrán de ejercer la función de evaluación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones, tanto en lo que se refiere a conservación y protección de recursos naturales como a la prevención y control de la contaminación. Se resalta que estos auditores no reemplazarán a la autoridad ecológica, sino que simplemente complementarán su función.<sup>56</sup> El gobierno quedará a cargo de la vigilancia y recibirá los impuestos correspondientes.

A la idea de que el que contamina o usa recursos naturales con un beneficio económico explícito, paga, se suma la de que el que protege, conserva o restaura ecosistemas, cobra. Esto es, se invita al sector privado a invertir recursos en los proyectos de ordenamiento ecológico para proteger, conservar o restaurar ecosistemas

<sup>56</sup> Los auditores serán registrados por la Sedue y sus reportes serán considerados válidos. Podrán realizar servicios de auditoría a empresas para conocer su generación de contaminantes. El costo de los mismos lo cubre la industria o el establecimiento de servicios. Reyes Luján, "Economic Development and Environmental Legislation in Mexico", ponencia presentada en la Conference of the United States-Mexico Border Attorneys General, San Antonio, 15 de noviembre de 1991, mimeografiado.

regionales alrededor de sus actividades productivas, en proporción a la magnitud del uso de los recursos naturales.<sup>57</sup>

La discusión interna de estas nuevas líneas de acción la siguió la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que en mayo de 1992 sustituyó a la Sedue.<sup>58</sup> Ese mismo mes, el director del recién creado Instituto Nacional de Ecología insistió ante miembros de la Cámara de Diputados en que el modelo basado en un ejército de inspectores había mostrado su desgaste e inutilidad y era necesario cambiarlo por otros regidos por las leyes del mercado. Era urgente diseñar incentivos para que los propios mercados propiciaran la solución a los problemas ecológicos.

Ante estos llamados, el sector privado comenzó a mostrar cierto interés, al participar en la construcción y extensión de la red de carreteras y considerar su participación en el financiamiento y operación de plantas de tratamiento de desechos sólidos y de aguas. Más recientemente, se anunció la firma de contratos con empresas privadas canadienses, estadounidenses y una mexicana, para la elaboración de algunas normas técnicas.

### LA ACCIÓN BILATERAL

Ambos gobiernos confiaban en que uno de los instrumentos paralelos al TLCAN que podía contribuir decisivamente a calmar a las organizaciones ecologistas moderadas fuera el Plan Ambiental de la frontera. De ahí que en 1991 su elaboración concentrara gran parte del esfuerzo bilateral.

La combinación de los crecientes problemas ambientales en la zona fronteriza mexicana con los existentes en una región estadounidense, que no mantiene precisamente los más altos estándares de ese país, ni en nivel de vida ni en infraestructura, explica la gran preocupación de los grupos ambientalistas de los estados fronterizos estadounidenses. Por supuesto que los problemas mexicanos

<sup>57</sup> Esta modalidad se seguirá, al parecer, para financiar programas específicos de ordenamiento ecológico en la región costera de Cancún-Tulum, el corredor turístico de Los Cabos y la región de la laguna de Nichupté, entre otros. Reyes Luján, conferencia citada, 15 de noviembre de 1991.

<sup>58</sup> Dentro de ella se crearon el Instituto de Ecología, con funciones de normatividad y, junto a él, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, con funciones de control, vigilancia y sanción. Desaparece, en cambio, la Subsecretaría de Ecología. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992, pp. 53 y ss.

atizan los temores, pero también se encuentra subyacente la preocupación por los propios. Algunos indicios parecen mostrar que esos grupos vieron en las negociaciones del TLCAN una buena oportunidad para ejercer presión no sólo sobre el gobierno mexicano, sino también sobre el estadounidense, a fin de que aumentara la inversión en infraestructura en la zona.

Así, los grupos ambientalistas de la frontera estadounidense fueron de los primeros en movilizarse, procurando conseguir tanto el apoyo de las organizaciones nacionales como de sus colegas del otro lado de la frontera. Subrayaron la existencia de problemas de contaminación de todo tipo en la zona fronteriza mexicana, que repercutían no sólo en el área estadounidense contigua, sino que en ocasiones llegaban mucho más allá.<sup>59</sup>

Alertaron contra la posible elevación de la tasa de crecimiento económico de la zona fronteriza mexicana con la introducción del TLCAN, que a su juicio no sólo agudizaría los problemas de contaminación sino que implicaría un aumento excesivo de la presión sobre los recursos ya de por sí escasos del área, como el agua o la infraestructura. También subrayaron el posible aumento de la amenaza sobre el hábitat de especies en peligro de extinción. Prestaban atención, asimismo, a las playas y litorales tanto de Baja California como del Golfo de México, hábitat de gran variedad de peces y tortugas marinas.<sup>60</sup> Para fortalecer sus argumentos, a veces utilizaban las preocupaciones de ecólogos o grupos ambientalistas mexicanos. En muchas ocasiones, organizaciones y grupos de ambos lados de la frontera coincidieron en diagnósticos y soluciones. En otras, se percibieron diferencias importantes. Por ejemplo, algunos ecologistas mexicanos fueron reticentes a apoyar la propuesta de sus colegas del país vecino para que los ciudadanos de ambos países pudieran acudir a tribunales estadounidenses a fin de demandar a compañías estadounidenses que violaran las leyes ambientales de México.<sup>61</sup> En cambio, a algunos sí les atraía la idea de incluir en el TLCAN cláusulas sobre protección del medio ambiente.

<sup>59</sup> Particular temor les producía el uso de pesticidas ya prohibidos en Estados Unidos, en las regiones agrícolas vecinas a la zona fronteriza, así como la presencia de solventes y otros materiales tóxicos en las aguas de los ríos.

<sup>60</sup> Señalaban la urgencia de establecer corredores biológicos (zonas de tránsito) entre los dos países. Véase, por ejemplo, *Journal of Commerce*, 14 de marzo de 1991, p. 5A.

<sup>61</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Francisco Lara, de Sonora, en *Newsweek*, 10 de agosto de 1992.

Para entonces, los grupos de trabajo, creados a fines de 1990 por decisión presidencial, continuaban la elaboración del plan fronterizo. Pero si no disponían de información adecuada sobre los problemas existentes, era aún más difícil que ellos o el gobierno estadounidense pudieran responder de inmediato a las preguntas de las organizaciones ecologistas sobre los posibles efectos del TLCAN en el medio ambiente de esa zona. Gobiernos y académicos se aprestaron a hacer proyecciones. Algunas de éstas daban indicios más o menos claros de que ciertos temores de los ambientalistas eran exagerados. Por ejemplo, no parecen ser altas las probabilidades de una migración masiva de industrias sucias a México y, en particular, a la zona fronteriza. Más difícil es estimar los posibles efectos del TLCAN sobre el comportamiento de la economía mexicana y sus impactos en el ambiente.

Respecto al primero de los problemas, los estudios disponibles indican que no se ha dado un desplazamiento importante de empresas con el propósito de liberarse de controles ambientales, ni entre países ni entre estados dentro de Estados Unidos, donde esos controles no son homogéneos, sino que manifiestan un buen grado de variación.<sup>62</sup> Para reforzar el argumento, se afirma que no existen cuatro condiciones que parecen ser necesarias para un traslado masivo de ese tipo. En primer lugar, los costos de control ambiental no son lo suficientemente elevados como para constituir un estímulo; representan una proporción pequeña de los costos de la mayoría de las industrias, ya que en promedio son 1.1% del valor agregado de todas las industrias; y en 86% de ellas representan 2% o menos. En segundo lugar, las barreras arancelarias existentes no son significativas; la mayoría de las industrias con costos de control ambiental alto tienen aranceles bajos. Sólo 11% de los 442 sectores industriales tienen tanto costos de control de contaminación altos como elevado nivel de protección, y estas industrias son de capital intensivo, característica que eleva notablemente los costos de cierre y reubicación o de agregación de nueva capacidad instalada. Dichos costos de traslado son más altos que los que

<sup>62</sup> El único caso bien documentado se refiere al desplazamiento de 1 a 3% de las empresas de muebles de California a México, entre 1988 y 1990. Otras fábricas se trasladaron a Georgia, Michigan y al norte de California. Testimonio del controlador general asistente de la General Accounting Office, ante el Subcomité de Comercio, Protección del Consumidor y Competitividad de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 8 de mayo de 1991.

implica el cumplimiento de las leyes ambientales.<sup>63</sup> También se advertía la tendencia al cierre gradual de la brecha entre los requerimientos ambientales de Estados Unidos y México, sobre todo en el caso de las grandes empresas, por lo que cualquier posible ventaja sería temporal.

Algunos ecólogos mexicanos expresaban temores un poco distintos en relación con el desplazamiento de las industrias. No creían en un traslado masivo de industria sucia, ni que las empresas que se cambiaran a México lo hicieran con el fin explícito de adoptar un doble estándar de producción. Pero sí les preocupaba el hecho de que en el mediano plazo no se ajustaran a los controles ambientales, no tanto por los costos sino por la inadecuada capacitación de los trabajadores, o por falta de vigilancia. Advertían sobre la posibilidad de que las nuevas industrias, sucias o no, que se instalaran en México, pudieran provocar mayores problemas en el interior del país que en la propia frontera, por varias razones. En esta última zona, alegaban, hay una mayor vigilancia sobre las empresas porque se tiene más experiencia en cuanto a los riesgos que implican y, además, existe una atención binacional porque los efectos son por lo general transfronterizos.<sup>64</sup>

En este terreno de posibles efectos del TLCAN sobre el crecimiento económico de la frontera y de México en su conjunto y su impacto en el medio ambiente, el gobierno estadounidense trabajó con algunos posibles escenarios.<sup>65</sup> Uno, que el Tratado estimule, en el corto plazo, el crecimiento de la frontera.<sup>66</sup> Las empresas querrían aprovechar la mano de obra barata así como leyes de medio ambiente más laxas. Se establecerían en la frontera para minimizar los riesgos y maximizar el uso de transporte y de servicios de apoyo. En un segundo escenario, se considera la posibilidad de que el TLCAN desaliente en unos cuantos años el establecimiento de nuevas empresas en esa zona, y que las nuevas inversiones se dirijan hacia el sur. La escasez de recursos importantes, incluyendo el

<sup>63</sup> Interagency Task Force, *op. cit.*, pp. 7 y 8. Este tipo de argumentos ha sido corroborado por varios estudios recientes, entre ellos algunos del Banco Mundial. Véase Low, *op. cit.*

<sup>64</sup> Véase, Sánchez, "El Tratado...", pp. 14 y ss.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, Interagency Task Force, *op. cit.*

<sup>66</sup> El rango de crecimiento potencial es, sin embargo, muy amplio. Se habla de una tasa de crecimiento económico en la zona fronteriza, sin TLCAN, que podría variar entre 5 y 15% anual en los próximos diez años. En condiciones de funcionamiento del TLCAN, estas cifras se estiman entre 6 y 17 por ciento.

agua, la gran movilidad de la mano de obra y su costo relativamente más alto en la frontera se contarían entre los factores de desaliento de nuevas inversiones.<sup>67</sup> En este escenario, la región más atractiva sería un segundo cinturón junto a la franja fronteriza, esto es, la parte sur de los estados norteros de México. La ventaja de la cercanía del mercado estadounidense también podría ser compensada, al menos parcialmente, con el hecho de que la limitación que tienen las maquiladoras para vender sus productos en nuestro país desaparecería al constituirse la zona de libre comercio. Por lo tanto, las fábricas que se establecieran en ese segundo cinturón, o aún más al sur, estarían más cerca de su mercado mexicano potencial. Un tercer escenario parte de la base de que no se llegue a la firma del TLCAN. En ese caso, puede esperarse que continúe un fuerte crecimiento económico de la zona fronteriza, tal vez mayor que con el Tratado, con un impacto muy negativo sobre el medio ambiente.

Pero quienes han realizado este tipo de ejercicios reconocen que las proyecciones son un tanto inciertas. Piensan que el Tratado tendría un efecto marginal, ya sea que las industrias sigan prefiriendo o no la frontera. De lo que sí se sienten más seguros es de que éste garantizaría una mayor cooperación entre los dos países, y a la vez favorecería que el gobierno mexicano contara con mayores recursos para proteger el medio ambiente y construir infraestructura.<sup>68</sup>

Esta incertidumbre también se extiende a los efectos potenciales del TLCAN sobre el medio ambiente del país, en su conjunto. La Sedue realizó un ejercicio preliminar de ese tipo y, al parecer, su sucesora, la Sedesol, actualmente trabaja en la versión final.<sup>69</sup> Ha utilizado como base dos modelos de simulación sobre el posible comportamiento de la economía mexicana.<sup>70</sup> De acuerdo con el

<sup>67</sup> Hay quienes consideran que el crecimiento en la frontera tiene como límite la escasez de recursos naturales, incluyendo el abastecimiento de agua; pero se reconoce que se podría mantener, mediante una reorientación exagerada de recursos a la zona, el tipo de equilibrio precario que se ha mantenido de igual manera en la ciudad de México. Francisco Alba, "La creación de un área de libre comercio en América del Norte y sus efectos en la frontera norte de México: elementos para un pronóstico", en *Frontera Norte*, Tijuana, núm. 6, julio-diciembre de 1991, pp. 172-182.

<sup>68</sup> Interagency Task Force, *op. cit.*, p. 4.

<sup>69</sup> Sedue, *Evaluación del impacto ambiental por el incremento de la actividad económica por efecto del Tratado de Libre Comercio. Actividades de competencia federal. Modalidad general*, México, s.f.

<sup>70</sup> El primero corresponde a la firma estadounidense KPMG Peat Marwick; el segundo, a Horacio E. Sobarzo, "A General Equilibrium Analysis of the Gains from Trade for the

primero, habría un aumento en la tasa de crecimiento, en prácticamente todas las ramas industriales, lo mismo que en la minería y en la agricultura,<sup>71</sup> por lo cual sería de esperar una mayor presión sobre el medio ambiente.<sup>72</sup> Esto coincide con dos de los escenarios que maneja el segundo modelo; pero, en el tercero que este autor presenta, hay industrias que crecerán a ritmos más lentos que los actuales. Este último resultado coincide con otro modelo de simulación, elaborado por un investigador mexicano y otro estadounidense. En los tres escenarios que ellos manejan, se estima una posible recomposición del PIB mexicano. De funcionar el TLCAN, crecerían a una tasa menor algunas de las industrias más contaminantes o de mayor uso de energéticos, y a una tasa mayor algunas de las menos contaminantes.<sup>73</sup>

Las diferencias sustanciales entre los posibles comportamientos de las distintas ramas industriales que reflejan estos modelos complican la estimación de los impactos ambientales. Es por ello, tal vez, que la Sedue parece haber orientado la mayor parte de su esfuerzo, antes que nada, a ajustar su sistema general de regulación (que permita controlar, sobre todo, el funcionamiento de las grandes empresas y los megaproyectos de distintos tipos) y a evaluar mecanismos de mercado para avanzar en la protección ambiental.

Por su parte, los grupos de trabajo encargados de elaborar el Plan Ambiental de la frontera al parecer trabajaron bajo los supuestos de que es muy probable que sus problemas ecológicos, a la larga, serán más graves en ausencia de un TLCAN que con éste, pero que, en el corto plazo, es posible esperar que se agudicen al echarse a andar el Tratado. Usaron como base principal de su trabajo la experiencia de la CILA y de años de colaboración en

---

Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", en *The World Economy*, vol. 15, núm. 1, enero de 1992.

<sup>71</sup> La minería tiene fuertes impactos ambientales. El uso indiscriminado y excesivo de fertilizantes y pesticidas es un riesgo. Pero algunos ecólogos, aunque reclaman mayor control al respecto, consideran que su impacto ambiental es menor que el de la industria.

<sup>72</sup> Por supuesto, el aumento de la contaminación dependería del tipo de tecnologías que se utilizaran. Sería esperable, eso sí, un aumento del consumo de energéticos.

<sup>73</sup> Las ramas del petróleo, construcción, alimentos y bebidas, así como la automotriz, incrementarían su participación en el PIB. Salvo la primera, esas ramas no se cuentan entre las más contaminantes. Habría una reducción de la tasa de crecimiento en textiles, maquinaria, metales y química, contándose las dos últimas entre las potencialmente más contaminadoras. Por otro lado, la agricultura y la minería también crecerían más rápido. José Romero y Leslie Young, "The FTA: Results for Mexico", El Colegio de México, mimeografiado.

diversos terrenos. De hecho, incorporaron como acciones a seguir una serie de medidas sobre las que ya se discutía desde hacia tiempo. Asimismo, recogieron algunas de las demandas presentadas en las audiencias que se realizaron en ambos lados de la frontera. La mayoría de ellas se relacionaban directamente con problemas ambientales; otras sólo de manera indirecta.<sup>74</sup>

El proyecto del Plan se sometió a discusión pública en el mes de septiembre de 1991, subrayándose que era independiente del TLCAN y que su puesta en práctica no dependería de la firma de éste. Recibió una andanada de críticas. Las de las organizaciones ambientalistas estadounidenses, especialmente de la zona fronteriza, se centraron en el hecho de que no había asignación de recursos claros y suficientes, que carecía de disposiciones específicas para un riguroso cumplimiento de los objetivos y metas y que no existía vinculación entre el Plan y el Tratado.

Es posible que a la fría respuesta que dieron los medios estadounidenses al borrador del Plan haya contribuido el hecho de que su publicación coincidió con el fallo del panel de expertos del GATT en favor de México, en el caso del embargo atunero, decisión que irritó y preocupó hondamente a las organizaciones ambientalistas. Su enojo y escepticismo también se reflejó frente a la versión preliminar de la revisión de los asuntos ambientales de México-Estados Unidos, preparado por un equipo interdepartamental, coordinado por la Oficina de la Representante Comercial estadounidense (USTR), que circuló también en el otoño de 1991.<sup>75</sup>

Posiblemente con la idea de calmar a las organizaciones ambientalistas, reiterando su compromiso ecológico, y también convencido de que era conveniente iniciar un plan de acción inmediata en tanto se revisaba el Plan Ambiental, el gobierno mexicano anunció que destinaría, en los siguientes tres años, 460 millones de dólares en apoyo a ese Plan. Estos fondos se orientarían a las obras de mejoramiento ambiental más urgentes, en las principales ciuda-

<sup>74</sup> Por ejemplo, solicitaban la inclusión de programas de habitación en el Plan. La ausencia de este punto y, en general, del problema de los asentamientos irregulares en ambos lados de la frontera, fueron críticas frecuentes al anteproyecto. Véase, por ejemplo, Rich, *op. cit.*, p. 5.

<sup>75</sup> Ésta fue la respuesta de compromiso del gobierno estadounidense a una demanda judicial de las organizaciones Sierra Club, Friends of the Earth y Public Citizen, alegando que no estaba cumpliendo la Ley de Política Ambiental (NEPA), al no llevar a cabo un estudio sobre el impacto ambiental que tendrá la puesta en práctica del TLCAN.

des fronterizas.<sup>76</sup> A este anuncio siguieron ciertas invitaciones veladas por parte de algunos funcionarios mexicanos al gobierno estadounidense, para sumarse decididamente a ese esfuerzo de regeneración de la frontera.<sup>77</sup>

El gobierno mexicano también anunció que 200 inspectores (cuatro veces más de los existentes en 1989) contribuirían a aplicar con rigor las leyes ecológicas. Para poder llevar a cabo esa labor se elevaría el presupuesto de la Sedue a 6.3 millones de dólares. Asimismo se informó sobre la adopción de nuevas regulaciones que obligaban a las 1 455 maquiladoras fronterizas a someterse a la recertificación de sus licencias, a partir del 31 de diciembre de 1991, para asegurar que sus desperdicios fueran regresados a su lugar de origen, de acuerdo con las leyes mexicanas. Poco después de estos anuncios, el gobierno estadounidense se comprometió a destinar 241 millones de dólares, en el año fiscal 1992-1993, para la protección ambiental en la zona fronteriza, cifra que más tarde se elevaría.

La urgencia de ambos gobiernos por expresar su disposición a aceptar compromisos concretos, que incluían la promesa de realizar fuertes inversiones en infraestructura, posiblemente también respondía al deseo de atajar las demandas crecientes en ese sentido por parte de grupos muy variados. Durante esos meses, el Border Caucus expresó reiteradamente que efectuar acciones de ese tipo era muy urgentes. Obras como ésta tienen ligas claras con los problemas ambientales, pero algunas de ellas responden también, o aún en mayor grado, a necesidades de tipo comercial.

Esta mezcla de intereses se advertía, igualmente, en algunas de las propuestas estadounidenses para enfrentar problemas ambientales específicos de la frontera o, en general, del país, varias de ellas relacionadas con el uso de energéticos. Ese tipo de sugerencias las encontramos tanto en declaraciones de empresarios como en la prensa estadounidense. Algunas fueron recogidas en el ya

<sup>76</sup> Serían destinados 223 millones a la construcción de sistemas de drenaje y plantas de tratamiento de aguas; 26 millones para la primera etapa de construcción de sistemas de recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; 120 millones para carreteras, con una línea de crédito adicional de 51 millones para transporte público y 44 millones para la adquisición de 3 185 hectáreas de tierra para la creación de reservas territoriales.

<sup>77</sup> Por ejemplo, Reyes Luján expresó que si el gobierno estadounidense quisiera hacer un esfuerzo equivalente al de su país, en relación con el PIB de cada uno de ellos, aquél debería invertir alrededor de 12 000 millones de dólares. Conferencia citada, 22 de noviembre de 1991.

mencionado proyecto de revisión de la USTR, sobre los posibles impactos del TLCAN en el medio ambiente. Como recomendaciones para los grupos negociadores estadounidenses, se incluyeron el procurar obtener trato nacional y derechos irrestrictos de entrada en México para la tecnología ambiental y los servicios de firmas especializadas en manejo de desechos municipales y peligrosos.

Otras sugerencias, con posibles motivaciones mixtas, se referían a la exigencia de que México eliminara o redujera las regulaciones y otro tipo de barreras a la venta de gas natural a la industria mexicana y a las viviendas, sobre todo del norte de México, a fin de sustituir el uso generalizado de combustibles con alto grado de sulfuro. De ese modo, afirmaban, se reducirían las emisiones de bióxido de carbono y mejoraría la calidad del aire en la región. También se recomendaba obtener la reducción de barreras al comercio transfronterizo de electricidad y el estímulo a la cogeneración de proyectos de ese tipo, para sustituir, sobre todo en el norte de México, las instalaciones menos eficientes y más contaminantes.<sup>78</sup> Otra propuesta era que, dadas las limitaciones financieras de Pemex para ampliar y modernizar las refinerías, se permitiera la entrada de capital estadounidense para elevar la oferta de energéticos más limpios. También se sugería que la liberalización de las leyes de inversión extranjera en la petroquímica tendría impactos benéficos sobre el medio ambiente.<sup>79</sup>

Cinco meses después, en febrero de 1992, los dos gobiernos publicaron el Plan Ambiental Fronterizo. Éste establecía que las tareas inmediatas a realizar, mediante la cooperación bilateral, debían ser: el control de las descargas industriales y municipales en aguas superficiales para prevenir o reducir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; el monitoreo y seguimiento de los movimientos de desperdicios tóxicos para disponer de ellos de manera ecológicamente adecuada y prevenir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; la prevención de la contaminación del aire a niveles superiores a los estándares, mediante el control de fuentes de emisión permanentes, de área, fugitivas y móviles; y la elaboración de planes de respuesta para casos

<sup>78</sup> Interagency Task Force, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

<sup>79</sup> Como ejemplo positivo reciente, se mencionan los cambios en las reglamentaciones para permitir capital extranjero en una planta que produce MTBE, un aditivo usado para reemplazar el plomo en la gasolina. *Ibidem*, p. 9.

de contingencia y emergencia relacionados con el movimiento de desechos peligrosos.

Se daría prioridad a las mayores áreas urbanas (principalmente a Tijuana/San Diego y Ciudad Juárez/El Paso), debido a la gravedad de sus problemas y a la concentración demográfica. De acuerdo con estas prioridades, se establecieron programas de trabajo para una primera etapa 1992-1994. Se acordó que los recursos presupuestales para llevar a cabo el Plan provendrían de los dos gobiernos federales, de gobiernos estatales y municipales, así como del sector privado de ambos países.

El Plan fue recibido con críticas muy parecidas a las que fue sujeto el anteproyecto. Muchas organizaciones ecologistas estadounidenses reconocieron que incorporaba algunas de sus demandas, aunque subrayaron que los avances eran pocos respecto a la versión preliminar. Para algunos, aún faltaba especificidad en las metas, calendarios precisos,<sup>80</sup> y mecanismos adecuados y suficientes para asegurar su cumplimiento.<sup>81</sup> Subrayaron también que se prestaba más atención a unos asuntos que a otros, y que existía un relativo descuido de los problemas de confinamientos ilegales de desechos tóxicos, pesticidas, conservación de hábitats y efectos sobre la salud.<sup>82</sup>

Desde su punto de vista, el Plan ni garantizaba el acceso fácil a los datos de la Sedue, especialmente de tráfico de materiales peligrosos, ni la adecuada participación de la comunidad en los esfuerzos de monitoreo y vigilancia de su aplicación.<sup>83</sup> Sentían que descansaba demasiado en compromisos voluntarios de las empresas. Todavía, para estas fechas, no faltó una especialista en materia ambiental de la frontera que siguiera insistiendo en que la mejor solución era lograr el acceso a los tribunales de ambas naciones

<sup>80</sup> Aunque el Plan sí incluye calendarios para la puesta en práctica de medidas concretas.

<sup>81</sup> Por ejemplo, reclamaban que la estrategia de aplicación no mencionara las metas prácticas "paso por paso", para garantizar el acatamiento de las leyes. Aunque sí se evalúa positivamente el que como parte de la estrategia de cumplimiento se incluya la publicación de los nombres de las compañías con historial de insuficiente acatamiento. Rich, *op. cit.*, p. 27.

<sup>82</sup> Lamentaban, especialmente, que no se hubiera incorporado la prohibición de exportar a México pesticidas prohibidos en Estados Unidos, una de las demandas más frecuentes en las consultas. Véase *ibidem*, pp. 26, 42 y 43.

<sup>83</sup> Sus preguntas centrales son dos: ¿cómo va el gobierno mexicano a obligar a los particulares a cumplir las leyes y ese Plan?, y ¿quién y cómo se va a obligar a los dos gobiernos a que cumplan este último?

para las disputas ecológicas, ya que “la posibilidad de una demanda en Estados Unidos es un disuasivo mayor que un buen sistema de regulación”.<sup>84</sup>

Tampoco faltaban señalamientos en el sentido de que el Plan no contenía recomendaciones para impulsar el uso de gas natural, aunque se decía que tal vez eso lo incluyera el TLCAN. Por último, muchos subrayaban que la cuestión del financiamiento no quedaba suficientemente clara y que se diluían las responsabilidades de cada esfera de gobierno.<sup>85</sup> Además, para los habitantes de la zona fronteriza, el esfuerzo del gobierno federal estadounidense, la promesa de invertir 384 millones de dólares en los siguientes dos años, no era suficiente.<sup>86</sup> Algunos llegaron a afirmar que la mayor carga quedaba en los hombros del país más débil.<sup>87</sup>

Esta última crítica era compartida en el lado mexicano, donde la reacción a la versión definitiva del Plan fue relativamente escasa. Los concededores la centraron en que el Plan buscaba resolver problemas específicos existentes, sin dejar un margen para el mediano plazo. También lamentaban, como algunos estadounidenses, la poca importancia que se daba a ciertos problemas que afectaban sobre todo al lado mexicano, entre ellos, la existencia de basureros tóxicos sin control o la ausencia de disposiciones sobre la localización de plantas para tratar desechos.<sup>88</sup> Igualmente consideraron que se dio poca importancia a problemas como la gran escasez de agua. Un especialista fronterizo subrayó, como omisión grave del Plan, que al concentrarse en las zonas urbanas fronterizas no contempla el posible efecto del TLCAN sobre las regiones agrícolas vecinas.<sup>89</sup>

<sup>84</sup> *Wall Street Journal*, 25 de febrero de 1992.

<sup>85</sup> Hay dudas sobre quién va a hacer frente al costo de los ambiciosos programas de monitoreo del aire y del agua (que ahora no se hacen adecuadamente en los dos lados de la frontera, precisamente por lo costoso) o del correspondiente a asistencia técnica.

<sup>86</sup> Este problema del financiamiento estuvo presente durante la discusión del proyecto del Plan. Las comunidades fronterizas estadounidenses, sobre todo las de Texas, señalaron que tenían una base fiscal muy débil para hacerle frente. Autoridades de poblaciones ricas, como las de San Diego, pedían que el gobierno federal les reembolsara los costos de cooperación bilateral en ciertos rubros, como, por ejemplo, el de procesamiento de emergencia de aguas residuales de Tijuana. Rich, *op.cit.*, p. 7.

<sup>87</sup> North American Institute, *News*, Santa Fe, núm. 2, marzo-abril de 1992.

<sup>88</sup> La ausencia de disposiciones relativas a confinamientos de desechos es una de las grandes preocupaciones de los ecologistas.

<sup>89</sup> A su juicio, va a favorecer el rentismo de tierras por parte de inversionistas estadounidenses ansiosos de disponer de predios con servicios de agua cada vez más escasos y costosos en los estados fronterizos del país vecino. Sánchez, “El Tratado...”, pp. 20 y 21.

Esa concentración en lo urbano era también criticada por otros, que alegaban que debía atenderse a los ecosistemas completos.

Uno que otro, con gran agudeza, llegaba a advertir el riesgo de que una fuerte inversión en la frontera, especialmente en infraestructura, pudiera paliar, a corto plazo, los graves problemas existentes, pero favoreciera una mayor atracción de la zona, con riesgos futuros graves. Esto es, que se estableciera un equilibrio precario, como se ha mantenido en la ciudad de México, con repercusiones negativas.

Sin embargo, se reconocía que el Plan podía ser un buen comienzo, en tanto hacía patentes los problemas y contemplaba el impulso a la investigación para conocerlos más a fondo. Pero ecólogos ambientalistas advertían que sólo tendría éxito si se acompañaba de programas o acciones con una visión más global y de más largo plazo.<sup>90</sup>

Ninguno de los dos gobiernos había esperado hasta la conclusión de ese Plan para intensificar la cooperación bilateral. La EPA amplió su apoyo a México en el entrenamiento del personal técnico y el monitoreo, tanto en la frontera como en la ciudad de México. Con su asesoría, empezó a diseñarse un control más estricto de los cruces fronterizos de desperdicios tóxicos y aumentó el intercambio de información por medio de una red de computación. Las autoridades mexicanas comenzaron a usar la metodología desarrollada por esa dependencia para llevar a cabo análisis de costo-beneficio relacionados con riesgos a la salud de distintas actividades y problemas, a fin de establecer prioridades.

## EL RECURSO AL MULTILATERALISMO

Si bien el gobierno mexicano centró gran parte de sus esfuerzos en lo que hemos señalado arriba, también se mostró dispuesto a seguir contribuyendo a la formación o, si se quiere, al fortalecimiento del régimen ecológico internacional. A las cuatro decenas de acuerdos firmados hasta 1990, entre los que destaca la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal, se sumó la Convención de Basilea. Luego, una vez vencida la reticencia mostrada hasta entonces, en el mes de julio de

<sup>90</sup> Entrevista con Roberto Sánchez, 15 de agosto de 1992.

1991 anunció su adhesión a la Convención sobre Comercio de Especies en Peligro de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Pocos meses antes, México había acudido a otra instancia multilateral, el mecanismo de solución de controversias del GATT, para resolver su disputa con Estados Unidos originada por la prohibición de importaciones de atún mexicano, decretada por el gobierno de Bush en febrero de 1991.<sup>91</sup> Este embargo se había impuesto bajo el alegato de que se estaba violando la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos.<sup>92</sup> Se dijo que la flota atunera de México no había satisfecho los criterios establecidos en dicha ley, en cuanto a límites máximos de captura incidental de delfines por lance en el Pacífico oriental. El gobierno mexicano consideró que esta medida constituía una violación de las reglas del GATT. Otros sectores del país, especialmente los afectados, manifestaron sospechas de que en este caso, detrás de los reclamos ambientalistas, se escondían poderosos intereses proteccionistas.<sup>93</sup>

Junto con el recurso al GATT, el gobierno mexicano participó más activamente en distintos foros multilaterales, en los que se discutieron cuestiones relacionadas con la pesca; destacan su participación como observador en la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) y las negociaciones para su reincorporación a este organismo. La posición mexicana fue la de subrayar la necesidad de un programa internacional para preservar las poblaciones de delfines, que recoja las necesidades de los países pesqueros de la zona del Pacífico oriental.

A pesar de su mayor activismo multilateral, el gobierno mexicano no hizo oídos sordos a las preocupaciones estadounidenses en esta materia. Se llevaron a cabo consultas bilaterales para evaluar los elementos de un programa internacional que redujese la mor-

<sup>91</sup> Hago un análisis de la evolución de este conflicto en "La cuestión ambiental en las relaciones México-Estados Unidos", *Anuario México-Estados Unidos-Canadá 1991-1992*, México, El Colegio de México (en prensa).

<sup>92</sup> La cual establece límites anuales para su flota por subespecies, y otros una cuarta parte superiores a aquéllos, para las de otros países.

<sup>93</sup> Alimentaron las sospechas el convencimiento de que, según la Comisión Interamericana del Atún Tropical, este pez no es una especie en extinción, así como el traslado, que se piensa deliberado, de la flota estadounidense fuera del Pacífico oriental, donde, se alega, el delfín no nada con el atún. Aunque es difícil presentar evidencias claras, se habla de que ciertas compañías enlatadoras estadounidenses apoyan financieramente a la organización que presentó la demanda judicial que dio pie al embargo, el Earth Island Institute.

tandad incidental de delfines en todos los mares del mundo. Paralelamente, las autoridades de México introdujeron una serie de disposiciones legales para ajustar las actividades pesqueras a lo que consideraban estándares internacionales, acercándose con ello a la legislación estadounidense en la materia.<sup>94</sup> Su puesta en práctica aceleró el descenso de la captura incidental del delfín en la pesca del atún.

La resolución del panel de expertos del GATT en favor de México, en el mes de septiembre de 1991, al establecer que tanto el embargo como la ley en la que éste se basó constituían una restricción indebida al comercio, provocó la rápida reacción de Estados Unidos. El fallo rechazó el argumento de que la ley estadounidense de protección de los mamíferos marinos se ajustaba al artículo XX, que prevé excepciones a los estándares de comercio del GATT por medidas necesarias para proteger la vida animal o conservar los recursos naturales no renovables. Pero el fallo no limitó su alcance a la MMPA (Ley de Protección a Mamíferos). Los expertos aprovecharon la oportunidad para hablar del significado de las excepciones bajo ese artículo XX. Afirmaron que éstas sólo pueden aplicarse en defensa de medidas de conservación que no pretendan regular más allá de las fronteras nacionales.<sup>95</sup>

En Estados Unidos se consideró que ese fallo ponía en duda la legitimidad de muchas leyes de su país y de diversos tratados multilaterales. Las organizaciones ecologistas alegaron con vehemencia que la decisión afectaba a la soberanía estadounidense y que había sido tomada a puerta cerrada. Sólo unos cuantos miembros de las organizaciones ecologistas mostraron menos alarma, y llamaban la atención sobre un segmento del fallo del GATT que aceptaba que ciertas medidas de alcance extraterritorial pueden ser permitidas bajo el GATT.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Paralelamente, el gobierno mexicano procuró ajustarse a otra serie de exigencias estadounidenses en materia pesquera, relacionadas con el camarón (en cuya pesca se daba la captura incidental de tortugas), que amenaza con seguir un rumbo parecido al del conflicto atunero. Periódicamente, el gobierno mexicano informó de sus esfuerzos al Servicio Nacional de Pesquerías Marinas (SNPM) de Estados Unidos. Estos cambios legislativos y otro tipo de acciones los menciono en mi artículo antes citado, "La cuestión ambiental...".

<sup>95</sup> Nancy Bryson y Susan Koehn, *Legal Times*, semana del 20 de enero de 1992, p. 22.

<sup>96</sup> En el fallo también se señalaba que medidas internas con efectos extrajurisdiccionales son permisibles en tanto se apliquen por igual a los productos internos y externos y no afecten al libre comercio. Ése sería el caso de la provisión de incluir leyendas en los productos, como la de *dolphin safe*, que se aplica tanto para el producto interno como para el importado. Bryson y Koehn, *loc. cit.*

Funcionarios estadounidenses de alto nivel viajaron a la capital mexicana para tratar este asunto. En la reunión binacional de septiembre de 1991, el gobierno de nuestro país decidió posponer la presentación del fallo del panel al Consejo del GATT y buscar solución al embargo en forma bilateral. Al parecer, recibió a cambio el compromiso del gobierno estadounidense de modificar la Ley de Protección a Mamíferos. Al mismo tiempo, las autoridades mexicanas expidieron el Código de Ensenada, cuyo objetivo era una mejor protección de los delfines y otras especies.

Las organizaciones ecologistas más radicales lanzaron una campaña contra el GATT y reanudaron su activismo contra el TLCAN. Mientras tanto, las más moderadas encabezaron insistentes llamados a la reforma del GATT, a fin de que tomara en cuenta necesidades de protección ambiental. El fallo influyó poderosamente en la posición que las últimas adoptaron en adelante, en cuanto a las regulaciones específicas que deberían incorporarse al Tratado.

#### LOS COMPROMISOS ECOLÓGICOS EN EL TLCAN

Al inicio de 1992, la mayoría de los observadores aún consideraba que el asunto de la protección del medio ambiente iba a ser de importancia para la aprobación del TLCAN. El gobierno mexicano continuó insistiendo en su compromiso ecológico. Sólo en unas cuantas ocasiones se incorporaron al discurso oficial hallazgos de estudios hechos por la academia o los organismos internacionales durante 1991, que permitían desvanecer algunos temores de los ambientalistas. De vez en cuando, los funcionarios mexicanos se refirieron a las dificultades señaladas por muchos especialistas para que se diera un traslado masivo de industrias sucias. También se recogió el argumento de que era de esperar una mayor preocupación ambiental de los mexicanos al cruzar cierto umbral en su nivel de vida y, en consecuencia, mayor presión sobre el gobierno para elevar los estándares ecológicos, y que éste, a su vez, contaría con mayores fondos para hacer frente a esas demandas. Pero prácticamente no hubo referencias públicas a estudios recientes que ponen en duda la conveniencia de adoptar esquemas de solución como la armonización sobre la base de diferencias en la capacidad de cada país para "absorber aumentos de contaminación", ni aquellos que reconocían prioridades diversas en materia de protección

ambiental según el grado de desarrollo, ni los argumentos en favor de la necesidad de revisar el principio de “el que contamina, paga”, sobre todo para el caso de las naciones menos avanzadas.

Sin embargo, ni esa actitud, ni los esfuerzos hechos por México para acercarse a las exigencias estadounidenses en distintos terrenos bastaron para desmovilizar a las organizaciones ecologistas o a quienes recogían sus inquietudes en el Congreso. Desde el mes de octubre de 1991, el mismo líder de la Cámara de Representantes, Gephardt, había planteado, en carta a Carla Hills, que en caso de que se optara por un acuerdo paralelo, éste habría de tener fuerza de ley y ser sometido a la revisión del Congreso, antes de que allí se discutiera la aprobación del TLCAN.<sup>97</sup> Y pronto, otros congresistas adoptaron posiciones semejantes.

Por su parte, las organizaciones ambientalistas intensificaron su activismo, sobre todo en vista de los acuerdos alcanzados en las negociaciones de la Ronda Uruguay.<sup>98</sup> Public Citizens fue una de las primeras en criticar acerbamente el texto “del acta final”, entregada a la prensa por Arthur Dunkel, y que debía discutirse en el mes de enero de 1992.<sup>99</sup> El día 8 de ese mes, 28 organizaciones ambientalistas expresaron conjuntamente su oposición. Las cuatro organizaciones defensoras del libre comercio se abstuvieron de firmar, pero dos de ellas, la NRDC y la NWF, sí externaron su opinión en cartas por separado. La coincidencia de las discusiones del TLCAN y el GATT, que en un momento había ayudado a las negociaciones del primero, en otros parecía perjudicarlas y amenazaba con elevar el compromiso mínimo que se demandaría a México en materia ambiental.

No ayudaba a la labor del gobierno mexicano para convencer a las organizaciones ambientalistas la visión, cada vez más negativa, que muchas de ellas tenían de la actuación del gobierno de

<sup>97</sup> Carta de Gephardt a Carla Hills, 23 de octubre de 1991.

<sup>98</sup> De hecho, durante la segunda mitad de 1991, Public Citizens publicó una serie de folletos en contra de las negociaciones del GATT, en los que calificaba a éste como el gran enemigo del medio ambiente. Véase, por ejemplo, “Everything You Always Wanted to Know About GATT but Were Afraid to Ask”, *Public Citizens's Congress Watch*, noviembre de 1991, 15 pp. En parte como respuesta a este activismo, tanto el GATT como el Banco Mundial intensificaron sus investigaciones para precisar la relación comercio internacional/medio ambiente.

<sup>99</sup> Memorandum distribuido por Public Citizens, 26 de diciembre de 1991, en el que se habla de que tal acta “es peor de lo esperado en asuntos de medio ambiente, salud y consumo”.

Bush en materia de acciones de protección del medio ambiente. El Ejecutivo estadounidense, según señalaban algunos observadores, estaba consciente de esto y de que debía esforzarse para mantener la iniciativa y evitar que el Congreso la tomara. Procuraba determinar las medidas mínimas necesarias para dar una adecuada cobertura política a los congresistas que se estimaba podrían votar por el TLCAN, especialmente a los demócratas; esto es, para evitar que el voto en el Congreso en favor del Tratado pudiera ser registrado, por los grupos ecologistas, como antiambientalista.

Para lograrlo, la EPA siguió manteniendo contacto continuo con cuatro de las principales organizaciones ambientalistas (la NWF, la NRDC, la EDF y la National Audobon Society), tanto directamente como por medio de sus representantes que se habían incorporado a los cuerpos asesores de los negociadores del TLCAN.

Todavía a mediados de 1992, un congresista defensor del Tratado se refería a este tema como la carta impredecible (*wild card*).<sup>100</sup> Pero, en general, había acuerdo en que las exigencias hechas a México en esta materia iban a depender del momento en que las negociaciones finalizaran y el Tratado se sometiera a votación en el Congreso. El TLCAN se concluyó, como bien se sabe, en medio de una situación electoral complicada para el presidente Bush. El Tratado era parte importante de su estrategia de campaña y hacerlo aceptable para los interesados en la protección del medio ambiente parecía indispensable. Se intentó lograr esto con la inclusión de las principales demandas de las organizaciones ambientalistas moderadas. Vale la pena mencionar algunas de las estipulaciones del TLCAN en esta materia, de acuerdo con la información que se ha publicado hasta ahora.<sup>101</sup>

De entrada, hay un compromiso general de las tres partes en la búsqueda de un desarrollo sostenible.<sup>102</sup> Se acepta que importantes convenios de protección ecológica (CITES, Protocolo de Montreal y, cuando sea ratificada por todas las partes, la Convención de Basilea)<sup>103</sup> prevalecerán sobre las disposiciones del TLCAN. Esta

<sup>100</sup> Declaraciones de Bill Richardson, *Wall Street Journal*, 25 de febrero de 1992.

<sup>101</sup> Para un análisis más profundo de sus implicaciones, se requeriría de una lectura cuidadosa del texto completo. Hemos tratado de ampliar nuestra información con algunas entrevistas.

<sup>102</sup> Secofi, "Descripción del proyecto Tratado de Libre Comercio de América del Norte", mimeografiado, 1992.

<sup>103</sup> México ya lo hizo en los tres casos; Estados Unidos aún no ratifica la de Basilea.

provisión intenta, posiblemente, desvanecer los temores que desencadenó el fallo del GATT en relación con la disputa del atún. Se procura, eso sí, sujetar este compromiso al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLCAN. Esto parece implicar que deberán acatarse sólo disposiciones expresas y en la medida en que no haya congruencia entre ambos instrumentos.

El capítulo general sobre normas menciona explícitamente que cada país mantiene el derecho de determinar el nivel de protección que considere adecuado para proteger la vida y salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente y los consumidores. Lo mismo se hace para el caso de la agricultura, para lo cual se especifica que las partes tienen el derecho de mantener y adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias más rigurosas que las normas, así como guías o recomendaciones internacionales.<sup>104</sup> Se hace explícito que no deberán ser arbitrarias o injustificadamente discriminatorias contra los productos de las otras partes y que, al adoptarlas, se debe procurar minimizar sus efectos negativos sobre el comercio. Para el caso de las normas obligatorias, que son las que pueden dar lugar a cierre de fronteras, al parecer los procesos de producción se tomarán en cuenta en la medida en que afecten a las características de los productos.

En el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, se establece que el país importador, a solicitud del exportador, puede considerar la aplicación gradual de una norma. Es posible que esta disposición haya derivado de la aceptación de diferencias en el grado de desarrollo de los tres países y del nivel del que parte cada uno de ellos en materia ambiental. Pero queda como un acto voluntario y condicionado a que la parte importadora considere que la aceptación no le impide proporcionar un grado adecuado de protección. No queda claro si se extiende a otras normas.<sup>105</sup>

En su evaluación de riesgos y fijación del nivel apropiado de protección, las partes pueden tomar en cuenta los procesos y métodos de producción relevantes, la evidencia científica, la prevalen-

<sup>104</sup> Por ejemplo, en materia de pesticidas, subsiste el derecho de cada parte a determinar el nivel de riesgo, sujeto a la regla de no discriminación.

<sup>105</sup> Es posible que esto sea así, ya que se sabe que se rechazó la propuesta hecha por los canadienses, para la sección de inversión, de prohibir la ampliación de las dispensas o prórrogas para que una empresa se ajuste a ciertas normas ambientales. Esta propuesta tenía un objetivo de política interna canadiense: obligar a las provincias a adoptar una política más rigurosa en el cumplimiento de las normas.

cia de enfermedades o pestes y otras condiciones ecológicas y ambientales relevantes. En materia de normas sanitarias y fitosanitarias, en los casos en que no haya suficiente evidencia científica, se podrán tomar medidas provisionales. Las partes se comprometen a facilitar el acceso y actuación en su territorio de los representantes de la parte importadora, con motivos de inspección y constatación de procesos y equivalencia de normas y medidas. Se hace un llamado a la compatibilización de las normas, en general, y a la equiparación de las normas sanitarias y fitosanitarias y, en relación con estas últimas, a la participación de los tres países en organizaciones de estandarización, internacionales y de Norteamérica.<sup>106</sup> El país que desee elevar una norma de estos tipos debe notificar por escrito a las otras partes sobre su intención, con sesenta días de anticipación, y tomar en cuenta sus comentarios.<sup>107</sup>

Las tres naciones se comprometen a no reducir o suspender temporalmente sus normas de salud, seguridad o protección del medio ambiente, ni ofrecer hacerlo con el propósito de atraer o mantener inversiones. Si un país lo hace, las otras partes podrán solicitar consulta. De la información accesible parece derivarse que se buscará exhibir al contaminador y ejercer sobre él una presión moral.

En caso de controversias comerciales relacionadas con normas ambientales, de conservación o sanitarias, o que surjan de la aplicación de los convenios internacionales antes mencionados, el país demandante tendrá la carga de probar que una medida adoptada por un país miembro del TLCAN es incompatible con éste. El país demandado podrá elegir que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme a este Tratado, en lugar de recurrir a los mecanismos de solución previstos en otros convenios comerciales de los que estos países pudieran ser parte.<sup>108</sup> Esta propuesta, hecha por la delegación estadounidense, recoge otra preocupación importante de las organizaciones ecologistas respecto al funcionamiento del GATT.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> A fin de promover el desarrollo y revisión periódica de estándares, guías y recomendaciones.

<sup>107</sup> Pueden, eso sí, adoptarse medidas de emergencia sin tomar en cuenta ese plazo.

<sup>108</sup> El comité de normas técnicas tiene facultad para crear subcomités sobre cualquier tema, incluyendo salud y medio ambiente. Los paneles podrán solicitar información a grupos científicos.

<sup>109</sup> Éstas señalaban que no tenía sentido que las cuestiones ambientales pudieran solucionarse mediante el mecanismo de resolución de controversias del TLCAN, si el país demandante podía decidir el foro y acudir al GATT.

En cuanto al tema de los energéticos y el medio ambiente, se permite la venta de gas natural estadounidense en el área fronteriza, de acuerdo con las leyes internas, lo que parece implicar que Pemex debe hacerse cargo de su comercialización en territorio nacional. Se autoriza a las empresas de capital estadounidense o canadiense la generación o cogeneración de energía eléctrica para autoconsumo, si bien sólo se autoriza la venta de excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. Igualmente, se establece que las empresas independientes que sean autorizadas a producir energía eléctrica también podrán hacer compra-venta en la zona fronteriza. Asimismo, se contempla la construcción de una segunda carboeléctrica de gran tamaño en la frontera (la primera está en Piedras Negras), con capital mixto. Queda por verse si la reclasificación del sector petroquímico recogió alguna de las propuestas en materia de hidrocarburos.

El "impuesto verde" no se adoptó. El argumento principal fue que un impuesto iba en contra del objetivo principal del TLCAN, que es eliminar aranceles. Se dejaron abiertas, en cambio, las posibilidades de tomar medidas unilaterales, como el programa de bonos de contaminación.

El TLCAN tampoco incorporó cuestiones específicas sobre conservación de recursos, porque no se consideró lugar apropiado para hacerlo. La propuesta de creación de una comisión binacional o trinacional para cuestiones del medio ambiente, posiblemente restringida al área de la frontera, quedó en estudio. Pocas semanas después de la firma del Tratado, durante la visita del secretario de Desarrollo Social a Estados Unidos, se informó sobre la decisión de crear una comisión trinacional. Sus facultades específicas quedan por verse.

En resumen, con TLCAN o sin él, el tema del medio ambiente parece haber ganado un importante sitio, posiblemente permanente, en la agenda bilateral. Vimos cómo algunas de las demandas de las organizaciones ambientalistas estadounidenses tienen motivaciones claramente ecológicas. Otras responden más a preocupaciones económicas, ya sea relacionadas con la competitividad de su aparato productivo por los costos de control ambiental, o con el posible traslado de inversiones a nuestro país, temores que, aunque no siempre fundados, podemos considerar legítimos. Junto a este tipo de demandas encontramos las de otros grupos con intereses básicamente distintos, aunque procuren cubrirse con el escudo de la protección ambiental.

Ésta es un área en la que México puede responder con relativa facilidad a las demandas estadounidenses por varias razones. Una de ellas es que existe el convencimiento entre buena parte de gobernantes y gobernados de que México debe avanzar en la protección ecológica. El gobierno mexicano sabe que sus esfuerzos en este terreno serán bienvenidos por sectores amplios de la población mexicana, aunque, por supuesto, habrá intereses afectados que se opondrán. Pero el reto es lograr que la política ecológica mexicana, sus prioridades y sus ritmos respondan a las necesidades específicas y a las capacidades de México, y no así a demandas externas de acciones muchas veces necesarias, pero que no siempre son las más urgentes o adecuadas. Al margen de consideraciones de soberanía, podríamos aceptar que un buen número de las preocupaciones de las organizaciones ecologistas estadounidenses tienen base, y que muchas de sus sugerencias para enfrentar los problemas son sensatas. Pero otras no lo son. Algunas derivan de conocimientos científicos insuficientes, de intereses muy particulares e, incluso, de modas.

Por último, las primeras informaciones indican que el TLCAN recoge algunas de las demandas importantes de las organizaciones ecologistas que dieron un apoyo condicional al tratado. Se incluyeron aquellas que tienen cabida, digamos natural, en un tratado de comercio. Algunas de estas provisiones son similares a las disposiciones del GATT. Otras van más allá, aunque han sido criticadas por generales, ambiguas y difíciles de hacer valer en el caso de una disputa comercial. La presión para incorporar algunas otras o precisar las incluidas en el tratado, se sintió de inmediato y es posible que lleve a reforzarlas en otros instrumentos.

### **III. EL TLCAN Y EL PROCESO Y SISTEMA POLÍTICOS EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO**



## EL CONGRESO Y LAS NEGOCIACIONES PARA EL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: LECCIONES DE LA “VÍA RÁPIDA”

FREDERICK W. MAYER  
*Instituto de Ciencias Políticas y Asuntos Públicos*  
*Universidad de Duke*

Las negociaciones que recientemente concluyeron México, Estados Unidos y Canadá para la conformación de una zona de libre comercio en América del Norte aún podrían verse frustradas. A pesar del éxito que en fecha reciente tuvo la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) y los increíbles logros de los europeos en sus pláticas para lograr una integración económica más profunda, el libre comercio en América del Norte no está garantizado. En efecto, la historia de la liberación comercial, desde la Segunda Guerra Mundial, ha tenido muchos pasos en falso y ha sufrido derrotas, por cada triunfo, desde el fracaso de la Organización Internacional de Comercio hasta las dificultades que actualmente enfrenta la liberación del comercio agrícola, en la Ronda Uruguay del GATT.

Cuando las negociaciones fracasan, esto se debe, por lo general, no a la diferencia de intereses entre las naciones, sino a la dificultad que presenta el manejo de las políticas nacionales sobre comercio internacional. Si cada país fuera un actor unitario, el negociar la liberación del comercio sería relativamente sencillo, pues ambas partes estarían de acuerdo, sin mayores complicaciones, en eliminar las barreras comerciales, armonizar los estándares y establecer foros para la resolución de disputas. Sin embargo, los países no son entes unitarios. El sector obrero y los representantes del capital, los importadores y los exportadores, los fabricantes y los prestadores de servicios, todos tienen intereses muy diversos

con respecto a la negociación del libre comercio. Además, dentro de cada país existe una política interna sobre comercio internacional, la cual hace sumamente complejo el problema de la negociación internacional.

Dicha negociación se lleva a cabo en dos niveles: en la mesa de negociaciones internacionales y, de manera paralela, entre las facciones internas, con sus diversos intereses. Y, como podría confirmarlo cualquier negociador internacional experimentado, a menudo las pláticas paralelas son las más difíciles y polémicas. El problema es que la liberación del comercio internacional, pese a lo mucho que responda a los intereses "nacionales", produce una lista de ganadores y perdedores entre los grupos de intereses internos, y aquellos que van a resultar perjudicados (o creen que lo serán) pueden obstaculizar los acuerdos, insistir en adoptar posturas que no son negociables, obligar al tratamiento de temas que los negociadores preferirían no tocar o, de cualquier otra forma, complicar en gran medida los problemas que enfrentan los negociadores.

En el caso de la actual negociación, las cosas no serán diferentes. A pesar de lo conveniente que resulte el libre comercio para los tres países, sin duda surgirá un acalorado debate interno entre los diversos intereses que existen en cada uno de ellos. Esto es cierto tanto en el caso de México como en el de Canadá y Estados Unidos, pero ya que mis conocimientos son mayores en cuanto a lo que sucede en este último, y dado que un examen del paisaje político de los tres países requeriría de una presentación mucho más extensa, en este capítulo me limitaré al caso de Estados Unidos. No obstante, para que se pueda llegar a configurar un acuerdo, los tres gobiernos no sólo tendrán que probar que obtuvieron resultados positivos en la mesa de negociaciones, sino que también deberán manejar adecuadamente sus respectivas negociaciones internas.

#### BREVES ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE LA "VÍA RÁPIDA"

En Estados Unidos, el tipo de problema político que debió enfrentar la iniciativa propuesta por la administración, tendiente a negociar una zona de libre comercio, se descubre por la naturaleza de la lucha que se presentó en el Congreso con respecto a si se debía

otorgar a la administración de Bush la autoridad de negociación de "vía rápida" (*fast-track*) para llevar a cabo las pláticas del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Antes de 1991, sólo un puñado de expertos en comercio habían oído hablar de la "vía rápida", una norma procesal que rige las funciones del Congreso en las negociaciones de comercio internacional de Estados Unidos. Pero, en mayo de 1991, ya eran pocos los ciudadanos de ese país que no habían escuchado hablar de ella. El hecho de que un procedimiento para una política comercial se haya convertido en el núcleo de la más intensa campaña política de 1991 demuestra claramente que para la elaboración de la política económica externa estadounidense no sólo importan las políticas internas sino también la misma estructura del proceso de elaboración de políticas.

En la primavera de 1991, los votos que permitieron al presidente Bush negociar el TLCAN con México y Canadá, bajo la autoridad de la "vía rápida", constituyeron una considerable victoria para él. Tan solo unos meses antes, la mayoría de los observadores más connotados del ambiente político de Washington consideraban que el asunto tenía cincuenta por ciento de probabilidades de ser aprobado. Una coalición aparentemente enorme, que se oponía al libre comercio con México, y cuyos bien organizados miembros tenían mucho peso en la Casa Blanca, se había aliado para rechazar la "vía rápida". Por su parte, en el bando contrario, la negociación aparentemente no contaba con un apoyo activo considerable, el gobierno de Bush aún no se había movilizado para presionar y obtener autorización, y los mexicanos no habían decidido siquiera quién los representaría en el Congreso.

No obstante, a finales de mayo ya se había conformado una impresionante coalición en favor del TLCAN, en tanto que la oposición se había fragmentado y desmoronado. La opinión pública se inclinaba fuertemente en favor de las pláticas. Y así, lejos de entablarse una votación reñida, las resoluciones para negar al presidente la autoridad de la "vía rápida" fueron fácilmente derrotadas en ambas Cámaras del Congreso.

Pero pudo no haber sucedido así. De haber sido menos efectiva la estrategia política de la administración y haber estado más organizado el liderazgo de la oposición, o de haberse dado otros procesos de elaboración de política, esto habría producido quizás un resultado diferente.

## Orígenes de la negociación

En 1988 ocurrieron dos hechos detonadores: la firma del ALC entre Canadá y Estados Unidos y la toma de poder en México del presidente Carlos Salinas de Gortari. Para los políticos estadounidenses, el éxito de la negociación del ALC demostraba la viabilidad de los acuerdos bilaterales de libre comercio como una alternativa a las negociaciones multilaterales del GATT, y abría camino para la realización de acuerdos similares en el futuro. Para los mexicanos, este acuerdo, junto con los pasos dados en Europa, representaba el riesgo de quedar excluidos, lo que los llevó a desear con mayor ímpetu el establecimiento de lazos más estrechos con Estados Unidos.<sup>1</sup>

Cuando Carlos Salinas asumió la Presidencia, pocos hubieran podido predecir la audaz transformación que tendrían las políticas económicas mexicanas. Sin embargo, en tan solo un par de años, el presidente ya había revertido varias décadas de política, al privatizar un gran número de empresas estatales, reducir drásticamente los aranceles y otras barreras comerciales y fomentar activamente la inversión extranjera directa en México. Mediante la reducción unilateral de las discrepancias entre México y Estados Unidos, Salinas facilitó mucho la consideración de la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con México. Y, además, dado que tanto Salinas como muchos de sus principales consejeros realizaron estudios en Estados Unidos, tenían una actitud mucho más favorable a estrechar los vínculos con este país, que la que tenían los anteriores gobiernos.

En Estados Unidos, la decisión de iniciar las negociaciones con México al parecer fue resultado, por una parte, de la solicitud que hiciera México y, por la otra, del interés de la comunidad empresarial. No obstante, sería incorrecto afirmar que la administración, al hacerlo, respondía primordialmente a presiones externas. En su mayoría, el entusiasmo por que se realizaran estas plá-

<sup>1</sup> Según se afirma, el presidente Salinas tomó la decisión de negociar el libre comercio con Estados Unidos durante su vuelo de regreso de Europa a México. El viaje del presidente a Europa había tenido la finalidad de promover una mayor inversión en México, pero lo que halló fue un continente cada vez más concentrado en sí mismo y más interesado en la integración europea y en reconstruir las economías de Europa oriental. En ese momento, Salinas se dio cuenta de que México no tenía otra opción que estrechar más los vínculos entre la economía de su país y la de Estados Unidos, así como buscar en el norte el capital que México necesitaba tanto.

ticas surgió en el interior del gobierno y, en especial, del interés del propio presidente. Es posible que la frustración por la lentitud del avance en el GATT, el deseo de concluir un acuerdo comercial muy prominente en el curso de su primer periodo y la actitud por lo general favorable a México del presidente Bush, hayan influido en la decisión de la administración.

Pero, una vez que se decidió entrar en pláticas con México, surgió la pregunta de cómo vincularlas con el ALC recientemente firmado. El gobierno analizó varias posibilidades, de las cuales la más importante fue la de un convenio de "centro y radios",<sup>2</sup> según el cual Estados Unidos negociaría tanto un acuerdo independiente con México como un más amplio tratado trilateral. Finalmente, y por el temor de llegar a un enmarañamiento de acuerdos bilaterales entrelazados, el gobierno optó por la opción del TLCAN e invitó a Canadá a que se uniera a las pláticas, el cual, si bien no sentía un gran entusiasmo al respecto, no se hallaba en posición de negarse.

Sin embargo, luego de haber logrado coordinar a los tres integrantes, la administración debía volver su atención hacia el interior. Para seguir adelante, el Congreso tendría que otorgarle la autoridad de negociación mediante el mecanismo de la "vía rápida".

## Reglas del juego

Desde hace mucho tiempo, el comercio internacional es motivo de disputas entre el presidente y el Congreso. Mientras que este último tuvo que admitir al fin, y muy a regañadientes, que debía ceder autoridad negociadora en el área de elaboración de políticas, ámbito que consideraba sólo suyo, el presidente, por su parte, ha criticado desde tiempo atrás la tendencia del Congreso a inmiscuirse en lo que considera su prerrogativa para conducir los asuntos internacionales. Así, como solución parcial a esta vieja rencilla, la Ley de Comercio de 1974 dispuso un nuevo proceso para la conducción y firma de los acuerdos comerciales internacionales, proceso que ahora se conoce como la "vía rápida" (*fast-track*). Básicamente, éste consiste en lo siguiente: el presidente convino en que en toda negociación de un acuerdo comercial consultaría periódica-

<sup>2</sup> Véase, respecto a este concepto, la nota 3 del artículo de Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, en este mismo volumen.

mente al Congreso (en particular, al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara), en tanto que el Congreso aceptó que todo acuerdo negociado sería votado en su conjunto, sin posibilidad de enmiendas.

Si bien no se prestó mucha atención a esta innovación cuando fue incluida en la Ley de Comercio, la "vía rápida" ha resultado ser sumamente importante. En particular, la disposición que prohíbe hacer enmiendas significó que el Congreso perdía su capacidad para analizar un acuerdo ya negociado, eliminar las partes que no le gustaban y agregar otras que consideraba adecuadas, como antes solía hacer y con lo cual desbarataba acuerdos ya convenidos en la mesa de negociaciones internacionales. Sin la disposición de "vía rápida", es posible que ni la Ronda Tokio del GATT ni (lo que es aún más importante para las pláticas del TLCAN) el ALC entre Canadá y Estados Unidos hubieran sido firmados. Por ello, cuando Salinas y Bush declararon su intención de negociar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, tanto los partidarios como los opositores del mismo comprendieron que, sin la "vía rápida", la labor sería infinitamente más compleja e, incluso, quizás imposible.

Para poder negociar por la "vía rápida" la ley exige que el presidente notifique con anticipación al Congreso su intención de hacerlo, y éste concede un periodo de sesenta días, durante el cual tanto el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara como el Comité de Finanzas del Senado pueden hacer lo necesario para obstaculizarlo. Como sucedió en el caso de las negociaciones con México y Canadá, la autorización general para negociar con arreglo a la "vía rápida" vencería en mayo de 1991, por lo que, para negociar bajo ésta, el presidente también debía solicitar una prórroga de la autorización general. Este pequeño detalle tenía una gran importancia, por dos razones. Primero, porque permitía que toda la Cámara y el Senado entraran al juego y, segundo, porque la autorización general no sólo atañía a la aplicación de la "vía rápida" para las pláticas del TLCAN, sino también para las negociaciones del GATT, que ocurrían de manera simultánea. Por lo que, si el Congreso le negaba la "vía rápida" para una de las negociaciones, lo más probable era que la rechazara para ambas.

## **La "vía rápida" y las negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá**

En 1986, cuando los presidentes Reagan y Mulroney declararon su intención de negociar un acuerdo de libre comercio entre ambas naciones, la noticia no causó mayor sensación en Estados Unidos. Y después, cuando Reagan notificó al Congreso su propósito de negociar dicho acuerdo con Canadá, sólo un pequeño círculo de especialistas le prestó atención. Casi no hubo controversia. Fueron pocos los grupos con intereses que se percataron de este hecho y, aún menos, los que comunicaron sus intereses a la Casa Blanca.

No obstante, para asombro de la administración, el Comité de Finanzas del Senado, molesto por la política comercial de Reagan, estuvo a punto de negarle la autoridad de negociación requerida. El motivo del enojo del Comité de Finanzas fue la forma en que el gobierno manejaba la disputa con Canadá respecto a los tableros de madera blanda, un asunto que sí movilizó a un poderoso grupo de intereses que tenía contactos con muchos miembros importantes del Comité. Y no fue sino gracias a las ágiles medidas adoptadas, en especial la decisión del Departamento de Comercio de revertir su decisión sobre la validez de los subsidios canadienses para su industria maderera, como la administración pudo salir bien librada de la situación.

El hecho de que las negociaciones de libre comercio con Canadá estuvieran a punto de venirse abajo debido a un asunto relativamente menor, como es la política canadiense sobre los precios de la madera blanda, muestra cuán sensible es el Congreso a las presiones políticas en materia de comercio y el grado de dificultad política que tales asuntos pueden tener. Por ello, las pláticas con México, bajo la "vía rápida", serían considerablemente más difíciles.

### **La coalición obstaculizadora: un insólito grupo**

En 1990, cuando los presidentes Bush y Salinas anunciaron su intención de negociar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, similar al ALC de Estados Unidos y Canadá, la propuesta desató de inmediato una controversia. Casi todos los

grupos estadounidenses con intereses reaccionaron ante la idea y una gran porción de ellos se movilizó para presionar a la Casa Blanca. En la primavera de 1991, las conversaciones relativas al libre comercio se convirtieron en el principal tema de campaña en Washington.

Los opositores fueron los primeros en movilizarse. Una coalición un tanto insólita, conformada por sindicatos, grupos ecologistas, industrias protegidas con bajos niveles salariales y otros (incluyendo los grupos de defensa de los derechos humanos), surgió como una gran fuerza política. Ya desde enero de 1991, sus emisarios empezaron a tocar puertas en los alrededores de Washington, especialmente en la Casa Blanca y, en febrero, era ya evidente que la oposición iba en serio y podría resultar fatal a la "vía rápida".

### *Trabajadores*

Pocos sucesos ocurridos en la historia reciente han irritado más a los sindicatos obreros que el proyecto de establecer un acuerdo de libre comercio con México. Durante las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, los trabajadores no se movilaron con mucha rapidez, pero no ocurrió lo mismo en el caso de las pláticas del TLCAN. Desde el primer día, los obreros reaccionaron con enorme ímpetu y lanzaron la más fuerte campaña de presión posible para obstaculizar la negociación. Derrotar a la "vía rápida" se convirtió en el objetivo primordial de los trabajadores durante 1991.

Su principal motivo de inquietud era, simple y sencillamente, la mano de obra barata mexicana. Dependiendo de quien haga el cálculo, las tasas salariales mexicanas oscilan entre una séptima y una décima parte de las estadounidenses. Por ello, y no sin razón, los obreros de aquel país temen perder sus empleos o verse obligados a aceptar salarios inferiores o menores prestaciones, al tener que competir directamente con los trabajadores mexicanos. Asimismo, les preocupa que las reglamentaciones más laxas sobre medio ambiente, salud y seguridad en el trabajo propicien el traslado de la producción de las empresas al sur de la frontera.

En la organización de la oposición, fue el AFL-CIO quien tomó la batuta, aunque también los Trabajadores Automotrices Unidos (UAW, según su nombre en inglés) participaron muy activamente. De hecho, la fuerte oposición de los obreros automotrices fue lo

que, al parecer, evitó que los fabricantes de automóviles, pese a que en su mayoría están en favor del TLCAN, adoptaran una postura de abierto apoyo, por temor a desatar la ira del sindicato.

### *Medio ambiente*

Si bien era previsible la oposición por parte de los trabajadores, la de los grupos ecologistas sorprendió a muchos. Los temas del medio ambiente nunca habían tenido relación alguna con el área de comercio, y no hubo indicios previos de que fueran a convertirse en asunto de debate dentro de las pláticas norteamericanas. No obstante, la inquietud respecto a los problemas ambientales que aún no habían sido resueltos en la frontera entre México y Estados Unidos, aunada a las preocupaciones debidas a la negligencia en la aplicación de las normas ambientales por parte de México, y que pudiera llevar a éste a convertirse en un refugio para las industrias contaminantes, renuentes a cumplir con normas más estrictas, sirvieron como base para el rechazo de la liberación comercial con México.

Con frecuencia, los intereses de los trabajadores y de los grupos ecologistas son opuestos, pero, en este caso, y especialmente por la posibilidad de que los empleos pudieran trasladarse hacia el sur con el fin de evitar las normas ambientales, ambos grupos hallaron un punto en común. Sin embargo, es importante destacar que gran parte de su afinidad era táctica. Tanto los obreros como los ecologistas querían detener la "vía rápida", aunque por motivos muy diferentes.

La Federación Nacional de Fauna Salvaje se colocó a la cabeza de la comunidad ecológica, con una participación muy activa de grupos tales como el Fondo de Defensa del Medio Ambiente, el Consejo para la Defensa de los Recursos Nacionales, la Fundación Nacional Audubon y el Club Sierra. De igual forma, otros grupos ecológicos más radicales, como Greenpeace, se unieron a la coalición de oposición.

### *Oposición de las industrias*

El tercer frente de la oposición lo integraron las industrias protegi-

das y de bajos niveles salariales, que afirmaban ser las que más resentirían las consecuencias del libre comercio. Entre éstas destacaban la industria del vestido y ciertos sectores de textiles y agrícolas. La incorporación de estos grupos a la alianza resultó problemática, dados sus pocos vínculos naturales con los grupos ecologistas y aún más escasas relaciones con los sindicatos. No obstante, para ciertos miembros del Congreso, la oposición de éstos constituía un asunto de suma importancia (como, por ejemplo, para la delegación de Carolina del Norte).

Quizá debido a la experiencia que adquirieron con el ALC, los opositores al TLCAN se dieron cuenta de inmediato de la importancia fundamental que tenía el voto de la "vía rápida" por sí solo, y de que, si ésta era eliminada o sustancialmente modificada, un acuerdo de libre comercio se tomaría casi imposible. La coalición contra éste se organizó con gran rapidez y, ya desde enero de 1990, llevaba a cabo sesiones informativas en la Casa Blanca, así como acciones de campaña con miembros individuales.

Por su parte, y a diferencia de los anteriores, pocos partidarios del libre comercio estaban organizados para ejercer presión sobre el Congreso. La administración se mostró un tanto sorprendida por la intensidad y magnitud de la oposición; el gobierno mexicano, sin contar con mucha experiencia en cuanto a hacer cabildeo en el Congreso, aún estaba decidiendo quién lo representaría en Washington; y la comunidad empresarial estadounidense todavía no tomaba el asunto con seriedad. De esta forma, para el mes de febrero, la oposición parecía estar ganando la partida. La mayoría de los observadores del proceso en ese momento llegaron a considerar que las posibilidades de que se aprobara la extensión de la autoridad de la "vía rápida" estarían, en el mejor de los casos, muy reñidas.

### **Contraataque de los partidarios del libre comercio**

Casi de manera simultánea, tanto los partidarios del TLCAN en el Congreso como el gobierno se dieron cuenta de que el Tratado estaba en serios aprietos. Dos elementos clave de Washington, Dan Rostenkowski y Lloyd Bentsen, presidentes del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara y del Comité de Finanzas del Senado, respectivamente, se percataron de que los vientos no eran favorables a la "vía rápida", y lo mismo percibieron Carla Hills y otros

funcionarios del gobierno. Así, durante una reunión celebrada el 1 de marzo, Hills, Rostenkowski y Bentsen acordaron una estrategia para satisfacer las inquietudes del Congreso. Rostenkowski y Bentsen redactaron una carta abierta dirigida al Ejecutivo, en la que advertían acerca de la fuerza de la oposición al libre comercio y exhortaban a que se tomara con mayor seriedad la postura de los obreros y, más aún, la de los ecologistas. Hasta entonces respondería el Ejecutivo, especificando cómo pensaba abordar tales asuntos. El 5 de marzo, la carta Bentsen-Rostenkowski salió a la luz pública y desató gran consternación en el ámbito gubernamental.

Los detalles acerca de cómo se diseñó la estrategia no se conocerán hasta la conclusión de la negociación. Empero, lo que sí se puede discernir del informe presentado por el Ejecutivo es el desarrollo de una doble estrategia: por una parte, se intentaría obtener apoyo para el libre comercio y, por la otra, se trataría de dividir a la oposición, apaciguando a los ecologistas y aislando a los trabajadores.

### **En busca de apoyo para el TLCAN**

El esfuerzo de construcción de una coalición de apoyo al TLCAN se centró en movilizar a los grupos estratégicos, a la comunidad empresarial y a la comunidad latina, y en dirigirlos a presionar al Congreso.

Dentro de la comunidad empresarial, la Mesa Redonda Empresarial, la Asociación de Empresarios Estados Unidos-México del Consejo de las Américas, y la Cámara de Comercio fueron los primeros en exhortar a sus miembros a que apoyaran la "vía rápida" y dieran a conocer su postura al Congreso, a lo cual dicha comunidad respondió con un número impresionante de cartas y campañas personales. Como testimonio del éxito obtenido basta ver la extraordinaria cantidad de cartas que los partidarios de la "vía rápida" introdujeron en el registro del Congreso durante el debate final.

El gobierno también buscó el apoyo de la comunidad latina y, en especial, de los mexicano-estadunidenses, pues su apoyo al TLCAN pondría a muchos demócratas en una difícil posición, si se oponían a la "vía rápida". Luego de solicitar la participación de los más destacados miembros de la comunidad latina, la administra-

ción obtuvo un considerable número de muestras de respaldo y pudo afirmar entonces que esa comunidad la apoyaba. Dicha campaña culminó con una conferencia de prensa muy difundida que organizó Bill Richardson, demócrata de origen latino, de Nuevo México, durante la semana de la votación.

Sin embargo, a inicios de abril, mucho antes de esa última semana, los miembros del Congreso ya comenzaban a sentir la presión del otro bando. La Casa Blanca y algunos miembros clave del Congreso, incluyendo a Richardson, coordinaron cuidadosamente las acciones. Se elaboraron tres listas con los nombres de quienes tenían una postura en favor y en contra, así como de los que todavía no tomaban partido; los últimos, aún no decididos, eran objeto de atención especial.<sup>3</sup>

### **División de la oposición: el “Plan de Acción”**

Más importante aún que la reunión de fuerzas de apoyo fue quizá la estrategia para reducir la eficacia de la oposición. El punto central de esta estrategia fue el “Plan de Acción” de la administración, que consistió en dar una respuesta directa a la carta Rostenkowski-Bentsen, en la cual se comprometía a tomar medidas respecto a las inquietudes que los ecologistas y los obreros habían expresado. El Plan no hizo nada para ganar el voto de los trabajadores, ésa no fue nunca su intención, pero, en cuanto a la coalición ecologista, sus efectos fueron rotundos.

Poco después de la divulgación del Plan, la Federación Nacional de Fauna Salvaje, la Fundación Nacional Audubon, el Fondo de Defensa del Medio Ambiente y el Consejo para la Defensa de los Recursos Nacionales, cuatro de los grupos ecologistas más importantes que encabezaban la oposición, declararon que dicho Plan respondía plenamente a sus inquietudes, por lo que ahora estaban de acuerdo en que se procediera con las conversaciones relativas al libre comercio. Tal reacción, por supuesto, no sorprendió al gobierno, que había dedicado muchas horas a negociar con los dirigentes de estas organizaciones lo que ellos consideraban necesario para dar su apoyo.

<sup>3</sup> Al parecer, se elaboró, para la Cámara de Representantes, una cuarta lista con los nombres de aquellos cuyos votos dependían de la posición que tomara Richard Gephardt.

No obstante, otros grupos ecologistas protestaron en contra de lo que consideraban una traición en favor de la administración (lo cual, en efecto, sucedió en el caso de varios miembros de las cuatro organizaciones), pero el daño ya estaba hecho. Ahora que la comunidad ecologista estaba claramente dividida, resultó más difícil a los miembros del Congreso declarar que su oposición al libre comercio se basaba en las preocupaciones respecto al medio ambiente y, de manera inversa, era más fácil justificar un voto en favor de proseguir con las conversaciones. En palabras de la Casa Blanca, los miembros ya habían "cubierto" el tema ecológico.

### **La conversión de Gephardt**

Richard Gephardt, con su postura neutral respecto al libre comercio, fue quizás el personaje más observado. Considerado durante mucho tiempo como el principal aliado de los obreros en la Casa Blanca, Gephardt era el candidato natural para encabezar la oposición a las negociaciones. Sin embargo, Gephardt vacilaba al respecto y, si bien expresaba su inquietud con respecto al TLCAN; no se comprometía con la oposición, por lo cual fue cortejado por la Casa Blanca, los líderes empresariales y los mexicanos, hasta que el 9 de mayo, una semana después de la divulgación del Plan de Acción, él también declaró estar en favor de la "vía rápida".

No obstante, en el momento en que se decidió, su opinión resultaba ya prácticamente irrelevante para el desenlace. Su influencia había perdido mucho peso desde antes, al fallar en su función como elemento clave de la oposición, lo que llevó a que la coordinación en el Congreso quedara en manos menos experimentadas y poderosas.

### **La batalla final en la Casa Blanca**

Ahora que todo se inclinaba decididamente en favor de la "vía rápida", muchos pensaron que el juego había terminado. Pero aún quedaba una última batalla por librar, no ante el público sino en los salones del Congreso y, específicamente, en el Comité de Normas de la Cámara, el árbitro final del proceso en la Cámara.

Desde el principio, una de las dificultades que presentaba el

proceso era definir si la extensión de la autoridad para la "vía rápida" resultaba necesaria para las negociaciones tanto del GATT como del TLCAN. La decisión de si habría un voto general o dos votos por separado era fundamental. Teóricamente, la decisión podría afectar a cualquiera de los dos, pero los observadores más cercanos sentían que la separación de los votos resultaría dañina para el Tratado pues, al hacerlo así, los miembros podrían expresar su rechazo al proyecto del libre comercio con México sin poner en peligro la Ronda Uruguay del GATT.

Por ello, los opositores, encabezados por Sander Levin, de Michigan, respaldaban la idea de separar los dos votos en el Comité de Normas, ya que, de esta manera, existía aún una remota posibilidad de que se negara la "vía rápida" para las negociaciones del TLCAN. Lo que sucedió después aún no es del todo claro. Al parecer, Levin, tenía, en efecto, fuertes posibilidades de lograr que se separaran los votos, pero la vigorosa intervención tanto del vocal como del presidente del Comité evitó que ello sucediera, y la "vía rápida" fue aprobada. En conjunto, el desenlace resultaba obvio. La "vía rápida" ganó sin dificultad.

### LECCIONES DE LA "VÍA RÁPIDA"

La historia de la batalla por la "vía rápida" ofrece muchas lecciones sobre la naturaleza de la elaboración de la política económica exterior, dos de las cuales ameritan ser mencionadas.

La primera se refiere a los asuntos de política interior. Las políticas internas amenazaron con arruinar las negociaciones, aun antes de que comenzaran, si bien el hábil manejo de éstas hizo posible que se obtuviera la autoridad negociadora y permitió que las conversaciones prosiguieran. Pero, las políticas internas seguirán influyendo en ellas conforme progresen. Y ello es definitivamente cierto tanto en el caso de las políticas internas de México y Canadá como en el de Estados Unidos.

La segunda lección se refiere a los procesos de las políticas. La decisión de seguir adelante con las conversaciones fue tomada mediante un proceso particular, pero no es difícil imaginar otros procesos cuyo resultado hubiera sido muy diferente.

## Política interna

A los funcionarios que participan en la elaboración de la política económica externa, el peso que ejerce la política interna es un hecho que no les causa sorpresa alguna. No obstante, en los medios académicos, la relación que existe entre la política interna y los asuntos internacionales es algo a lo que, por lo general, se da poca importancia o simplemente se ignora, lo cual explica claramente el porqué de las profundas limitaciones de un enfoque semejante. Si las políticas internas fueran tan irrelevantes, ¿para qué perderían el tiempo todas esas personas que hacen campaña en la Casa Blanca? Lo cierto es que, si no se hace referencia a la política interna no sólo resulta imposible comprender cabalmente lo que a la fecha sucede entre México, Canadá y Estados Unidos, sino que una visión basada únicamente en las dinámicas internacionales brindará una base muy frágil para poder hacer una adecuada prescripción de políticas.

La política interna afecta a las negociaciones internacionales, cuando menos, en dos formas.

Primero, define los contornos de lo que será posible lograr en las conversaciones. En toda negociación, las partes deben decidir tanto los asuntos que se van a discutir como las resoluciones que, al respecto, serán aceptadas. Y, en una negociación internacional, la política interna influye en ambos sentidos, al hacer necesario eliminar ciertos temas de la mesa y agregar otros, así como también al definir la gama de posibles resoluciones que, respecto a los asuntos incluidos, son políticamente aceptables.

En segundo lugar, las políticas internas influyen sobre los intereses de las partes. Los altos funcionarios responsables de elaborar políticas en materia de economía externa y, en especial, el presidente, no son meros agentes en un proceso neutral tendiente a sumar todos los intereses políticos internos. Ellos también tienen complejos intereses en las negociaciones, de los cuales algunos se relacionan con la sustancia de lo que se está negociando, pero, en su mayoría, conciernen al efecto que tendrán dichas negociaciones sobre su base de poder interno. Así, por ejemplo, es casi evidente que un presidente que políticamente depende en gran medida de los intereses económicos, en contra de los intereses obreros, se comportará de manera diferente que otro con una distinta base de poder, independientemente de su opinión con respecto a las políticas.

En el caso del TLCAN, los efectos de las políticas internas sobre los contornos de lo posible son obvias. La inclusión *de facto* de los temas ecológicos en las negociaciones muestra del poder de los intereses internos para alterar el conjunto de los asuntos que se van a discutir en la mesa de negociaciones internacionales. Ninguno de los gobiernos tenía interés en incluir el medio ambiente como tema de debate y, sin embargo, la fuerza de la coalición interna estadounidense que se oponía a las negociaciones de libre comercio impuso dicho punto en la agenda. De manera inversa, existen otros asuntos que son eficazmente excluidos de la discusión debido a los intereses políticos internos. Tal es el caso de la política migratoria de Estados Unidos, la cual podría ciertamente ser incluida en la negociación, pero, dado que las políticas internas estadounidenses respecto a su inclusión serían sumamente difíciles, dicho asunto no está en la mesa.

Es prematuro establecer con exactitud la forma en que las políticas internas definirán los límites de lo posible respecto a los temas que están en debate, pero se pueden aventurar ciertas predicciones, con base en la experiencia que se tuvo con el voto sobre la "vía rápida". La administración deberá cumplir algunas de las promesas que hizo en el Plan de Acción. Para responder a los intereses de los trabajadores, por ejemplo, quizá sea necesario aplicar una regla de origen muy estricta, que permita calificar un producto como "norteamericano". Por otra parte, es posible que el poder político que tienen algunos sectores económicos de Estados Unidos, actualmente protegidos y, en especial, el agrícola, sea suficiente para evitar una liberación total.

No es ningún secreto que, respecto a la negociación de un TLCAN, los intereses del presidente Bush están matizados por las políticas internas. Dada la configuración de su base de poder, Bush está más atento a las demandas de las grandes empresas que a las de los trabajadores. Y quizá, en un nivel más sutil, para él las conversaciones sobre el TLCAN constituyen un recurso para inclinar el tema del comercio internacional en su favor, es decir, el "libre comercio" frente a la "competitividad" nacional. Conforme se acerquen las elecciones presidenciales de 1992, los intereses políticos del presidente respecto al TLCAN se volverán más tangibles y, según sean sus necesidades políticas y el punto en el que se encuentren las negociaciones, Bush tendrá que decidir entre una conclusión rápida o un aplazamiento de ellas.

Ciertamente, existen otros participantes con intereses políticos internos. Dentro de Estados Unidos, los candidatos demócratas a la presidencia estarán definitivamente muy presionados por los sindicatos y, dada la naturaleza del sistema primario, serán especialmente vulnerables a dicha presión. A su vez, por supuesto, Salinas y Mulroney tienen intereses políticos propios en las conversaciones.

### **Importancia de los procesos para la elaboración de políticas**

Identificar la constelación de actores políticos internos que tienen intereses en la negociación es sólo una parte del problema que implica determinar el efecto que las políticas internas tendrán sobre una negociación internacional. El proceso por el cual los intereses internos se llevan a las políticas también es importante. No se trata simplemente de una inclusión: las reglas del juego deben, asimismo, tomarse en cuenta. De otra manera, no habría habido tal batalla en 1991. De hecho, es difícil presentar un caso que demuestre de forma más clara la importancia que tiene el proceso.

En cualquier negociación, el proceso ejerce una gran influencia sobre el resultado, pero esto es especialmente cierto en negociaciones complejas en las que participan varios actores, en las que el proceso se establece antes de la negociación o el asunto, o en las que es probable que las reglas del proceso deban ser convenidas aun antes de que los actores puedan comprender plenamente cuáles serán sus consecuencias para el resultado final. En el caso del TLCAN, el proceso tuvo un fuerte impacto sobre dos rasgos del mismo: las reglas para determinar quién participa en el juego y aquéllas para establecer los asuntos que serían sometidos a votación.

Cuando el Congreso creó la "vía rápida", se aseguró de que dos comités del mismo obtuvieran una posición de particular prominencia en las negociaciones comerciales: el de Finanzas, del Senado, y el de Medios y Arbitrios, de la Cámara. Esta cláusula tenía la intención de garantizar que el Congreso desempeñaría un papel importante en las primeras etapas de las negociaciones comerciales. Pero, como suele suceder, los miembros de ambos comités y, en especial, el del Senado, son particularmente favorables al libre comercio, lo cual resultó una gran ventaja en este caso. Si

otros comités hubieran tenido la responsabilidad primaria de las negociaciones, el Tratado podría haber enfrentado una situación mucho más difícil.

A cambio de tener una mayor participación dentro del proceso, el Congreso otorgó una concesión muy importante al Ejecutivo: se comprometió a no hacer enmiendas a nada de lo que éste negociara y a votar en favor o en contra del paquete, como un todo. La importancia de tal disposición es innegable, pues ésta, en efecto, ató las manos de aquellos miembros del Congreso que puedan no estar de acuerdo con una disposición del acuerdo o que deseen que se agregue alguna otra, pero que no quieran descartar todo el paquete en beneficio de un particular y estrecho interés. Sin dicha cláusula, el problema de negociar acuerdos de libre comercio se tomaría bastante más complejo, dado que los negociadores tendrían el constante temor de que su trabajo fuera desbaratado por el proceso arrollador del Congreso, y las probabilidades de que éste obstaculizara el convenio serían aún mayores.

De esta manera, el obligado agrupamiento de los temas concede un importante poder al presidente. Ciertamente, el Congreso aún puede votar en contra del paquete, pero debe hacerlo con respecto a lo que el presidente les presenta, no así sobre el que aquél elija. Sin embargo, en otro sentido, el agrupamiento podría dar poder al Congreso o, más específicamente, a sus miembros, en cuanto a las relaciones con sus electorados. Éste es un ejemplo de cómo el hecho de tener las manos atadas resulta, en ocasiones, muy útil. Los miembros del Congreso pueden enfrentar ahora directamente a los representantes de los grupos de interés especial, escuchar e incluso estar de acuerdo con sus puntos de vista y, sin embargo, lamentar su incapacidad para ayudarlos en el logro de sus intereses, criticar el proceso y después votar en favor del libre comercio, al no poder justificar su descarte del paquete entero, con base en un interés en particular.

Asimismo, la vinculación entre el GATT y el TLCAN desempeñó otro papel durante la votación del mes de mayo. El agrupamiento de ambos obligó a los miembros que se oponían sólo a uno de ellos a decidir si, por ejemplo, su oposición al Tratado justificaba el que se echaran abajo todos los años de negociaciones en el GATT. Ésta es la razón por la cual los opositores del primero trabajaron tanto para tratar de separarlos.

### ¿ACASO DEBEMOS FRENAR LA VELOCIDAD DE LA "VÍA RÁPIDA"?

Después de que el Congreso aprobó la reautorización de la "vía rápida", surgieron numerosas quejas respecto a un proceso que cedía tanto poder al presidente, así como sugerencias para reformar o eliminar dicho proceso. A fin de poder evaluar la conveniencia de dichos cambios, sería útil analizar la naturaleza esencial del problema que presenta la elaboración de las políticas comerciales.

#### **La naturaleza esencial del problema en el comercio**

La política comercial genera, por naturaleza, una fuerte divergencia de intereses entre los grupos internos. En general, los fabricantes internos que compiten con los productores extranjeros estarán en favor del proteccionismo en su sector, mientras que el consumidor estará en favor del libre comercio. A menudo, aunque no siempre, el número de productores será reducido y éstos tendrán un marcado interés en la protección, mientras que los consumidores serán muy numerosos y su interés en el libre comercio será menos acendrado. Asimismo, dadas las dificultades que presenta organizar una acción colectiva, el proteccionista tiene una ventaja en la negociación de la política comercial, lo que resulta en una protección más allá de la deseable. El problema, pues, consiste en equilibrar los intereses de tal manera que se resuelva el dilema sin perder representatividad.

La naturaleza de los procesos para la elaboración de políticas comerciales en Estados Unidos (y, de manera más general, de la política económica exterior) es tal, que resulta inadecuada para manejar las desviaciones de la acción colectiva. La política económica exterior, a diferencia de otras facetas de nuestra política exterior, jamás ha estado centralizada y, a menudo, se ha visto atrapada en el centro de las rivalidades entre el Ejecutivo y el Congreso, cada uno de los cuales considera que ella debería de caer en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, la confusión se ha multiplicado dentro del Ejecutivo, dado que la tarea de elaborar la política económica exterior ha quedado dividida entre los ministerios de Estado, Tesorería, Comercio, Defensa y, más recientemente, la Representante Comercial de Estados Unidos. Por otra parte, las

leyes estadounidenses en materia de comercio ofrecen otras vías alternas a las políticas, al permitir que cuerpos casi judiciales, como la Comisión Internacional de Comercio, hagan apelaciones.

Desde siempre, tal forma de organización ha causado problemas a Estados Unidos. De hecho, el Congreso ha dificultado al país la celebración y ejercicio de acuerdos comerciales. El resultado más claro, además de cierta falta de coherencia, ha sido tener un proceso especialmente vulnerable a las fuerzas proteccionistas. Cabe destacar, sin embargo, que el sistema estadounidense no es único en este sentido. La habilidad que poseen los grupos de intereses para obligar a la aplicación de políticas proteccionistas es también visible en los procesos de elaboración de políticas de Japón y Europa. Y fue para contrarrestar tal situación que se incluyó la "vía rápida" como una disposición de la Ley de Comercio de 1974. Si bien prácticamente no llamó la atención en aquel momento, la "vía rápida" ha demostrado ser una trascendente innovación política.

No obstante, el proceso ha generado muchas críticas, cuyo principal argumento es que éste concede demasiado poder al presidente e impide que el Congreso represente adecuadamente los intereses legítimos, dentro del mismo. Un corolario de esto es que, al ceder un poder tan grande al presidente, el Congreso dificulta aún más la aplicación de palancas en las negociaciones internacionales, puesto que los otros países saben que el riesgo de que el Congreso rechace el acuerdo es mínimo.

Varios miembros inconformes del Congreso han presentado propuestas para cambiar esta situación. Sander Levin sugirió una modificación que permita revisar el proceso a la mitad del camino. Donald Riegle propuso que el proceso se modifique a fin de que sea posible hacer enmiendas lo suficientemente amplias como para que éstas no abran la caja de Pandora de los intereses especiales. Otros simplemente han propuesto la eliminación total del proceso.

Tales inquietudes no carecen de fundamento. El Congreso cedió un poder considerable al presidente para las negociaciones y, al hacerlo, ha dificultado aún más la representación de los intereses legítimos de grupos tales como el de los trabajadores, cuyos vínculos con el presidente no son fuertes. Además, como antes mencionaba, es posible que el agrupamiento de asuntos, como se hizo entre la Ronda Uruguay y el TLCAN, constituya una desventaja en la arena interna para la aplicación de mayor poder y presión en las

negociaciones internacionales.<sup>4</sup> No obstante, las ventajas del proceso de la "vía rápida" rebasan, aparentemente, estas deficiencias para las negociaciones de libre comercio, por lo que las propuestas para enmendarlo deben ser consideradas con mucha atención.

Primero, si bien es cierto que este proceso presta menos atención a las presiones de las partes interesadas que otros, no resulta del todo insensible a ellas, de lo cual es muestra la historia reciente. En respuesta a las preocupaciones sobre la omisión de incluir las cuestiones ecológicas en la mesa de negociaciones, el Ejecutivo se vio forzado a prometer un acuerdo paralelo; para satisfacer ciertas demandas de los trabajadores, debió prometer un periodo de desgravación más largo, y es probable que la regla de origen, en su negociación final, refleje al menos parcialmente los intereses de aquellos. Las negociaciones han seguido adelante bajo la sombra de una posible oposición, pero ahora únicamente una cuestión de un relativo amplio alcance, como sería la protección ecológica o una carta social para los trabajadores, podría movilizar una coalición significativa.

Segundo, la eficacia del poder de negociación depende del equilibrio que se dé entre los elementos competitivos y cooperativos en una negociación.<sup>5</sup>

La aún no resuelta división interna puede ser una ventaja en el caso de negociaciones de naturaleza principalmente distributiva, en las que el juego consiste en cómo dividir un pastel relativamente definido. No obstante, las negociaciones de libre comercio son un caso en el cual es poco lo que se puede ganar por medio de la aplicación de presiones y poder sobre las otras partes, en una negociación en la que el problema esencial consiste en la cooperación. Es por ello que no se debe temer la pérdida de poder de negociación si se aplica la "vía rápida" a una negociación de este tipo.

Pese a los defectos que presenta el proceso actual, necesitamos algo similar para poder proseguir con la negociación de acuerdos de libre comercio, ya sea en el nivel regional o en el mundial. Y esto resultará cada vez más cierto conforme la agenda avance de la

<sup>4</sup> Frederick W. Mayer, "Domestic Politics and the Strategy of International Trade", *Journal of Public Policy and Management*, vol. 10, núm. 2, 1991.

<sup>5</sup> Véase Mayer, "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side Payments", en *International Organization*, verano de 1992 (por aparecer).

relativamente sencilla tarea de reducir o eliminar aranceles, a la mucho más compleja y difícil labor de reducir las barreras no arancelarias. La última, por definición, requiere que aquellos campos de la política que anteriormente eran considerados esencialmente internos (como, por ejemplo, la política ecológica) sean incluidos en el proceso. Para que las naciones puedan tener éxito en la coordinación de políticas en estos campos deberán contar con instituciones políticas internas que derroten al arraigado poder de los intereses estrechos, al mismo tiempo que garanticen la adecuada representación de otros intereses más amplios.

## EL IMPACTO POLÍTICO DEL LIBRE COMERCIO EN MÉXICO

PETER H. SMITH\*

*Universidad de California, San Diego*

...la regla del libre comercio, por sí sola, ya no es capaz de gobernar las relaciones internacionales[...] La libertad de comercio sólo es justificable si responde a las demandas de la justicia social.

PAPA PAULO VI, *Populorum Progressio*

Son los aspectos económicos los que constituyen el tema central de los actuales debates sobre el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Sus defensores afirman que un acuerdo trilateral impulsará el crecimiento económico sostenido y a largo plazo de Canadá, México y Estados Unidos, y que constituirá un contrapeso con respecto a la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón. Por su parte, los detractores estadounidenses afirman que el Tratado fomentará la exportación de las inversiones y empleos de su país hacia México, en tanto que los canadienses temen un debilitamiento acelerado de los sectores vulnerables de su economía, los cuales abarcan desde el gas natural hasta las autopartes. En cuanto a México, los escépticos predicen que el TLCAN ocasionará la perpetuación de los salarios bajos de la clase obrera mexicana y que el país entero se convertirá en una gran maquiladora.

Mucha menos atención se ha prestado al aspecto político de

\* Quisiera agradecer a Andrés Villarreal su asistencia en la investigación; a Patricia Rosas, su labor de edición, y a Kevin Middlebrook y Juan Molinar, sus comentarios y sugerencias. Los errores de interpretación o de los hechos son únicamente míos.

este asunto, y la mayoría de los escasos debates políticos que ha habido se han centrado en el proceso para alcanzar un acuerdo de libre comercio. Los observadores han destacado el impresionante poder de liderazgo de Carlos Salinas de Gortari, así como su disposición para dejar atrás los lemas nacionalistas, con el fin de hallar un modelo económico viable para México. Asimismo, se ha analizado la aparente transformación que han mostrado los republicanos conservadores de Estados Unidos, al renunciar a las antiguas tácticas de desprecio hacia México, de mediados de la década pasada, y adoptar una postura de apoyo acrítico al TLCAN. De igual forma, se ha señalado el evidente desconcierto de los demócratas, quienes no pueden reconciliar sus tradiciones liberales en materia de política externa con los sentimientos proteccionistas en cuanto a la economía. En mi opinión, la aprobación de las negociaciones de "vía rápida" por parte del Congreso estadounidense, en mayo de 1991, ya ha tenido un considerable impacto político, al sofocar el debate público con respecto al resultado de las elecciones presidenciales de 1988 en México, al haber legitimado la autoridad del presidente Salinas y al haber ayudado a neutralizar las críticas internacionales sobre las fraudulentas prácticas electorales de México.

Pero, ¿qué sucede con respecto a las consecuencias políticas del libre comercio? ¿Cuáles serán sus implicaciones a largo plazo? El propósito de este capítulo es examinar los diversos impactos políticos que podría tener un acuerdo de libre comercio sobre el sistema político mexicano. Con este fin, trataré de presentar un esquema de las ideas que actualmente se tienen sobre este tema, a la vez que intentaré desentrañar las premisas lógicas inherentes a los debates existentes y enfocarme sobre los problemas de causa y efecto. Antes que nada, quisiera poner en claro los términos conceptuales de los actuales debates sobre las implicaciones políticas del libre comercio. En mi opinión, las discusiones contemporáneas han tomado un sabor demasiado económico, un tono demasiado tecnócrata y, en el campo político, se han vuelto demasiado simplistas e imprecisas. El proyecto de un TLCAN trae consigo temas fundamentales sobre la dinámica del cambio político, especialmente para México, y éstos requieren de un estudio atento y continuo.

Aquí resulta muy importante hacer varias precisiones. En primer lugar, en la fecha en que se escribió este ensayo (febrero de

1992), aún no existía un TLCAN plenamente terminado y firmado. Por lo tanto, voy a suponer que el mismo se aprobó, aun cuando muchas de sus implicaciones dependerán de los datos específicos y de los detalles, de manera que, aún así, resultará peligroso especular acerca de los efectos. En segundo lugar, y debido, en parte, a esta razón, voy a ampliar la investigación con el fin de tratar el tema de las incipientes implicaciones que ha tenido la estrategia general de México respecto a la "liberación" económica, iniciada en el decenio de los ochenta, a saber: la reducción de las barreras comerciales, la privatización de las empresas paraestatales, el fomento de la inversión extranjera y la nueva definición del papel económico del Estado. Asimismo, se debe considerar que, si bien el TLCAN tendrá sus propias implicaciones, sería un error atribuirle, por sí solo, transformaciones políticas de amplio alcance. Como tercera precisión, cabe señalar que, al parecer, un acuerdo de libre comercio tendrá consecuencias políticas significativas, pero limitadas, en Canadá y Estados Unidos, mientras que, en México, sus consecuencias políticas (así como de la liberación) probablemente afectarán al gobierno en su totalidad, mismo que ya experimenta actualmente reordenamientos y realineaciones importantes. Y es el alcance *sistémico* que tendrán los posibles cambios lo que hace de México un caso especial.

Mucho se ha dicho, especialmente en Estados Unidos, que un acuerdo de libre comercio acelerará el proceso de "democratización" en México. Para propósitos de claridad, he organizado este comentario alrededor de un grupo de hipótesis o afirmaciones que son lugar común. Sin embargo, una característica del debate actual es que, por lo general, estas afirmaciones se hacen de manera tácita, implícita o casual.<sup>1</sup> Así pues, aun cuando éstas se presentan de manera esquemática y, quizá, demasiado sencilla, mi intención es destacar y explorar sus fundamentos lógicos y teóricos.<sup>2</sup>

México aún está muy lejos de la democracia. Desde finales del

<sup>1</sup> Un desarrollo explícito de este tema se encuentra en Roderic Ai Camp, "Political Liberalization: The Last Key to Economic Modernization in Mexico?", por aparecer en Riordan Roett, comp., *The Politics of Economic Liberalization in Mexico*, Boulder, Westview Press, 1992. Véase, asimismo, John Sheahan, *Conflict and Change in Mexican Economic Strategy: Implications for Mexico and for Latin America*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1992, especialmente pp. 55-75.

<sup>2</sup> Un panorama general de la literatura teórica más importante se halla en Peter H. Smith, "Crisis and Democracy in Latin America", *World Politics*, vol. 43, núm. 4, julio de 1991, pp. 608-634.

decenio de los sesenta, el sistema político definitivamente ha seguido un proceso continuo de evolución y reformas. El número de partidos ha aumentado, el alcance de la oposición se ha ampliado enormemente y las elecciones ya son menos parciales y fraudulentas. Los resultados oficiales de la elección presidencial de 1988 dieron a Carlos Salinas de Gortari apenas un poco más de la mitad de los votos y, a partir de entonces, el PAN ha ganado dos gubernaturas estatales y podría obtener más en el futuro. Sin embargo, en el fondo, México aún tiene un sistema "autoritario", que si bien es menos estricto y más tolerante que los represivos regímenes militares que asfixiaron el cono sur en los decenios de los sesenta y setenta, aun así es autoritario. En México se considera, de manera casi general, que el poder reside en la Presidencia, que el PRI aún puede dominar las elecciones y que el Estado limita y restringe a la oposición. Y los disidentes, especialmente los de izquierda, a menudo son acosados y sus derechos humanos, violados. Es posible que las recientes reformas al sistema electoral contribuyan a "liberar" el régimen autoritario, pero éstas no significan, necesariamente, un compromiso con la "democratización".

#### AFIRMACIÓN I: EL TLCAN FAVORECERÁ LA DEMOCRATIZACIÓN DE MÉXICO

La aseveración de que el TLCAN promoverá la democracia mexicana se expresa en diversas formas. Una de ellas supone que Estados Unidos puede, y debe, ejercer una presión directa sobre México, durante las negociaciones de libre comercio. El *Journal of Commerce* expresó la opinión de mucha gente al exhortar al presidente Bush a que tomara cartas en el asunto:

...la administración de Bush debe dejar claro que únicamente establecerá el libre comercio con aquellos países que permitan elecciones libres y justas. Uno de los principales argumentos que se han usado con respecto al proyecto del acuerdo comercial es la promesa de que se obtendrá estabilidad política en México mediante el crecimiento económico. El señor Bush debería recordar a los dirigentes mexicanos que la democracia es la mejor manera de garantizar la estabilidad a largo plazo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> "Free Trade, Fair Votes", *Journal of Commerce*, 19 de marzo de 1991.

En otras palabras, la reforma democrática representa un recurso eficiente para alcanzar la meta estadounidense a largo plazo de lograr que haya estabilidad política en México.

El grupo que apoya esta postura está conformado por una curiosa mezcla de aliados políticos. Los estadounidenses conservadores, los jingoístas y los nacionalistas autocomplacientes consideran que la imposición a México del cambio político es la expresión natural de la recién redescubierta hegemonía de Estados Unidos. Pero aún más sorprendente es el hecho de que muchos disidentes mexicanos, quienes desde siempre han desconfiado del intervencionismo estadounidense, ahora apoyan la idea del intercambio de comercio por reforma. Según este punto de vista, las negociaciones del TLCAN brindan un poder excepcional sobre el gobierno de Salinas y conviene a la oposición aprovechar esta oportunidad. Además, los prerequisites que, en los años setenta, impuso la CEE a Grecia, Portugal y España ofrecen un precedente respetable, y la participación de Canadá en las negociaciones trilaterales dan mayor legitimidad al proceso. Así, se ha llegado a un punto de convergencia entre los conservadores estadounidenses y los disidentes mexicanos.

Es mi opinión que Estados Unidos evitará ejercer una presión demasiado fuerte. El fin de la guerra fría produjo un cambio significativo en la forma en que Washington percibía a México. En última instancia, el rechazo que, en el decenio pasado, se tenía contra este último era producto del disgusto de Estados Unidos debido a la diferencia de opiniones con respecto a Centroamérica; pero, al desaparecer la "amenaza comunista" y debilitarse el régimen de Castro, los motivos para un desacuerdo diplomático son menores. Ahora, los formuladores de políticas estadounidenses se inclinan a otorgar al presidente Salinas el beneficio de la duda. Como señalara un observador acerca del panorama general durante el debate en torno a la "vía rápida", a mediados de 1991:

Al parecer, por lo general se considera que, si bien el sistema político mexicano no es perfecto, tampoco es un Estado paria que requiera de la imposición de sanciones [...] Y, a final de cuentas, la situación política de México no fue un asunto decisivo para la mayoría de los miembros del Congreso.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> M. Delal Baer, "North American Free Trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4, otoño de 1991, pp. 132-149 (la cita se encuentra en la p. 143).

Esto tiende a confundir un poco las cosas, ya que el punto no es si México es un "Estado paria" merecedor de "sanciones", sino si satisface un número suficiente de criterios políticos para justificar un acuerdo de libre comercio de largo plazo. No obstante, es poco probable que los negociadores o legisladores estadounidenses ejerzan una presión considerable en favor de la reforma política.<sup>5</sup>

Una segunda versión de la idea de que el TLCAN promoverá las vías de la democracia se centra no en las negociaciones a corto plazo sino en las consecuencias a largo plazo. La afirmación básica, de una u otra forma, es que la *implantación de un acuerdo de libre comercio desencadenará fuerzas sociales que, a final de cuentas, establecerán los fundamentos para el desarrollo democrático de México*. El presidente Salinas ha explicado esto detalladamente, en numerosas ocasiones. Así, al rechazar la aseveración de que él ha fomentado una "perestroika sin glasnost", comentó a un entrevistador:

Las libertades del tipo *glasnost*, como usted las llama, han existido en México desde hace décadas. Lo que no ha existido es la libertad para una actividad productiva, puesto que el gobierno poseía demasiadas empresas.

Así pues, de hecho, hemos estado transformando con gran rapidez la estructura económica, al tiempo que nos hemos esforzado de diversas maneras por continuar la reforma, en el campo político.

Pero déjeme decirle algo: cuando se introduce una reforma económica tan fuerte, uno debe estar seguro de que se esté forjando el consenso político alrededor de ésta. Y, si se introducen en forma simultánea otras reformas políticas igualmente drásticas, se puede terminar sin reforma alguna. Y lo que queremos lograr es una reforma, no un país desintegrado [...] *Al tiempo que avanzamos hacia la consolidación de nuestras reformas económicas, las reformas políticas continuarán su curso* (énfasis del autor).<sup>6</sup>

Otros han hecho eco a esta misma afirmación. Así, Pedro Aspe, secretario de Hacienda, afirmó: "No se puede tener una economía abierta y una sociedad cerrada."<sup>7</sup> Y, casi con las mismas pala-

<sup>5</sup> Sobre este punto, véase también Catheryn L. Torup, "México-EU: la democratización y la agenda bilateral", *Nexos*, núm. 162, junio de 1991, pp. 57-61.

<sup>6</sup> "North American Free Trade: Mexico's Route to Upward Mobility", *New Perspective Quarterly*, vol. 8, núm. 1, invierno de 1991, p. 8.

<sup>7</sup> "Economic Restructuring in México", conferencia pública presentada en la Universidad de California, San Diego, 17 de enero de 1992.

bras, Enrique Krauze agregó un posible término: “Un sistema político cerrado no puede sobrevivir por mucho tiempo en una economía abierta [...] Una vez firmado [el TLCAN], corresponde a nosotros, los mexicanos, escribir el capítulo que resta: la democracia pospuesta por tanto tiempo. Con bases económicas sólidas, *el periodo de transición se tomará meses, no años ni décadas*” (énfasis del autor).<sup>8</sup> De esta forma, resulta que, en última instancia, es el cambio económico el agente causal del cambio político.

Tal afirmación es, esencialmente, un acto de fe. Existe un cuerpo conceptual, la ya obsoleta teoría de la “modernización”, que sostiene que el desarrollo económico genera fuerzas sociales (y, en particular, una “clase media” más grande y autónoma), que buscan la democratización política. Aplicada al contexto mexicano, la teoría de la modernización sugiere que el libre comercio diversificará la ubicación del poder económico y, por tanto, creará las bases para la competencia tanto política como económica.<sup>9</sup> Como dijo Delal Baer:

Un acuerdo de libre comercio podría ayudar a reforzar la toma descentralizada de decisiones en materia económica, a corroer la tendencia directiva de un Estado autoritario y a distanciar a la economía de un control partidista exclusivo. Así pues, la política liberada va, por lo general, de la mano de una economía liberal.<sup>10</sup>

De hecho, la política económica nunca ha estado bajo el control “exclusivo” del PRI, dada la relación subordinada que mantiene este partido con respecto a la burocracia ejecutiva. Pero, el punto de Baer es claro: de una u otra manera, el TLCAN apoyará a las fuerzas de la democracia.

Sin embargo, la realidad empírica hace aparecer ciertas dudas en torno a esta optimista aseveración. Algunas de las economías más “abiertas” en la escena internacional contemporánea viven bajo regímenes políticos bastante cerrados, y los primeros ejemplos que nos vienen a la mente son Taiwan, Singapur y Corea del

<sup>8</sup> “The Historic Dimensions of Free Trade with Mexico”, *Wall Street Journal*, 24 de mayo de 1991.

<sup>9</sup> También se afirmó que el tener un mayor contacto con el funcionamiento de la democracia estadounidense creará un “efecto de demostración” sobre la política mexicana. Considero que esto es utópico.

<sup>10</sup> Baer, *op. cit.*, p. 136.

Sur, casos que no son en absoluto aislados. Son muchos los autores que sostienen que los regímenes "burocrático-autoritarios" constituyen instrumentos lógicos para hacer posible estrategias económicas destinadas a lograr el crecimiento mediante la acumulación de capital, en lugar de la justicia por medio de la distribución de los ingresos. Y, especialmente, en los casos en que los obreros se hallan muy organizados, la represión es necesaria con el fin de imponer la ley y el orden a las despojadas pero numerosas masas. De ahí la imposición de los regímenes militares, durante las décadas de los sesenta y setenta, sobre sociedades latinoamericanas tan avanzadas como Brasil, Argentina y Chile.

El reciente desenlace democrático ocurrido en el cono sur señala, sin embargo, que la cuestión básica consiste en una *secuencia* deliberada de estrategias. Aquí, la norma sería: primero la reforma económica y después la reforma política. Y, al parecer, la espectacular implosión de lo que alguna vez fue la poderosa Unión Soviética confirma la necesidad de prudencia. Según este punto de vista, Mikhail Gorbachev cometió el fatal error de tratar de lograr, al mismo tiempo, la *perestroika* y el *glasnost*. (Debo señalar, de paso, que quizás existan otras razones más convincentes para explicar el derrumbe de lo que alguna vez fuera la URSS.) Y, en este mismo orden de ideas, la reciente transición de Chile a la democracia se ha visto facilitada y fortalecida por la liberación económica que llevó a cabo el general Pinochet.

En la práctica, la estrategia de "primero economía y después política" se convierte en una justificación para la inactividad del gobierno. No se hace ningún tipo de demanda inmediata para que haya avances en el frente político y, así, la responsabilidad de los políticos se limita a dedicarse por entero a la reforma económica, no a las maniobras políticas. Sin embargo, tal hincapié en la secuencia plantea varias preguntas: ¿cuánto dura el corto plazo? ¿Cuándo será el momento apropiado para la reforma política? ¿Cómo se manifestará dicho momento? Bajo esta luz, Brasil y Chile ofrecen alarmantes ejemplos, dado que los generales gobernaron por bastante más de media generación, respectivamente. ¿Cuánto tiempo tendrá que esperar México?

## AFIRMACIÓN 2: EL TLCAN CONTRIBUIRÁ A LA CONSOLIDACIÓN DEL AUTORITARISMO EN MÉXICO

Una aseveración contraria sostiene que el libre comercio revivirá y fortalecerá el gobierno autoritario de México. Una versión de este enfoque considera que el TLCAN constituye un cínico convenio bilateral con Estados Unidos. Como declaró el líder del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas:

El gobierno [mexicano] espera poder solucionar el dilema de separar las reformas políticas y económicas con el respaldo del financiamiento de Estados Unidos y el apoyo político de Washington. El régimen cuenta con que podrá comprar a la clase media del país y neutralizar el descontento popular mediante la ayuda de los recursos estadounidenses, y que podrá contener así las superficiales demandas de democratización...

Pero los estadounidenses deben estar conscientes de un hecho esencial: el nuevo gobierno mexicano ofrece a Estados Unidos un pacto implícito, del cual el acuerdo de libre comercio es el último eslabón: México aplicará, sin reflexión alguna, el tipo de reformas económicas que Estados Unidos siempre quiso, pero a cambio de que este último acepte y proteja el sistema político existente.<sup>11</sup>

En otras palabras, el TLCAN ofrece a las élites mexicanas un medio para conservar su poder y su sistema autoritario de gobierno.

Esta interpretación descansa sobre dos suposiciones básicas. La primera de ellas es que la reforma económica de México representa una verdadera prioridad para Estados Unidos y, por tanto, proporciona a México un importante recurso de negociación. La segunda es que los dirigentes mexicanos buscan mantener el *statu quo*, lo cual constituye una visión de parálisis política y no de cambio a lo largo del tiempo.

Otra versión de esta afirmación tiene una forma más compleja y sostiene que el TLCAN contribuirá a una reformulación y *acentuación* de las políticas autoritarias mexicanas, y que las conse-

<sup>11</sup> "For Mexico, Freedom Before Free Trade", *New York Times*, 1 de abril de 1990. Asimismo, véase Cuauhtémoc Cárdenas, "Misunderstanding Mexico", *Foreign Policy*, núm. 78, primavera de 1990, pp. 113-130; Cárdenas, "Free Trade is Not Enough", *New Perspectives Quarterly*, invierno de 1991; y Adolfo Aguilar Zinser, "US-Mexico Free Trade: Looking Down the Road", *Los Angeles Times*, 30 de septiembre de 1990.

cuencias del libre comercio no llevarán a la perpetuación del sistema sino a su “endurecimiento” o “derechización”.

En esencia, este argumento afirma que la liberación económica acarrea una restructuración social, que: *a)* facilitará la centralización de la autoridad y, *b)* requerirá de una creciente represión. Algunos de los elementos básicos de este proceso social, que Adolfo Gilly llama “una restructuración económica y jurídica del capitalismo mexicano”,<sup>12</sup> son:

—La consolidación de una clase comercial oligopólica, a medida que los pequeños y medianos empresarios sufran pérdidas (afirmación sustentada por los pronósticos recurrentes de que menos de diez por ciento de los empresarios de México podría soportar el rigor de una competencia abierta).<sup>13</sup>

—La dislocación del agro, especialmente en las zonas productoras de grano, en las cuales los campesinos no tendrán la capacidad de competir con el trigo y el maíz de Canadá y Estados Unidos. (Como declaró Jorge Calderón, de la UNAM: “Este acuerdo significaría colocar a 2.7 millones de campesinos comunales y a un millón de pequeños campesinos, todos ellos descapitalizados, en competencia directa con el sistema agrícola más avanzado del mundo.”)<sup>14</sup>

—La pauperización de la clase obrera, por el mantenimiento de bajos salarios y la mutilación del movimiento sindical.

En resumen, el compacto social tácito del que habla la Constitución de 1917 y que ha sido sostenido por el Estado mexicano de seguridad social, se aproxima a un ignominioso fin. La liberación económica acentuará la desigualdad social y la polarización.

Dentro de este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) adquiere una importancia fundamental. Se dice, esencialmente, que el Pronasol representa una medida populista cuya

<sup>12</sup> Adolfo Gilly, “México: la restructuración en marcha”, *Nueva Sociedad*, núm. 113, Caracas, mayo-junio de 1991, pp. 10-15.

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, José Luis Solleiro Rebolledo, secretario técnico del Centro de Innovación Técnica de la UNAM, calculó que únicamente 6 500 de las 100 000 empresas manufactureras están equipadas para competir con las empresas estadounidenses en un ambiente de libre comercio. A su vez, Roberto Hernández Hernández, de la Concamin, declaró que tanto los microcomercios como los pequeños (92% de todas las empresas) no podrán resistir el libre comercio, debido a las inadecuadas políticas de crédito; y Javier Aguilar García, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, concluyó que únicamente las empresas grandes (2 365 de un total de casi 1.3 millones) podrían sobrevivir. *Sourcemex*, 21 de noviembre de 1990, 3 de abril y 18 de septiembre de 1991.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 27 de febrero de 1991.

meta última es preservar la paz social; que es una estrategia paternalista y de arriba hacia abajo; y que dispensa favores de manera discrecional, con claros fines políticos. (Antes de las elecciones de agosto de 1991, por ejemplo, el Pronasol distribuyó partidas políticas, con fin de reforzar a los candidatos del PRI.)<sup>15</sup> Denise Dresser hizo una descripción cáustica de este proceso:

Al igual que la esposa del industrial que organiza comidas de beneficencia para los pobres que su marido ha creado, el gobierno de Salinas distribuye subsidios selectos entre esa población que sus políticas económicas empobrecen [...] Se debe dar crédito a las obras sociales del Pronasol, pero la existencia de éste no puede compensar ni esconder la perpetuación y profundización de un programa de restructuración que desvía aún más la distribución de ingresos en el país.<sup>16</sup>

Así pues, el fortalecimiento del PRI entra dentro de una realineación fundamental del sistema del partido. En esencia, según este punto de vista, la estrategia política consta de tres componentes básicos: a) el fortalecimiento del PRI; b) el debilitamiento del PRD; y, c) la cooptación del PAN. Existen bases para creer que algunos progobiernistas han sometido a los miembros del PRD a campañas sistemáticas de intimidación y acosamiento, a la vez que el PRI ha formado una alianza tácita con el PAN, en su causa común contra el PRD. Asimismo, el PRI ha utilizado la posición procomercial del PAN, impugnando su base dentro de la comunidad empresarial y restringiendo sus posibilidades electorales. (En respuesta, algunos panistas intentaron ganar apoyo dentro del sector privado, al advertir que un libre comercio irrestricto podría causar graves daños a las empresas pequeñas y medianas de México.)<sup>17</sup>

En el fondo, la estrategia salinista lleva en sí una apuesta muy arriesgada: que la liberación genere y mantenga el suficiente crecimiento económico para impedir el desorden social. Y, más especí-

<sup>15</sup> "Salinas' Pork-Barrel Politics Revives PRI Primacy at Polls", *Los Angeles Times*, 22 de octubre de 1991.

<sup>16</sup> Denise Dresser, conferencia sin título presentada en el US-Mexican Studies Center de la Universidad de California, San Diego, marzo de 1991. Véase, también, Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, La Jolla, US-Mexican Studies Center, Universidad de California, San Diego, 1992.

<sup>17</sup> Véanse los comentarios de José Ángel Conchello en *El Universal*, 15 de marzo de 1991.

ficamente, la esperanza de que un mayor comercio genere empleos suficientes para contrarrestar las desviaciones temporales de mano de obra, y que, al final, lleve a niveles más altos de empleo. Incluso con tasas salariales modestas, el crecimiento del número de empleos generaría beneficios sociales para México y contribuiría a la tranquilidad política.

Pero, a la vez, un crecimiento económico acelerado podría producir resultados contrarios. La estrategia de liberación, aplicada a la estructura social mexicana, ha tendido a profundizar las desigualdades en los ingresos, más que a aliviarlas. Y, por ello, continuar con este patrón podría intensificar la percepción entre las masas populares de que existe una "pauperización relativa" e injusticia social, lo que podría generar brotes de disturbios y/o rebelión. En otras palabras, según esta interpretación, es probable que llevar a cabo la estrategia de liberación dé por resultado protestas y reacciones. El éxito, no el fracaso, despierta el fantasma de los disturbios y la represión.

Por otra parte, un estancamiento económico prolongado también tendría profundas implicaciones a largo plazo. Como advierte Adolfo Gilly:

...el destino del régimen político, dominado por el Partido Revolucionario Institucional, ha quedado ligado a la suerte que corra el Tratado de Libre Comercio. La integración es el gran programa histórico que el régimen ofrece al país.

Si ésta no se concreta o si sus resultados no logran mejorar en un plazo relativamente corto la situación económica, el régimen político volverá a estar seriamente amenazado, frente a las crecientes demandas de elecciones sin fraude, respeto a los derechos humanos y la posibilidad efectiva de alternancia en el gobierno, por medio de un régimen plural de partidos...

Con la reestructuración de México, el PRI intenta conservar el poder, pero corre el riesgo de desencadenar una movilización electoral superior a la de 1988, perder el gobierno a manos de la oposición y ver frustrados a mitad del camino los objetivos de su política neoliberal. Si mantiene el autoritarismo, el fraude, la corrupción y el sistema de partido de Estado, es difícil imaginar cómo pueda avanzar en la vía de la modernización económica y del mercado común norteamericano, del mismo modo como los regímenes de España y Grecia tuvieron que transitar hacia la democracia representativa antes de ingresar en la Comunidad Europea. México es uno de los

últimos regímenes de partido de Estado que subsisten en países de similares niveles de desarrollo y cultura.<sup>18</sup>

De manera implícita, al parecer, el fracaso económico de la liberación podría tener uno de dos efectos contrarios: *a)* generar protestas por parte de las masas y represión por parte del régimen o, *b)* llevar al nacimiento de una “sociedad civil”, que conduzca a una genuina democratización. La predicción que se hace a la fecha es ambigua.

### AFIRMACIÓN 3: EL TLCAN NO TENDRÁ UN IMPACTO SIGNIFICATIVO EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE MÉXICO

Las dos primeras afirmaciones, en distintas formas, establecen una relación causal entre economía y política. Esta tercera proposición señala la autonomía del campo político. Según este punto de vista, el cambio político es resultado de una decidida acción política, no de los procesos mecánicos de la transformación macroeconómica. Y, como corolario, este proceso tiende a centrarse en los actores políticos humanos (en las decisiones, tácticas, compromisos o intercambios), y no así en fuerzas sociales abstractas.

Las interpretaciones que siguen esta corriente consideran, por lo general, las transiciones democráticas que actualmente vive América del Sur, no como la culminación de las estrategias económicas impuestas por los regímenes autoritarios, sino como los hábiles logros de ciertos disidentes expertos y previsores. Así, fueron el valor y la tenacidad de Raúl Alfonsín, en Argentina; la flexibilidad del PMDB, en Brasil; y las tácticas y determinación de la campaña “no” de Chile (no así las economías de mercado libre de los generales) los que dieron por resultado la exitosa implantación de la democracia. Pues, si bien es cierto que las políticas de mercado libre probablemente facilitaron el proceso de consolidación en Chile, no se puede decir lo mismo en los casos de Argentina y Brasil, donde, sin embargo, la democracia sigue adelante.

En relación con el TLCAN, este enfoque propone una hipótesis nula: la liberación económica no tendrá ningún impacto identificable sobre la probabilidad de que se alcance la democracia política

<sup>18</sup> Gilly, *op. cit.*, p. 15

en México. Por el contrario, el curso de la democratización en este país dependerá de las decisiones políticas, las cuales serán tomadas por quienes estén al mando del Estado, por los dirigentes de la "sociedad civil" y por los miembros de la oposición. Es posible que tales decisiones se alcancen por medio de un acuerdo, como en la España posterior a Franco, o mediante la ruptura, como en la Argentina que siguió a la guerra de las Malvinas; pero, en todo caso, esto se lograría como resultado de la interacción de los diversos sectores políticos.

Algunos antecedentes de este argumento derivan de ciertos análisis relativos a las elecciones de mitad de periodo, efectuadas en agosto de 1991. En esta ocasión, el PRI logró una extraordinaria recuperación electoral, ganando 61.5% del total de los votos, y el presidente Salinas dejó asombrado al país cuando anuló los dudosos resultados de Guanajuato y San Luis Potosí. No obstante, como observó Wayne A. Cornelius, la revocación de las elecciones estatales, por intervención presidencial, no ofrece una solución estable a los problemas de manipulación y fraude electoral. Un elemento clave de esta ecuación es la fragmentación de la élite, incluyendo la continua separación entre los *políticos* y los *técnicos*. En resumen, según Cornelius, el jefe del Ejecutivo no puede imponer la transparencia electoral:

La pérdida del control central significa que, si algún día se alcanza la transparencia electoral en México, es menos probable que ésta sea el resultado de un esfuerzo supremo de voluntad presidencial, que del lento acrecentamiento de las conquistas municipales y estatales por parte de la oposición. Al ganar el control de la maquinaria electoral, los partidos de oposición pueden seguir adelante con la reforma de las leyes electorales estatales, el saneamiento de las listas de electores y la ampliación de la cobertura de observadores en las casillas, tal como lo hizo el PAN en Baja California Norte y como quizá lo pueda hacer ahora en Guanajuato y San Luis Potosí.

No fue una coincidencia que, en las recientes elecciones de mitad del periodo, la menor cantidad de irregularidades y la única victoria de la oposición para una silla en el Senado federal ocurrieran en Baja California Norte, donde las elecciones fueron presididas por un gobierno estatal controlado por un partido de la oposición. La gran marcha ha empezado.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Wayne A. Cornelius, "Mexico's Mid-Term Elections: About Face, Forward March".

Así pues, la democratización dependerá de la capacidad de la oposición para ganar las elecciones locales, entrar en funciones y utilizar el poder para transformar el sistema político. Es en manos de los disidentes, no de los gobernantes, donde se halla el futuro político del país.

Pero todo lo anterior está muy lejos del TLCAN. Se podría afirmar que un acuerdo de libre comercio frenará a los políticos de negar la victoria electoral a los disidentes, aunque sólo sea por evitar una mala imagen en el nivel internacional, pero esto no es del todo seguro. De hecho, una vez logrado el libre comercio, quizá la comunidad internacional (especialmente Estados Unidos) tendría poco interés en prestar demasiada atención a las irregularidades electorales de México, dado que esto plantearía delicadas interrogantes respecto a la conveniencia del proyecto del TLCAN.

La afirmación de que existe una relación indirecta entre la liberación política (por medio del Tratado) y la democratización política puede plantearse a partir de una reformulación del argumento general, a saber, que la firma de un acuerdo de libre comercio podría generar un contexto económico que alentaría la decisión política de establecer la democracia en México. Como sostiene la afirmación 1, las fuerzas económicas desencadenadas por el TLCAN constituirían una variable fundamental y, según la afirmación 3, la fuente del cambio político consistiría en un acto de voluntad política, una elección voluntaria por parte del liderazgo nacional. Dicho vínculo no es directo, de causa y efecto, sino que los resultados del libre comercio crearían un entorno que facilitaría, fomentaría o posibilitaría (pero no determinaría) la decisión de dirigirse hacia la democracia.

De acuerdo con una variante de este postulado, la liberación económica puede traer consigo el crecimiento económico y éste, a su vez, puede crear un clima propicio para el cambio político. Como ha afirmado Delal Baer: "El éxito de la liberación económica es un ingrediente importante para el favorecimiento de las transiciones democráticas."<sup>20</sup> Si interpretamos la palabra "éxito" como el logro de un crecimiento consistente y autosustentado, a lo largo de un periodo de varios años, podríamos entonces incluso deducir

---

publicado, con algunos cortes, bajo el título de "Mexican Elections: A Salinas Solution", *Hemisfile*, vol. 2, núm. 6, noviembre de 1991.

<sup>20</sup> Baer, *op. cit.*, p. 136.

de esta lógica un plazo hipotético para la implantación de una genuina democracia, a saber, entre mediados y finales del presente decenio, cuando más temprano, o bien hasta principios del próximo siglo.

La dificultad práctica que plantea esta idea es que los dirigentes políticos se han mostrado reticentes a ceder el poder durante los periodos de prosperidad económica. Por el contrario, un crecimiento continuo generalmente ofrece una justificación para perpetuar los regímenes autoritarios, más que para abandonarlos. Así, los generales de Brasil obtuvieron apoyo político, indudablemente, a partir del "milagro económico" de finales de los años sesenta y principios de los setenta, al igual que Pinochet en Chile, a lo largo del decenio pasado. En resumen, la idea de que el crecimiento económico propiciará una reforma política de largo alcance se contrapone a la lógica elemental y a la sabiduría popular, que afirma, como dice el refrán: "Para qué componer lo que bien funciona."

De hecho, las transiciones políticas en toda América del Sur se han llevado a cabo, por lo regular, en respuesta a crisis económicas, más que a la prosperidad. Este patrón se aplica claramente a los casos de Perú, Argentina, Brasil y, en menor grado, Uruguay; en tanto que la evidencia queda algo confusa en el caso de Chile (donde si bien había una fuerte economía, Pinochet no abandonó el poder en forma voluntaria). Con esto no se quiere decir que México podría "beneficiarse" de otra crisis económica; ya su pueblo ha sufrido demasiado las dolorosas consecuencias de la pobreza y la miseria. Se trata de hacer notar aquí, simplemente, que en términos comparativos las crisis han resultado más favorables para las transiciones del autoritarismo, que la prosperidad. Y también señalar, una vez más, que la fuerza fundamental deriva de la voluntad política, no de las fuerzas sociales abstractas. Pero, según esta propuesta general, de una u otra manera, el cambio político en México será resultado de las acciones políticas que se den en el país y no del TLCAN o del libre comercio por sí solos.

#### AFIRMACIÓN 4: EL TLCAN PROPICIARÁ EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO MEXICANO

Una cuarta afirmación no se refiere al tema de la democratización, sino al poder y al papel que desempeña el Estado mexicano. Con

se señaló aquí, el argumento puede parecer circular o tautológico, dado que fue la aparente reducción del papel del Estado, a finales del decenio pasado y por medio de aranceles más bajos, menos regulaciones y privatización, la que, en primera instancia, ayudó a México a iniciar las pláticas de libre comercio con Estados Unidos. Asimismo, podría ser obvio que una creciente dependencia del mercado económico reducirá las oportunidades de intervencionismo del Estado. No obstante, el TLCAN y el libre comercio probablemente ejercerán algunos impactos sutiles y sorprendentes en la evolución del aparato estatal, y éstos ameritan ser estudiados detenidamente.

Debo expresar, desde un principio, mi escepticismo respecto a la idea de que la administración de Salinas esté cediendo voluntariamente grandes segmentos de poder estatal. A mi entender, de lo que se trata es de modernizar el Estado, mejorar su eficiencia, redefinir sus papeles y revitalizarlo. Como ha observado Denise Dresser:

En cuanto a su intervención en la economía y a la forma en que utiliza y canaliza los recursos, el sector público no se está reduciendo. ¿A qué se debe esto? A que el sector público es necesario para la construcción y mantenimiento de la coalición centro-derecha. Aún resulta esencial su capacidad para controlar o neutralizar a los bloques estratégicos de los sindicatos organizados y de empleados, para proveer de insumos tanto a determinadas empresas privadas clave como de servicios a los electorados geográficamente dispersos. En México, por tanto, presenciamos, al parecer, no la retirada del Estado, sino una nueva forma de "estatismo".<sup>21</sup>

Después de todo, se necesita un Estado fuerte para diseñar e implantar reformas radicales.

Sin embargo, la implantación de un régimen de libre comercio podría imponer, al cabo, restricciones significativas a este Estado redefinido. Se ha comentado ampliamente que el TLCAN solidificaría e institucionalizaría las reformas salinistas, lo cual constituye una opción sumamente atractiva para Estados Unidos. Y esto también puede ser una meta deliberada del actual gobierno. Sin embargo, se ha hablado menos de que la existencia de un TLCAN reducirá en gran medida el espectro de posibles opciones políticas

<sup>21</sup> Dresser, conferencia citada, en el US-Mexican Studies Center.

para los sucesores de Salinas. Las circunstancias mundiales y/o nacionales podrían sufrir importantes cambios en algún momento después de 1994, si bien los presidentes mexicanos no gozarán de un control total de todos los instrumentos clásicos de la política económica (sobre comercio, inversión, tasas cambiarias, niveles salariales, etc.). La realización de cambios importantes de orientación será difícil, si no imposible, y esto podría restringir la capacidad del gobierno para responder a los cambiantes problemas, condiciones y preferencias públicas.<sup>22</sup> De hecho, desde la década de los cuarenta hasta la pasada, se comentó con frecuencia que el régimen mexicano derivaba parcialmente su estabilidad de las oscilaciones de la política social y económica, que iban de la izquierda, al centro, a la derecha, al centro, y así sucesivamente. Y ahora, para bien o para mal, esa opción ya no existirá (sea cual sea el contenido de la opinión pública).

Las relaciones nacientes entre el gobierno y el recientemente revitalizado sector privado plantearán otra restricción a la acción estatal. Al parecer, hoy en día el Estado mexicano participa en una asociación con la clase empresarial, bajo términos de igualdad. Esto último representa un cambio importante con respecto a épocas pasadas, cuando el sector privado estaba ya sea subordinado o bien en contra del régimen. En principio, esta nueva sociedad podría ser positiva para ambas partes (probablemente, a costa de alguien más), pero también es posible que el creciente poder de la clase empresarial pueda imponer verdaderos límites a la "autonomía relativa" del Estado mexicano. En cierta forma, fue dicha autonomía la que permitió que éste llevara a cabo reformas tan amplias e, irónicamente, una de las consecuencias de esta estrategia podría ser la de tener que ceder la autonomía con respecto a la clase empresarial.<sup>23</sup>

Por último, es posible que el TLCAN delimite, tácita pero rigurosamente, la política exterior mexicana. En mi opinión, es poco probable que, bajo el Tratado, México será capaz de expresar un desacuerdo fuerte frente a Estados Unidos, con respecto a los más importantes asuntos de diplomacia internacional. El propio emba-

<sup>22</sup> Véase Sheahan, *op. cit.*, pp. 58-61.

<sup>23</sup> La recuperación de la clase empresarial mexicana aún es un enigma para mí. Al parecer, la nacionalización de la banca, en 1982, y la crisis económica subsecuente diezmaron al sector privado, pero éste, repentinamente, volvió a surgir con seguridad, vigor y fuerza renovados. ¿Cómo ocurrió esto?

jador de Estados Unidos, John D. Negroponte, opinó algo similar en su controvertido memorándum de abril de 1991 (que originalmente era confidencial), dirigido a Washington. "México se encuentra en el proceso de cambiar la sustancia y la imagen de su política exterior", escribió al secretario adjunto, Bernard Aronson:

Su enfoque sobre los asuntos mundiales ha cambiado de ser ideológico, nacionalista y proteccionista, a un punto de vista pragmático, de largo alcance y competitivo. El factor que generó este cambio fue el fracaso del enfoque anterior para responder a las necesidades reales del pueblo mexicano, pero un mejor y más responsable liderazgo también constituyó un factor indispensable...

El proyecto de un TLCAN debe ser considerado dentro del contexto de estas tendencias reformistas, que comenzaron a mediados de la década de los ochenta y que Salinas aceleró drásticamente cuando tomó el poder, en 1988. En cierta forma, la propuesta del TLCAN es la coronación de estos nuevos enfoques políticos. *Desde el punto de vista de la política exterior, el Tratado institucionalizará la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores mexicanas.* Tan solo observe como esto contrasta con el comportamiento anterior. En el pasado, al igual que ahora, 60 o 70% de las empresas mexicanas estaban en favor de Estados Unidos; pero si usted nos hubiera escuchado en la ONU o en los debates sobre Centroamérica, hubiera pensado que éramos archienemigos. El hecho de que las acciones internacionales de mayor importancia de México se realizaban, preponderantemente, con Estados Unidos, era cuidadosamente disimulado mediante varios mecanismos de defensa. Así pues, en cierta forma, la adopción de un TLCAN ayudaría a poner sobre una base abierta y legítima lo que muchos sienten que debería haber sido la realidad de las relaciones EU-México desde hace mucho tiempo (énfasis del autor).<sup>24</sup>

El hecho de que Negroponte haya hecho esta declaración no significa necesariamente que sea correcta; pero sí, por lo menos, expresa un sentimiento de expectativa del gobierno de Estados Unidos.

De hecho, existe cierta evidencia de que la política exterior de México ya ha empezado a coincidir con las posturas de Estados Unidos (respecto a Panamá, El Salvador, el Golfo Pérsico, así

<sup>24</sup> Citado en *Proceso*, núm. 758, 13 de mayo de 1991, p. 7 (original en inglés). El texto y el artículo aparecen en *Proceso*, núm. 759, 20 de mayo de 1991, pp. 6-16.

como también en otras cuestiones).<sup>25</sup> Ello puede deberse a, cuando menos, dos motivos:

1. México quizá tenga la intención de obtener algo a cambio (como, por ejemplo, la aprobación de un acuerdo de libre comercio, adecuado).

2. Con el fin de la guerra fría, los intereses de México en materia de política exterior pueden haber cambiado y, por esto, de manera espontánea, haber coincidido con la perspectiva de Estados Unidos.

El punto fundamental es, sin embargo, si el TLCAN dará a Estados Unidos un poder desproporcionado sobre la política exterior de México, es decir, si el último quedará subordinado en este sentido a Estados Unidos. Esto sólo se podrá saber en el momento en el que ambos países enfrenten una situación en la cual sus intereses sean inequívocamente diferentes, situación que no se ha presentado en los últimos dos años, pero que seguramente surgirá en el futuro (Cuba, por ejemplo, podría generar una situación de este tipo). Una de las posibilidades es que, una vez firmado el Tratado, México tenga mayor libertad para definir su política exterior, ya que Estados Unidos no tendrá la opción del chantaje económico. Mi sospecha, sin embargo, es en sentido contrario, es decir, que Estados Unidos tendrá cada vez mayor poder e influencia sobre México y que esto ocasionará fuertes dilemas, e incluso restricciones, a los políticos mexicanos. Como, supuestamente, dijo Elliott Abrams: "Ceder soberanía es el precio de dejar de ser pobre: la prosperidad tiene su costo."<sup>26</sup> En otras palabras, bajo un TLCAN no volveremos a ver algo similar a Contadora.<sup>27</sup>

### CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE IMAGINACIÓN POLÍTICA

Una característica sorprendente de los debates públicos sobre este tema es su carácter inconcluyente. Casi toda propuesta que se hace sobre las consecuencias políticas del TLCAN tiene una contrapro-

<sup>25</sup> *Ibidem*, núm. 759, 20 de mayo de 1991.

<sup>26</sup> Citado en Gilly, *op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> Pese al juicio que se haga sobre los méritos de Contadora, ésta representó una iniciativa mexicana independiente sobre un asunto relevante para el gobierno de Estados Unidos. Considero que Contadora desempeñó un papel fundamental en evitar un conflicto regional en toda Centroamérica.

puesta igualmente factible. No existen muchas bases, empíricas o teóricas, para rechazar ninguno de los argumentos planteados en el debate actual, así como tampoco una confirmación sólida.

Otro de los rasgos de este discurso es su carácter partidista (por no decir ideológico). Aquellos que están en favor del TLCAN tienden a valerse de cualquier argumento favorable a la idea de que el libre comercio traerá la democracia a México (afirmación 1). Esto lleva, a menudo, a inconsistencias lógicas en el razonamiento. De igual forma, aquellos que se oponen al Tratado, insisten, por lo general, en que éste perpetuará el gobierno autoritario (afirmación 2). Por otra parte, no existen muchos comentarios respecto a la posibilidad de que el TLCAN no vaya a tener consecuencias políticas importantes (afirmación 3), o sobre sus implicaciones más sutiles en relación con el papel desempeñado por el Estado mexicano (afirmación 4).

Mi opinión al respecto es que el libre comercio y la liberación económica pueden aflojar las amarras sociales del actual sistema político mexicano y crear, de esta manera, las condiciones objetivas para una transición política de vasto alcance. Sin embargo, el que se utilice esta oportunidad y la forma en que esto se haga exige del ejercicio de la voluntad, habilidad y manejo políticos desde los más altos niveles del poder y, especialmente, desde la Presidencia. (Las victorias de la oposición en el nivel local y estatal pueden contribuir al proceso, pero dudo que lleguen a ser decisivas. En efecto, éstas sólo se sumarían a la presión que se ejerce sobre el actual gobierno.) Dada la realineación de las fuerzas sociales, también sería factible que los dirigentes mexicanos recurrieran a la represión e instalaran una nueva forma de autoritarismo, con el fin de poder encaminarse hacia la búsqueda de una democracia genuina. En México, como en otros lugares, el logro de la democracia requerirá de actos de determinación y voluntad política.

Una tercera característica del debate es su concentración en los procesos de *transición* política, más que en su destino final. En otras palabras, existe la tendencia a centrarse en la mecánica de la "liberación", y no así en la forma y sustancia deseada para la democracia en México. Se presta más atención a los medios que a las metas y, como resultado de ello, existe una gran necesidad de visión política.

Bajo esta luz, me permitiré ofrecer diversas alternativas conceptuales para la democracia y la democratización en México. En

lo fundamental, la democracia consta de tres principios básicos: participación, competencia y responsabilidad. Requiere de un respeto genuino de los derechos humanos y de expresión política. Esto implica una prensa sin censura, libertad de expresión, derecho de asociación y organización, así como derecho de apoyar a los sindicatos independientes y a los partidos de oposición. De más está decir que estos principios generales pueden adquirir una gran variedad de formas institucionales.

Y son dos los aspectos institucionales que resultan fundamentales para México: el papel de los partidos políticos y la forma en que se lleva a cabo la sucesión presidencial. Pese a los ajustes recientes, México aún tiene un sistema de "uno más" o de partido dominante, en el cual el PRI controla el ámbito electoral contra una oposición modesta. Y, a pesar de los maquillajes, el proceso para la sucesión presidencial aún consiste en el "destape", por el cual el presidente electo designa a su sucesor.<sup>28</sup>

Al relacionar estos dos aspectos, la matriz que se muestra a continuación identifica una serie de sitios o "escenarios" para la reforma institucional de México, la cual ocupa actualmente la celda izquierda superior (el "destape" tradicional, con un sistema de "uno más"). Por extensión, el movimiento en secuencia de una celda a la siguiente podría delinear caminos alternos hacia una verdadera democracia. Una serie de movimientos calculados y premeditados hacia la meta final representaría una estrategia para la democratización. A su vez, los movimientos parciales y limitados significarían la liberación.

Según se presenta aquí, la matriz invita a la especulación respecto a la relación dinámica que existe entre la estructura del partido y la sucesión presidencial. En abstracto, se podría imaginar que el vínculo entre las dos variables es débil, es decir, por ejemplo, que los partidos pueden entablar una competencia vigorosa para ganar puestos en el nivel estatal y legislativo, aun cuando continúe el sistema del "destape". Pero, en la práctica, esto requeriría de un sistema electoral estrechamente segmentado, con una tajante separación entre las arenas políticas. Por otra parte, podría surgir una interacción estratégica entre las dos variables, o sea que,

<sup>28</sup> Peter H. Smith, "The 1988 Presidential Succession in Historical Perspective", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith, comps., *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, US-Mexican Studies Center, Universidad de California, San Diego, 1989, pp. 391-415.

de acuerdo con este concepto, cambios significativos ocurridos en la estructura del partido podrían tener efectos causales sobre la sucesión presidencial (y viceversa). Por tanto, las celdas intermedias de la matriz serían puntos de transición inestables, no sitios sólidos para la acción política.

**Canales para la democratización.  
Estructura del partido y sucesión presidencial**

	<i>Estructura del partido</i>		
	<i>Partido dominante (1+)</i>	<i>Dos partidos (2 o 2+)</i>	<i>Múltiples partidos (3 o 3+)</i>
<i>Sucesión presidencial</i>			
Destape			
Primaria en el PRI			
Competencia entre partidos			

En última instancia, las celdas específicas y las selecciones que cada una de ellas implica identifican los sitios institucionales propicios para la participación ciudadana. Los partidos competitivos ofrecen un medio para la expresión y reunión de preferencias e intereses. A la fecha, México posee un sistema de partido dominante, el cual no fomenta la competencia auténtica. (Hay quienes quizás insistan en que sí puede existir una contienda genuina dentro del PRI, pero este argumento simplemente no resulta convincente para una sociedad tan diversa como la mexicana.) En principio, cuando menos, parece factible que México desarrolle un sistema tripartita que sea duradero, con el PRI en el centro, el PAN a la derecha, y el PRD (o sus descendientes) a la izquierda. Este patrón ha mostrado su viabilidad en Europa.

Pero, dentro de una democracia auténtica, la distribución del poder verdadero debe ser parte de la competencia, incluyendo, en especial, el Poder Ejecutivo. Para decirlo claramente: México no podrá lograr la democracia en tanto se base en el antiguo sistema del "destape". Una especie de elección primaria presidencial, dentro del PRI, brindaría oportunidades parciales de participación y

competencia, pero la solución última, al menos ésa es mi opinión, requiere de que haya competencia entre los partidos. Y, para que esto sea significativo, debe existir la posibilidad real de que gane una parte de la oposición que no sea contendiente del PRI. Por tanto, para llegar a la democracia total, México debe moverse hacia la celda inferior derecha de la matriz: la de política pluripartidista, con competencia entre los partidos por la Presidencia. Y, en mi opinión, aún falta mucho para que esto ocurra.

Entre tanto, es esencial que los estudiosos de la política mexicana (tanto los observadores como los participantes) construyan, analicen y discurren ideas razonables para el destino político del país. Ha llegado el momento de pensar en metas a largo plazo, no sólo en recursos para el corto plazo; es el momento de evaluar la dirección de la transición política, no sólo del ritmo del cambio. En otras palabras, es el momento de echar a volar la imaginación política.

999515366802716

# EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS: CONSECUENCIAS POLÍTICAS PARA MÉXICO

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS  
*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN

Los argumentos económicos en favor de un comercio más libre con Estados Unidos son contundentes.<sup>1</sup> Es obvio que todo cambio de tal envergadura en la política económica supone cierto grado de riesgo, y es preciso reconocer que no se pueden predecir todos los detalles de las consecuencias que pueda generar una relación comercial más libre entre México y Estados Unidos. No obstante, las élites política y económica de México están convencidas de que

<sup>1</sup> En efecto, la mayoría de los estudios empíricos, tanto de equilibrio general como econométricos, que se han realizado en Estados Unidos, Canadá y en nuestro país, demuestran fehacientemente que un tratado trilateral de libre comercio resultará benéfico para los tres países y, particularmente, para el nuestro. Véanse, entre otros, los siguientes trabajos: Gustavo Vega C., comp., *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 2ª reimpr., 1992 (véanse, en particular, los trabajos de Sidney Weintraub, Ron Wonnacott, Michael Hart y Gustavo Vega); Secofi, *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, México, Porrúa Editores, 1991 (en particular, se recomienda el trabajo de Adalberto García Rocha, el cual presenta una síntesis de los resultados de los trabajos empíricos que se realizaron en El Colegio de México para evaluar los impactos económicos de un TLCAN); William G. Watson, *North American Free Trade Area*, Kingston, Ontario, Canadá, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1992 (en particular, consúltense los trabajos de Drusilla Brown, Richard Harris y Timothy J. Kehoe); Steven Globerman, comp., *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, Canadá, The Fraser Institute, 1991 (véanse, en particular, los trabajos de Rogelio Ramírez de la O., Leonard Waverman, Clark W. Reynolds y Richard Lipsey); Jeffrey Schott y Gary Hufbauer, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.

las ventajas que el libre comercio ofrece son más significativas que sus costos. Es más, se puede sostener que los posibles riesgos o costos de ajuste que traerá consigo una mayor liberación económica con Estados Unidos podrán enfrentarse al instituirse los adecuados mecanismos de transición y políticas de ajuste.

Sin embargo, es preciso reconocer que, durante los últimos meses, en México se ha expresado un interés por analizar y discutir no sólo las consecuencias económicas, sino también las implicaciones políticas, culturales y sociales que pueda tener el libre comercio con Estados Unidos. Tales inquietudes son legítimas y, sin duda, importantes, por lo que, cualquier evaluación seria y responsable que se haga de las ventajas y retos que presenta una mayor liberación económica con Estados Unidos deberá tomarlas en cuenta.

A primera vista, el estudio de las consecuencias políticas que acarrearía a México el libre comercio con Estados Unidos parece apropiado para un riguroso análisis empírico, con una variable independiente claramente identificada (el libre comercio con Estados Unidos) y una variable dependiente o conjunto de variables que describen la naturaleza del sistema político mexicano. Esto, sin embargo, no es tan sencillo. En primer lugar, el libre comercio con Estados Unidos engloba una gama muy amplia de acuerdos y el sistema político mexicano comprende un conjunto muy complejo de instituciones y comportamientos, lo cual dificulta en gran medida poder identificar dónde se deben empezar a buscar los impactos más importantes del libre comercio. En segundo lugar, dado que las propuestas sobre la participación de México en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) aún no están plenamente definidas, es preciso buscar lecciones e inspiración en otras regiones en las que actualmente está en marcha tanto la liberación comercial como otros procesos de integración más amplios, que no necesariamente son comparables con la situación mexicana. En este capítulo, precisamente intentaremos recoger esta experiencia y utilizarla para discutir los posibles impactos del Tratado sobre nuestro sistema político.

### COSTOS POLÍTICOS INDIRECTOS DEL LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

Al abordar los posibles impactos políticos del TLCAN es necesario comprender que se debe considerar tanto el plano simbólico como el "real". Evidentemente, el problema radica en la forma en que un arreglo comercial más libre con Estados Unidos *realmente* influiría sobre las fuerzas y grupos que actúan sobre la vida política, social y cultural de México. Sin embargo, dicho problema también está relacionado con la manera en que los mexicanos, los estadounidenses y otros *perciben* la relación que existe entre México y Estados Unidos.

De negociarse un área de libre comercio, e independientemente de sus implicaciones económicas en el nivel práctico, ¿tendría ésta un efecto simbólico lo suficientemente fuerte como para hacer comprender a los mexicanos que finalmente se ha abandonado, en esencia, no así en forma, el objetivo tradicional de preservar una comunidad política independiente y distinta, en lo cultural y social, de la de Estados Unidos? Pues, después de todo, se puede afirmar que este propósito general ha sido un aspecto esencial del proyecto político mexicano a lo largo de su historia. Es indudable que gran parte de la política pública mexicana en materia de comunicaciones y transporte, de población y migración, de explotación de recursos naturales, de política cultural, de leyes constitucionales y de inversión extranjera, ha sido estructurada, en cierta medida, con el fin de preservar una comunidad política independiente y distinta, pese a la presión sur-norte de las fuerzas naturales del mercado. Y dichas políticas han tenido un costo económico e, incluso, político. De esta forma, la pregunta que surge es si la negociación exitosa de un tratado de libre comercio con Estados Unidos impelerá a los mexicanos a buscar formas de integración más profundas con nuestro vecino del norte.

Con el fin de dar a este asunto su debida proporción, es preciso tomar en cuenta que ya en otras partes del mundo se han negociado arreglos económicos de integración económica mucho más elaborados que el que se plantea para México y Estados Unidos, sin que éstos hayan tenido efectos laterales nocivos. La Comunidad Económica Europea (CEE) tal vez no sea el mejor ejemplo del cual extraer lecciones a este respecto, pues constituye un arreglo multi-lateral, no bilateral o trilateral, y la distribución del poder entre sus

principales miembros es mucho menos dispar que la que se da en la relación México-Estados Unidos-Canadá. Sin embargo, experiencias más parecidas y relevantes para nosotros nos las ofrecen los arreglos de libre comercio que se han firmado, en forma individual, entre la CEE y los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a saber: Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria y Suiza. Ninguno de estos países, por ejemplo, tiene una población superior a 10 millones, en tanto que la población total de la CEE es de 240 millones. Y, pese a esto, en ninguna parte se ha dicho que los miembros de la AELC hayan perdido su individualidad ni que se hayan sentido obligados a seguir o imitar a la CEE en lo que se refiere a política exterior. Ciertamente, la AELC no ha hecho ningún esfuerzo por avanzar hacia la integración política. De igual forma, tampoco hay evidencia de que los neozelandeses se asemejen a los australianos, o de que los canadienses e israelíes busquen una mayor integración con los estadounidenses, en virtud de sus acuerdos bilaterales de libre comercio.

Dicho en otras palabras, la experiencia de otros acuerdos de libre comercio tiende a apoyar la hipótesis de que las áreas de comercio preferencial pueden lograr un equilibrio estable en niveles que no suponen elementos significativos de supranacionalidad. En efecto, el desplazamiento desde un acuerdo de libre comercio hasta una unión aduanera y un mercado común, y de éstos hacia la integración política, depende, al parecer, no sólo de condiciones excepcionalmente favorables sino también de una tenaz determinación por parte de las élites políticas y económicas de los países que participan. En el caso particular de los acuerdos de libre comercio, éstos han mostrado no oponerse al mantenimiento tanto de la soberanía formal como de la diversidad de enfoques relativos a temas tan importantes como los sistemas tributarios, los sistemas de seguridad social y los de libertades civiles. Los sistemas políticos de los países que han negociado acuerdos de libre comercio abarcan un espectro muy amplio, que incluye desde el fascista portugués, en su época, hasta el socialdemócrata sueco, sin que éstos hayan tenido consecuencias perceptibles sobre la identidad nacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véanse Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970; y Victoria Curzon Price, *Free Trade Areas: The European Experience. What Lessons for Canadian-US Trade Liberalization?*, Scarborough, Ontario, CD Howe Institute, 1987.

Al parecer, los argumentos que se desprenden de las experiencias de la CEE, de los arreglos entre ésta y los países miembro de la AELC, entre Australia y Nueva Zelanda, y entre Israel, Canadá y Estados Unidos, así como las promesas de que el TLCAN se limitará sólo a la relación comercial, financiera y de servicios entre México y Estados Unidos, no son lo suficientemente concluyentes para convencer a quienes preocupa que la creación de un área de libre comercio pueda debilitar la voluntad política que ha caracterizado al desarrollo mexicano. Sin embargo, existen otras consideraciones que permiten aseverar que tal inquietud no tiene fundamento.

La primera de ellas surge de la misma disparidad de poder, que es el origen del problema. Desde siempre, los mexicanos han tomado como un hecho que la influencia estadounidense tiene tal poder de penetración que ha puesto a México en una situación de vulnerabilidad política y social, en forma permanente.<sup>3</sup> Algunos mexicanos han llegado a sostener, incluso, que al final será imposible evitar la pérdida de nuestros distintivos valores políticos, sociales y culturales.<sup>4</sup> Según este punto de vista, el poder y el atractivo material de Estados Unidos llevarán a un incremento voluntario de la dependencia económica, política y cultural de México. Este proceso se considera irreversible y, aunque por lo general está determinado por factores económicos, se supone que es aplicable a todos los aspectos de la relación. Sin que Estados Unidos deba hacer amenazas ni uso de la fuerza y, posiblemente, sin que siquiera busque una fusión, este enfoque afirma que la interacción transnacional aumentará hasta que la homogeneización cultural y la fusión política sean totales.

La profesora Naomi Black propone el término "absorción" para definir el proceso mediante el cual una nación se fusiona en forma voluntaria con otra más poderosa y desaparece como entidad independiente, sin ejercer una influencia significativa sobre el nuevo ente combinado. En el mundo real, sin embargo, no parecen

<sup>3</sup> Se ha acuñado el término "díada dispar" para designar aquellas relaciones estrechas y permanentes que se dan entre dos naciones cuyo poder es inmensamente desigual. Véase Naomi Black, "Absorptive Systems are Impossible: The Canadian-American Relationship as a Disparate Dyad", en Andrew Axline *et al.*, comps., *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

<sup>4</sup> Véase Lorenzo Meyer, "Comercio libre y democracia", *Excélsior*, 28 de mayo de 1990.

existir los “sistemas de absorción”. De hecho, la fusión de dos o más naciones-Estado independientes en una sola es muy poco frecuente, y rara vez se logra sin hacer uso de la fuerza. Así, Black presenta la hipótesis de que:

Aunque existan interacciones estrechas y permanentes entre pares de naciones de poder inmensamente desigual, parece poco probable que dichas relaciones lleven a una fusión de las dos unidades. Más aún, las interacciones serán la razón misma por la cual la fusión se vuelva cada vez [...] menos factible. Tampoco es probable que éstas crezcan indefinidamente [...] incluso en lo que se refiere a aspectos específicos de la vida económica o cultural [...] Al parecer, ni la absorción ni el control absoluto de sectores constituyen amenazas significativas.<sup>5</sup>

Las situaciones asimétricas, afirma la autora, implican diferencias fundamentales en la percepción de cada uno de los dos participantes. El más débil instintivamente se siente amenazado por el más fuerte y teme que nunca se llegará a una distribución equitativa de los beneficios. Más aún, “parecerse cada vez más al más fuerte significaría aceptar criterios que degradarían las características distintivas de sus propias actividades”. Sucede particularmente en estas situaciones que “de hecho, la conciencia y diferenciación de la propia lengua y cultura son estimulados, al parecer, por una mayor interdependencia económica”. Con frecuencia se supone que, a mayor integración entre dos naciones, resulta más probable que se agudice dicho proceso de integración y a un ritmo más acelerado. Sin embargo, en el caso de una díada dispar, lo contrario se aproxima más a la verdad. Si hay mayor integración, o mejor dicho, si el actor más pequeño considera que el sistema es integrador, será más probable que el proceso de integración enfrente una resistencia o, incluso, se revierta. “Al temer que se dé una absorción —concluye Black—, los nacionalistas se convierten en elementos de aquello que imposibilita que se produzcan los sistemas de absorción.”

La experiencia de las díadas disparejas que existen en la actualidad, tales como Irlanda-Gran Bretaña, Canadá-Estados Unidos,

<sup>5</sup> Black, *op. cit.*, p. 94. Véanse también las páginas 102 y 104.

Nueva Zelanda-Australia y México-Estados Unidos, confirman, por lo general, tal hipótesis.

En contextos bilaterales de este tipo, el país más pequeño tiende a adoptar una actitud especialmente protectora de sus rasgos distintivos. Así, por ejemplo, con frecuencia se ha comentado que aquello que ha dado mayor ímpetu a la determinación de los franco-canadienses de preservar los ingredientes distintivos de su cultura es, precisamente, el hecho de estar rodeados de 250 millones de angloparlantes. Y, en mi opinión, el fenómeno es muy parecido, de manera general, al caso de México con respecto a Estados Unidos. Por lo tanto, no pienso que una integración más visible de los mercados mexicano y estadounidense llevará a los primeros a abandonar la defensa de sus normas políticas y sociales. De hecho, la mayor visibilidad resultante de la integración podría producir, justamente, el efecto contrario.

En otras palabras, los mexicanos han mostrado, en muy diversas formas, que son perfectamente capaces de separar mentalmente sus actividades comerciales en el mercado norteamericano de otros aspectos de su vida nacional. Con independencia de los motivos proteccionistas, las preocupaciones de los mexicanos que desde siempre se han opuesto al libre comercio con Estados Unidos se basan en la premisa, explícita o no, de que los patrones prevalecientes de intercambio económico forman parte de las circunstancias determinantes esenciales de nuestras costumbres y valores políticos, sociales y culturales. El principio básico que fundamenta tal argumento es que, en el fondo, las creencias políticas, las normas sociales y las prácticas culturales de los mexicanos reflejan la forma en que organizamos y conducimos nuestro sistema de producción económica. Pero, sea o no válido este principio, no es la forma en que los mexicanos producen bienes y servicios económicos lo que está en discusión dentro del debate sobre el libre comercio, sino la forma en que se intercambian dichos bienes y servicios. Así pues, aquello que se esconde tras los temores del observador indeciso es el hecho de que este comercio es o, en caso de expandirse, puede llegar a ser el principal mecanismo mediante el cual los mexicanos serán primero expuestos a y, después, transformados por los valores y comportamiento de una sociedad que no sólo es diferente sino, también, más fuerte que la nuestra.

Evidentemente, tal afirmación no resulta nueva para los mexicanos ni tampoco se limita al contexto de este país. El libre movi-

miento de bienes y servicios ha sido con frecuencia considerado como un instrumento de cambio político, social y cultural. Y los supuestos efectos que éste tiene se han percibido en ocasiones como positivos (cuando se piensa, por ejemplo, que fomentan la paz) y en otras, como negativos (si se ven como instrumentos del imperialismo). Sin embargo, en un nivel psicológico general, no me parece que el desarrollo de un sistema de libre comercio tendría un efecto automático de "derrame" con respecto a la forma en que los mexicanos se perciben a sí mismos en términos políticos, sociales o culturales. Sin duda, los mexicanos saben diferenciar entre estos ingredientes de su vida y la forma en que comercializan esa porción del PIB que exportan. Así, los productores sinaloenses de verduras de invierno no son menos mexicanos porque su producción se venda en Arizona y no en la ciudad de México. Para que el libre comercio disminuya la soberanía política, social y cultural de los mexicanos, éste tendría que afectar a aspectos mucho más definidos y concretos que el psicológico.

No obstante, lo que sí es menos seguro es que la percepción fuera del territorio mexicano sea tan clara, y éste es un asunto al que debemos prestar atención. Los científicos sociales observan que, con frecuencia, los individuos perciben a las comunidades externas a la suya propia como estereotipos muy simplificados. Esta tendencia aumenta cuando los observadores se encuentran a cierta distancia y su conocimiento del grupo externo es limitado. Así pues, las diferencias que para los mexicanos resultan obvias pueden no serlo en el exterior y, por consiguiente, la participación de México en un área de libre comercio con Estados Unidos podría llevar a los estadounidenses y a naciones de otros continentes a pensar que México y su vecino del norte son homogéneos, no sólo en cuanto a sus arreglos comerciales sino también en otros temas fundamentales.

En Estados Unidos, quienes tienen algún interés específico en México probablemente llegarían a suposiciones mucho menos simplistas que la masa de la población, dado que estarían más familiarizados con los detalles y complejidades de la vida de este país. No obstante, incluso la visión de dichos sectores con intereses especiales es, con mucha frecuencia, sumamente estrecha. Así, por ejemplo, es posible que los ejecutivos de las empresas constructoras de la frontera conozcan a fondo los detalles de la producción de cemento en México, pero también que su interés por cual-

quier otro aspecto de la vida de nuestro país sea nulo o muy limitado. De hecho, aunque pudiera resultar comprensible la ignorancia que ostentan altos funcionarios de Washington con respecto a México, los observadores consideran que éste es un problema no sólo constante sino generalizado.<sup>6</sup> ¿Sería posible, entonces, que al crearse formalmente un área de libre comercio México-Estados Unidos, los estadounidenses con poder de influencia supongan que los mexicanos nos hemos aliado, aún más que en el pasado, con los objetivos estadounidenses y el *American dream*? De ser así, ¿acaso esperarán esos líderes que las políticas y declaraciones mexicanas, especialmente las relativas a política exterior, también reflejen tal alianza? Y, si así fuera, ¿podría suceder que un gobierno mexicano que no estuviera de acuerdo con alguna actitud estadounidense y adoptara una postura independiente generara aún más resentimiento en Estados Unidos del que ya existe actualmente? Más aún, ¿podría tal complicación, por sí sola, alejar más a la ciudad de México de las preferencias estadounidenses?

Hasta cierto punto, hace ya algún tiempo que estas suposiciones se han vuelto realidad dentro del ámbito de la política exterior mexicana. El peligro, por lo tanto, consistiría en que se dieran cambios de grado, más que de sustancia. No obstante, es ciertamente posible que, una vez firmado un acuerdo de libre comercio, los responsables de la política exterior de México tuvieran que enfrentar expectativas estadounidenses aún más arraigadas con respecto a la cooperación del país.<sup>7</sup> Por lo tanto, los mexicanos tendrían que hacer un esfuerzo considerable y sostenido por evitar que quienes elaboran las políticas en Washington den por sentado que el acuerdo de libre comercio implica también la integración en otras áreas. Una forma especialmente efectiva para lograr esto es que México adopte una actitud decididamente "internacionalista" en los asuntos mundiales, dando prioridad, por ejemplo, a ayudar a los países menos desarrollados en la solución de sus problemas económicos. Nada eliminará con mayor rapidez la creencia de que la política exterior mexicana ha seguido los lineamientos de su

<sup>6</sup> Esto se reconoce en el informe de la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

<sup>7</sup> Véase el memorándum que envió el embajador John D. Negropone al subsecretario de Estado, Bernard Aronson, en abril de 1991, citado en *Proceso*, núm. 758, 13 de mayo de 1991, p. 7.

política comercial que las muestras concretas y convincentes de que ello no es así. Esto, quizá, no resulte tan difícil, puesto que es probable que México tenga una mayor conciencia de que sus capacidades en política exterior se han ampliado, al tener una mayor influencia en la comunidad internacional como resultado de las ventajas obtenidas por medio del libre comercio con Estados Unidos. En mi opinión, se puede afirmar que si un acuerdo bilateral de libre comercio ha de fortalecer a la economía mexicana, también la capacidad del país para seguir una política exterior independiente será fortalecida, no debilitada. Y, si Washington mantiene una posición de respeto de la soberanía mexicana en asuntos de política exterior, ello permitirá preservar el grado de independencia que los mexicanos desean.

#### IMPLICACIONES DIRECTAS: DEMANDAS Y LIMITACIONES POLÍTICAS

Es probable que el efecto más significativo y a largo plazo del libre comercio sea el fortalecimiento de la unidad nacional y la desaparición de una de las fuentes más persistentes y corrosivas de enajenación regional que ha vivido la historia política de México. El resentimiento generado por el proteccionismo ha sido especialmente agudo en el norte, pero no ha dejado de ser una constante causa de irritación en el sur y occidente del país. Así, si bien en años recientes el ingreso en el GATT y la liberación unilateral han reducido significativamente los aranceles, los mexicanos de otras regiones aún creen firmemente que es a costa de ellos como se mantiene la economía manufacturera e industrial del centro. La firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos eliminaría, de una vez por todas, esta antigua fuente de descontento. Resulta difícil pensar en alguna otra decisión política cuyos efectos pudieran ser más favorables. Con el tiempo, dicha decisión podría transmitir a los estados periféricos un sentimiento de unidad nacional y hacerlos recuperar su antigua buena voluntad. Asimismo, podría reducir los conflictos entre los estados y la federación e impulsar la capacidad de los mexicanos para trabajar unidos, por un fin común. Tal efecto positivo en el terreno político, a partir de un tratado bilateral de libre comercio, constituye uno de los argumentos más fuertes en su favor, pues aportaría beneficios

a largo plazo para cada uno de los mexicanos, como individuos, y para toda la nación, como comunidad política y social.

Es posible, claro está, que el libre comercio entre México y Estados Unidos limite la política pública en ciertos aspectos que no están directamente relacionados con aquél, pero que quizá mantienen vínculos indirectos con él. Y éstos se materializarían en una de las dos siguientes formas: primero, como presiones desde Estados Unidos y, segundo, como presiones por parte de los propios mexicanos.

El primer caso se generaría como resultado de una divergencia de opiniones con respecto a ciertas áreas de actividad que, desde el punto de vista de México, requerirían de cierto grado de intervención estatal, mientras que, a los ojos de Estados Unidos, una intervención sería violatoria del espíritu, si no de la letra, del tratado de libre comercio. Las causas más obvias para una discrepancia de tal naturaleza serían las políticas mexicanas destinadas a proteger o fomentar el desarrollo económico local, regional o sectorial. Y, aun cuando este problema no es reciente, es muy posible que se vuelva cada vez más difícil de solucionar. Un acuerdo de libre comercio aumentaría las expectativas estadounidenses de un mercado libre y, por lo tanto, reduciría el espectro de lo que los estadounidenses pudieran considerar como estándares apropiados de "competencia leal". En esencia, el acuerdo apoyaría la creencia de los intereses estadounidenses afectados de que, al protestar por la intervención del gobierno mexicano en defensa de su propia economía, actúan sobre una base justa. Y tal creencia podría reforzar la determinación estadounidense de presionar para que haya cambios en la política mexicana y, al mismo tiempo, dificultar aún más a las autoridades mexicanas la oposición a los planteamientos de Estados Unidos. En resumen, si el problema de la influencia estadounidense sobre la economía mexicana es en estos momentos grave, al establecerse un área de libre comercio bilateral, se agravará aún más.

Dado que la mayor parte de los mexicanos espera que el fomento del desarrollo económico regional sea una parte nuclear de la política gubernamental, ningún gobierno que realmente se preocupe por mantener la unidad nacional y por su propia permanencia en el poder estará dispuesto a ceder su libertad de decisión en este campo. Por lo tanto, todo acuerdo que se negocie con Estados Unidos tendrá que incluir cláusulas de exclusión específicas, tendientes a garantizar la capacidad del gobierno mexicano para per-

seguir este importante objetivo, en todos los niveles. Es claro que dicha estipulación aumentará la complejidad técnica y diplomática de las negociaciones, además de que, sin duda, hará que se prolonguen y que, incluso, puedan surgir fuerzas opositoras en el Congreso de Estados Unidos. Y, aun cuando se haya concluido y firmado un acuerdo, es de esperarse que tales disposiciones generen constantes disputas en torno a su implantación.

No existe una solución sencilla para este problema y los mexicanos deben aceptar desde un principio que ello forma parte del costo que se debe pagar por todo acuerdo de libre comercio entre ambos países. No obstante, ya en el pasado la agenda México-Estados Unidos ha estado plagada de asuntos "funcionales" de este tipo y seguirá estándolo en el futuro. En efecto, existen motivos para suponer que, a falta de un acuerdo explícito, estas cuestiones crearán problemas cada vez más difíciles para las relaciones bilaterales. Y tales problemas aumentarán a medida que los estadounidenses cobren conciencia y se sientan más agraviados por ciertas políticas mexicanas que, en periodos económicos difíciles, necesariamente juzgarán como injustas. Por consiguiente, el camino más prudente para México, a pesar de los obstáculos, podría ser el de un acuerdo de libre comercio en el que las exclusiones quedaran claramente estipuladas. Un resultado práctico de ello sería quitar de la mira de los estadounidenses las más importantes iniciativas de políticas públicas de México para el fortalecimiento de la nación.

Existe, sin embargo, otro contexto dentro del cual un acuerdo bilateral de libre comercio podría llevar a un cambio significativo en la configuración de las fuerzas políticas a las que se enfrentan los políticos mexicanos, contexto que se caracteriza por tener su origen en México, no en Estados Unidos. Ciertamente, tales fuerzas están siempre presentes en el sistema político, pero, al ser resultado directo del libre comercio, quizás éstas apuntaran principalmente a las políticas gubernamentales que tuvieran como efecto elevar "artificialmente" los costos de producción de las empresas mexicanas, por encima de los de compañías estadounidenses similares. La elevación de costos es, en ocasiones, resultado indirecto de actividades reguladoras que buscan responder a otros objetivos públicos. Así, por ejemplo, los códigos laborales, los requisitos de seguridad, las normas ecológicas y los estándares de los productos pueden aumentar los costos de producción. De igual modo, los aumentos pueden ser resultado directo de diversas formas de tribu-

tación. De cualquier manera, al final, los costos se reflejan en los precios de los productos y, si los que absorben las compañías mexicanas no son equivalentes a los que tienen empresas similares en Estados Unidos, el resultado puede ser una pérdida de competitividad. La tendencia natural de un sector económico que lleva tal desventaja (sector que puede comprender una proporción muy grande de la comunidad empresarial, si los impuestos a las empresas son una de las causas de dicha desventaja) es protestar ante lo que considera un impedimento injusto y presionar hasta obtener una adecuada liberación de las obligaciones que le señala el gobierno.

Nuevamente, ésta es una situación con la que los gobiernos están muy familiarizados. Por ello, se podría argumentar que un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos no cambiaría mucho las cosas. No obstante, sería posible que las autoridades tuvieran que enfrentar expresiones de descontento más persistentes y difíciles de resistir bajo un régimen bilateral de libre comercio. El problema podría agravarse dado que el nuevo acuerdo permitiría a las empresas invocar los mismos estándares de "competencia leal" que los estadounidenses suelen citar cuando, por ejemplo, critican los subsidios que apoyan el desarrollo económico regional.

Resulta difícil predecir si en verdad podría generarse, en una escala considerable, un patrón de cambio político semejante. En última instancia, el alcance del mismo dependerá del grado de compromiso que adquieran los mexicanos con respecto a los objetivos que se buscan por medio de dichas regulaciones, y de la distribución de las obligaciones fiscales que pudieran surgir. Así, por ejemplo, la mayor parte de los mexicanos están cada día más conscientes de que son víctimas de la contaminación ambiental y, por lo tanto, sería poco probable que apoyaran una relajación en las disposiciones anticontaminantes, sólo porque las industrias afectadas se quejaran de que dichas disposiciones las ponen en desventaja competitiva frente al mercado estadounidense. Sin embargo, éste es un ejemplo extremo, y no sería imposible que, en muchos otros casos, el acuerdo de libre comercio generara fuerzas políticas que, con el tiempo, llevaran a que las legislaciones fiscales e industriales de México se acercaran todavía más al patrón estadounidense. En algunas situaciones, esto podría llevar a una mejora, pero en otras no; y una autoridad pública decidida a resistir

lo que considerara un cambio negativo, quizá tendría que luchar contra fuerzas opositoras mucho más vigorosas que las que enfrentara en el pasado.

Más aún, bajo un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, los gobiernos mexicanos tendrían que responder, más que actualmente, a demandas conflictivas resultantes de principios o intereses opuestos. Por ejemplo, el gobierno podría estar tentado de relajar, abandonar o reforzar una política dada, ya sea porque intereses en los sectores público o privado estadounidenses (quizás apoyados por aliados mexicanos) presionaran en ese sentido, en aras de un comercio más liberal, o porque los empresarios mexicanos argumentaran la necesidad de estar en las mismas condiciones que el mercado estadounidense. Si el gobierno mexicano cediera a dicha tentación, tendría que hacer frente a una violenta reacción por parte de los electores que no estuvieran de acuerdo. Y el grado de vinculación directa que se hallara entre dicho cambio en la política y la presión estadounidense o, incluso, la lógica de un acuerdo de libre comercio, determinaría que dicha reacción fuera alimentada y reforzada por sentimientos nacionalistas. De hecho, éste es precisamente el síndrome que fundamenta la "postura de vigilancia permanente", misma que constituye una de las causas por las cuales estoy convencido de que el libre comercio entre México y Estados Unidos se podría implantar sin dañar el sentido de independencia política, social y cultural de los mexicanos. Sin embargo, tal postura no crea una situación especialmente deseada por los gobiernos, puesto que los obliga a tener que manejar demandas incompatibles.

El problema de "presiones encontradas" podría ser particularmente agudo en los casos relativos a asuntos internacionales, en los cuales la irritación podría incluso surgir como resultado de decisiones de política exterior tomadas en Washington, sin relación alguna con los intereses o asuntos de México. Una acción mal vista en materia de política exterior de Estados Unidos podría llevar a que los mexicanos, indignados por ella, acusaran a sus autoridades de ser "culpables por asociación", la cual quedaría claramente establecida por la creación de un área de libre comercio. Así, por ejemplo, durante la invasión de Panamá, el gobierno mexicano fue acusado de complicidad con la política exterior estadounidense, dado que no se opuso ni la censuró abiertamente, como lo hizo en otras ocasiones en las que el gobierno de Estados Unidos

dos intervino militarmente en asuntos latinoamericanos.<sup>8</sup> Los mexicanos que consideran que la política exterior del país, en materia de política y seguridad, se ha acercado demasiado a la de Estados Unidos, sostienen que el origen del problema surge del grado en que la prosperidad de México depende de sus vínculos con la economía estadounidense. Por ello, una vez que quede formalmente establecida un área de libre comercio, es de esperarse que se vuelvan a escuchar este tipo de quejas y que el descontento se torne particularmente difícil si Estados Unidos emprende cuestionables intervenciones militares en América Latina o en otras regiones. Es posible que, de hecho, tales temores estén fundamentados, ya que, ante circunstancias de esa naturaleza, el gobierno mexicano estaría tentado de, cuando menos, moderar sus críticas a fin de preservar la concordia necesaria para la tan importante relación bilateral.

Una vez más, el problema de presiones encontradas no es nuevo para la política mexicana. Por lo tanto, el asunto se reduce tan solo a saber si un tratado de libre comercio acrecentaría la magnitud del mismo con respecto a Estados Unidos. En la práctica, la respuesta dependería, en cierta medida, de la naturaleza que tuviera la política estadounidense y de las condiciones políticas de toda la comunidad internacional. Desde luego, sería posible que, al establecerse el libre comercio entre México y Estados Unidos, aumentarían, al menos en forma moderada, las posibilidades de que se suscitara controversias en torno a asuntos de política exterior. Pero, nuevamente aquí, parece poco probable que el alcance del efecto de un acuerdo bilateral de libre comercio llegue a ser más que marginal, en relación con ciertas complicaciones que ya son muy evidentes y que, de cualquier forma, no pueden evitarse.

Otra posible consecuencia política de un acuerdo bilateral de libre comercio entre México y Estados Unidos es que éste podría afectar la evolución natural del sistema político mexicano o influir en la distribución estructural del poder dentro del mismo. En el primer caso, una posible implicación que se ha mencionado en

<sup>8</sup> Por ejemplo, en 1954, México se opuso a la política estadounidense contra Árbenz, en Guatemala; en 1962, votó en contra de que se expulsara a Cuba de la OEA; en 1965, se opuso a la intervención de Estados Unidos en República Dominicana y a la guerra de Vietnam; y, en la década pasada, mantuvo una posición independiente y en ocasiones opuesta a la de Estados Unidos en el conflicto centroamericano. México, incluso, prestó apoyo económico al régimen sandinista de Nicaragua, en contra del bloqueo económico impuesto por Washington.

repetidas ocasiones es que el libre comercio rigidizaría la actual apertura democrática.<sup>9</sup> Según cabe presumir, la lógica de este argumento es que los derechos políticos serían restringidos con el fin de promover la eficiencia económica. Ahora, obsérvese la afirmación contraria, a saber, que al ser eliminada la mano interpuesta de la burocracia y sus mentores políticos, el libre comercio fomentaría la apertura política. En mi opinión, este segundo argumento resulta más plausible. Un régimen de decisiones discrecionales en materia de protección de importaciones y de análisis individual de casos sobre qué mexicano puede adueñarse de qué porción de la inversión directa de un extranjero, genera sus propias formas de corrupción. Dentro de ciertos límites, mientras mayor sea la operación del mercado y menor el poder de los funcionarios del gobierno y del partido para tomar decisiones económicas, más se elevan las posibilidades de que exista libertad política. En el otro extremo, resulta difícil concebir una democracia política dentro de una economía centralmente planificada, y es de todos sabido que las economías liberales avanzadas son democracias. Así, los casos de Grecia, España y Portugal no fueron siquiera considerados para su ingreso en la CEE antes de que estas naciones abrieran sus sistemas políticos. Y dudo que el público de Estados Unidos y Canadá tolerara la firma de un tratado de libre comercio con México si el sistema político de este último se empezara a apartar de su actual apertura democrática.

Con respecto al segundo punto antes señalado, algunos analistas han sugerido que un tratado de libre comercio podría aumentar el poder del Ejecutivo, en detrimento del Legislativo, fenómeno que con frecuencia describen los politólogos como "dominio del Ejecutivo".<sup>10</sup>

La CEE ofrece un claro ejemplo de que los convenios para un mercado común pueden ampliar las funciones del Ejecutivo.<sup>11</sup> Es

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Cuauhtémoc Cárdenas, "For Mexico, Freedom Before Free Trade", *New York Times*, 1 de abril de 1990, p. E19.

<sup>10</sup> Véase Charles Pentland, "North American Integration and the Canadian Political System", en Denis Stairs y Gilbert R. Winham, comps., *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

<sup>11</sup> Como señalaron tres académicos daneses: "la Comunidad, como un sistema de toma de decisiones, da preferencia al Ejecutivo", S. Auken, J. Buksti y C.L. Sorensen, "Denmark Joins Europe", *Journal of Common Market Studies*, núm. 14, septiembre de 1975, p. 23. Otro investigador comenta: "la pérdida de importancia de los cuerpos legislativos nacionales [parece ser] un corolario inevitable de la lógica de integración suprana-

importante destacar que, contrariamente a lo que los partidarios del libre comercio persiguen para América del Norte, la CEE es precisamente eso: un mercado común y no sólo un área de libre comercio. Más aún, sus funciones comprenden un número impresionante de actividades reguladoras, administradas por un servicio público supranacional y elaboradamente desarrollado. Asimismo, cuenta con un parlamento electo en forma directa y con un intrincado sistema de juntas intergubernamentales. En suma, constituye un acuerdo mucho más ambicioso y, sin duda, mucho más institucionalizado que el que los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos han contemplado para sus respectivos países. Los fundadores del mercado común europeo se propusieron fomentar una integración política y económica de manera deliberada y, si acaso, están decepcionados por la lentitud del proceso. Por lo tanto, no parece haber razón alguna para suponer que el patrón europeo será automáticamente imitado en un acuerdo de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

Una última implicación política que podría traer consigo un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, y que vale la pena analizar a fondo, se refiere al efecto que éste podría tener sobre las relaciones que México siempre ha mantenido con América Latina, o incluso, con el resto del Tercer Mundo. Varios analistas han advertido respecto a las posibles implicaciones políticas negativas que, en la forma de una discriminación comercial, podría generar un tratado de este tipo para otras economías menos desarrolladas y, en especial, para las latinoamericanas.

Como ha señalado Gerald Helleiner, la cooperación económica de América Latina no siempre ha marchado sobre ruedas y, para muchos, ha sido fuente de grandes desilusiones. Por otra parte, abundan oportunidades que no han sido explotadas y han surgido ideas frescas respecto a las nacientes posibilidades. Así, por ejemplo, Carlos Massad ha hecho un llamado para que se dé un esfuer-

---

cional", C. Sasse, "Formulation of National Policy on European Community Affairs", en C. Sasse, E. Pouillet, D. Coombes y G. Deprez, *Decision Making in the European Community*, Nueva York, Praeger, 1977, pp. 5-85. Según otro estudioso del tema, el ingreso en la CEE ha tenido tres principales consecuencias sobre los parlamentos: a) el efecto directo y supremacía de la ley comunitaria les ha restado ciertos poderes legislativos y presupuestarios; b) han debido ajustar sus relaciones con sus propios Ejecutivos, lo que ha presentado el riesgo de que pierdan aún más poder; y, c) el volumen y complejidad de los nuevos negocios procedentes de la CEE ha superado su capacidad de control. Coombes, "The Role of the National Parliaments", en Sasse *et al.*, *op. cit.*

zo de “integración dirigida hacia afuera” en América Latina, el cual comprenda:

...una búsqueda sistemática de todas las formas posibles de cooperación, con el fin de penetrar en los mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, reunir nuestras capacidades de compra y venta en el exterior, y así hacer frente, unidos, a los enormes bloques económicos cuya formación ya se ha iniciado. Esto consiste en hacer que el proceso entero de negociaciones de liberación intrarregional, de aproximación a un arancel exterior común y de coordinación de políticas económicas respondan todos al objetivo de ganar una postura sólida en los mercados extranjeros.<sup>12</sup>

El mismo autor también señala que:

El esfuerzo común por penetrar en los mercados externos puede implicar con frecuencia tener que renunciar a la muchas veces falaz creencia de que alguno de nuestros países puede obtener, por sí solo, mejores condiciones con nuestros socios financieros y comerciales del exterior, que por medio de cualquier forma de cooperación.<sup>13</sup>

¿Acaso esto se escribió pensando en el caso mexicano?

Según algunos analistas, la discriminación estadounidense en favor de las manufacturas mexicanas puede resultar muy costosa para otros países en vías de desarrollo.<sup>14</sup> Dada la fuerza de los intereses proteccionistas de Estados Unidos en sectores fundamentales, como los del vestido o el acero, resulta difícil pensar que un mayor acceso al mercado para los fabricantes mexicanos pueda ser “creador de comercio”. Incluso la Iniciativa de la Cuenca del Caribe propuesta por Estados Unidos a fin de dar acceso al mercado a productores más pequeños y débiles que los mexicanos está plagada de tal número de excepciones y restricciones como para limitar al mínimo todo impacto que pudieran sufrir las industrias estadu-

<sup>12</sup> Carlos Massad, “A New Integration Strategy”, *CEPAL Review*, núm. 37, 1990.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> G.K. Helleiner, “Considering a US-Mexican Free Trade Area”, artículo preparado para el foro internacional “Mexico’s Trade Options in the Changing International Economy”, Universidad Tecnológica de México, 11 al 15 de mayo de 1991, pp. 23-28. Esta ponencia se tradujo al español y aparece en Gustavo Vega, comp., “Consideraciones sobre un área de libre comercio entre Estados Unidos y México: lecciones de la experiencia de la integración económica entre socios desiguales”, *op. cit.*

nidenses del vestido y el azúcar, entre otras. Así pues, si se ha de dar a México un mayor acceso al mercado de Estados Unidos, es más probable que esto ocurra a expensas de otros proveedores del Tercer Mundo, que de Estados Unidos.

Un editorial que apareció en el *Financial Times* de Londres, decía:

Los países caribeños y latinoamericanos con los que México compite serían los perdedores inmediatos [de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos]. Y dado que éstos dependen en gran medida de Estados Unidos para dar salida a sus exportaciones, resulta poco probable que puedan ver el proyecto de un pacto de libre comercio entre aquellos dos países con otro sentimiento que no sea el de alarma.<sup>15</sup>

No obstante, es probable que el comercio del rubro que recientemente ha mostrado un mayor crecimiento en las exportaciones caribeñas a Estados Unidos, a saber, ropa que utiliza insumos materiales estadounidenses y que es gravada con aranceles sobre el valor agregado (807), siga siendo controlado mediante convenios sobre cuotas. E incluso si el Acuerdo Multifibras es cancelado en el curso de la próxima década, como muchos esperan que ocurra a raíz de la Ronda Uruguay, es poco probable que los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe puedan recibir un peor trato durante el proceso que el que recibiría un México respaldado por un tratado de libre comercio. De igual forma, en otras áreas, los países caribeños ya se benefician con el acceso libre de impuestos que México obtendría por medio de un tratado de libre comercio, y si bien es cierto que al firmarse el acuerdo dichos países perderían las preferencias que previamente tenían sobre México, al menos seguirían compitiendo sobre bases iguales.

Es mucho más probable que sean los otros países latinoamericanos (no caribeños), así como las naciones asiáticas en vías de desarrollo, los más preocupados por la firma de un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos, dado que estos dos países los discriminarían. En 1988, entre 8 y 9% del comercio estadounidense con otros países, sin incluir a Canadá, correspondió a las naciones latinoamericanas, porcentaje que fue superior al del comercio en-

<sup>15</sup> *Financial Times*, 29 de marzo de 1990.

tre México y Estados Unidos. Asimismo, 6% de las importaciones y 17% de las exportaciones no estadounidenses de México correspondieron a dichos países latinoamericanos. En suma, no es posible negar que un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos generaría cierta desviación comercial, en detrimento de aquellos países, y que las aspiraciones de llegar a una mayor cooperación económica latinoamericana podrían recibir un fuerte golpe psicológico.

¿Cómo podría evitarse esto?

En primer lugar, no hay que olvidar que el potencial para la desviación comercial deriva de las barreras comerciales de Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, México no es un proveedor importante de Canadá en textiles y productos de la confección, pero como este último impone altos aranceles y restricciones bilaterales a los proveedores de bajo costo, en concordancia con el Acuerdo Multifibras, México podría ampliar sustancialmente sus exportaciones de estos productos al quedar exento de las barreras comerciales canadienses. Otros países, por tanto, deberían asegurarse una reducción similar de esas barreras para sus productos.

¿Cómo podrían lograr esto?

En primer lugar, los países interesados en evitar la desviación comercial deberán seguir presionando con todas sus fuerzas para que la Ronda Uruguay llegue a feliz término. Como sabemos, uno de los rubros importantes de negociación en la Ronda es precisamente la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en productos de particular interés para los países en desarrollo, como son los textiles y el vestido. Si la Ronda Uruguay lograra una liberación significativa de las barreras arancelarias y no arancelarias en estos productos, entonces disminuiría el potencial de la desviación comercial. ¿Qué ocurriría si la Ronda fracasa o la liberación que se negocie no es sustancial? En tal caso, otra opción para estos países sería negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá o negociar su ingreso en el TLCAN, con lo cual se asegurarían un acceso al mercado de la región de América del Norte similar al que alcanzó México con el Tratado.

Mucho se ha comentado que el interés primordial de Estados Unidos, Canadá y México al negociar el TLCAN es el de crear un bloque económico exclusivo, pues responde a la necesidad de afrontar la competencia de otros bloques como el de la CEE o el que se encuentra en formación en la cuenca del Pacífico. Esta

visión olvida que tanto México como Estados Unidos y Canadá se esforzaron en las negociaciones para cumplir al pie de la letra con los requisitos del artículo XXIV del GATT, es decir, hacer consistente el TLCAN con el GATT, a la vez que han manifestado su interés por llevar a feliz término las negociaciones del Acuerdo General. En segundo lugar, los tres países, al incluir en el texto del Tratado una cláusula de acceso, manifestaron claramente su deseo de permitir el ingreso de terceros países en él.

Algunos analistas suponen con cierta razón, que México y Canadá preferirían mantener un acceso preferencial al mercado de Estados Unidos y que, por lo tanto, no están realmente interesados en el ingreso de terceros países de la región latinoamericana o asiática en el TLCAN. Sin embargo México y Canadá han reconocido que ninguno de los dos países tiene derecho de propiedad exclusiva sobre las preferencias comerciales que se crearon entre Canadá y Estados Unidos con motivo del ALC, y que se crearán entre los tres países al implantarse el TLCAN. Simplemente, cada uno de ellos tendrá derecho, en concordancia con el Tratado, a mantener el grado de acceso al otro mercado. Además, ambos países están conscientes de que Estados Unidos los podría afectar negativamente si decidiera negociar por separado un acuerdo de libre comercio con un tercer país que elimine todas las preferencias comerciales. Las ventajas de permitir el acceso al TLCAN es que les permitirá tener un lugar en la mesa de negociaciones y defender sus intereses. Dependerá de terceros países en la región aprovechar la oportunidad de acceso que el Tratado les permite.

En suma, en este capítulo hemos tratado de demostrar que las consecuencias políticas que pueden derivarse del TLCAN no pueden predecirse con mucho rigor. Habrá que conocer y estudiar con todo detalle el texto negociado para identificar los impactos en los niveles de sectores, productos y grupos particulares. Lo que queda claro de una primera lectura del texto que se negoció hasta septiembre de 1992, es que las élites políticas y económicas del país han decidido limitar la liberación a los ámbitos comercial, financiero y algunos rubros de servicios. No se quiere avanzar a procesos más amplios de integración, como en el caso de la CEE, que implican aspectos de armonización de políticas y de creación de instituciones supranacionales. Desde esta perspectiva, y de acuerdo con la experiencia histórica en otras regiones, podría esperarse que el Tratado no necesariamente se opondrá al mantenimiento

tanto de la soberanía formal como de la autonomía para decidir cuestiones tan importantes como los sistemas tributarios, los de seguridad social y los de libertades civiles, así como nuestra política internacional.

**IV. EL NACIONALISMO ECONÓMICO  
Y LA IDENTIDAD CULTURAL  
EN MÉXICO Y CANADÁ**



999515366602716

## CULTURA, POLÍTICA Y COMERCIO EXTERIOR: LOS CASOS DE MÉXICO Y CANADÁ

BERNARDO MABIRE  
*El Colegio de México*

Para emprender negociaciones con el propósito de concretar un tratado que sirva de base a una gran zona de libre comercio en el norte de América, empeñada en vincular las economías mexicana, estadounidense y canadiense, tan disparejas, el gobierno de México ha tenido que romper —o mejor dicho ha iniciado una larga lucha por hacerlo— con mitos arraigados en la conciencia nacional que dan sustancia a dilemas de nuestro país respecto a su identidad y su cultura. Éstos son muy similares a los que enfrenta Canadá, tanto así que algunos paralelismos parecerían opacar diferencias enormes entre ambos Estados en cuanto a organización social y grado de desarrollo económico. No es sólo que la perspectiva de asociarse con una gran potencia —que sigue siéndolo pese a la debilidad cada vez más obvia de su economía— haga pasar a segundo plano el poder muy desigual de los socios menores, sino que toda su historia los predispone a inquietudes nacionalistas análogas, aunque uno sea hoy más vulnerable que el otro y tenga razones más válidas para preocuparse por los efectos del acercamiento a Estados Unidos.

Si México y Canadá han manifestado voluntad férrea de forjarse una identidad y consolidarla, en vez de creer que existe de suyo y puede sobrevivir con su propia fuerza, se debe a que comparten un pasado colonial y la vecindad de un país más poderoso, que también fue colonia pero se independizó pronto y siempre desplegó tanto dinamismo que no tuvo tiempo para sentirse débil ni preocuparse por la psique nacional. Más allá de los resultados muy distintos de los colonialismos español e inglés en los territo-

rios que dominaron, México y Canadá se asemejan por su vacilación, a medida que cobraron conciencia de existir como sociedades singulares, respecto a si debían apegar-se a su herencia europea o acentuar los rasgos derivados del arraigo en América; ambos optaron por sugerir una combinación de los dos legados, en la que quisieron ver el fundamento de la originalidad a la que finalmente se apegaron.

Producto de fantasía y observaciones empíricas, la convicción de una síntesis ha respaldado un mito de unidad nacional necesario para combatir, en los dos países, riesgos de desintegración siempre latentes en virtud de divisiones muy profundas que siguen existiendo en cada uno. Éstas parten, quizá, de geografías que en ningún caso facilitan la integración, pero sobre todo de fracturas de origen en la historia de las naciones. La mexicana surgió, de acuerdo con la versión que difundían en México los libros de texto gratuitos para la educación primaria editados en 1974, de la conquista española. Para conferir sentido y creatividad a este episodio violentísimo, esa versión —emparentada con la original de Justo Sierra— proponía que el choque de culturas fue el preámbulo de su fusión. Pero si el afán conciliador desea que la mexicanidad se haya originado en la mezcla de lo indígena y lo español, visiones alternativas pesimistas bien podrían evocar la pesadilla de una tensión permanente, incapaz de resolverse.

No faltarían razones para postular antagonismos perpetuos, porque sin duda la conquista implicó subordinación de un pueblo a otro, plasmada en la sociedad colonial dividida por castas. La correspondencia, en su seno, de raza y estrato social parece extenderse hasta nuestros días. No obstante, en ese mundo rígido que dejó la huella de sus deformaciones se gestó conciencia nacional. No había sentimiento que pudieran compartir clases extremadamente diferenciadas, pero el hecho de que los grupos privilegiados proclamaran su originalidad preparó el terreno para la guerra de Independencia. Ésta alcanzó su objetivo político primordial, que era el de las élites mexicanas, no así las metas sociales del pueblo insurgente.

Siguió una etapa difícil, porque la desaparición de autoridades legítimas propició conflictos entre facciones con proyectos nacionales divergentes, que sumieron al nuevo Estado en la guerra civil, lo debilitaron y lo hicieron presa fácil de agresiones externas. La difusión lenta pero continua del idioma español y el desarrollo

gradual de los transportes en el siglo XIX fueron, tal vez, lo único que imprimió alguna cohesión a la sociedad mexicana. Luego de años caóticos, el régimen de Porfirio Díaz trajo paz basada en represión, desigualdad y connivencia de las oligarquías locales con intereses extranjeros. Hubo en ese periodo desarrollo económico suficiente para producir clases medias, que no para satisfacer sus ambiciones. Por eso surgieron de sus filas los líderes de la Revolución, cuya ideología se fincó en un nacionalismo popular —contrapuesto al exclusivista del régimen anterior— que cristalizó en la Constitución de 1917. Además de brindar protección a campesinos y obreros, la nueva ley declaró a la nación propietaria de sus recursos naturales, de lo cual derivó que el Estado asumiera por un tiempo el papel rector de la economía y se convirtiese en mecanismo de ascenso social por medio de ofrecer empleos en la enorme burocracia.

El nacionalismo popular —que por un tiempo suscribió el indigenismo como bandera de justicia social, antes de adherirse a la versión conciliadora de la historia ya mencionada— tuvo su máxima expresión en el gobierno de Cárdenas. Sin embargo, éste no pudo encuadrar a la sociedad entera en su proyecto nacional, porque encontró oposición irreductible que explica el giro conservador de los regímenes siguientes, dispuestos a mantener sólo la retórica de la Revolución, pero comprometidos todavía con un proyecto económico nacionalista, basado en la sustitución de importaciones y otras políticas que daban prioridad al mercado interno. Sólo el gobierno de Echeverría, hace veinte años, dio algún signo de querer resucitar el radicalismo, en el plano del discurso más que en el de las medidas concretas.

En comparación parecen sutiles los desgarramientos en la historia de Canadá, a pesar de que no hubo sólo una conquista: fueron dos las que crearon el país y le dejaron un sello de división permanente. Para no recordarlo por no poner el dedo en la llaga, no hay mito de un hecho único que engendrara a la nación canadiense, si es que en verdad hay una sola en un territorio enorme. Exploradores de Francia ocupan en nombre de su rey tierras que se colonizan varios decenios más tarde, a principios del siglo XVII, para consolidar un reino francés que dura hasta 1760, cuando la victoria de fuerzas inglesas en el campo de batalla les permite hacer de la Nueva Francia una posesión británica, a cuyos habitantes autorizan, no obstante, a conservar sus leyes, lengua y religión. Esa

tolerancia, que ejemplifica lo benigno del colonialismo inglés en Canadá, origina la coexistencia de francófonos y angloparlantes. No hay entre ellos violencia permanente, pero tampoco matrimonio.

A diferencia de proyectos mexicanos que no pueden concebir la integración a la que aspiran sin homogeneización y que nunca pondrían en duda la necesidad de que el español sea la lengua oficial única, por más que aprecien el don de las culturas prehispánicas, en Canadá se da por hecho la pluralidad cultural. No la combaten siquiera la mayoría de los campeones anglófonos del nacionalismo canadiense, que hoy ofrecen perfeccionar el sistema federal para respetar la heterogeneidad de las provincias y a la vez proteger sus vínculos políticos, con miras a que se yuxtaponga una idea generosa —aunque abstracta— de unidad nacional a la diversidad que quizá constituya la esencia misma del país. Sin embargo, buen número de francófonos piensan de otra manera, y a la propuesta piadosa del gobierno de Ottawa de consolidar una nación donde se hablen dos idiomas, no pocos responden con la convicción de que en Canadá existen dos naciones fatalmente separadas.

Los canadienses de habla francesa en la actualidad —asociados a grupos muy diversos, que van de los conciliadores a los separatistas recalcitrantes— son herederos en conjunto del nacionalismo surgido en Quebec como protesta contra la dominación inglesa, credo que merece atención por haber sido el primero en su tipo y el que influyó, por consiguiente, en los que cultivaron después otras comunidades del país. En esencia, esta ideología ha condenado, por ilegítima, lo que llamó “conquista británica” (sin mencionar que también los franceses fueron conquistadores en su momento y despojaron a la población indígena) en cuanto privó a los conquistados de origen francés (es decir los verdaderos canadienses) de lazos con su metrópoli que necesitaban para evolucionar de manera normal.

Por eso la sociedad vencida quedó en desventaja permanente. La inhibición de su desarrollo intelectual le habría infundido fe desmedida en la agricultura (tal vez porque el apego a la tierra simboliza lealtad al origen), y su experiencia tan desafortunada de sometimiento a un poder extraño habría fomentado temor irracional a la intervención del Estado en la economía (que es indispensable para lograr prosperidad, y así lo demostró desde hace mucho en Canadá la historia de la comunidad angloparlante, siempre dis-

puesta a recurrir a sus autoridades locales y a las de la metrópoli para obtener apoyo).

Ese patriotismo rencoroso solía renegar del falso espiritualismo que intentó hacer pasar como renuncia voluntaria a la riqueza lo que fue privación impuesta; hasta hace poco se complacía en atribuir la debilidad económica relativa de Quebec al hecho de ser "nación vencida", e incluso cuando reconocía que las primeras fases de la industrialización en esa provincia se debieron al capital británico, anglocanadiense y estadounidense, no dejaba de deplorar la función subordinada de los canadienses francófonos y su falta de control sobre la economía de su región, que eran obvias hace apenas treinta años. Por tradición, el nacionalismo de Quebec ha denunciado el proyecto de Ottawa —construir una nación bilingüe y bicultural— como utopía para encubrir desigualdades y relaciones de dominación, y ha expresado dudas respecto a la posibilidad de que los francocanadienses se asimilen a la mayoría anglófona, en virtud de que están concentrados en su provincia natal y han ido adquiriendo control sobre instituciones políticas clave en ese ámbito geográfico que reconocen como suyo.

Estas creencias han servido para orientar modos de acción diversos, desde el empeño en utilizar el gobierno provincial para beneficiar al máximo a Quebec sin alentar conflictos con las autoridades federales, hasta medidas violentas contra la unión canadiense. Empero, después de que el radicalismo alcanzó su máximo nivel hacia 1970, la mayoría de los canadienses de raíz francesa optaron por identificarse con líderes nacionalistas constructivos, que en los dos últimos decenios han logrado elevar notablemente las condiciones de vida locales, a base primero de defender el uso del idioma francés en la provincia y de exaltar su cultura, luego por medio de asegurar la colaboración sin precedente del gobierno provincial con la burguesía culta que se consolidó en la región durante los años sesenta. La admirable expansión económica se apoyó —entre otras cosas— en el control sobre la producción de energía eléctrica y otras industrias estratégicas, cuyo costo principal —el aumento en la deuda pública— fue inferior a las ventajas.

Pero si Quebec descubrió recientemente las virtudes que puede tener la intervención del gobierno en la economía, el resto de Canadá las redescubrió en los mismos años a medida que florecía el nacionalismo de la mayoría angloparlante, cuya tradición de apoyo estatal a las actividades productivas es muy antigua. Ese

paralelismo tal vez no sea casualidad. Aunque es difícil demostrarlo, uno intuye que la esencia del nacionalismo canadiense francés, es decir el recelo frente a la mayoría anglófona, pudo inspirar de algún modo sutil —porque son muchas las analogías entre los dos sentimientos— la inquietud por la influencia enorme de Estados Unidos en Canadá que invadió a la comunidad angloparlante desde los años cincuenta y la impulsó a poner en práctica políticas defensivas en los setenta. Esa desconfianza contrasta con la simpatía prevaleciente a lo largo de los decenios anteriores, pero tiene precedentes más lejanos.

Por razones obvias, a principios del siglo XIX la existencia misma de Canadá, fiel a Inglaterra, era casi un desafío para Estados Unidos, recién independizado, tanto así que la guerra angloestadunidense de 1812 se peleó en territorio canadiense. No obstante, en ese siglo todos los conflictos directos —en su mayoría de poca importancia— entre Canadá y su vecino se resolvieron de modo pacífico. La colaboración de los dos países en la Primera Guerra Mundial, al desvanecer toda huella de hostilidad que pudiera quedar, allanó el camino para relaciones cordiales y cada vez más estrechas en virtud de oleadas migratorias de personas, organizaciones y capitales de Estados Unidos a Canadá. Ambos creyeron, entre las dos guerras, que sus intereses eran los mismos. Más aún, los canadienses ingleses se sintieron muy orgullosos de servir de vínculo entre las naciones anglófonas de dos continentes, como deseaban hacerlo desde el siglo anterior a manera de afirmar su singularidad.

De modo concomitante, fueron relajándose los lazos de Canadá con Inglaterra. No hubo dolor en eso, porque aquél estaba acostumbrado al autogobierno; su plena autonomía política coincidió, en 1926, con que la inversión estadounidense en Canadá superase la británica. Después de la Segunda Guerra Mundial, en la que volvieron a colaborar dos buenos aliados (y siguieron haciéndolo en la guerra fría), la economía canadiense conoció una etapa de crecimiento rápido, financiado con capital estadounidense que se concentró en las industrias más dinámicas. Esta situación reflejaba la superioridad demográfica y técnica avasalladora de Estados Unidos, que encontró terreno fértil en Canadá por la timidez de sus propios empresarios y el deseo de sus habitantes de alcanzar el nivel de vida de la gran potencia, aunque fuera por la vía fácil de copiar sus técnicas y contratar a sus especialistas. A la larga, empe-

ro, el costo de la bonanza económica fue el malestar del espíritu, tal vez porque la satisfacción de necesidades materiales volvió a Canadá consciente de un vacío moral por haber reprimido su vocación primera de originalidad. Poco a poco fue develándose una paradoja: que el país, empeñado en disminuir la influencia europea en su seno, para afianzar su personalidad intentó subrayar su carácter americano, pero eligió caminos engañosos que lo acercaron demasiado a Estados Unidos, en contra de su deseo inicial de cultivar una identidad propia. El dominio de Estados Unidos sobre los medios de comunicación y la industria editorial de su vecino, y el número en aumento de profesores estadounidenses en las universidades de Canadá, figuran entre los catalizadores del repunte del nacionalismo canadiense, cuyos propósitos de salvaguardar el carácter del país y devolverle facultades de mando llegaron a ser objeto de consenso entre la población y se expresaron en acciones llamativas del gobierno de Trudeau.

Es de justicia señalar que la raíz de las preocupaciones culturales se remonta a principios de los años cincuenta, cuando se publicó el Informe Massey. Este documento, que advertía de los riesgos de imitar en forma acrítica las pautas de conducta en Estados Unidos, sirvió de base para reorganizar la radio y la televisión. Ambas quedaron bajo control de una sola autoridad, encargada expresamente de defender la identidad y la nacionalidad canadienses. Una ley posterior creó, en 1958, un órgano para controlar el "carácter" de los programas y cuidar que aprovecharan el talento local. Otras reformas legales reiteraron, en 1966 y 1968, esa vocación nacionalista. Sin embargo, fueron más lejos las normas de 1975 que dictaron 60% de contenido canadiense en los programas de la televisión pública y 50% en los de la privada, así como 30% en los de radio AM; además, todos los mensajes publicitarios difundidos por radio se producirían en Canadá, al igual que 80% de los que se transmitieran por televisión a partir de 1978.

El Informe Massey aludía también a las publicaciones periódicas, por considerar que eran lo más aproximado a una literatura nacional. Sus comentarios inspiraron dos propuestas de la Comisión O'Leary: negar ventajas fiscales a compañías canadienses que se anunciaran en publicaciones extranjeras y restringir la importación de revistas con publicidad dirigida al mercado nacional. Estas orientaron leyes de 1965, capaces de conseguir en lo esencial ambos objetivos, aunque no tan drásticas como habrían querido

sus partidarios. La novedad en los años setenta fue la solicitud del gobierno de Trudeau —que dio lugar a debates acalorados e incluso a conflictos diplomáticos— de revocar el trato especial a las revistas *Time* y *Selecciones*, exentas de las normas legales mencionadas.

En 1970, cuando además se revisaban las políticas exterior y económica por dictados del nacionalismo, causó inquietud tan aguda la venta de la casa editora más grande y antigua de Canadá a una empresa estadounidense, que se formó una comisión para analizar los problemas de la industria editorial en un informe. Éste no recomendó prohibir la importación de libros, pero sí crear sistemas de financiamiento para ayudar a los editores canadienses a no perder más terreno; sugirió, además, proteger el contenido de los libros de texto para escolares, que deberían reflejar la experiencia nacional.

Sin embargo, los esfuerzos del nacionalismo cultural en Canadá deben cuidarse de vulnerar principios políticos medulares del país, en particular el del control básico de las provincias sobre la educación, y enfrentan duras realidades económicas, tales como la pequeñez del mercado local de libros y la competencia de importaciones muy atractivas. Son tenues, por demás, los linderos entre políticas culturales y económicas, como lo ejemplifica la dificultad para establecer si las normas relativas a publicidad en revistas obedecen al deseo de resguardar la conciencia nacional o tienen fines materiales inmediatos. En cambio, muchas disposiciones propias del nacionalismo económico no dejan lugar a dudas en cuanto a su naturaleza, si bien persiguen a largo plazo objetivos políticos amplios de independencia y prestigio indisociables del fortalecer la economía para que sirva de sustento a la individualidad nacional. Por eso, el nacionalismo económico siguió el curso ascendente del cultural y alcanzó su máxima expresión en la propuesta de Trudeau de mecanismos para que el gobierno supervisara la expansión de las inversiones extranjeras.

Esa política fiscalizadora, al igual que normas canadienses para asegurar el control nacional sobre ciertas áreas de la economía, tiene similitudes con reglas que adoptó México a lo largo del siglo, en nombre de su soberanía y para defenderse —como lo procuró en un tiempo Canadá— de la influencia de Estados Unidos. Empero, los sentimientos antiyankis mexicanos han sido más intensos y profundos que los canadienses, por muy buenas razo-

nes. A las críticas reiteradas de observadores externos, que hasta hace poco reprochaban a México su desconfianza y xenofobia, se solía responder con una lista de agravios consabidos, que a pesar de todo conserva hoy su frescura.

Ciertamente no fue poca cosa perder medio territorio en una guerra que instigó el país en el que poco antes se creía ver un aliado. Al trauma de un despojo que hizo temer a la nación por su existencia se añadieron, en la segunda mitad del siglo XIX, muchos otros motivos de rencor debido a fricciones diplomáticas continuas y a los peligros siempre latentes de intervención de Estados Unidos en los conflictos internos de México. El resentimiento que inspiraban las empresas estadounidenses durante el Porfiriato se cuenta entre los factores que desencadenaron la Revolución, durante la cual las quejas de extranjeros —que al verse afectados en sus intereses invocaban la protección oficial de Estados Unidos— multiplicaron las tensiones entre México y su vecino. En esta fase de gran hostilidad mutua, la dignidad mexicana sufrió más en virtud de que la injerencia externa tan temida se volvió realidad cotidiana, en forma de respaldo estadounidense a facciones rivales. Ni qué decir de la participación del embajador de Estados Unidos en el complot para asesinar a Madero.

No es de extrañar que al término de la lucha la nueva Constitución consagrara un nacionalismo reformista, que además de condensar el recelo frente a Estados Unidos proponía maneras eficaces de encauzarlo. La expropiación petrolera bajo el gobierno de Cárdenas fue el triunfo supremo de la soberanía mexicana sobre los intereses particulares extranjeros. México padeció las represalias subsecuentes, que fomentaron las empresas afectadas y duraron hasta que el gobierno estadounidense consideró imperativo, por razones de seguridad nacional, lograr un entendimiento con México para sumarse con más tranquilidad a la Segunda Guerra Mundial. Tan sólido fue el acuerdo que durante decenios no habría conflictos graves. Estados Unidos aprendió a tolerar incluso la disidencia de México en política exterior. Aceptó, sobre todo, la estrategia económica mexicana de respaldo a la industrialización, basada en protección comercial y restricciones a la inversión extranjera; ésta se excluyó por completo de actividades estratégicas y se limitó en las demás.

Sólo Echeverría, en consonancia con ideas tercermundistas que decía defender, pareció propugnar algún cambio en las reglas

de la economía a costa del interés de Estados Unidos, cuyo gobierno intervino, en un caso, contra la aplicación de nuevas normas legales. De hecho, en materia de inversión, el presidente con aspiraciones radicales no quiso tanto añadir restricciones cuanto sistematizar las que estaban dispersas en varios reglamentos. Ése era el objetivo central de la ley que promulgó en 1973 para establecer procedimientos de escrutinio, mediante los cuales el Estado supervisaría los flujos de capital foráneo con autoridad para aceptarlos o rechazarlos, según los juzgara benéficos o no para el interés nacional. La discrecionalidad inherente a este sistema volvió tan flexible la ley que le restó eficacia mucho antes de que su vocación de controlar las inversiones extranjeras se hiciera obsoleta frente a la necesidad de aceptar todas las que desearan venir, cuando la devaluación de 1976 puso en evidencia una profunda crisis económica que se caracterizó por la fuga masiva de dinero mexicano.

No tuvo mejor fortuna la ley de 1972 para regular la transferencia de tecnología mediante mecanismos similares a los que instituyó el otro precepto, pues adoleció de los mismos problemas derivados de flexibilidad excesiva en la aplicación; tal vez haya permitido ahorros modestos en la compra de técnicas, pero ciertamente no alentó la investigación local ni volvió a México menos dependiente en ese rubro. Una tercera ley, la de 1975 sobre patentes y marcas, suscitó la oposición más firme del gobierno estadounidense, que la consideraba expropiatoria y ejerció presión suficiente para impedir su entrada en vigor.

El hecho de que estas tres leyes —símbolo del nacionalismo gubernamental mexicano en su versión exaltada— hayan tenido efectos tan limitados, sugiere que los controles de México sobre su economía, destinados a salvarla del asedio extranjero, han sido mucho menos temibles de lo que alguna vez hizo creer el discurso político. Se diría que la decisión oficial reciente de dismantelar las ruinas de la ley sobre inversión extranjera de 1973, con miras a conjurar el riesgo de que su fantasma todavía pudiera asustar a alguien, tuvo sobre todo importancia simbólica en la serie de ritos mexicanos para prepararse a un posible tratado de libre comercio.

En el terreno de la cultura hay aún menos obstáculos formales que pudieran bloquear las negociaciones de ese acuerdo, porque si el nacionalismo económico se revela desdentado, el cultural es más débil por no haberse plasmado nunca en alguna política tan sistemática o congruente como las de otras naciones. México no ha

desplegado un esfuerzo comparable con el de Canadá para limitar la influencia estadounidense en los medios de difusión. Echeverría, es verdad, manifestó celo nacionalista cuando dispuso que el Estado comprara Canal 13 para difundir programas de calidad que contrarrestaran la infiltración extranjera en las estaciones comerciales, pero en la práctica serias carencias y problemas burocráticos hicieron imposible alcanzar esa meta, y la televisión estatal terminó por imitar a la privada en una maniobra desesperada para conquistar al público. El cine no se ha utilizado, en sentido estricto, como instrumento oficial de propaganda nacionalista, aunque algunas películas de las mejores épocas de la cinematografía mexicana, contagiadas de la ideología oficial de entonces, hayan divulgado los mitos de la Revolución; en tiempos menos lejanos el Estado ha brindado algún apoyo a cineastas "independientes" para que produzcan obras más refinadas que las habituales, pero ese respaldo financiero ha sido muy irregular para tener efectos considerables.

Lo mismo puede decirse del arte en general, con la excepción bien conocida del muralismo, que en su momento recibió patrocinio estatal por la coincidencia de sus postulados estéticos con el ideario de la Revolución. Dineros flacos del erario público paliaron la pobreza de algún compositor. Más generosidad se ha visto en los subsidios a la educación universitaria, aunque han fluctuado muchísimo a lo largo de los años —en función de la ideología o de objetivos políticos de los gobiernos— y hoy tienden claramente a la baja, quizá para reflejar el desprecio de los altos funcionarios por las instituciones públicas de enseñanza superior. Del Conacyt, otra creación de Echeverría para fomentar la independencia nacional por medio de apoyo a la investigación científica y becas para formar cuadros patrióticos, tampoco pueden cantarse muchas glorias. La conclusión desolada es que ningún gobierno en los últimos decenios ha tenido proyectos culturales verdaderos, y menos el actual, que por apego a sus políticas de austeridad se abstiene de gastar en lo que no tenga justificación o utilidad inmediata.

Sí existe, en cambio, desde hace treinta años, una política educativa congruente, más allá de variaciones de forma —no de fondo— que reflejaban fantasías del presidente en turno: la relativa a la instrucción primaria, cuya constancia se debe al libro de texto gratuito. Este material educativo —cuyo antecedente fue, durante el régimen de Obregón, la campaña de Vasconcelos para

difundir entre las masas la obra de grandes autores universales en ediciones baratas— ha provocado algunos de los debates políticos más violentos, pues la derecha mexicana lo aborrece y el gobierno lo defiende como logro excelso de la Revolución. A duras penas se mantendría la controversia si el contenido de los libros fuera su único motivo.

La primera serie de manuales de historia, publicada en 1960, difundía con ciertas vacilaciones una interpretación conciliadora del pasado en la línea de Justo Sierra, luego construía esquemas de la sociedad, la economía y la política modernas de corte conservador, cuya columna vertebral eran normas de unidad nacional e interdependencia. En 1974 el gobierno de Echeverría sustituyó esa versión por nuevos libros, llamados de “ciencias sociales”, que de inmediato fueron blanco de críticas por “divulgar opiniones antimexicanas o favorables al comunismo”. Un examen cuidadoso revela, sin embargo, fidelidad extraordinaria de estos manuales al mensaje de los anteriores, ya que recuperan —esta vez sin vacilar— la tesis del mestizaje como origen de México y repiten —con más firmeza que antes— la prédica de cooperación entre clases sociales y respeto al orden establecido.

Si en algo pudieron apoyarse las acusaciones de “izquierdismo” fue en las páginas del libro para sexto año sobre política internacional, donde se tomaba partido en favor de la lucha de los países del Tercer Mundo —equiparados a “los que no desean formar parte del bloque estadounidense ni del soviético”— por crear un sistema internacional justo. Al margen de esta audacia, muy a tono con la profesión de fe de Echeverría en política exterior, los nuevos manuales reproducían y ampliaban la ambigüedad frente al mundo que estaba presente en los anteriores, producto de la tensión entre ideales de fraternidad internacional y miedo a los abusos de los países ricos contra los débiles.

Entre los agresores destacaba Estados Unidos, de cuyas faltas daban cuenta los primeros libros de texto con palabras firmes, que no apasionadas; los segundos repetían la lista consagrada de ofensas infligidas a México, de nuevo con la meticulosidad serena de un rito, acaso con algún optimismo novedoso, pues introducían la idea reconfortante de que incluso las experiencias más amargas en la historia del país, tales como la pérdida de medio territorio, ayudaron a integrarlo y a fortalecer la conciencia nacional.

Dado que esta sensibilidad no armoniza hoy día con el propó-

sito de formar una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, no es de extrañar que no queden ni sus huellas en la tercera versión de textos escolares, recién editados. Por lo que hace a las grandes líneas de interpretación de la historia de México, lo sorprendente es que casi no hay cambios importantes, excepto en lo que se refiere a la conquista española, cuyos aspectos destructivos se destacan mucho en comparación con la serie anterior. A la vez, se describen con tanto entusiasmo los logros de las civilizaciones prehispánicas que el centro de gravedad del orgullo nacionalista oficial se desplaza a ese ámbito; quizá no fuera demasiado audaz interpretar este giro como signo de que nuestra clase política, desencantada de Europa, nutre su fe en soluciones americanas para problemas del país. Además, aunque los dos libros nuevos reiteran la idea del mestizaje como fundamento de la cultura nacional, hablan menos de síntesis, fusión o unidad que de diversidad y fragmentación cuando caracterizan a México en términos raciales y sociales. Esta visión realista podría ser preferible a las tesis conciliadoras, cuya generosidad intrínseca por desgracia se desvirtúa al utilizarlas para encubrir desigualdades persistentes. En contraste, no se modifica la explicación oficial básica de la guerra de Independencia, la Constitución de 1824, la de 1857, las Leyes de Reforma y la Revolución en su fase de lucha armada, como tampoco se alteran las listas de héroes y antihéroes.

No se habla ya mucho, es cierto, de los Niños Héroes, ni se describe la forma en que murieron, pero eso podría deberse más a la voluntad de no cultivar amargura por tener ídolos suicidas que a otros intereses ideológicos, o podría ser resultado de falta de espacio en textos demasiado breves, que sacrificaron muchos detalles para resumir la historia patria en 80 y 160 páginas. El hecho es que no hay intentos por ocultar la gravedad del conflicto más traumático entre México y Estados Unidos, sino que los libros reservan sus pocas palabras emotivas para describir la Guerra de 1847 como la peor desgracia en la historia de la nación, de la que responsabilizan al expansionismo estadounidense, y no soslayan fricciones graves en nuestro siglo, incluso en época reciente. Por otra parte, de manera muy elegante, a lo largo de los manuales están dispersos comentarios que resaltan la solidez de los vínculos y los antecedentes importantes de cooperación entre los dos países. Esto no puede ser gratuito, como tampoco lo es el cúmulo de ideas favorables al fomento del comercio exterior para alentar el creci-

miento económico, en vez de recurrir al gasto público. Cabe suponer, sin embargo, que estas sugerencias sutiles reflejen la convicción íntima, sincera y espontánea del jefe del Ejecutivo actual y de sus colaboradores cercanos, de la misma forma en que los gobiernos responsables de las series de libros anteriores les imprimieron el sello de sus ideologías particulares en párrafos dedicados a las estrategias económicas y a las relaciones de México con el resto del mundo.

No hay motivo para suponer que presiones externas asociadas con la negociación comercial hayan inducido esos cambios de matiz en los materiales didácticos que ha utilizado el Estado mexicano por más de treinta años para moldear la identidad nacional: a juzgar por la experiencia de Canadá al negociar su propio acuerdo con Estados Unidos, parecería que incluso un país con una política cultural ambiciosa y bien articulada (tanto así que pueda vulnerar intereses económicos ajenos) tiene buenas posibilidades de salvaguardarla. Los canadienses, en efecto, se reservaron el derecho a mantener sus tarifas postales diferenciadas para revistas nacionales y extranjeras, sus reglas para controlar el contenido de los programas de radio y televisión y favorecer la producción local, y su prerrogativa de supervisar todas las adquisiciones —directas e indirectas— de empresas en el área de las industrias culturales. Muy pocas concesiones tuvo que hacer Canadá, entre ellas las de comprometerse a eliminar aranceles a la importación de instrumentos de música, discos, cassettes, cámaras y cintas para grabación de imagen y sonido; a suprimir la regla según la cual revistas y periódicos debían imprimirse en Canadá para que las empresas que se anunciaban en sus páginas gozaran de facilidades fiscales; y a garantizar la protección de derechos de autor a los dueños de programas de televisión transmitidos por cable, todo lo anterior sobre bases de reciprocidad.

En la negociación trilateral, los funcionarios mexicanos no han manifestado mucha preocupación por las políticas culturales, quizá por no tener ninguna que resguardar. Pero aun si en el texto definitivo de un tratado que llegara a adoptarse nuestro país hiciera, en materia cultural, concesiones semejantes a las de Canadá, eso no tendría consecuencias graves. Por interés económico, no con voluntad de practicar algún imperialismo, los productores estadounidenses de películas, por ejemplo, aplicarían presiones para que México respetara la reducción acordada de aranceles a la im-

portación de videos autorizados y combatiera vigorosamente un fenómeno de "piratería" tan agudo que en la actualidad son ilegales 40% de las cintas vendidas en territorio mexicano. Empero, si se procediera de ese modo, es posible que disminuyera la circulación total de películas, porque buena parte del público que hoy compra copias "piratas" a precios muy bajos no podría pagar el de las legales, que seguiría siendo muy alto, pese a la disminución o supresión de impuestos.

De hecho, el mercado mexicano para productos culturales importados siempre ha sido pequeño en virtud del bajísimo poder de compra de la población. Incluso los bienes nacionales de ese tipo resultan demasiado caros para la mayoría del público. De ahí que los editores mexicanos, por ejemplo, tengan problemas tan graves que casi no podría empeorarlos la competencia de los extranjeros, cuyo interés al instalarse en México no sería tanto producir para lectores locales sino para los de toda América Latina. Nuestra industria editorial perdería, más bien, posibilidades de volverse ella misma exportadora importante, que de suyo nunca han prometido el ejercicio de influencia cultural considerable, porque en toda la región los libros siguen siendo artículos de lujo que no pueden servir para la difusión masiva de ideas.

En México no aumentaría el interés por leer gracias a un tratado de libre comercio, como tampoco se alteraría el gusto de la sociedad por la música y los programas de televisión estadounidenses, que hoy difunden libremente los medios de comunicación. Prometen ser mucho más sutiles los efectos, en la psique colectiva mexicana, de que el Estado reniegue de creencias vinculadas con la ideología revolucionaria y combata los mitos apoyados en recuerdos del radicalismo que alguna vez lo guió, para reprimir disposiciones mentales capaces de obstaculizar el nuevo proyecto de favorecer el acercamiento del país a su vecino; podrían ser tan severos que se justifica preguntar si será prudente la renuncia a esa mitología del nacionalismo oficial, antes intocable. La duda parecerá de mal gusto a quienes repudian desde hace años las actitudes nacionalistas, por estar emparentadas —según ellos— con el autoritarismo, y hoy con más acritud, por ser incompatibles con la moda de tener fe en las leyes del mercado.

En Canadá algunos opinan que el nacionalismo, proclive de suyo al centralismo y a la uniformidad, es en consecuencia inútil para ese país, por naturaleza federal y pluralista. Se ha criticado, en

particular, que los políticos canadienses conviertan en armas los epítetos “nacionalista”, “continentalista”, “imperialista”, “provincialista” e “internacionalista”, y se ha hecho ver que ahí —como en todas partes— a menudo se justifican en nombre del nacionalismo acciones favorables a individuos, grupos particulares, provincias e incluso intereses extranjeros. Peores cosas podrían decirse de la demagogia oficial mexicana que proclama la unidad nacional para ocultar inmensas desigualdades sociales y posponer cambios.

Es verdad también, sin embargo, que el encubrimiento de la realidad con los velos piadosos de la ideología suele ser vital para el funcionamiento de sociedades divididas. Todas lo están aunque sea un poco, al fin y al cabo, y por eso cualquier nación ha de ser en parte —dice Anderson— una “comunidad imaginaria”. Deutsch estaría de acuerdo con la importancia de ese plano, pero diría que además de la “asimilación” de las normas de una sociedad, que permite a sus miembros comunicarse, compartir una cultura y llegar a sentirse como nación, ésta requiere, para asegurar su existencia plena, de la “movilización” que trae el desarrollo de la economía conforme crea las bases materiales de la cohesión nacional. No siempre son espontáneos ni simultáneos los dos procesos, menos aún en países con historias que ahondan sus grietas. Por eso, no pocas veces el Estado precede a la nación y es el encargado de forjarla.

México y Canadá, ambos con profundas divisiones culturales que en el primero se entrelazan con fracturas sociales, ofrecen ejemplos de acción estatal empeñada —si bien de maneras diferentes— en edificar la nación sobre la diversidad, con miras a encauzar el esfuerzo de sus pueblos hacia objetivos amplios. Uno y otro han sufrido la tensión entre sus aspiraciones arraigadas de originalidad y su impulso pragmático de reconocer el peso de factores económicos que los atraen a un vecino más poderoso. Ambos han apostado, finalmente, a la integración comercial en el norte de América, pero si ésta logra consolidarse tendrá menos repercusiones en Canadá que en México, por ser aquél un país considerablemente más desarrollado, cuya decisión de celebrar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos equivalió sobre todo a reconocer que la unión de sus economías era ya un hecho.

No obstante las dudas periódicas de Canadá, en retrospectiva parece natural que se hayan fortalecido los vínculos económicos entre dos sociedades que comparten, pese a todo, valores e idioma.

En su momento, el nacionalismo cultural canadiense contribuyó a sentar las bases internas del desarrollo, pero es probable que esté agotándose su misión, sobre todo porque la unidad del país siempre ha dependido en mayor grado de la bonanza material que de actitudes mentales colectivas. Este sentimiento podría repuntar, sin embargo, si continuara la tendencia de gran parte de la opinión pública a atribuir —con razón o sin ella— los problemas recientes de la economía canadiense al acuerdo con Estados Unidos.

Además, sigue presente el espectro del separatismo, pero Quebec —a pesar de que reconoce la importancia del mundo exterior para su crecimiento y en consecuencia despliega una diplomacia informal muy hábil— parece tan resuelto a lograr autosuficiencia que los factores para decidir, en el futuro, permanecer en la unión o separarse de ella, tal vez tengan que ver mucho más con los recursos y la vida interna de la provincia que con el establecimiento de una zona de libre comercio en el norte de América. Los flujos de capital que ha propiciado el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá han aliviado en Quebec problemas derivados de su endeudamiento, pero es difícil pronosticar si a la larga eso aplacará o no su vocación de independencia; cabe especular respecto a la posibilidad de que ésta se haya avivado en los últimos tiempos.

Sólo queda confiar en que el buen funcionamiento de la economía se restablezca y preserve la integridad —que no la singularidad— de Canadá, como ha venido haciéndolo hasta ahora. El desarrollo material, que en el pasado imprimió cohesión a la sociedad y afianzó los nexos entre las provincias, reforzó también los lazos con Estados Unidos y elevó el nivel de vida de la población canadiense hasta el punto de hacerla muy parecida a la del vecino o a la de cualquier otro país desarrollado, ya que en el mundo industrial tienden a perder fuerza las barreras de la nacionalidad para dar paso a una identidad común de los privilegiados. Aun así, Canadá se distinguiría de otros Estados industriales en cuanto parece llamado a consolidar sus relaciones con el exterior sin haber afirmado antes, de modo inequívoco, su originalidad. Se diría que en su historia le faltó madurar una etapa crucial; en esas condiciones, puede pensarse que el costo para la psique nacional —quizá embrionaria todavía— de renunciar a promesas de singularidad que no tuvieron tiempo de cuajar, será que algún día los canadienses padezcan nostalgia por lo que habrían podido ser, que es la más dolorosa de todas.

Pero en tanto Canadá aceptó, al firmar su acuerdo con Estados Unidos, riesgos de futuro malestar moral a cambio de la esperanza de beneficios concretos inmediatos (en virtud de lo cual postuló implícitamente que el nacionalismo sólo habría de complementar el papel de fuerzas internacionales para fortalecer a la nación que existía ya por obra del desarrollo económico, de tal suerte que esa ideología era más bien un lujo sentimental que podía sacrificarse), México no debería desprenderse tan a la ligera de lo que sigue siendo para él —porque está lejos aún de consumir su integración nacional a base de crecimiento equilibrado— un instrumento muy valioso. No es que el Estado mexicano haya querido modificar su papel y su imagen expresamente para solicitar un tratado de comercio, pues los cambios empezaron hace ya varios años, por causas que estaban fuera del control de las autoridades. Los principales han consistido en suprimir buena parte de la protección comercial que se otorgaba a los empresarios nacionales, disminuir el número de paraestatales y empleos en la burocracia, y eliminar subsidios que en el pasado calmaban el descontento de grupos empobrecidos. Tal vez resuma la nueva orientación de la política económica su renuencia a utilizar mecanismos fiscales o el gasto público para atenuar desequilibrios. Esto no persigue solamente resultados tangibles a corto plazo, sino que es de orden simbólico uno de sus objetivos primordiales: disipar la imagen de un Estado intervencionista, si bien éste nunca lo fue tanto como proclamaba el mito y ha visto disminuir su autoridad al paso del tiempo. Desde los años setenta, los conflictos entre la élite política y la iniciativa privada, aunados a la mala administración pública, hicieron aflorar debilidades del modelo económico tan exitoso en otro tiempo, que al agudizarse hundieron al país en la crisis. El Estado, en condiciones adversas que por añadidura lesionaron su legitimidad, fue perdiendo capacidad para actuar. Sin embargo, seguía viva la leyenda de su omnipotencia y se nutrió en los breves años del auge petrolero con despliegues de fuerza de un régimen que desperdició riqueza inesperada. Cuando pasó esta euforia, que en su agonía hizo posible el capricho presidencial de nacionalizar los bancos, el sistema político redescubrió su debilidad básica frente a gravísimos problemas económicos. Con todo, perduraba la creencia en su poder debido a inercias, recuerdos viejos e incluso empeños —conscientes o no— del gobierno mismo por mantenerla, si bien no había hechos firmes para sustentarla en la historia reciente, quizá ni siquiera en la lejana.

Ciertamente hubo en México exceso de empresas públicas, mas no de controles verdaderos sobre la economía, o en todo caso nunca tuvieron tanta eficacia como se pensó los que aspiraban a limitar la inversión extranjera, porque no lograron evitar que ésta se afianzara en las ramas dinámicas de la producción industrial, ni que el comercio mexicano se concentrara en Estados Unidos. Fueron actos espectaculares en tiempos remotos, como la expropiación petrolera, los que siguieron cultivando ilusiones de un Estado fortísimo, con dominio férreo sobre toda actividad, mucho después de que dejara de serlo.

Algo parecido podría decirse del nacionalismo cultural, que logró hacer creer en su fuerza —pese a no disponer más que de una política sólida, la relativa a la instrucción primaria— a base de impregnar completamente la prédica oficial. El viejo discurso del gobierno proclamaba la dignidad de la pobreza, a la vez que ofrecía combatirla, y con su promesa igualitaria volvía más tolerable la injusticia e infundía esperanza, muy buena para la estabilidad política. El régimen actual, en cambio, llama la atención por la novedad de un lenguaje que acepta las desigualdades, porque divide el mundo, de manera irremisible, en ganadores y perdedores, a los que hace responsables de su suerte; quién sabe si esta filosofía no mate el genio del sistema político, que tanto le ha prolongado la existencia y de paso ha salvado al país de convertirse en un infierno de represión.

Ese vigor que ha demostrado lo imaginario en la vida nacional justifica inquietud por el hecho de que el Estado mexicano renuncie a su imagen de poder, último legado que le quedaba de años en que su intervención en la economía y la sociedad sentó las bases de la industrialización y cumplió algo del mandato revolucionario de procurar justicia social mediante reformas, luego prescindió del radicalismo pero mantuvo sus funciones de apoyo al sector privado en pos del crecimiento económico, basado en el mercado interno, que pese a fallas graves auspiciaron épocas de auge y crearon estabilidad política que no se agota todavía. Más aún, esa experiencia sembró expectativas tan grandes que incluso en tiempos de penuria, cuando la realidad no correspondía ya del todo a la leyenda del poder estatal, ésta conservó vitalidad suficiente para evitar la desintegración del país, porque seguía satisfaciendo necesidades arraigadas de la sociedad de recibir guía (real o ilusoria, pero a tono con la experiencia nacional) en una búsqueda de originalidad

y autonomía. No se trata de llorar el fin de la demagogia que alimentaba ilusiones, sino la destrucción del mito que mantenía viva la esperanza genuina de que éstas se volvieran realidad, una vez más, en un país donde hace falta propiciar —no rehuir— acción estatal con propósitos redistributivos.

Parece firme, sin embargo, el empeño del gobierno en ligar la suerte del país con la de sus vecinos, aunque la sociedad mexicana tenga que pagar el costo altísimo —entre otros— de renegar de su forma de ser tradicional para volverse “eficiente”. Es previsible un agudo malestar psicológico a raíz de la tensión entre la necesidad de cambiar actitudes para estrechar vínculos con Estados Unidos y los resabios del ideario antiyanki mexicano. Por razones obvias, negociar con el enemigo tradicional del país —que implica aceptar no pocos de sus preceptos básicos para hacer posible la cooperación— podría entrar en conflicto con valores medulares de numerosos mexicanos, fruto de la socialización que procuraba el Estado mismo en épocas todavía cercanas, pero también de la experiencia histórica en sí, donde repetidas veces se ha puesto en escena el choque de tradiciones —irremisiblemente antagónicas— emanadas del catolicismo y del protestantismo. No faltará quien haga mofa de esta tensión o diga que pertenece a otros tiempos, pero aun si está suspendida probablemente reviva por los efectos de la nueva política mexicana, que habrán de sentirse en las condiciones materiales y mentales de la población, de hecho indisociables.

Una zona de libre comercio no significa que desaparezcan como tales los países miembros, pero sí los obliga a delegar soberanía y, sobre todo, a renunciar al nacionalismo económico para suscribir fe en otros poderes. Esto implica, a su vez, prescindir cuando menos en parte de la nación como marco de referencia en favor de una entidad supranacional, más abstracta y menos capaz de avivar emociones colectivas, que por ende a duras penas puede invocarse para encauzar la energía de una sociedad hacia metas de crecimiento material. Es indeseable lo anterior, más aún porque muchos países donde ocurrieron “milagros económicos” —como Japón, Corea y otros en Asia, de los que se habla a menudo como ejemplos— han exhibido su signo nacionalista al fomentar el auge de la producción en nombre de la grandeza nacional —valor infalible para movilizar a los pueblos por lo arraigado que está en las mentalidades— y lo han conseguido a base de colaboración estrecha entre el gobierno y empresarios patrióticos.

No terminan ahí las desventajas posibles, porque si faltara el incentivo del patriotismo para ser eficiente, tampoco habría el de recompensas materiales. Muy real sería el disgusto del trabajador promedio al sentirse presionado para producir más sin tener el aliciente de una buena remuneración, y no existiría motivo para esperar que mejorasen los salarios, porque un ofrecimiento del gobierno mexicano al solicitar negociaciones —tácito por inconfesable, pero tan claro que despertó la oposición rabiosa del sindicalismo estadounidense— fue el de una mano de obra muy barata. Con más razón se justifica el miedo a que resurja en su variante más cruda la subordinación de México a Estados Unidos, uno de cuyos símbolos, el recuerdo del dominio de patrones extranjeros, todavía perturba la imaginación colectiva mexicana. Se podría replicar a esto que más valen trabajadores subpagados que desempleados. Sin duda es cierto, pero son igualmente verdaderos los peligros que conllevaría a largo plazo, para la dignidad mexicana, el hecho de resignarse por tiempo indefinido a una función modesta en la economía internacional.

De cualquier manera, en términos de empleo no conviene esperar mucho de un posible tratado de libre comercio, porque aun si se adoptara e hiciera aumentar, como se prevé, las corrientes de inversión hacia México, los puestos de trabajo que ofrecieran las empresas recién instaladas tal vez no superasen los que se perderían al quebrar muchos pequeños negocios mexicanos, incapaces de hacer frente al aumento en las importaciones de productos estadounidenses —muy atractivos para consumidores nacionales poco numerosos, pero ávidos— que resultara de liquidar las últimas barreras comerciales. En el fondo, atraer capital es un propósito de México tal vez más importante que los objetivos estrictamente comerciales: se entiende que el gobierno busque una manera de suplir las flaquezas de los empresarios locales. Aun así, podría ser mejor fomentar inversiones extranjeras a base de procurar, por medios diversos, un clima cordial en las relaciones con Estados Unidos y otros países susceptibles de transferir recursos al nuestro.

Además, en vista de que los flujos comerciales siguen una lógica propia e independiente de cualquier pacto que llegara a concretarse, y dado que ni siquiera un tratado tan ambicioso como el que se busca podría garantizar la supresión de obstáculos no arancelarios para los productos mexicanos, cabe preguntar si se justifica el esfuerzo de negociación en curso, que ha implicado

gastos descomunales en publicidad y pagos a cabilderos. El argumento principal para defender la superioridad de ese arreglo, en comparación con pactos "sectoriales" que habrían sido una alternativa, es que aquél serviría, en principio, como gran marco jurídico para proteger a México de la discrecionalidad de su vecino. Sin embargo, no debe olvidarse la propensión de Estados Unidos a violar las normas del derecho internacional cuando lo juzga bueno para sus intereses.

Otro peligro económico del tratado que está discutiéndose guarda relación con su valor mítico, adquirido en virtud de la importancia capital que le atribuyen el gobierno mexicano y, por consiguiente, buena parte de la sociedad. Como todas las esperanzas en el futuro del país parecen haberse cifrado en esas negociaciones, que hacen ahora las veces de proyecto nacional, es previsible que a lo largo de las mismas cualquier tropiezo provoque olas de pánico muy lesivas para nuestra economía. Si el borrador sorteara los obstáculos que le esperan y se convirtiese en ley, sobra decir que indicaría la aceptación definitiva de condiciones de gran vulnerabilidad a factores económicos internacionales, de los que México procuró protegerse en los años de autarquía de su "milagro", porque su experiencia anterior le había enseñado a temerles.

Pero lo peor es que aun si el tratado se firmara y tuviese en la práctica la mayoría de los efectos positivos que imaginan sus partidarios, el reforzamiento de los lazos con Estados Unidos agravaría los profundos desequilibrios regionales y sociales de México, porque solamente las ramas de la economía más prósperas y modernas serían bastante competitivas para adaptarse a las nuevas condiciones y fortalecerse, en detrimento de las otras. Algunos optimistas dirán que la prosperidad fluiría hacia todo el país, pero los desmiente la experiencia de todas las naciones desarrolladas, que han corregido sus desequilibrios internos mediante políticas fiscales y gasto social; en cambio, no se le conocen milagros similares a la mano invisible del mercado. Al aumentar la brecha entre los mexicanos afortunados y los demás, como es razonable pronosticar en el mejor de los casos, cabría esperar que los primeros, de suyo proclives a imitar formas de conducta extranjeras, asimilaran con entusiasmo redoblado las pautas culturales de Estados Unidos, en tanto la mayoría marginada adoptase por bandera política una mexicanidad exacerbada, casi caricaturesca.

Es posible que el nombre de México evoque riqueza en vir

de la variedad del patrimonio cultural, la abundancia de ciertos recursos naturales y la vastedad del territorio que los nacionalistas de otros periodos comparaban con un cuerno de la abundancia, pero aunque haya algo de verdad en ese estereotipo, como en todos, quizá contenga más el de signo contrario y por eso predomine. En cualquier caso, los rasgos que atribuyen al país muchos de sus habitantes (y no pocos extranjeros) en la imagen que se forman de él (donde incluyen desde paisajes áridos hasta la pintura de miseria y soledad en canciones populares, pasando por el sabor frugal de comidas de subsistencia y los personajes tristes de películas melodramáticas), dan bases firmes para postular que la experiencia mexicana ha sido, en lo fundamental, de sufrimiento. Por ende, si en nuestra sociedad nuevas reglas económicas propiciaran crecimiento desequilibrado que agravase las ya enormes diferencias entre grupos, los desfavorecidos tendrían razones válidas para reconocer en su penuria la que impregna la historia nacional, luego para derivar orgullo de esa identificación e incluso apearse a su marginalidad por ser lo único que no pudieran quitarles y el rasgo básico de su identidad colectiva (equiparable al “carácter auténtico” de México), que les daría bastante cohesión para emprender una lucha —quizá violenta— contra el país “ficticio” de la minoría privilegiada en nombre del país “verdadero”.

El riesgo de ver a México escindido por conflictos entre pobres y ricos, “arcaicos” y “modernos”, sur y norte, nacionalistas y extranjerizantes, parece mayor porque otra implicación —en el ámbito político— de creer ciegamente en las fuerzas del mercado y confiar en la integración comercial para superar el subdesarrollo, sería que el Estado mexicano terminara de perder, al sacrificar los restos que le quedaran de vieja fe nacionalista y discurso correspondiente, las bases de su aspiración —muy erosionadas ya— a encuadrar a la sociedad entera en un proyecto patriótico por medio de un partido dominante que en sus buenas épocas decía encarnar a la nación y servirle de instrumento. Podrían en cambio persistir y fortalecerse, para combatir el descontento predecible, los mecanismos de control y represión a los que dio lugar ese nacionalismo autoritario, sin que existiese ya siquiera la justificación de aplicarlos en nombre de la patria o de la historia, y sin que se resolviera el problema de encontrar un sitio en la vida política para las masas liberadas de la tutela del Estado. Ciertamente no parecen capaces de acogerlas en su seno los “partidos de oposición”, demasiado

ocupados en resolver sus pugnas internas o en negociar ventajas con el gobierno para servir a lo que debería ser su propósito primordial: integrar a sus partidarios para encauzar su fuerza hacia la competencia por el poder en un sistema democrático. Podría resultar un clima de caos, alimentado con el autoritarismo de una sociedad que no sabe practicar la democracia, ni siquiera en terrenos distintos de la política. Por eso, al malestar de las masas que originaran la imposición de cambios y la renuencia del Estado a brindar guía y satisfacciones (simbólicas más que materiales), se añadiría irritación por no saber en quién depositar su lealtad política.

Otro sería el panorama si se lograra crear una zona de libre comercio que tuviera, como pronostican sus abogados, efectos tan favorables en la economía que paliaran las consecuencias negativas de alterar la organización tradicional de México. En todo caso, la inquietud es hoy prematura, pues la firma del tratado está sujeta al apoyo que reciba en el país vecino, donde parecen mejor organizados sus opositores que sus partidarios, quizá porque las promesas etéreas de los segundos no pueden brindarles tanta cohesión como a los primeros sus miedos muy concretos: que la vinculación con México arruine ciertas ramas de la producción en Estados Unidos (sobre todo agrícolas), quite empleos a los trabajadores estadounidenses en provecho de los mexicanos y deprima sus condiciones laborales, y además propicie un relajamiento de las normas relativas a la protección del medio ambiente.

Si estos temores impidieran llegar a un acuerdo, el efecto inmediato en México podría ser una nueva etapa de desorden económico, pero no es seguro que a la larga se padecieran consecuencias más graves que las que pudiese tener un tratado si se adoptara, porque al fin y al cabo es un proyecto que encierra tantos riesgos como promesas. El fracaso de las negociaciones serviría, cuando menos, para avivar una imaginación que ha decaído a fuerza de no ejercitarla en la búsqueda de alternativas.

Septiembre de 1992

## V. EL TLCAN Y EL MARCO JURÍDICO



999515366402716

# LA FUNCIÓN JUDICIAL Y LA REFERENCIA EXTERNA EN LAS OPCIONES CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

SAMUEL I. DEL VILLAR  
*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN

La premisa de este análisis es que México está en un profundo proceso de transición en su organización constitucional, política y económica, sólo equiparable históricamente a los de la Independencia y la Reforma, en el siglo XIX, y al de la Revolución, en la primera mitad de este siglo. Su sustancia es la reflexión sobre el peso relativo que pueden y deben tener en el proceso, por una parte, la experiencia nacional de la propia historia constitucional y, por la otra, las nuevas circunstancias que confronta el país y la referencia a la evolución internacional de los marcos constitucionales nacionales y los requerimientos del mismo intercambio internacional. El eje de la reflexión es que el proceso actual converja con el orden constitucional estable y efectivo que obvie las disrupciones de los procesos de transición constitucional anteriores en la historia nacional y ofrezca las garantías firmes y perdurables para que el país prospere en paz, libertad y justicia, en el siglo XXI.

Hay dos tesis básicas. La primera es que el foco central del proceso es superar el atavismo de la ley XXIX, del libro II, título I, de la *Recopilación de Leyes de Indias*, de principios del siglo XVII, que ordenaba que el cuerpo de la ley debe “obedecerse pero no cumplirse” discrecionalmente por la autoridad responsable de su aplicación. Esta *ley del incumplimiento de las leyes* probó en última instancia, tener supremacía y perdurabilidad en los regímenes

de la Independencia, la Reforma y la Revolución, por encima de las opciones fundamentales que el pueblo mexicano ha adoptado en su historia para constituirse en una república soberana, democrática, representativa y federal, regida por un poder público fundado en el respeto y promoción de los derechos de la persona, el ciudadano y la sociedad, y que reflejaron progresivamente los textos consecuentes de las leyes fundamentales del país contenidas en las Constituciones nacionales de 1814 (Apatzingán), 1824, 1857 y 1917.

La segunda tesis es que a partir del cumplimiento efectivo y no sólo de la obediencia formal por parte de la autoridad de esas opciones constitucionales históricas del pueblo de México, el proceso de transición debe desarrollar un marco institucional de gobierno de la sociedad y de la economía conforme a derecho, consecuente. Hay dos corolarios. El primero es que este desarrollo debe orientarse a cubrir los grandes vacíos institucionales para hacer valer los derechos de la persona, del ciudadano y de la sociedad, como cimiento de la prosperidad nacional, no sólo frente a las exigencias de una sociedad nacional de cerca de cien millones de mexicanos, sino también a las del intercambio internacional, muy significadamente las del comercio que exige la globalización de la economía mundial al finalizar el siglo XX. El segundo es que la clave para cubrir este vacío institucional, interno y hacia el exterior, está en la función judicial, que ha sido soslayada en los grandes procesos de transición constitucional de la Independencia, la Reforma y la Revolución. Para ello, la experiencia de otros sistemas jurídico-constitucionales que se han distinguido por su eficacia en la protección y promoción de esos derechos, simultáneamente en el marco de la competencia internacional y en el de la orientación social del Estado, puede ser ilustrativa para el proceso de transición constitucional.

La conclusión del análisis es que la ceguera histórica y la confusión consecuente del enfoque sobre la naturaleza y las prelaiciones del proceso de transición constitucional es el gran riesgo para recaer en disrupciones equiparables a las que caracterizaron los procesos histórico-constitucionales previos, y a la continuidad de lo que hay que identificar como una peculiar *ley del incumplimiento de las leyes*. Esto se sustanciaría tanto por confundir la premisa del proceso (la cumplimentación de las opciones histórico-constitucionales de México) con su consecuencia (el desarrollo

del marco institucional para hacerlas valer en el mundo de nuestros días), como por la pretensión de realizarlo con la imposición de formas legales ajenas, del exterior, que se seguirían teóricamente obedeciendo, pero efectivamente incumpliendo.

## DOS DISCURSOS

El 5 de febrero de 1992, con motivo del 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hizo evidente que el país vuelve a confrontar el replanteamiento de sus opciones constitucionales básicas, al finalizar el siglo XX. En Querétaro, en la sede del Congreso Constituyente de 1917, Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas pronunciaron sendos discursos conmemorativos. No sólo el discurso de la oposición, sino también el oficial, pusieron de manifiesto que el orden constitucional definido en 1917 ha quedado insubsistente, aunque desde perspectivas radicalmente contrapuestas. La oficial, que mira básicamente hacia afuera, hacia paradigmas del exterior; la de oposición, viendo fundamentalmente hacia dentro, hacia los valores de la historia constitucional mexicana.

El contexto de los mensajes estuvo dominado, por una parte, por la imposición oficial de cambios radicales en la constitución económica y social de México. Por la otra parte, lo dominante es la irregularidad en las elecciones, a partir de la "caída del sistema" de cómputo en el proceso electoral de 1988 y su secuencia en las elecciones locales subsecuentes y en las federales de 1991.

La esencia del discurso de Carlos Salinas es la prioridad en la adecuación del marco constitucional a las exigencias de una "modernidad" que reclama no sólo el abandono de limitaciones impuestas por la Constitución a la concentración de la riqueza y el ingreso, sino además la reorientación del papel del Estado para promover esos resultados. La presunción es que la concentración de la riqueza y el ingreso, así como su protección estatal, es la base constitutiva de la eficiencia y de las ganancias de productividad en el aprovechamiento de los recursos nacionales. Esto, a su vez, se presenta como el requerimiento para la competencia internacional en el marco de globalización de la economía mundial, al finalizar el siglo XX. Cuatro vertientes estrechamente vinculadas tipifican los cambios en la estructuración económica que han sustituido la

Constitución social de 1917, caracterizada por la intervención estatal consecuente en los mercados de bienes y servicios y de factores productivos.

La primera vertiente es la supresión unilateral por el gobierno mexicano de los controles nacionales no arancelarios y el abatimiento de los aranceles sobre las importaciones, sin ninguna reciprocidad, como exigencia de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá.

La segunda vertiente es un drástico programa de estabilización económica (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, PECE), con los más severos controles estatales a los salarios, no sólo muy por debajo de los niveles de inflación, sino incluso negando todo derecho a que reflejasen los aumentos en la productividad laboral. El fundamento de estos controles ha sido la cancelación corporativa (acuerdos suscritos por los "sectores" obrero y campesino del partido oficial y el empresarial con el Poder Ejecutivo Federal) de las garantías sociales del artículo 123 constitucional, al equilibrio de los pagos al trabajo en los mercados laborales y a la estabilidad en el empleo. Al mismo tiempo, el eje de la estabilización de precios ha sido un rígido control oficial sobre el tipo de cambio, con independencia de la gran diferencia entre el nivel de inflación interno y el de Estados Unidos, y de los déficit consecuentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En la medida en que su crecimiento ha incrementado los subsidios gubernamentales implícitos al dólar y a la importación de bienes y servicios, los derechos de los productores nacionales se han venido dejando, junto con el abandono radical de la protección estatal, en absoluto estado de indefensión.

La tercera vertiente es el retiro del Estado como oferente de bienes y servicios en el mercado, la contracción de la inversión pública en infraestructura productiva y la reorientación de los criterios sociales (sobre todo la educación pública garantizada por el artículo tercero constitucional, pero también la salud pública) y de fomento de la producción nacional, al apoyo a las importaciones y a las ganancias de capital bursátiles, en la canalización de los subsidios oficiales. Con base en los ahorros fiscales por los controles salariales (sobre todo en el magisterio), en los reajustes laborales de los trabajadores al servicio del Estado y de las empresas paraestatales (muy notablemente, Petróleos Mexicanos) y en los ingresos

fiscales por la venta de estas últimas (en particular Teléfonos de México y el sistema bancario), se logró un equilibrio circunstancial en las finanzas públicas, que contrajo la demanda agregada y coadyuvó, junto con las importaciones y los controles del PECE, al abatimiento de las presiones inflacionarias.

Cuarta vertiente, el antecedente inmediato a la conmemoración del 5 de febrero fue el establecimiento, en diciembre de 1991, de la protección estatal al latifundismo organizado en sociedades mercantiles. Una pretendida "reforma constitucional" decretada por el partido oficial abrogó los límites de la pequeña propiedad agraria, los derechos al reparto de los excedentes latifundistas y las limitaciones a la comercialización de la propiedad comunal y ejidal, que fueron la esencia de las garantías sociales del artículo 127 constitucional y del sentir de la Revolución mexicana, en los cuales se fundó la Constitución de 1917.

Por otra parte, en lo que se refiere al líder de la oposición, la esencia del discurso de Cuauhtémoc Cárdenas, el 5 de febrero de 1992, fue el reconocimiento de un "deber de hacer la defensa de[...] las decisiones políticas que el pueblo mexicano adoptara en el Constituyente, como normas básicas para regir una convivencia pacífica, ordenada, productiva y democrática de la sociedad". Este discurso también se expresó en cuatro vertientes, para confirmar la insubsistencia del orden constitucional y delinear los elementos de una transición a la democracia constitucional.

La primera vertiente, la prioritaria, a partir de la cual se deben articular las otras, es que esa defensa del orden constitucional histórico mexicano "exige el desmantelamiento del aparato oficial que adultera el sufragio a lo largo de todo el proceso electoral", ya que "sólo una voluntad soberana expresada con pleno conocimiento y libertad y los poderes integrados por el sufragio libre que la obedezcan, pueden dar origen a una autoridad constitucional con capacidad para redefinir los términos del pacto social que demanda el país en este final de milenio, para entrar en el siglo XXI".

La segunda vertiente es la premisa de que, en ausencia de la constitucionalidad efectivamente democrática, resulta imposible una construcción económica, política y social congruente con el bienestar de la población. Esta ausencia no sólo "refuerza el despotismo como forma de gobierno", que ha llevado a "la corrupción y al enriquecimiento ilícito, a la subordinación al extranjero y al desconocimiento de los derechos constitucionales del trabajo y

sobre la tierra”; sino que también, sostiene este discurso, ha conducido al país a una “crisis económica por el extraordinario empobrecimiento de la gran mayoría de los mexicanos, a la improductividad que crean la corrupción, el dispendio y la arbitrariedad con que se disponen de los recursos del país, y a la estructura de desempleo masivo que genera la protección oficial a los monopolios, a la especulación, a la producción del exterior y a los privilegios”, que llevan a un “desquiciamiento”, por una “ruptura de la estabilidad monetaria más drástica que la ocurrida en administraciones anteriores” y por “la declinación del ahorro privado, y a un franco proceso de descapitalización de la economía”.

La tercera vertiente establece la causalidad entre la crisis y la insubsistencia del orden constitucional. Afirma que “la historia de México y la esencia de nuestra Constitución han estado en la defensa de los derechos del pueblo y de la nación, para aprovechar en su beneficio el territorio nacional y sus recursos naturales, que no son otra cosa que el espacio vital indispensable para sostener materialmente la dignidad de los mexicanos”. En consecuencia, es “falsa” la teoría “de que los detentadores del poder económico y los extranjeros aprovecharían mejor que nosotros, los mexicanos, la tierra y la riqueza del país. La consecuencia política de llevar esta teoría a la práctica ha sido que el pueblo se vea despojado de derechos básicos y que éstos hayan sido transferidos a aquéllos”. La raíz de la crisis es “la ausencia de todo recurso accesible y efectivo de los ciudadanos para hacer valer los derechos constitucionales, frente a la arbitrariedad y el abuso”.

La cuarta vertiente es una propuesta prospectiva y no retroactiva de “una nueva constitucionalidad que depure el texto de nuestra Carta Magna de tantos parches y remiendos originados muchas veces en el capricho sexenal”. El eje del nuevo constitucionalismo es el sufragio universal, como “el fundamento único del poder público”, que “deberá afirmar nuestras mejores tradiciones, en el marco de una nueva realidad internacional, para encauzar el tránsito del país hacia el siglo XXI”.

#### EL ORIGEN DE LA LEY PARA INCUMPLIR LAS LEYES

El proceso es equiparable a los dos grandes procesos de transición político-constitucional que se han experimentado antes, en el me-

dio milenio de historia de la nación mexicana, a saber: el de la transición de la constitución absolutista virreinal novohispana a la constitución independiente, republicana y liberal, y el de la transición de la constitución dictatorial a la social.

El primero duró poco menos de un siglo. Se inicia a finales del siglo XVIII, a partir de la imposición del régimen de intendencias, en la constitución novohispana; pasa por la abdicación de la soberanía imperial y la Constitución liberal de Cádiz, de 1812, en la metrópoli; lleva a la Revolución de independencia y a la Constitución de Apatzingán, de 1814, que expresa los sentimientos de la nación consciente de su soberanía; pasa por la Declaración de Independencia, de 1821, las efemérides de un primer Imperio, la Constitución federalista de 1824, la inestabilidad total y la desintegración territorial, con la Constitución centralista de 1836, para llegar a la Reforma, a la Constitución liberal de 1857 y, finalmente, a la estabilización político-constitucional de casi medio siglo, a partir de la restauración de la República, en 1867, sobre el segundo Imperio extranjerizante.

La transición de la constitución de la dictadura a la constitución social dura alrededor de tres decenios. Su inicio podría fijarse en 1908, con la declaración antirreleccionista de Porfirio Díaz, el conflicto por la sucesión de la dictadura, el Plan de San Luis y la Revolución de 1910; pasa por la contrarrevolución, la lucha de los liderazgos revolucionarios, la Constitución social de 1917, la institucionalización política de la Revolución, con el Partido Nacional Revolucionario, en 1929; para culminar con la institucionalización de la Presidencia de la República, como un poder efectivo, la reforma agraria, la efectividad en la protección de los derechos y la expropiación petrolera, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas.

Identifico el proceso de transición actual como el del giro de la constitución de la corrupción al de la constitución de la democracia. Su inicio podría fijarse en 1982, con el planteamiento de la renovación moral de la sociedad; pasa por la adhesión al GATT, la fractura del partido oficial por la corriente democrática, con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, el ocultamiento y destrucción masiva de los sufragios de las elecciones presidenciales de 1988, el desmantelamiento de la constitución social y su formalización con el desconocimiento del artículo 127, por el empeño gubernamental de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en 1992.

No es nuestro propósito analizar aquí los procesos históricos de transición político-constitucional en México. Tampoco lo es analizar cómo y cuándo culminará el proceso actual de transición, y mucho menos especular en torno a ello. Por una parte, lo que busco es analizar el saldo que deja la propia historia político-constitucional al país, para el establecimiento y la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho. Por otro lado, busco analizar las experiencias de Europa y Estados Unidos que puedan ser de interés conocer en México al definir las opciones consecuentes.

En la encrucijada en que se encuentra México para definir su organización constitucional futura, no está a discusión si el país debe optar por una república democrática, por un Estado sustentado en la soberanía popular, expresada por el sufragio universal en elecciones auténticas. Esta decisión fundamental, el pueblo de México la tomó junto con la de luchar por la independencia. “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias a sus vocales...”, expresó José María Morelos, en los Sentimientos de la Nación, el 14 de septiembre de 1813. La han ratificado los textos que formalizaron los movimientos populares que han sustentado las transiciones constitucionales de México: el Decreto constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814 (artículos 4, 5 y 6), la Constitución de 4 de octubre de 1824 (artículos 4, 6 y 8), la Constitución de 5 de febrero de 1857 (artículos 39, 40 y 41) y la Constitución de 5 de febrero de 1917 (artículos 39, 40 y 41).

Sin embargo, la lucha por conseguir la vigencia de la soberanía del pueblo de México, expresada en el sufragio universal por medio de elecciones auténticas para integrar la autoridad pública, sigue siendo el leitmotiv de la transición constitucional actual, como en 1814, 1824, 1857 y 1917. El gran desafío que tiene por delante el proceso contemporáneo es superar un principio que ha tenido un peso mayor para normar la autoridad pública, lo mismo en el periodo colonial que en el independiente y en el posrevolucionario, y que fue formulado como “Ley de Indias” por reales cédulas de Felipe III y de Felipe IV, en la primera mitad del siglo XVII, en los términos siguientes:

Mandamos a los Virreyes, Presidentes, Oidores, Gobernadores y Iusticias de las Indias, que *obedezcan y no cumplan* las Cédulas, Provisiones y otros cualquiera despachos dados por nuestros reales Consejos, si no fuesen pasados por el la Indias, y despachado por él nuestra real Cédula de cumplimiento.<sup>1</sup>

Las élites en el poder han dado una vigencia inveterada a esta ley para incumplir las leyes, incluso las fundamentales, cuando los derechos de la población que ellas establecen o protegen amenazan su dominio sobre la sociedad. Woodrow Borah, en su monumental investigación que completó el trabajo de Lesley Byrd Simpson sobre la justicia hacia la población indígena durante la Colonia, explica con claridad las causas:

Dondequiera que los europeos se establecieron en número considerable entre poblaciones aborígenes, las cuestiones de derecho y la costumbre presentan aun más graves dificultades de adaptación (no digamos de justicia)[...] la imposición del gobierno español significó un cambio absoluto para los naturales, pues la Corona castellana y sus súbditos europeos respondieron a una serie de imperativos inherentes a la imposición de una soberanía ajena y una religión ajena, así como a la inserción de una clase superior ajena.<sup>2</sup>

Esta “religión ajena”, el cristianismo, fue el fundamento para que las Leyes de Indias, elaboradas por la soberanía imperial española para el gobierno de la Colonia, reconociesen una igualdad formal a la población original, inmensamente mayoritaria, con la “clase superior ajena”, como súbditos de la Corona y derechohabientes a su protección. Pero las mismas Leyes de Indias antagonizaron esa igualdad formal, al institucionalizar la “superioridad” de la clase ajena, notablemente por medio de la encomienda y el repartimiento de los súbditos mayoritarios entre los minoritarios.

La historia constitucional del país ha tenido como enmarcamiento externo la referencia al constitucionalismo en Europa y Estados Unidos. La Conquista y la Colonia impusieron, en lo fundamental, el marco constitucional del absolutismo que se consoli-

<sup>1</sup> Felipe III, Madrid, 15 de diciembre de 1614; Felipe IV, Barcelona, 23 de abril de 1626 y Valencia, 20 de noviembre de 1645; en *Recopilación de Leyes de Indias*, ley XXIX, libro II, título I.

<sup>2</sup> Borah Woodrow, *El juzgado general de indios en la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 15, 46 y 47.

dó en la península, al mismo tiempo en que se desarrolló el imperio de ultramar, matizado por instituciones medioevales españolas y por cierto reconocimiento de la identidad jurídica original de los pueblos de indios. La constitución del Reino de la Nueva España, impuesta y forzada básicamente sobre la población mexicana a partir del quebranto de la constitución imperial de Tenochtitlán, con la Triple Alianza, arruinó sus instituciones político-jurídicas, junto con la ruina de su economía, su religión, su arquitectura y el cataclismo demográfico de la población vencida durante el siglo XVI. Sin embargo, la influencia del humanismo renacentista de los franciscanos, agustinos y dominicos que realizaron la "conquista espiritual de México" en el siglo XVI, el reconocimiento de la igualdad de la población indígena con la española en la condición de súbditos de la Corona y de una validez relativa de sus fuentes originales de derecho, y el derecho consecuente de apelación frente a actos judiciales o administrativos arbitrarios en contra de su persona o su patrimonio, mantuvo, a pesar de todo, la identidad originaria de los "pueblos de indios", protegida por legislación y jurisdicción especiales que definitivamente integraron elementos fundamentales de la constitución novohispana.

La dicotomía entre lo propio y lo ajeno, entre el interior y el exterior; la atribución de superioridad a lo ajeno y de inferioridad a lo propio, para constituir los paradigmas y normas de convivencia social de la sociedad mexicana; y la complicación y confusión jurídicas consecuentes que han distinguido la evolución y la inestabilidad jurídico-constitucional en la historia de México, se origina en lo que podría llamarse la constitución político-jurídica novohispana. También explica la incoherencia de la normatividad social que debe ser aplicada por la autoridad pública y la consecuente vigencia de la ley para incumplir las leyes.

El orden jurídico novohispano se fundaba en el reconocimiento de las leyes peninsulares y las indígenas, además de en las Leyes de Indias, no obstante la declaración de supremacía de estas últimas. De hecho, la ley "obedézcase pero no se cumpla" se refirió específicamente al derecho castellano cuyo cumplimiento no hubiese sido despachado por el Consejo de Indias. Y es que la *Recopilación de Leyes de Indias* recogió el principio establecido desde 1530 por el emperador Carlos V, en la Ordenanza de Audiencia:

Ordenamos y mandamos que en todas las causas, negocios y pleitos

en que no estuviese decidido ni declarado lo que debe proveer por las Leyes de esta Recopilación o por Cédulas, Provisiones u Ordenanzas dadas y no revocadas para las Indias, y las que por nuestras órdenes se despacharen, se guarden las leyes de Nuestro Reyno de Castilla, conforme a las de Toro, así en cuanto a la sustancia de las cosas, negocios y pleitos, como a la forma y orden de sustanciar.<sup>3</sup>

Por otra parte, como una tercera fuente de derecho, frente al castellano y al indiano, el emperador Carlos V también ordenó en 1555: “que se guarden las leyes que los Indios tenían antiguamente para su gobierno y las que se hicieren de nuevo”, aunque en los términos subordinados siguientes:

Ordenamos y mandamos que las leyes y diversas costumbres, que antiguamente tenían los Indios para su buen gobierno y su policía, y sus usos y costumbres observados y guardados después que son cristianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y executen, y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que Nos podamos añadir lo que fuéramos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor, y al nuestro y a la conservación y policía Cristiana de los naturales de aquellas Provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas y justas costumbres y Estatutos suyos.<sup>4</sup>

Sin duda, el peso abrumador en la Conquista y en la Colonia los tuvieron el derecho castellano ajeno y el derecho indiano diseñado para garantizar la “superioridad de la clase ajena”. Sin embargo, no sólo la subsistencia del derecho propio de la población original, sino también una buena parte del cuerpo de leyes indianas, e incluso recursos de defensa jurídica del derecho medioeval castellano, mantuvieron formal y potencialmente vivos los derechos de la “clase inferior”, ampliamente mayoritaria. Es ilustrativa la referencia a la evaluación de Andrés Lira, sobre la “influencia del amparo en el gobierno de la sociedad novohispana”, en su trabajo sobre el “amparo colonial”:

Es interesante advertir cómo el amparo colonial tuvo, aparte de su

<sup>3</sup> *Recopilación*.... ley II, libro II, título I.

<sup>4</sup> *Ibidem*, el emperador Carlos y la princesa doña Juana, en Valladolid, a 6 de agosto de 1555, ley IV, libro II, título II.

función eminentemente protectora de las personas débiles, un papel importante en el control del poder, tanto del de las autoridades legalmente investidas dentro de la sociedad, como del de las personas poderosas de hecho en el vasto territorio novohispano [...] el amparo representó un medio expedito para controlar la acción de aquellas autoridades (los alcaldes mayores y corregidores, como autoridades distritales, y las de los pueblos de indios) que abusaban de su poder agravando a personas débiles, contradiciendo los postulados fundamentales del régimen neoespañol...<sup>5</sup>

Sin embargo, el amparo tenía una limitación fundamental, en términos del mismo Lira, “consistente en que la orden donde se da la protección sobre un derecho violado no se decide acerca de la titularidad de ese derecho, pues en el procedimiento del amparo colonial, dado este efecto final en el proceso judicial, tampoco se conoce la controversia sobre esa titularidad”.<sup>6</sup> Esto obligaba a la población “más débil” al procedimiento judicial ordinario para encontrar la certidumbre jurídica sobre la titularidad de sus derechos, con un gran costo para ella, con un gran beneficio para abogados, notarios, funcionarios y jueces, y en medio de una gran injusticia:

El grueso de los juicios civiles indios se relacionaba con poblados y nobles, que tenían derecho a un proceso judicial completo e insistían en él. Además, precisar los hechos de cualquier disputa era muy difícil y, si los indios llegaban desde lejos, virtualmente imposible, sin una costosa investigación formal por los agentes especiales...

Los costos eran centrales en el problema de los litigios indios y las peticiones administrativas. Pagarlos representaba una pesada carga sobre los habitantes de los pueblos de indios[...] Todos los intentos por limitar los honorarios cargados a los indios revelaron que la mayor dificultad estaba en aplicar cualquier arancel. La mayoría de los funcionarios cargaban todo lo que el tráfico pudiera soportar. Poblados y nobles eran presas especialmente codiciadas, por ser más capaces de pagar altos honorarios...

Según el sistema colonial español, los alcaldes ejercían autoridad tanto administrativa como judicial en sus provincias. Lo mismo hacían los corregidores que ejercían igual poder en las pequeñas zonas que gobernaban, y los tenientes de alcaldes mayores nombrados para distritos dentro de sus provincias, ya que los territorios eran

<sup>5</sup> Andrés Lira, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano (antecedentes novohispanos del juicio de amparo)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 133.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 24.

demasiado extensos para poder administrarlos directamente. El cambio a subdelegados, prescrito por la Ordenanza de Intendentes de 1786, no aportó cambios considerables. Por consiguiente, los gobernadores españoles de provincia o localidad quedaron investidos con vastos poderes, que facilitaban el abuso de autoridad. Al mismo tiempo, eran tan mal pagados que fácilmente se veían en la tentación de valerse de aquellas facultades para compensar el déficit de sus ingresos y, partiendo de allí, para hacer fortuna.<sup>7</sup>

En el fondo, la injusticia no estaba en la declaración de derechos sustantivos de la población y en la existencia de medios procesales para defenderlos, sino en la distancia, inaccesibilidad, costos y corrupción de estos medios, que hacían nugatoria una función judicial significativa para que la ley fuese el cumplimiento y no el incumplimiento de los derechos de la población. La división de la autoridad ejecutiva y judicial en primera instancia, la precaria y confusa autonomía de la función judicial de las audiencias, frente a la ejecutiva del virrey en la ciudad de México, y la confusión y centralización con la última instancia legislativa en el Consejo de Indias de ultramar, determinaban la ineffectividad del poder judicial para que la ley fuese en realidad la vigencia de los derechos formalmente atribuidos a la población por el cuerpo de legislación de Indias.

La irrupción del liberalismo y el constitucionalismo en España, en el siglo XIX, ciertamente no derogó, sino que en todo caso reforzó la ley para incumplir las leyes en Nueva España. Lo que más distinguió la entrada en vigor de la Constitución liberal de Cádiz de 1812, la primera del constitucionalismo español en Nueva España, fue que por el absolutismo al que se adherían el virrey Francisco Xavier Venegas y Félix María Calleja, “ignorarían la Constitución cuando afectara a su capacidad de gobernar; obedecerían pero no cumplirían”.<sup>8</sup> Desde entonces, la vigencia y supremacía de la ley para incumplir la Constitución, en general, y con respecto al sufragio universal como fundamento de autoridad pública y de la ley, en particular, ha estado indisolublemente vinculada con la inestabilidad y las crisis constitucionales de México.

<sup>7</sup> Borah, *op. cit.*, pp. 69, 70, 73 y 159.

<sup>8</sup> Anna Timothy, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 135.

## DESCONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD E INESTABILIDAD CONSTITUCIONAL

El problema del incumplimiento de las leyes parte del incumplimiento de la Constitución y de la ineffectividad de los derechos de la población que ella establece, así como de los límites a los poderes públicos para hacerlos prevalecer. Detrás de él ha estado el vacío de una función judicial fácilmente accesible, oportuna, expedita, autónoma y superior, frente a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales que violan los derechos constitucionales. En otras palabras, la ausencia de un poder para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad y hacer que el cumplimiento de la Constitución y la vigencia de los derechos que establece sean efectivamente la regla social, y su violación la excepción, es el fundamento original de la vigencia de la ley para el incumplimiento de las leyes.

La Constitución de Cádiz, de 1812, no colmó este vacío heredado del absolutismo. Su marco de control de la constitucionalidad se restringía a una iniciativa del cuerpo legislativo, la Corte, "en relación a la actuación de los secretarios de Estado y del despacho de cualquier otro ciudadano".<sup>9</sup> Evidentemente, la confusión de la función legislativa con la judicial dejaba al margen del control sus propios actos legislativos violatorios de derechos constitucionales.

En la Constitución federalista de 1824, se opta por referir el marco de organización del Poder Judicial federal de tres instancias al de Estados Unidos, encabezado por una Corte Suprema de Justicia, con tribunales de circuito y juzgados de distrito.<sup>10</sup> Sin embargo, la diferencia fundamental con el sistema constitucional estadounidense es la ausencia de facultades para controlar la constitucionalidad en el ejercicio de los actos de los poderes constituidos. Esta facultad se había definido claramente en 1808 en Estados Unidos, por el *chief justice* de la Suprema Corte de Estados Unidos, John Marshall, al escribir su decisión en el caso de mayor trascendencia para su evolución y estabilidad constitucional, *Marbury vs. Madison*, en el que sus facultades para controlar la constituciona-

<sup>9</sup> Francisco Javier García Fernández y Eduardo Espín Templado, *Esquemas del constitucionalismo español: 1808-1976*, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1976, p. 47.

<sup>10</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, art. 123.

lidad de las leyes del Congreso quedaron incontestablemente establecidas. La Constitución mexicana de 1824 fue en el sentido exactamente opuesto, al establecer que “una ley determinará el modo y grados en que deberá conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos” de sus atribuciones constitucionales, subordinándolas así plenamente al dictado del Poder Legislativo.<sup>11</sup> Asimismo, siguiendo a la Constitución de Cádiz, atribuyó a este último una especie de control, al facultarlo para “dictar todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución”,<sup>12</sup> que evidentemente deja fuera del control de la constitucionalidad al propio Congreso y sus leyes y decretos.

Las leyes constitucionales de 1836, centralistas, rompen con el marco constitucional de división de poderes, al establecer un “supremo poder conservador”,<sup>13</sup> no sólo facultado para declarar la nulidad de los actos “contrarios a la constitución de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, sino también para, entre otros poderes absolutistas, declarar “cuál es la voluntad de la nación” y la “incapacidad física o moral del presidente de la República”, “suspender la alta Corte de Justicia” y “las sesiones del Congreso General”, “dar o negar la sanción a las reformas de constitución”.<sup>14</sup>

Después del restablecimiento de la Constitución de 1824, el Congreso Constituyente Extraordinario de 1847 buscó colmar el vacío de control de la constitucionalidad por parte de los poderes constituidos. Por una parte, el Acta de Reformas atribuyó al Congreso General el poder para declarar la nulidad de “toda ley de los estados que ataque a la Constitución o a las leyes generales”, y a las legislaturas de los estados la facultad de anular la legislación federal “reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados o seis senadores o tres legislaturas”, mediante un procedimiento administrado y sancionado por la Suprema Corte.<sup>15</sup> Por otra parte, incorporó la llamada fórmula Otero (por el jurista jalisciense que la propuso, Maria-

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. 138.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 164.

<sup>13</sup> Leyes constitucionales de 30 de diciembre de 1836, ley segunda, art. 1.

<sup>14</sup> *Ibidem*, ley segunda, art. 12.

<sup>15</sup> *Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, arts. 22, 23 y 24.*

no Otero), para el control de la constitucionalidad por medio del juicio de amparo, que sería desde entonces la piedra angular para definir el equilibrio de poderes en la evolución constitucional de México:

Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.<sup>16</sup>

Conceptualmente, el marco del Acta de Reformas era un control completo para dejar insubsistentes los actos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales anticonstitucionales y cambiar de raíz la inveterada ley del incumplimiento de la ley, a partir del establecimiento de mecanismos de equilibrio de poderes federales y estatales establecidos para hacer cumplir la Constitución a toda autoridad derivada de ellos. Sin embargo, el diseño del mecanismo de control dio una enorme ventaja al Poder Legislativo federal, y a quien lo controlase, para mantener la subsistencia de sus leyes anticonstitucionales.

Mientras que a éste se le atribuyó la facultad de fácil ejercicio de anular las leyes que considerase anticonstitucionales de las legislaturas locales, el diseño para el ejercicio de las facultades equivalentes de estas últimas sobre las leyes federales resultó tan complicado que se neutralizaba para todo efecto práctico. Al mismo tiempo, este control de la constitucionalidad de las leyes no era estrictamente tal, puesto que se dejaba en manos de la discrecionalidad y conveniencia del control político mayoritario, circunstancial o no, sobre los cuerpos legislativos federal o estatales.

Por otra lado, ciertamente la fórmula Otero fue una gran innovación constitucional que restableció en el México independiente un mecanismo de amparo accesible a la población, para defender sus derechos. A diferencia del amparo colonial, su diseño sí protegió la titularidad de los derechos de la persona agraviada cuando fuesen afectados por actos de autoridad legislativa, ejecutiva o

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 25.

judicial. Igual que el amparo colonial, resultó un recurso casuístico que no atacó la afectación generalizada de los derechos por una norma, legislativa o administrativa, anticonstitucional, condicionando a los costos e incertidumbre del litigio cada vez que la norma fuese cumplimentada.

En el régimen colonial absolutista, carente de una constitución que estableciese la supremacía de esos derechos y en medio de la división de poderes, el control de la constitucionalidad sobre las normas generales era inconcebible. Pero el congelamiento del control de la constitucionalidad en la restrictiva fórmula Otero, en el constitucionalismo del México independiente, fue la mejor garantía para la continuidad de la ley del incumplimiento general de los derechos constitucionales de la inmensa mayoría de la población a la que los costos del recurso casuístico de amparo la dejaba en estado de indefensión, frente a normas legislativas y administrativas anticonstitucionales.

La revolución liberal de Ayutla y la Reforma generaron, en 1885, la Ley de Administración de Justicia, del despacho del Ministerio de Justicia a cargo de Benito Juárez, que suprimió los tribunales especiales, restringiendo el fuero de los eclesiásticos y los militares.<sup>17</sup> Sin embargo, con la concentración del poder para llevar al orden jurídico constitucional, la Reforma liberal también condujo a una reestructuración de la Suprema Corte, que para sus integrantes e historiadores comportó un menoscabo estructural de su independencia frente al control político del Ejecutivo.<sup>18</sup> La Constitución de 1857 suprimió el control político de la constitucionalidad general de las leyes del Acta de Reforma, dejando incluso formalmente un enorme vacío al respecto. Dejó en manos de los "tribunales de la federación" el control de la constitucionalidad de "leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías constitucionales".<sup>19</sup> Incorporó plenamente la fórmula Otero, especificando que "los juicios" respectivos "se seguirán a petición de la

<sup>17</sup> *Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación*, de 22 de noviembre de 1885, arts. 42 y 43.

<sup>18</sup> Véase Linda Arnold, "La política de justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte mexicana", *Historia Mexicana*, vol. XXXIX, núm. 1, octubre-diciembre de 1989.

<sup>19</sup> *Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821*, art. 101, fracc. II.

parte agraviada”, y la impotencia de sus sentencias para anular la vigencia y la generalidad de normas anticonstitucionales.<sup>20</sup>

Estos fundamentos restrictivos del Poder Judicial federal se han mantenido incommovibles hasta nuestros días. Se consolidan durante el Porfiriato. Fue entonces cuando el célebre Ignacio L. Vallarta estableció la tesis de la “incompetencia de origen” de la Corte para conocer las bases de legitimidad de la autoridad que afecta a los derechos constitucionales, de acuerdo con el postulado primigenio de que el orden constitucional de “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y de que, consecuentemente, “todo poder público dimana del pueblo”, por medio de las “prerrogativas del ciudadano” de “votar en las elecciones populares”, en los términos de la Constitución de 1857.<sup>21</sup> También disminuyó la autoridad judicial federal para conocer de la aplicación de las leyes federales cuando ella no afectase a “sólo intereses de particulares”,<sup>22</sup> y fraccionó el peso y la autoridad de la Suprema Corte, al ampliar de once a quince el número de sus ministros propietarios y al establecer su funcionamiento dividido en salas.<sup>23</sup> Esta función judicial enteramente marginal para hacer que se cumpliera con el respeto a los derechos constitucionales de los mexicanos, ciertamente es una explicación mayor, la fundamental desde una perspectiva político-constitucional, para que la obra más significativa y justificadora del Porfiriato, *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa, no tuviese empacho en concluir la prevalencia de esta última como elemento distintivo del régimen resultante.

El mismo papel marginal de la función judicial en el ordenamiento político-constitucional de México ha hecho que las reacciones populares frente a los regímenes fundados en la obediencia formal, pero en el incumplimiento real de los derechos de la población, también hayan marginado la preponderancia de la función judicial en el control de la constitucionalidad, en la articulación de sus programas políticos, así como en la cultura política de sus dirigentes, fundada igualmente en ese marginamiento. Seguramente a ello ha contribuido el desprestigio social de una judicatura y una barra que tiene como *modus vivendi* las dilaciones, costos,

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 102.

<sup>21</sup> *Ibidem*, arts. 35 y 39.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 97, fracc. I, reformada por decreto de 29 de mayo de 1884.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 91, reformado por decreto de 22 de mayo de 1900.

corruptelas y arbitrariedades del casuismo y formalismo legal cuyo origen describió Brading, y en el recelo popular consecuente de dar confianza a la función judicial y apoyar el fortalecimiento de su autoridad. Es ilustrativo de ello, aunque restringido al ámbito penal, el mensaje que dirigió Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, al presentar su proyecto de constitución y proponer la atribución de las facultades indagatorias de los antiguos jueces de instrucción al Ministerio Público:

Los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la Colonia: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros, contra la tranquilidad y honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.<sup>24</sup>

No obstante el marginamiento del control de la constitucionalidad en la articulación de los planteamientos políticos reformadores, en el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 se llegó a plantear el “hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos”.<sup>25</sup> En el proyecto de constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en 1916, aunque incorporó la fórmula Otero, propugnó por la concentración de la autoridad de la Suprema Corte, con la reducción de sus integrantes a nueve ministros y el requerimiento de que funcionase “siempre en pleno”.<sup>26</sup> El proyecto fue desechado por el Congreso Constituyente. La Constitución de 1917 disolvió aún más la autoridad de la

<sup>24</sup> *Mensaje de Venustiano Carranza. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso Constituyente*, el 1 de diciembre de 1916.

<sup>25</sup> *Programa del Partido Liberal Mexicano*, de 1 de julio de 1906, punto 41.

<sup>26</sup> *Proyecto de Constitución sometido por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso Constituyente*, el 1 de diciembre de 1916, art. 94.

Suprema Corte, ampliando su integración a 21 ministros y manteniendo la previsión de su funcionamiento en salas.<sup>27</sup> Suprimió el carácter electivo de sus integrantes y desatendió el proyecto de Venustiano Carranza de que fuesen designados por escrutinio secreto del Congreso de la Unión, estableciendo su designación presidencial con aprobación de la Cámara de Senadores.<sup>28</sup> Adicionalmente, a partir de la fórmula Otero, estableció una detallada regulación constitucional sobre la procedencia del amparo, con base en la naturaleza de la violación y la competencia e instancia de la autoridad responsable,<sup>29</sup> y subordinó plenamente la integración, estabilidad, desarrollo y autoridad del precedente jurisprudencial de la Suprema Corte y de los tribunales al controlar la constitucionalidad, a los dictados del Congreso.<sup>30</sup> Salvo la suspensión provisional de los actos reclamados, especialmente contra la privación arbitraria de la libertad, el desarrollo de la complicación procesal consecuente en la protección a la titularidad de los derechos constitucionales de la inmensa mayoría de la población, y los costos y dilaciones correspondientes del litigio, los dejó en una situación de precariedad equiparable a la del amparo colonial. Al mismo tiempo, la debilidad y subordinación del poder jurisprudencial de la Suprema Corte y de los tribunales, en general, al arbitrio político del Poder Legislativo, en combinación con las restricciones de la fórmula Otero, han sido piedra toral para impedir la articulación de la coherencia, predecibilidad y responsabilidad en el ejercicio del poder del Estado, que requiere de la efectividad del orden jurídico-constitucional y del abandono de la ley del incumplimiento de las leyes, y de los derechos constitucionales de los mexicanos que son su fundamento.

Las modalidades técnicas de la ley de la obediencia pero incumplimiento de la ley en el "orden jurídico" contemporáneo son, por una parte, las facultades discrecionales explícitas o implícitas del Poder Ejecutivo para cumplir o incumplir con las leyes y para proteger o violar los derechos de la persona, del ciudadano y de la sociedad. Por otra parte, están la precariedad y las limitaciones del juicio de amparo como medio para controlar la constitucionalidad

<sup>27</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, de 5 de febrero de 1917, art. 94.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 96.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 107, fraccs. I a XII.

<sup>30</sup> *Ibidem*, fracc. XIII.

de los actos legislativos y judiciales, y para asegurar su coherencia, predecibilidad y responsabilidad frente a los derechos de la persona, el ciudadano y la sociedad que fundan el orden constitucional.

El papel marginal de la Suprema Corte de Justicia y de los tribunales bajo su autoridad, en la defensa de la vigencia de la Constitución, llegó al extremo en 1947, cuando su jurisprudencia estableció que los derechos políticos no son garantías constitucionales, negando el amparo y protección de la justicia federal al ejercicio del sufragio y a la autenticidad de las elecciones constitutivas de la autoridad pública y de su legitimidad o ilegitimidad. Esta desprotección es ahora el eje de la crisis constitucional del país.

#### ENTRE LA CULTURA DEL INCUMPLIMIENTO Y LA REFERENCIA EXTERNA

Durante una audiencia sobre el estado de la democracia en México, el representante nacional estadounidense, Robert Torricelli, señaló que las violaciones de los derechos humanos y el fraude electoral son clavos del ataúd del Tratado de Libre Comercio. "Un acuerdo de libre comercio norteamericano es, y debe ser, un club reservado sólo a las democracias", dijo Torricelli, hasta ese momento firme partidario del TLC.

Esto reportó el *Wall Street Journal*, dos días antes de las elecciones estatales de julio de 1992.<sup>31</sup> Desde un ángulo político-constitucional, democracia y cumplimentación generalizada de los derechos constitucionales de la población y de las leyes que los protegen y promueven, son indistinguibles. El Estado constitucional de derecho es inconcebible fuera de la democracia política, y ésta, en ausencia de aquél.

La ley del incumplimiento de la ley, por encima de formas democráticas, ha formado una pesada cultura burocrático-jurídica que difícilmente podría ser más antagónica, no sólo con la vigencia de un orden constitucional fundado en el respeto y promoción de los derechos de la persona, el ciudadano y la sociedad, sino que también antagoniza centralmente tanto con el funcionamiento efi-

<sup>31</sup> Matt Moffett, *Wall Street Journal*, 9 de julio de 1992, transcrito por *La Jornada*, 10 de julio de 1992, p. 5.

ciente de los mercados de factores productivos y de bienes y servicios para asignar productivamente los recursos escasos de los que dispone la sociedad mexicana, como con los marcos de intervención estatal para garantizar niveles mínimos de equidad en el proceso y para internalizar y, en su caso, abatir los costos fiscales, sociales y/o ambientales de su funcionamiento. En el mundo contemporáneo, la vigencia de estos antagonismos es causa preponderante de la destrucción de la base productiva nacional; de desventajas comparativas estructurales en el intercambio económico con los países que han desarrollado el marco institucional necesario para garantizar el cumplimiento de las leyes; y del deterioro nacional, en los términos de ese intercambio internacional. El régimen de la obediencia pero el incumplimiento de la ley no sólo se cubre en formas legales democráticas, sino también en la referencia de ellas al exterior. En este año en que celebramos el medio milenio del encuentro de los mundos europeo y americano, Europa se vuelve a ofrecer como punto de referencia para la evolución económica, política, social y jurídica de la humanidad, al finalizar el siglo XX. El desarrollo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los principios comunitarios es, sin duda, la fuerza integradora más vigorosa y creativa de la interacción humana de nuestros días, frente a las fronteras del Estado nacional y de su soberanía que la propia Europa renacentista impuso como marco de organización y personalidad de la comunidad de naciones.

Históricamente, la CEE no podría ofrecer un contraste mayor frente a los impulsos desintegradores y destructivos de los Estados nacionales europeos que llevaron a las guerras mundiales y al periodo más violento y sombrío de la humanidad, con el nacional-socialismo y sus filiales fascistas y con el holocausto. La integración de los Estados nacionales europeos en una comunidad de regímenes constitucionales democráticos, a partir de una legalidad interna fundada en la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dividen, equilibran y responsabilizan a los poderes públicos para asegurar esa legalidad, y en la consecuente voluntad política libre de los pueblos por unirse, también ofrece el mayor contraste frente a la falsa integración de las naciones y los Estados, fundada en la teoría de una dictadura del proletariado, cuyo derrumbe significa la mayor fuerza centrífuga desintegradora de nuestros días. La CEE se ofrece como polo fundamental para equilibrar la desintegración de la Unión Soviética.

ca, y los principios comunitarios, como la inspiración para generar las fuerzas centrípetas que puedan hacer girar el ciclo histórico en Europa central, hacia una convivencia pacífica y próspera.

América también ha vuelto sus ojos hacia la CEE. Estados Unidos surgió como una comunidad de colonias que se integraron para hacer la independencia. Y al hacerlo y consolidar el Estado-continente más poderoso y próspero, con su federalismo expandido básicamente por la anexión de territorio mexicano, captó durante dos siglos la imaginación de Europa. Evidentemente, ahora no vivimos un periodo como el que se abrió a fines del siglo XVIII, cuando el *Bill of Rights* de Estados Unidos, el equilibrio constitucional de poderes, y *La democracia en América* de Tocqueville, inspiraban a la Europa revolucionaria, republicana, democrática y constitucionalista del siglo XIX. No es el periodo de la Paz de Versalles ni del Plan Marshall en que Europa, quebrada por las guerras del siglo XX, miraba hacia Estados Unidos para su reconstrucción.

Con el antecedente de la extraordinaria prosperidad que trajo a Europa su proceso de integración económica y su competitividad internacional frente a Estados Unidos, éste también comenzó a abandonar el concepto de autosuficiencia nacional de su rico Estado-continente para asegurar su prosperidad y dominio en el intercambio con el resto del mundo, más allá del marco multilateral del GATT. Primero firmó, en 1987, un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá. Enseguida, a partir de la crítica situación financiera de México en 1988, el gobierno mexicano desmanteló el marco constitucional de regulación estatal de los mercados de factores productivos y de bienes y servicios en general, especialmente por medio de los controles del comercio exterior y de la inversión extranjera, de fijación de salarios y negociación colectiva y de la oferta de bienes y servicios, a partir de la red de empresas estatales y de los límites constitucionales a la extensión de la propiedad privada rural y a la propiedad corporativa. Sobre estas bases, los gobiernos de Estados Unidos y México se han unido en el empeño de ampliar, con la inclusión del segundo, el alcance del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), cuyas formas legales se refieren como un nuevo paradigma, o quimera, para la reordenación constitucional de México.

Dentro de este contexto, la experiencia de la CEE se plantea ahora como un nuevo paradigma regional. Con esas coberturas se

han desmantelado las estructuras económicas constitucionales de México y, en una u otra forma, deberá acelerar la crisis de sus estructuras políticas y jurídicas, con miras a la integración con Estados Unidos. Sin embargo, hay riesgos ostensibles de que el proceso de destrucción constitucional detonado con ese paradigma sea contraproducente; que se convierta en los hechos de una nueva quimera que destruya hasta un nivel insostenible las bases productivas sobre las que se pueda sustentar la prosperidad económica y las bases político-constitucionales sobre las cuales sustentar una legalidad para hacer valer la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

No ha sido nuestro objetivo aquí analizar las condiciones económicas, quiméricas o reales, para que el TLCAN genere un proceso de integración económica regional conducente a una mayor prosperidad de la población de la región, incluyendo la de los mexicanos. Sin embargo, alguna observación general sobre las diferencias entre las condiciones de las economías que se busca integrar en Norteamérica, en relación con las de la CEE, deben resultar útiles para los términos de interacción económica supranacional de los Estados respectivos.

Si el ingreso o el producto interno por habitante resulta el indicador singular de mayor significado, la distancia para alcanzar un común denominador económico en América del Norte es mucho mayor que en Europa. El producto interno por habitante en México es apenas una séptima parte del ingreso por habitante en Estados Unidos, y una octava parte del de Canadá. Mientras que México cuenta con la cuarta parte (24.6%) de los habitantes de la región, su PIB representa la treintava parte (3.5%) del regional. El contraste mayor en la CEE se da entre Dinamarca (1.3% de la población y 2.1% del PIB comunitarios) y Portugal (2.7% de la población y 0.9% del PIB), los países con el ingreso por habitante más elevado y más bajo, a una distancia de 4.7 veces. Quizá sea más significativa la comparación entre Alemania (20.1% de la población y 24.6% del PIB comunitarios) y España (10.1% de la población y 7.3% del PIB) con una distancia entre los respectivos ingresos por habitante de 2.1 veces. Por otra parte, no hay ninguna proporción entre el peso demográfico y económico de Estados Unidos en Norteamérica (con 63.2% de la población y 87.1% del PIB regionales) y el peso de Estado alguno en la CEE. Se necesita la población conjunta de los cuatro Estados con mayor peso en la CEE

(Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña) para llegar a una proporción demográfica equivalente (63.4% de la población comunitaria), y sus PIB combinados (79.1% del PIB comunitario) no alcanzarían el peso relativo de Estados Unidos en el PIB de Norteamérica.

No obstante, hay proyecciones que indican que el libre comercio regional, en balance, estimularía el crecimiento económico nacional de los participantes, en un área de libre comercio en Norteamérica, incluyendo a México.<sup>32</sup> Sin embargo, es cuestionable que las restricciones no arancelarias previstas en los términos negociados para el TLCAN, los subsidios agrícolas y el proteccionismo laboral de Estados Unidos y la orientación de los controles oficiales sobre el tipo de cambio en México, en realidad sean sinónimo de una mayor libertad de intercambio para México al norte del río Bravo, como se sustenta en esas proyecciones económicas.

Por otra parte, sí es francamente quimérico visualizar que ese proceso pueda generarse en ausencia de un común denominador nacional: a partir de una legalidad interna fundada en la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en regímenes constitucionales democráticos estables que dividen, equilibran y responsabilizan a los poderes públicos para asegurar esa legalidad, y en la consecuente voluntad política libre de los pueblos por unirse. Estos requerimientos constitucionales internos no sólo son el marco institucional común de gobiernos nacionales, sino también la fuente básica para el desarrollo del derecho comunitario y de las instituciones supranacionales inherentes.

El análisis del marco institucional en México para cumplir con las leyes, para inducir el funcionamiento eficiente de los mercados, para imprimir equidad internalizando los costos fiscales, sociales y ambientales, y para garantizar efectivamente una libertad internacional recíproca de comercio, y su comparación con los de países significativos con los que intercambia, requeriría de un espacio bastante más amplio que el que permite este capítulo. Sin embargo, podemos concluirlo con una certeza básica: será imposible desarrollar ese marco si no se parte de una decisión política

<sup>32</sup> Véase Leslie Young y José Romero, "A Dynamic Dual Model of the North American Free Trade Agreement", en Federal Reserve Bank of Dallas, *Proceedings of the Conference on the North American Free Trade Agreement*.

fundamental de una función judicial efectiva, para asegurar el cumplimiento generalizado de los derechos constitucionales de la población, como eje de la nueva y efectiva constitucionalidad democrática que requiere la evolución pacífica y próspera del país. En México, ya no se puede seguir obedeciendo pero incumpliendo las leyes.

## NOTA SOBRE LOS AUTORES

CARLOS ALBA es investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y obtuvo su doctorado en ciencias sociales en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, en París, Francia. El doctor Alba fue, asimismo, investigador y fundador del Centro de Estudios Regionales de El Colegio de Jalisco (1982-1988) y analista y director del Departamento de Operación Regional, del Departamento de Programación y Desarrollo del gobierno del estado de Jalisco (1978-1982). Además de haber escrito numerosos artículos para revistas nacionales e internacionales, el doctor Alba es autor, entre otros, de los libros *Los empresarios y la industria de Guadalajara* (1988), *Cúpulas empresariales y poderes regionales en Jalisco* (1989) e *Historia y desarrollo industrial de México* (1988). Actualmente prepara el libro *Los empresarios mexicanos ante la globalización de la economía*, de próxima publicación.

FRANCISCO ALBA es profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y miembro de la Academia de Investigación Científica, del Consejo de Gobierno, de la Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, así como del Sistema Nacional de Investigadores. Fue asesor del Banco Mundial y de la UNFPA, miembro de la Comisión Dictaminadora de Ciencias Sociales y Humanidades del Sistema Nacional de Investigadores (1988-1991) y director del Centro de Estudios Urbanos y Demográficos, de El Colegio de México (1985). Es autor de *La población de México (Mexico's Population)* (1976), y *La población de México: evolución y dilemas* (1977, obra traducida al inglés), así como de numerosos artículos y capítulos de libros sobre demografía y migración.

WILLIAM ASCHER es profesor de política pública y ciencia política en la Universidad de Duke, Estados Unidos, y director del Centro para la Investigación sobre Desarrollo Internacional de esa misma universidad. Entre sus áreas de estudio se encuentran el proceso de elaboración de políticas en los países en vías de desarrollo, la formulación de políticas sobre recursos naturales, la economía política en América Latina y las metodologías sobre proyecciones. Algunas de sus obras relativas a los países en vías de desarrollo son *Scheming for the Poor: The Politic of Redistribution in Latin America* (1984) y *Natural Resource Policymaking in Developing Countries* (1990). Como director de proyecto de la Comisión Internacional para la Recuperación y Desarrollo de Centroamérica ("Comisión Sanford"), el doctor Ascher compiló el libro *Central American Recovery and Development: The Task Force Studies* (1989). Actualmente dirige dos proyectos de investigación, financiados por el Banco Mundial, sobre el manejo estatal de los recursos naturales y coordina el Programa sobre Política de Desarrollo Internacional, para funcionarios de países desarrollados y en vías de desarrollo.

ILAN BIZBERG es profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, desde el año de 1981, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, desde 1987. Fue maestro del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, de 1980 a 1984. El doctor Bizberg obtuvo su maestría en ciencia política en El Colegio de México y su doctorado en la École de Hautes Études en Sciences Sociales, en París, Francia. Sus artículos en diversas revistas mexicanas y extranjeras son muy numerosos y algunos de sus libros recientes son *Estado y sindicalismo en México* (1990), *La clase obrera mexicana* (1986) y *La acción obrera en Las Truchas* (1982).

GUSTAVO DEL CASTILLO VERA es actualmente director del Programa de Estudios Norteamericanos en El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. Es especialista en las relaciones comerciales México-Estados Unidos. Fue director del Programa de Estudios Norteamericanos en el CIESAS (1979-1982), México, y profesor visitante del Departamento de Estudios Urbanos y Planificación de la Universidad de California, en San Diego (1986-1987). Ha publicado, entre otros, "Del sistema generalizado de preferencia a 1"

acuerdo bilateral de comercio”, en *Comercio Exterior* (1986) y fue compilador de *México en el GATT: ventajas y desventajas* (1987).

SAMUEL I. DEL VILLAR es profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Obtuvo las licenciaturas de derecho y economía en la UNAM, y la maestría (LLM) y doctorado (SJD) en derecho, en la Universidad de Harvard. Fue fundador de las revistas *Razones y Proceso*, y ha sido editorialista del periódico *Excélsior*. Fue coordinador de la Comisión de Renovación Moral, que culminó en la plataforma anticorrupción del gobierno de Miguel de la Madrid. Ha publicado extensamente sobre las políticas mexicanas en materia de inversión extranjera y reglamentación de la industria azucarera, entre otras, así como sobre el impacto del narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos. En la actualidad prepara un libro sobre este tema.

LORRAINE EDEN es profesora de la Norman Patterson School of International Affairs, de la Universidad de Carleton, Canadá, y directora del Centro de Estudios sobre Comercio Internacional y Políticas de Inversión de la misma universidad. Fue fundadora y primera presidenta de la Red de Mujeres Economistas, de Canadá, y vicepresidenta de la Asociación Canadiense de Economía (1990-1991). Asimismo, la doctora Eden es miembro del comité ejecutivo del Centro Canadiense de Política y Leyes Comerciales, de Ottawa, Canadá. Su actual investigación se enfoca en el comercio intrafirmas y las decisiones de inversión de las transnacionales en respuesta a los cambios en la tecnología y en la política comercial. A la fecha trabaja en un proyecto a cuatro años, junto con la doctora Maureen Molot, sobre la economía política del libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, el cual se centra en la industria automotriz como estudio de caso. La doctora Eden ha publicado cerca de cuarenta artículos en libros y revistas y ha compilado dos libros: *Multinationals and Transfer Pricing* (1985, con Alan Rugman) y *Retrospectives on Public Finance* (1991). Asimismo, actualmente compila un libro sobre las relaciones de las transnacionales y el Estado y escribe una segunda obra sobre las transnacionales en la economía política internacional.

LEON FINK es profesor del Departamento de Historia de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, desde 1977, y ocupó

diversos cargos docentes en la Universidad de Munich y en el City College de Nueva York. Actualmente es investigador del Center for Labor Management Policy Studies de la Universidad de Nueva York y fue investigador del National Humanities Center, Research Triangle Park, Estados Unidos. Entre los múltiples artículos, capítulos y libros que ha escrito sobre los movimientos sindicales, destacan: *Upheaval in the Quiet Zone: The History of Hospital Workers Union, Local 1199* (1989) y *Workingmen's Democracy: The Knights of Labor and American Politics* (1983).

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO es profesor del Departamento de Política y Sociedad de la Universidad de California, Irvine, Estados Unidos y fue profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, hasta 1991. Manuel García y Griego cursó su maestría en demografía en El Colegio de México y obtuvo el doctorado en historia en la Universidad de California, en Los Ángeles. Es autor y coautor de numerosos artículos sobre demografía y migración, enfocados particularmente a las relaciones México-Estados Unidos, entre cuyas obras destacan *El volumen de la migración de mexicanos no documentados a los Estados Unidos (nueva hipótesis)* (1980); junto con Gustavo Vega C., *México-Estados Unidos, 1984* (1985); y, en coautoría con Mónica Vereza, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados* (1988).

GARI GEREFFI es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Duke, Estados Unidos. Ha sido asesor del Centro sobre Empresas Transnacionales de Naciones Unidas y de la Organización Panamericana de Salud. Las investigaciones del doctor Gereffi se centran en las organizaciones empresariales, las redes de exportación y las bases sociales de la competitividad internacional del este de Asia y de América Latina, con un enfoque en las implicaciones de éstas para la teoría del desarrollo. Actualmente estudia las industrias del vestido y el calzado, así como la automotriz y la de computadoras, en Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, China, México y la cuenca del Pacífico. El doctor Gereffi es autor del libro *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World* (1983) y compilador (en colaboración) de *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (1990). Entre sus más recientes artículos, se encuentran:

“Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America”, *Sociological Forum* (1989), y “Development Strategies and the Global Factory”, *The Annals* (1989).

RENÉ HERRERA ZÚÑIGA es profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y profesor invitado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas, Puebla, donde dicta los cursos de Problemas Políticos de América Latina y Políticas Públicas Comparadas. Asimismo, es asesor del Centro Nacional de Investigaciones y Estadísticas del Trabajo, del Consejo Nacional de Población y del Consejo Nacional de Fomento Educativo, y fue miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Las investigaciones de René Herrera se han enfocado hacia el entorno centroamericano y entre sus publicaciones se encuentran (con Mario Ojeda) *La política de México hacia Centroamérica* (1983) y *Relaciones internacionales y poder político en Nicaragua* (1991).

STEPHEN D. KRASNER es profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford, California, y antiguo director del mismo. Entre sus principales obras se encuentran *Defending the National Interests: US Foreign Policy in Raw Materials and Foreign Direct Investment* (1978), *International Regimes* (1987) y *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global* (1989).

BERNARDO MABIRE es profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y candidato al doctorado en gobierno por la Universidad de Harvard. Fue editor de la revista *Foro Internacional* y actualmente realiza una investigación sobre los nacionalismos en México durante el sexenio de Luis Echeverría. Entre sus principales artículos publicados se encuentra “El nacionalismo y la política exterior de México”, en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México* (1985); “La lucha contra la proliferación de armas nucleares” (1986) y “México y Estados Unidos hoy” (1987), ambos en *Foro Internacional*.

MAUREEN APPEL MOLOT es profesora de la Norman Patterson School of International Affairs y del Departamento de Ciencia

Política de la Universidad de Carleton, Canadá. Fue también directora adjunta de la School of International Affairs. Sus investigaciones han abordado muy diversos temas, como son la evolución y privatización de las empresas estatales, las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos, así como la política económica exterior y la economía política internacional canadienses. La actual investigación de la doctora Molot se ha centrado en la economía política del libre comercio en América del Norte, y trabaja a la fecha en un proyecto, a cuatro años, junto con la doctora Lorraine Eden, en relación con la economía política del libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, enfocado en la industria automotriz como estudio de caso. Maureen Appel Molot es coautora de *State Capitalism: Public Enterprise in Canada* (1988) y coeditora fundadora de la serie *Canada Among Nations*. Asimismo, ha escrito numerosos artículos sobre las empresas de propiedad estatal, la política económica exterior canadiense, las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos y el libre comercio en América del Norte.

PETER H. SMITH es profesor de ciencia política, profesor adjunto de relaciones internacionales y estudios sobre el Pacífico, director del Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos y profesor de estudios latinoamericanos en la Universidad de California, San Diego. Es especialista en política comparada, en políticas latinoamericanas y en relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En 1981 fue presidente de la Asociación de Estudios de América Latina y, de 1984 a 1989, asesor de la Fundación Ford. El doctor Smith ha enfocado sus investigaciones en los patrones a largo plazo de los cambios políticos, especialmente en América Latina, dando al respecto conferencias y seminarios en Europa, América Latina y Japón. Es autor de cerca de doce libros y cincuenta capítulos y artículos en revistas. Entre éstos destacan *Politics and Beef in Argentina: Patterns of Conflict and Change* (1969), *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among Political Elites, 1904-1955* (1974) y *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico* (1979). Es coautor de *Modern Latin America* (1989, 2ª ed.), compilador de *Statistics, Epistemology and History* (1984), una exploración de los temas metodológicos en la historia y la ciencia política; y también compilador, en colaboración, de una serie de cinco volúmenes intitulada *Dimensions of United States-Mexican Relations (1989-1990)*.

BLANCA TORRES es profesora e investigadora de El Colegio de México y exdirectora del Centro de Estudios Internacionales de esta misma institución. Asimismo, es autora y compiladora de varios libros y artículos sobre las relaciones mexicano-norteamericanas, entre ellos, *México en la Segunda Guerra Mundial* (1979) y *Hacia la utopía industrial* (1989) (vols. 10 y 21 de la serie *Historia de la Revolución Mexicana*), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos* (1989) e *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* (1990), publicados por El Colegio de México.

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS es actualmente profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y coordinador del Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá en el mismo centro. Su especialidad son las relaciones económicas México-Estados Unidos y la diplomacia del comercio multilateral. El doctor Vega Cánovas ha sido profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, profesor visitante en las universidades de California, San Diego, Duke y Georgetown, así como del Institute of International Studies and Training, de Japón, y asesor de la UNESCO y de la Comunidad Europea. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *México ante el libre comercio con América del Norte* (1991); en colaboración con Víctor L. Urquidi, *Unas y otras integraciones* (1992), y *México-Estados Unidos 1984* (1985), así como innumerables artículos sobre las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

*Liberación económica y comercio libre en el norte de América: consideraciones políticas, sociales y culturales*  
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 Carlos Palleiro.

Se imprimieron 2 000 ejemplares,  
más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición el Departamento  
de Publicaciones de  
El Colegio de México.



## Centro de Estudios Internacionales

A partir de la decisión que tomaran México, Canadá y Estados Unidos de incrementar la cooperación económica intrarregional, como una estrategia de largo plazo para hacer frente a los diversos problemas comerciales, financieros y migratorios que afectan a los tres países, se ha manifestado en los últimos años un creciente interés, dentro de las comunidades académicas, por estudiar el impacto económico que tendrá dicha integración, concretada en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte.

Sin embargo, este interés debe abarcar también otras dimensiones relevantes del proceso de integración económica en la región, como son las consecuencias políticas, sociales y culturales que es posible esperar de dicho proceso, lo cual resulta de fundamental importancia si se toma en cuenta que aun cuando en teoría el Tratado promoverá una más eficiente utilización de los recursos en nuestra región, en la práctica tanto las ganancias en bienestar y empleo como el peso del ajuste estructural que el Tratado genere podrían recaer de manera desproporcionada sobre ciertos grupos, sectores, regiones y países, y propiciar con ello una adversa reacción política y social.

Así, en este libro se presentan los trabajos de 18 académicos mexicanos, canadienses y estadounidenses en los que se exploran e identifican algunos de los temas más apremiantes para los tres países, especialmente el nuestro, en relación con la integración de América del Norte, desde una perspectiva política, social y cultural. De igual forma, consideramos que la presente obra colabora al inicio de un proceso de investigación trinacional, tan necesario como urgente, y presenta una perspectiva amplia y comparativa sobre temas de interés común.



9 789681 205683