El tratado de Libre Comercio en América del Norte

Visión retrospectiva y retos a futuro

Gustavo Vega Cánovas

Centro de Estudios Internacionales 50

El Colegio de México

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

VISIÓN RETROSPECTIVA Y RETOS A FUTURO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

VISIÓN RETROSPECTIVA Y RETOS A FUTURO

Gustavo Vega Cánovas

EL COLEGIO DE MÉXICO

382.71097
V4221t Vega Cánovas, Gustavo
El Tratado de Libre Comercio en América del Norte : visión retrospectiva y retos a futuro / Gustavo Vega Cánovas. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
408 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-090-0
Incluye bibliografía

1. Tratado de Libre Comercio en América del Norte. 2. Libre comercio -- México. 3. Libre comercio -- Estados Unidos. 4. Libre comercio -- Canadá. I. t.

Primera edición, 2010

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-090-0

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo 13

Introducción 15
Las estructuras nacionales y los procesos de integración regional 17
Estructura institucional de la integración 18
Contexto internacional 19

I. Génesis del tlcan

Introducción 25
El papel del libre comercio en las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos 26
Génesis del alcceu 30
Estados Unidos y el libre comercio 42
El Acuerdo de Libre Comercio entre Israel y Estados Unidos 45
Objetivos de Estados Unidos en el alcceu 46
La negociación y estructura del alcceu 47
La integración económica entre México y Estados Unidos 51
Los patrones de comercio e inversión entre México y Estados Unidos en el periodo de la segunda posguerra 63
Las fracciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria de Estados Unidos y el programa de las maquiladoras 64
Las relaciones diplomáticas México-Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980 67
El régimen comercial internacional durante los setenta 69

El Entendimiento sobre Subsidios y Aranceles Compensatorios entre México y Estados Unidos de abril de 1985 76
El ingreso de México al GATT y las relaciones entre México y Estados Unidos 81
La firma del acuerdo sobre el Marco de Principios y Procedimientos para Consultas sobre las Relaciones Comerciales y de Inversión en agosto de 1987 86
El acuerdo de noviembre de 1989 sobre pláticas para facilitar el comercio y la inversión 89
La iniciativa del libre comercio 91
Las relaciones comerciales entre México y Canadá en los años de la posguerra 95
México ante la propuesta canadiense 101
Estados Unidos ante la propuesta canadiense 104

II. Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos y de los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral

Introducción 109
Modalidades posibles de un acuerdo trilateral 109
Posible acceso de México al ALCCEU 110
Ventajas y desventajas que planteaba el acceso de México al ALCCEU 112
La opción de un acuerdo trilateral híbrido 114
La trilateralización del ALCCEU y su ampliación 114
La estructura del TLCAN 116
Acceso a mercados 116
Eliminación de aranceles 118
Reglas de origen 119
Agricultura 120
Exclusiones y exenciones 124
Inversión 125
Las principales disposiciones sobre inversión en el TLCAN 126

Tratamiento que debe otorgarse a los inversionistas de la región 126
Expropiación y compensación 127
Medidas sobre la libertad de inversión 128
Otras disposiciones sobre inversión 129
Principales innovaciones del capítulo 11 del TLCAN 131
Servicios 132
Derechos de propiedad intelectual 134
Mecanismos institucionales y de resolución de disputas 134
Capítulo 20 140
Capítulo 19 141
Capítulo 14 148
Capítulo 11 148
Los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral 149
El ACAAN 150
La negociación del ACAAN 150
El diseño institucional del ACAAN 152
Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) 154
El ACLAN 156
La negociación del ACLAN 156
El diseño institucional del ACLAN 158
El mecanismo de resolución de disputas y las denuncias públicas en el ACLAN 159
Evaluación de la negociación del TLCAN y los acuerdos paralelos 161

III. Sectores Críticos: La industria automotriz y los servicios financieros

Introducción 165
El sector de los automotores 165

Importancia de la industria automotriz en Canadá, México y Estados Unidos 165

Tendencias mundiales en la industria automotriz 168
Barreras al comercio bilateral en Estados Unidos y Canadá 169
Barreras comerciales y de inversiones en el sector automotor mexicano 171
Las negociaciones del TLCAN en el sector de automotores 176
Implicaciones del TLCAN sobre la industria automotriz norteamericana 179
Los servicios financieros 181
Los servicios financieros en la economía internacional en los ochenta 182
El entorno regulatorio antes del TLCAN 186
Argumentos económicos e intereses políticos 191
Eficiencia 191
Protección a los bancos mexicanos y políticas de privatización 194
Fuga de capitales 196
¿Subsidiarias o sucursales? 198
Conflictos en torno a las leyes Glass-Steagall y McFadden 198
Los intereses empresariales y sus representantes 199
El proceso de negociación 203
Trato nacional 206
Niveles transitorios de participación en el mercado 207
Personal 209
Comercio transfronterizo, transferencias, restricciones y protección del sistema de pagos 210
Protección a los grupos financieros mexicanos: una revisión de las leyes Glass-Steagall y McFadden 210
Otros logros 211
Conclusiones 212

IV. Los primeros quince años del TLCAN

Introducción 215
El comercio entre los socios del TLCAN 215
Inversión extranjera directa 221

Comportamiento por sectores 229
Sector manufacturero 229
La industria automotriz 230
La industria textil y de confección 241
La industria electrónica 245
Maquiladoras 247
La gestión de las relaciones comerciales y de inversión y la resolución de disputas 250
Capítulo 20 251
Servicios transfronterizos de autotransporte 252
El caso del azúcar 255
Helms-Burton 259
Capítulo 19 260
Capítulo 11 267
Desempeño del ACAAN 285
Reportes a partir del artículo 13 del ACAAN 286
Presa de Silva 287
Rutas de Contaminantes por Aire en América del Norte 289
Iniciativa del Alto Río San Pedro 289
Controversias o peticiones presentadas ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental bajo los artículos 14 y 15 291
Desempeño de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) 298
La COCEF 298
El BDAN 299
Desempeño del ACLAN 304
Las comunicaciones públicas del ACLAN de 1994 a 2008 305
El impacto del TLCAN sobre el desempeño de la economía mexicana 312
La recuperación económica por medio del comercio exterior 315
Falta de productividad y competitividad de la economía mexicana 324

La desigualdad regional 328
El sector agropecuario 330
La coyuntura actual 334

V. Los retos a futuro en las relaciones económicas con Estados Unidos

Introducción 343
La apertura unilateral, los nuevos tlc de EU y la creciente rivalidad china con México por el mercado estadounidense 346
El creciente dinamismo de los productos de tecnología avanzada (pta) 349
Televisores de nueva generación y teléfonos 352
El 11 de septiembre y la necesidad de contar con fronteras abiertas pero seguras 353
Los términos del eesan 357
Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera 358
Profundización de la política comercial regional 364
Profundización de la cooperación en materia de seguridad 365
Nueva política migratoria 367
Inmigrantes de países no signatarios del tlcan 367
Inmigrantes del tlcan 368
Futuros emigrantes mexicanos a Estados Unidos 371
Mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos 372
México y el resto del mundo: retos y oportunidades de la diversificación comercial 373
México y América Latina 374
Del tlcan al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: el comercio México-Europa 380
México y Japón 384
Retos para el futuro 388

Bibliografía 389

PRÓLOGO

En 2008 se cumplieron 15 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este hecho invita a la reflexión y a aportar elementos para hacer un balance de sus logros y limitaciones y así comprender en profundidad este proceso de integración económica. Además, un ejercicio de tal naturaleza es imprescindible porque el TLCAN representa una de las líneas de acción estratégica fundamentales de nuestro país en el plano internacional, y además porque tras un periodo de gran dinamismo, el Tratado enfrenta en la coyuntura actual obstáculos que deben tenerse en cuenta.

Aunque el TLCAN favoreció que la economía mexicana creciera a un ritmo de 5% en el periodo 1996-2000 y nuestro país se volviera el segundo socio comercial más importante de Estados Unidos a partir del año 2001, las exportaciones mexicanas empezaron a perder participación en el mercado estadounidense, de tal manera que México fue desplazado del segundo al tercer lugar entre los principales exportadores a ese país.

En estas circunstancias se advirtieron cierta inercia y falta de creatividad en las respuestas a los desafíos de la integración. En los últimos años, y sobre todo a partir de la declaración sobre "La Alianza para la Prosperidad" (ASPAN), se ha intentado reactivar el proceso y reavivar el TLCAN. Sin embargo, más allá de lo oportuno de estas acciones, es razonable advertir que en el futuro inmediato se requerirán gran actividad y fuerte creatividad en las iniciativas.

Esta hipótesis se fundamenta en que desde el inicio del presente siglo el entorno internacional se ha caracterizado por su gran fluidez, y el TLCAN debe mostrar una estrategia clara frente a otras alternativas de integración; los mejores ejemplos de las necesidades que plantea la situación actual son la creciente pérdida de participación de nuestras exportaciones en el mercado estadounidense frente a las exportaciones

chinas y la serie de acuerdos de libre comercio que ha venido negociando el gobierno de EU con otras naciones de nuestra región como Chile y los países centroamericanos. Además, Barack Obama expresó en varias ocasiones dentro de su campaña para ganar la candidatura por el Partido Demócrata, al ser nominado candidato y ahora como presidente, su interés por revisar el TLCAN para que responda de mejor manera a los intereses estadounidenses. Pero ahora no hay expresión clara del gobierno acerca de los aspectos que es necesario revisar y mejorar ni sobre el papel que pueden jugar México, Canadá y Estados Unidos para recuperar la economía de América del Norte afectada por la peor crisis financiera desde la Gran Depresión.

Esto implica que los elementos que se aporten para la evaluación de la integración en América del Norte deberán ser de utilidad para contestar dos preguntas básicas. Primera, ¿ha sido el TLCAN una herramienta adecuada para la integración de México, Canadá y Estados Unidos en la economía global?, y segunda, ¿puede el TLCAN contribuir a recuperar la economía regional y a restablecer el crecimiento económico en el largo plazo? Mi propósito es contestar estas dos preguntas proporcionando la información que se necesita para comprender mejor y evaluar con criterio propio los debates y trabajos que se ocupan del proceso de integración en nuestra región.

El presente libro se ha estructurado de manera que sea accesible desde el punto de vista analítico a un público no especializado. Para ello he puesto cuidado especial en la claridad expositiva y he tratado de dar al lector toda la información relevante sobre la historia, estructura, evolución, y situación actual del acuerdo regional, tanto en lo económico como en lo institucional, destacando las perspectivas y desafíos que se abren a partir del diagnóstico aquí expuesto.

INTRODUCCIÓN

Una de las características más importantes del proceso de liberación de los flujos de comercio de bienes y servicios y de inversión que se ha generalizado en la economía internacional desde la década de los años ochenta del siglo pasado es el hecho de que este proceso ha tenido lugar por medio de acuerdos regionales tales como la Unión Europea (UE), El Mercado Común del Sur (Mercosur), El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y el TLCAN.

Es entendible que la proliferación de estos acuerdos regionales haya generado una enorme cantidad de literatura que desde diversas perspectivas intenta responder a las preguntas más apremiantes que derivan de su aparición, como: ¿cuáles son las implicaciones económicas de estos arreglos regionales para las poblaciones de los países miembros y para aquellas que han sido excluidas de los mismos?, ¿cuál es el impacto de dichos acuerdos para el sistema multilateral de comercio cuyo principio guía es la no discriminación y la búsqueda de la mayor maximización del bienestar mundial?, ¿cómo explicar la arquitectura, el nivel de profundización, la sustancia y los niveles de institucionalización de dichos arreglos?, ¿cuáles son las implicaciones políticas y sociales de estos arreglos para los países intervinientes?

El este libro procuro responder a dos preguntas: ¿Ha constituido el TLCAN una estrategia de desarrollo para la región de América del Norte y particularmente para México? ¿Es el TLCAN una estrategia válida para ayudar a la superación de la crisis financiera y al mejoramiento de la competitividad y seguridad que está aquejando a nuestra región? Para responder tales preguntas me valgo de un marco conceptual en el que considero conjunta e interrelacionadamente la configuración del nuevo rompecabezas mundial, las realidades políticas y económicas de los países miembros del TLCAN, y la estructura institucional subregional.

Generalmente el regionalismo se estudia desde la perspectiva económica y política en forma separada, y la experiencia europea ha influido en el desarrollo de los estudios regionales. Los estudios en su mayoría son económicos, concretamente desde las teorías de las uniones aduaneras y las zonas monetarias óptimas; los políticos tratan el tema desde las perspectivas liberal, institucionalista neoliberal, realista y neorealista, funcionalista y neofuncionalista y constructivista. Los estudios del regionalismo destacan la naturaleza económica de los acuerdos regionales de integración y cooperación, aunque algunos muestran también los factores políticos que dan forma a los acuerdos regionales o subregionales (geopolíticos y de seguridad) y sus efectos en la política nacional e internacional.

Uno de los aportes de este libro será analizar en forma conjunta los factores económicos y políticos que impulsan y sostienen el proceso de integración regional en América del Norte evitando las deficiencias propias de los enfoques parciales. Se trata del proceso de integración norteamericano desde el enfoque de la Economía Política Internacional (EPI).

Esta perspectiva propone estudiar el TLCAN desde tres variables clave: primero, la estructura nacional de cada uno de los países miembros del TLCAN. Esta variable tiene en cuenta la trayectoria histórica de los países comprometidos, la voluntad política de los dirigentes políticos, la naturaleza de las instituciones nacionales y los actores económicos, políticos y sociales de los países de América del Norte. Luego, el diseño de las instituciones regionales en tres dimensiones cruciales: el locus institucional, el conjunto de actividades que abarca, y el nivel de autoridad institucional. Por último, el ámbito internacional que abarca las relaciones económicas y de poder, y las que se establecen entre el regionalismo y el multilateralismo.

Con estas líneas de análisis procuro demostrar de qué manera un arreglo regional como el TLCAN ha dado lugar a un proceso de comercio e inversión exitoso que supera muchas de las expectativas de los negociadores originales del tratado y de las predicciones en la época de su creación. También intentaré probar que nuevos desarrollos en los tres países y las consecuencias del entorno que se inició con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la explosión de la

crisis financiera internacional a finales de 2008 hacen necesaria una nueva serie de negociaciones entre los tres países para recuperar el crecimiento económico y la competitividad –que se ha perdido frente a otras regiones– así como para enfrentar las amenazas a la seguridad que generaron los ataques terroristas y las del crimen organizado.

Las estructuras nacionales y los procesos de integración regional

La discusión sobre las estructuras nacionales de los países que integran el TLCAN se justifica desde una perspectiva de Economía Política Internacional, ya que según Mansfield y Milner "las decisiones para formar un acuerdo preferencial de comercio (o un acuerdo de integración) descansan parcialmente sobre el poder político de varios segmentos de la sociedad, el interés de los líderes estatales y la naturaleza de las instituciones domésticas".[1] Estas estructuras son la base de cualquier proceso de integración porque están en constante interrelación con él mediante la acción de los líderes políticos, los grupos de presión nacionales (empresarios y sociedad civil) y las instituciones nacionales.

Las élites políticas y económicas de los países miembros y las circunstancias particulares en que éstos se han visto involucrados impulsan los procesos regionales. Así, por ejemplo líderes políticos como Robert Schuman, Jean Monnet y Konrad Adenauer fueron los principales artífices del proceso de integración económica europeo y de la necesidad de eliminar permanentemente la violencia interestatal que dominó las relaciones entre los países europeos en el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial y de reconstruir las economías europeas terminada la guerra; la razón más poderosa que impulsó la integración en la década de 1950 fue la necesidad de resistir una potencial invasión de la entonces Unión Soviética. Aún en la actualidad, aunque la amenaza soviética ha desaparecido, parece existir un fuerte consenso entre los líderes de los países miembros de la UE respecto a que la

[1] Mansfield y Milner, 1997.

principal función de la UE es la preservación de la paz y la seguridad entre ellos.[2]

Tampoco puede entenderse el TLCAN, sin tener en cuenta el papel de los líderes políticos que consideraron importante negociarlo a fin de alcanzar una serie de objetivos políticos y económicos. En lo que concierne a México, era necesario superar el agotamiento del modelo de industrialización con base en la sustitución de importaciones la crisis de la deuda que aquejó al país en la década de 1980 y la búsqueda de un crecimiento económico sostenido en base a un nuevo modelo de promoción de exportaciones.

Estructura institucional de la integración

Los acuerdos regionales de integración y los preferenciales de comercio se construyen sobre dos tipos de instituciones regionales: los primeros descansan en instituciones supranacionales, comunitarias, en que los estados miembros ceden soberanía gradualmente en la toma de decisiones al estadio mayor de las instituciones comunitarias; los segundos tratan de avanzar mediante una estructura intergubernamental donde las decisiones siguen estando en manos de los estados nacionales y no hay, ni se proyecta, algún tipo de cesión de soberanía a instituciones de orden superior al de las nacionales.

Cabe decir que la decisión del tipo de estructura institucional que se elija para el acuerdo regional es una función de las preferencias de los líderes políticos y económicos y de las estructuras institucionales y experiencias históricas particulares de los países miembros y de las simetrías o asimetrías de poder que existan entre ellos. En los países

[2] Ésta es por ejemplo una de las conclusiones del Reporte de un grupo de reflexión convocado por el Consejo Europeo para la reunión intergubernamental de los países miembros de la UE en 1996: "El grupo enfatiza que esta garantía de prosperidad y paz no es perpetua y que sería un grave error subestimar la contribución más importante de la UE para sus estados miembros y sus ciudadanos, a saber, una visión compartida de la vida que ha eliminado la guerra como un medio de resolución de disputas". Reporte del Grupo de Reflexión del Consejo Europeo, Messina, Italia 2 de junio de 1995 y Bruselas, Bélgica 5 de diciembre de 1995, p. 12.

europeos el compromiso entre las elites políticas y económicas respecto a eliminar la guerra como fórmula de solución de conflictos e impedir un potencial ataque de la Unión Soviética los llevó a escoger un esquema supranacional y comunitario, de cesión de soberanía al conjunto de instituciones regionales que se fueron estableciendo conforme avanzó el proceso de integración.

En cuanto a México, Estados Unidos y Canadá, ninguno de los tres países mostró interés en negociar un acuerdo de integración que implicara una cesión importante de soberanía a los órganos supranacionales, y los arreglos institucionales se perciben como resultado de negociaciones en áreas específicas entre los líderes políticos para profundizar la cooperación. Las instituciones se ven como soluciones generadas intencionalmente para los diferentes tipos de problemas de acción colectiva. Las normas, reglas e instituciones se crean porque ayudan a los estados a manejarse con problemas comunes. En ciertas áreas los estados tuvieron en cuenta los intereses especiales de ciertos actores privados u ONG que impulsaron la conformación de instituciones o de mecanismos de resolución de diferencias en áreas específicas, como el medio ambiente o los estándares laborales.

Contexto internacional

En lo que hace a esta variable podemos valernos de dos teorías para mostrar la influencia de las estructuras políticas y económicas internacionales, de las relaciones de poder y de las instituciones multilaterales sobre los acuerdos regionales: el neorrealismo, que subraya la competición por el poder en un mundo anárquico, y el análisis de la globalización que se centra en la interdependencia y los efectos de los cambios económicos y tecnológicos sobre el sistema internacional.

El enfoque neorrealista está marcado por la geopolítica y por la competencia en el mercado de lo que se denominó en los años 1970 y 1980 la *tríada* (Japón, Europa y Estados Unidos). Esta competencia internacional, mediante bloques comerciales marcados por la influencia del poder hegemónico de uno de los polos de la tríada, tuvo como consecuencia que se dejara de usar el régimen multilateral de comercio, y que en los bloques,

como entre los polos, se recurriera a una política comercial directa sin tener que usar el foro multilateral. Además del peligro constante de enfrentamiento, hubo que tener en cuenta que existía un riesgo latente para los países no participantes en ningún bloque regional o subregional que pudieran quedar desprotegidos y al margen de los flujos más activos de comercio.

El debilitamiento del movimiento tercermundista de los años setenta, y los riesgos del conflicto entre bloques, dinamizaron los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional entre los países en desarrollo y los desarrollados, así como los acuerdos entre los países en desarrollo en los años noventa. Los neorrealistas ven una relación muy estrecha entre las actitudes y las políticas de los países más poderosos en la conformación de los acuerdos regionales y subregionales.

En suma, la causa fundamental de la última ola de regionalismo en nuestro hemisferio es la pérdida de hegemonía de EU dentro de la economía mundial. Esta pérdida de peso, el problema de las negociaciones multilaterales de comercio y el fortalecimiento de los poderes contrahegemónicos de Japón y la UE llevaron a Estados Unidos a apoyar la formación de acuerdos regionales como el TLCAN y otros posteriores con Chile y Centroamérica, Colombia, Panamá y Perú.

Al enfoque neorrealista hay que añadir el fenómeno de la globalización en que se articulan los nuevos sistemas de producción, comercialización y financiamiento que forman el orden mundial surgido en los años setenta con la crisis del petróleo y que terminó con la caída del muro de Berlín y la hegemonía del sistema capitalista. A partir de entonces, se acrecentó la importancia de los mercados mundiales en las áreas de la producción, finanzas y comercio propulsadas por las políticas de liberalización, las redes globales de comunicación, la mejora en los sistemas de transporte y la proliferación mundial de la tecnología. La producción de bienes y componentes se asienta donde se ofrecen las condiciones más competitivas en términos comparativos. Los estados que proveen mayores ventajas de localización (niveles de educación, salarios, y tasas de impuestos, protección ambiental y acceso a tecnología y capital, etc.) se benefician con los flujos de inversión, de crédito, y de tecnología. Si un arreglo regional, por medio de las economías de

escala, permite combinar mejor los recursos y establecer mejores condiciones de atracción de los flujos de inversión, crédito y transferencia de tecnología, en la misma medida servirá a los países miembros para adaptarse mejor a las exigencias de la economía global.

En suma, no sólo las cuestiones de competencia entre los bloques de la tríada en los años ochenta, sino las presiones de la globalización, explican la nueva ola de acuerdos regionales como el TLCAN, el Mercosur y la ASEAN.

Al comenzar el siglo importantes acontecimientos alteraron los patrones de crecimiento en el mundo y llevaron a cuestionar la utilidad de los acuerdos regionales negociados en el siglo pasado. Algunos de éstos eran predecibles, otros no. Entre los primeros destacan los procesos multilaterales y regionales de apertura en el mundo, los ciclos económicos y el ingreso de China a la OMC. Entre los segundos, un hecho insólito fueron los actos terroristas y las implicaciones económicas aparejadas a dichos actos, que coincidieron con un bajo crecimiento económico mundial. Peor aún ha sido la explosión de la debacle económica derivada de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en EU, que alteró sus mercados financieros y los europeos, y que se ha expresado en problemas de liquidez y solvencia y ha afectado el funcionamiento de los mercados de crédito del mundo entero. En esta obra analizaremos los principales retos que estos acontecimientos le plantean a México y explicaremos cómo puede ser transformado el TLCAN aplicando una fórmula útil para superarlos.

El libro es resultado de muchos años de investigación que comenzaron con la tarea que en parte nutrió mi tesis de doctorado. La investigación también se benefició con la información que recabé en mis numerosas entrevistas con funcionarios, negociadores, líderes del sector privado, abogados y consultores en la materia. En estas entrevistas recibí observaciones importantes que me ayudaron a identificar aspectos, elementos y dimensiones fundamentales para la investigación. Desde entonces he presentado ponencias y publicado artículos y textos sobre el tema que se han publicado en revistas y libros.

Es sumamente importante mencionar que conté con el apoyo de diversos asistentes de investigación sin cuya ayuda y compromiso este libro no se habría logrado. Mi reconocimiento y agradecimiento a

Yolanda Cobos, Claudia Anel Valencia, Héctor Mancera, y Ana de Luca, y en particular a María del Rosario Barajas, cuyo aliento, comentarios y críticas fueron sumamente valiosos para completar esta tarea. También he de mencionar a Patricia Soto, quien me ayudó en la preparación del manuscrito. Finalmente cabe mencionar que algunas partes de esta investigación se pudieron realizar gracias al apoyo financiero de diversas instituciones, entre ellas el Programa de Becas Fulbright, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (proyecto número 34312D) y el Programa Interinstitucional de Estudios de la Región de América del Norte (PIERAN).

I. Génesis del TLCAN

Introducción

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el que se creó una nueva área de libre comercio –en ese momento la segunda más grande del mundo– cuyo mercado era superior a 360 millones de personas y su producto interno bruto (PIB) alcanzaba 5 528 trillones de dólares, lo que representaba prácticamente la tercera parte de la producción mundial.[1] Fue un hecho inédito e histórico, porque nunca antes dos naciones muy industrializadas habían firmado ese tipo de acuerdo con un país en vías de desarrollo, sobre la base de plena reciprocidad.

El TLCAN representó, además, un cambio trascendental en la política internacional de los tres países. Para México la decisión de negociar este tratado fue un suceso dramático, no intentado desde 1941, en las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Para Canadá implicó un cambio notable en su política hacia América Latina, de la cual se había mantenido alejada, y para Estados Unidos fue la confirmación de que abandonaba su política tradicional de apoyo a las negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), como el foro privilegiado para negociar la liberación del comercio y el acceso a su mercado.

En este capítulo me propongo demostrar que la decisión de los gobiernos de México y Canadá de negociar un área de libre comercio con

[1] El Espacio Económico Europeo (EEE) creado en la misma fecha se convirtió en la zona de libre comercio más grande del mundo; se extendía desde el Ártico hasta el Mediterráneo, comprendía 372 millones de consumidores y producía un PIB anual de 6.6 trillones de dólares. En el EEE se unieron los 12 miembros de la Unión Europea con los cinco miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) –Austria, Suiza, Finlandia, Noruega e Islandia–. A diferencia del TLCAN, en el EEE se incluye el libre tránsito de los productos, capitales, servicios y personas (*The Economist*, 1994, pp. 49 y ss).

Estados Unidos se debe entender a la luz de la evolución de las políticas industrial, comercial, y de inversión extranjera adoptadas por ambos países en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y del peculiar desarrollo de la economía internacional en los años ochenta, en particular la depresión económica que ocurrió a principios de esa década y la crisis que afectó a las dos naciones. En lo que se refiere a Estados Unidos, la decisión se puede entender en el ámbito particular de las relaciones económicas y políticas que mantuvo con México y Canadá, países ubicados en su área de influencia, pero también debe verse desde el plano general de la globalización económica y el fin de la Guerra Fría, que provocó un giro peculiar en la política comercial de Estados Unidos en favor de la negociación de acuerdos de libre comercio con sus vecinos del norte y el sur.

El papel del libre comercio en las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el presente la relación de Canadá con Estados Unidos se ha caracterizado por la integración progresiva entre ambas economías, gran inversión privada estadounidense en las industrias canadienses,[2] especialmente de papel, extractiva, hidroeléctrica y manufacturera, interacción comercial que ha producido la relación bilateral comercial más intensa en el mundo, un sistema de defensa militar vinculado estrechamente, aunque con periodos intermitentes en que Canadá procura distanciarse y diversificar la relación con Estados Unidos debido al proteccionismo y la hegemonía política, cultural y económica de ese país.

La evolución de la relación económica entre Canadá y Estados Unidos ha ido progresivamente en dirección de una u otra forma de integración económica formal. La manifestación más temprana de esta tendencia fue el Tratado de Reciprocidad Comercial de 1854, que estableció el libre comercio de una amplia gama de productos naturales

[2] En fechas recientes hay mayor inversión privada canadiense en Estados Unidos.

y manufacturados.[3] Este tratado fue la respuesta de Canadá a la adopción unilateral del libre comercio por Gran Bretaña y la eliminación de las preferencias imperiales de las que gozaban las colonias canadienses en esa época.[4] Con este tratado los estadounidenses tuvieron acceso al sistema de navegación del río San Lorenzo y los canadienses a la libre navegación por el lago Michigan, lo que contribuyó a iniciar un sistema de transporte integrado entre los dos países e hizo posible que se enviaran productos agrícolas de Estados Unidos a los mercados europeos a través de Canadá, y a que se transportaran productos agrícolas canadienses a Londres desde Nueva York.[5]

Aun cuando el Tratado de Reciprocidad propició un aumento sustancial del comercio bilateral, Estados Unidos lo abrogó unilateralmente en 1866, en parte por la decisión canadiense de elevar los aranceles para ciertos productos manufacturados no cubiertos por el acuerdo, pero en esencia como resultado de los conflictos que surgieron con Gran Bretaña por el apoyo que ésta brindara desde Canadá a los estados de la confederación sureña durante la Guerra Civil.[6]

[3] Para los años cincuenta del siglo XIX Estados Unidos había alcanzado una población de más de 23 millones de personas, y gran proporción de ella habitaba en la región noreste del país, en donde ya había ocurrido un notable proceso de industrialización. Canadá producía fundamentalmente productos naturales (Norris, y del Castillo *et al.,* 1999, p. 167). El acuerdo de libre comercio recíproco que formó parte del Tratado Elgin-Marcy estableció un comercio libre de aranceles entre Estados Unidos y los territorios británicos norteamericanos de Canadá (constituidos por lo que actualmente son las provincias de Ontario y Québec, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia y Prince Edward Island). El acuerdo abarcó productos agrícolas y forestales, minerales, metálicos y lácteos, animales, pescado, y algunos artículos manufacturados como lanas teñidas y trapos. Entre 1855 y 1863 cerca de 55% de las exportaciones de Estados Unidos entró libre de aranceles a Canadá y 90% de las exportaciones canadienses a Estados Unidos. Para mayores detalles sobre este acuerdo véase Guthrie, 1963.

[4] Granatstein, 1985.

[5] *Idem.*

[6] Smith, 1988, p. 38. Gilbert Winham, un distinguido politólogo canadiense, arguye que esta acción unilateral de abrogación del tratado por Estados Unidos dejó un legado de desconfianza muy infortunado en Canadá porque aún en la época de negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) en los años 1980 –al que me referiré abajo–, en los niveles más altos del gobier-

La abrogación del tratado, sin embargo, no interrumpió el continuo crecimiento del comercio y la inversión entre los dos países, y en 1869, 1871 y 1874 se hicieron otros intentos por negociar un nuevo tratado, en el cual los canadienses mostraron su interés por incluir una gran diversidad de productos manufacturados. El senado estadounidense, sin embargo, no ratificó el proyecto del tratado de 1874 y, como resultado de ello, el nuevo gobierno canadiense de Sir John A. Macdonald implantó en 1879 la denominada *Política Nacional*, que impulsó la industrialización con base en la sustitución de importaciones e impuso barreras proteccionistas con el propósito de aumentar los lazos económicos entre el este y el oeste del país.[7]

La *Política Nacional* forjó un vínculo permanente entre los intereses de los industriales y el Partido Conservador, conocido como el partido de la Política Nacional, y a partir de ese momento la mayor parte del sector manufacturero de Canadá se desarrolló bajo la protección que tal política le brindaba.[8] El Partido Conservador, como representante de los intereses de los industriales, promovió a partir de entonces una política proteccionista con el argumento de proteger a una industria naciente y se convirtió en el principal obstáculo para posteriores intentos de firmar nuevos acuerdos de reciprocidad en 1891 y 1911. En este último año fue ése el tema de contienda de las elecciones en Canadá.

---

no se expresaron dudas respecto a cuánto podía confiarse en que Estados Unidos cumpliera con un acuerdo de esta naturaleza en el futuro (Winham, 1988, p. 4).

[7] *Idem.* Algunos autores consideran que la *Política Nacional* tuvo la intención consciente de utilizar la política económica para debilitar los lazos entre Estados Unidos y Canadá, mientras que otros ven en ella el propósito de inducir a Estados Unidos a que aceptara la reciprocidad comercial con Canadá. Sobre el primer punto de vista véanse: Kudrle y Lenway, 1991, p. 241. Sobre el segundo punto de vista, véanse: Granatstein, *op. cit.*, p. 17; Winham, *op. cit.*, pp. 4ss. Para fundamentar su argumento, Winham cita un discurso del propio Sir John A. Macdonald, quien confirma que la *Política Nacional* era un medio que podría inducir a Estados Unidos a aceptar el nuevo tratado de reciprocidad. En un discurso ante la Cámara de los Comunes, Macdonald dijo: "[Estados Unidos] no aceptará ningún tipo de reciprocidad comercial con nosotros a menos que le demostremos que será ventajoso para ellos. No será sino hasta que les cerremos nuestras puertas y los saquemos de nuestros mercados cuando ellos nos abrirán sus puertas". *Idem.*

[8] Granatstein, *op. cit*.

Nuevamente, en 1922 y 1923 el gobierno canadiense trató de interesar a Estados Unidos en otro acuerdo, pero en esos años EU decidió profundizar su política en favor del proteccionismo, y en 1930 promulgó la denostada Ley Arancelaria Smoot-Hawley, la cual elevó a alturas sin precedentes los aranceles estadounidenses. Sin embargo la vida de dicha ley fue breve. Durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt promulgó la Ley de Acuerdos sobre Comercio Recíproco, en 1934, y en 1935 se negoció un acuerdo comercial con Canadá, que fue ampliado en 1938.

El siguiente intento de negociar un acuerdo de libre comercio se dio en los años de 1946 y 1947, periodo en que Canadá experimentó problemas serios de balanza de pagos que lo llevaron a solicitar grandes préstamos al Banco Estadounidense de Exportaciones e Importaciones (US Export-Import Bank) y a otras instituciones bancarias comerciales internacionales. Al interior del gabinete canadiense se planteó una solución de largo plazo a los problemas de balanza de pagos: negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, a fin de propiciar un proceso de crecimiento que fuera complementario con el de su vecino del sur. Se llevaron a cabo negociaciones secretas y para 1948 se tuvo listo un proyecto de acuerdo de libre comercio.

Sin embargo, en virtud de que los problemas de balanza de pagos de Canadá aminoraron gracias a su participación en el Plan Marshall que Estados Unidos estableció para apoyar la recuperación de las economías europeas, el primer ministro canadiense Mackenzie King cambió de opinión y dio marcha atrás en la firma del acuerdo.[9] Subsecuentemente ambas naciones concentraron su atención en el recién negociado GATT y dentro de él establecieron una fuerte alianza para promover la liberación comercial sobre la base del principio de multilateralismo.

Otra iniciativa importante para establecer un acuerdo bilateral antes de la negociación del ALCCEU se expresó en la forma del pacto auto-

[9] La participación de Canadá en el Plan Marshall se dio en la medida en que Estados Unidos aceptó que los fondos del Plan Marshall otorgados a los países europeos pudieran ser utilizados para comprar exportaciones y productos canadienses y no solamente productos estadounidenses. Canadá fue el único país que obtuvo una autorización semejante (Thompson y Randall, 1994, pp. 199-203).

motor de 1965, mediante el cual se impuso una liberación del comercio de vehículos automotores y de autopartes entre los dos países. No obstante, durante los años sesenta y setenta el concepto de un acuerdo comprensivo de libre comercio siguió en discusión. Esto revela el permanente atractivo que para un país que descansa en el comercio como motor del crecimiento representa un acuerdo que le permita alcanzar mayores economías de escala e incrementar la productividad de su economía e industria.[10]

Con todo, Canadá siempre ha manejado sus relaciones comerciales con Estados Unidos con gran cautela, revelando su gran preocupación por que su economía y su identidad nacional no se vean expuestas a una influencia excesiva de la inversión, cultura y política estadounidenses. De hecho, el tema del libre comercio con Estados Unidos ha sido parte de un debate más amplio en Canadá en torno a cuál debe ser el límite del acercamiento económico con esa nación, de manera que Canadá pueda así maximizar los beneficios de mantener una relación comercial y de inversión con la economía que se ha convertido a través de los años en la más extensa del mundo, a la vez que mantenga una cultura e identidad propias y autonomía en el manejo de su política cultural y social.

Génesis del ALCCEU

La trascendencia de la decisión del Canadá de solicitar a Estados Unidos la negociación del ALCCEU puede apreciarse mejor a la luz de las políticas comercial, de inversión e industrial que adoptó dicho país en el periodo de posguerra. Luego de las frustradas negociaciones secretas con la primera potencia del mundo en los años de 1947-1948, Canadá se embarcó en una política a la que se le denominó "internacionalismo". En los cincuenta Canadá colaboró estrechamente con Estados Unidos para promover la liberación multilateral del comercio y de los flujos de capital por medio del GATT, del FMI (Fondo Monetario Internacional) y del Banco Mundial.

[10] Véanse, por ejemplo, los trabajos de Lea, 1963; Wonnacott, 1992.

Canadá dio la bienvenida a la inversión extranjera y estableció un mínimo de instituciones destinadas a promover o regular el desarrollo industrial. En el periodo de 1951 a 1972 la proporción de las exportaciones de Canadá que se dirigían a Estados Unidos aumentó de 59 a 69%, y para 1970 la participación extranjera en la industria minera y manufacturera de Canadá era de 59 y 53%, respectivamente, con cerca de tres terceras partes en manos de empresas estadounidenses.[11]

Para finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, sin embargo, un conjunto de factores internos y de tendencias internacionales precipitaron una reevaluación de las políticas comercial de inversión extranjera e industrial tradicionales de Canadá y de su relación con Estados Unidos. Entre estos factores, tres merecen destacarse aquí.

En primer lugar, la emergencia de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) dejaron a Canadá como uno de los pocos países industrializados avanzados sin acceso libre de aranceles para sus productos a un mercado de más de cien millones de personas. Por otra parte, conforme la CEE empezó a darle preferencia a diversos países de la AELC en varios productos de interés estratégico para Canadá, como los de la industria maderera y del papel, la participación de las exportaciones canadienses en Europa empezó a declinar gradual pero inexorablemente.

Lo anterior hizo evidente que la industria canadiense requería una profunda racionalización y mayores economías de escala que el acceso a un mercado más amplio le daría en caso de que éste se pudiera alcanzar. Las consecuencias de establecer un área de libre comercio con el gobierno estadounidense volvieron una vez más a atraer su interés como lo demuestra la publicación de diversos e importantes estudios académicos y la discusión en torno a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos entre los líderes del sector privado canadiense.[12]

En segundo lugar, la liberación del comercio y de la inversión ayudaron a crear un clima favorable para el crecimiento de las empresas trasnacionales, las cuales se convirtieron en conductos importantes

[11] Thompson y Randall, *op. cit.*, caps. 6 y 7.
[12] Lea, *op. cit.*; Wonnacott, *op. cit*.

para incrementar el comercio entre los dos países y diseminar su capital y tecnología. Algunos estudios advirtieron que las Corporaciones Trasnacionales (TNC por sus siglas en inglés), especialmente las de origen estadounidense, estaban ejerciendo una fuerte influencia sobre la estructura y localización de la producción y el empleo y sobre el carácter y el contenido del comercio industrial. A resultas de ello, surgieron voces en Canadá que cuestionaron el valor y las implicaciones de la gran participación extranjera en la economía canadiense. Igualmente, dado el peso enorme que adquirieron los vínculos económicos con Estados Unidos en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra, un creciente número de canadienses empezó a preocuparse por la posibilidad de que la integración económica con Estados Unidos propiciara una integración paralela en los ámbitos social y cultural, en donde predominaría el *ethos* estadounidense.

Dichas preocupaciones salieron a relucir en un estudio que preparó en 1970 la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las opciones de política exterior para Canadá, que afirmaba lo siguiente:

> Aunque la creciente relación económica con Estados Unidos debe resultar en beneficio del crecimiento económico del Canadá, el peligro constante de que la soberanía, independencia e identidad cultural sean negativamente afectadas requerirá de un esfuerzo consciente de nuestra parte para mantener toda esta situación bajo control.[13]

A fin de lograr dicho control, las élites gubernamentales canadienses empezaron a analizar diferentes opciones de política para alentar a las TNC a operar en forma consistente con las aspiraciones nacionales de desarrollo industrial, y el gobierno federal promulgó diversos programas de desarrollo industrial y regional. La política canadiense hacia el sector automotor se convirtió en un importante precursor de direcciones futuras en la política industrial de Canadá.

En virtud de la apertura canadiense a la inversión estadounidense en el periodo de posguerra, la industria automotriz de Estados Unidos y la de Canadá experimentaron un proceso de integración y consolida-

[13] Department of External Affairs, 1970 (citado en Thompson y Randall, *op. cit.*).

ción, especialmente al final de los cincuenta y al principio de los sesenta. En este proceso sobrevivieron sólo cuatro empresas productoras de automóviles: "las tres grandes", General Motors, Chrysler y Ford, y la Studebaker.[14] En Canadá la capacidad de producir autos para el mercado interno por debajo de una pared tarifaria de 17% fue inviable. Un comercio libre de aranceles en el sector automotor con Estados Unidos, que permitiera la racionalización de las operaciones de los cuatro principales productores se convirtió en la única opción razonable.

En la negociación de un acuerdo sobre liberación de aranceles en el sector, la preocupación principal de los canadienses fue que la industria saliera del país y abasteciera el mercado canadiense desde las ensambladoras estadounidenses más eficientes, aunque las fábricas canadienses pudieran ser tan eficientes, o más, en el mediano y largo plazos.

Canadá insistió y obtuvo en el pacto automotor las salvaguardas de producción; en esencia, a cambio del acceso libre de aranceles al mercado canadiense, los cuatro principales productores estarían de acuerdo con añadir un valor agregado equivalente a 60% de sus ventas en Canadá y producir ahí un auto por cada uno vendido en el exterior.[15]

Mediante el acuerdo, Estados Unidos admitió libres de aranceles todos los autos producidos en Canadá y las autopartes originales nuevas (excluyendo llantas) que tuvieran al menos 50% de contenido estadounidense o canadiense. Canadá concedió la entrada libre de aranceles sólo a los productos norteamericanos que cumplieran sus estrictas metas de producción e inversión, y, a diferencia de Estados Unidos, permitió a quienes fabricaban autos en su territorio que importaran

[14] El dueño de una compañía productora de autos canadiense expuso en la década de los treinta: "En Canadá los problemas de distribución son tan severos en virtud de la tremenda distancia sobre la cual los productos deben ser comercializados para satisfacer la demanda de una pequeña población… Es por ello, que las empresas exitosas de Canadá han sido forzadas a afiliarse con los intereses estadounidenses, porque con nuestra pequeña y limitada producción es imposible soportar la tremenda carga de los costos de ingeniería, producción y transporte." Citado por Ankli y Frederikson, 1981, pp. 101-113.

[15] Wonnacott, 1992, p. 356.

automóviles y autopartes libres de aranceles desde Asia, Europa y América Latina a cambio de que cumplieran con una cuota similar de producción interna. Cuando se firmó el acuerdo, los negociadores estadounidenses supusieron que las salvaguardas serían temporales, pero se volvieron permanentes.

Como el acuerdo automotor violaba el Principio de la Nación más Favorecida (MFN, por sus siglas en inglés) del GATT, Estados Unidos pidió, y obtuvo de éste, una dispensa.[16] Canadá, sin embargo, no requirió solicitar ninguna por haber ofrecido los mismos beneficios del acuerdo a productores extranjeros que cumplieran con las salvaguardas. La compañía Volvo y otras empresas productoras de camiones y autos de lujo calificaron para recibir los beneficios del acuerdo, pero no los productores japoneses, coreanos y europeos. Por consiguiente, las empresas ensambladoras asiáticas que producían autos en territorio estadounidense, tales como Honda, no calificaron para obtener acceso libre de aranceles a Canadá.

El enfoque implícito en el acuerdo resultó un precedente de futuras políticas canadienses, porque se propusieron mejorar la eficiencia de su industria mediante la liberación comercial, la reducción de aranceles (que en el caso del sector automotor llegó a una reducción de hasta cero), pero al mismo tiempo manipulando los patrones de comercio y especialización que resultaran. En este caso el instrumento de política industrial fue la imposición de requisitos de desempeño a las empresas extranjeras que buscaran acceso a un Canadá libre de aranceles.

La máxima expresión de este enfoque dio como resultado una serie de políticas del gobierno federal a las que se denominó en el periodo del primer ministro Trudeau *la tercera opción*, con la que se procuraba disminuir la dependencia de Canadá de Estados Unidos. Sus objetivos fueron: promover un mayor procesamiento de los recursos naturales canadienses, una mayor racionalización de su industria para mejorar su competitividad, una deliberada promoción de la investigación y el desarrollo de tecnologías, un incremento de la propiedad y el control

[16] De acuerdo con el principio MFN el trato o cualquier otro beneficio que un país socio del GATT otorgue a las exportaciones de otro socio, debe otorgárselas igualmente a los demás miembros.

canadiense de los medios de producción y de las empresas, y la superación de los desequilibrios regionales.

Contribuyeron a lograr esos objetivos de subsidios financieros para promover la restructuración industrial varios factores: el desarrollo regional y las actividades intensivas en tecnología, la imposición de requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros supervisados estrictamente por la nueva Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera (ARIE), el Nuevo Programa Nacional de Energía, las políticas provinciales de adquisiciones forzadas de empresas en el sector energético; el establecimiento de una empresa semipública, la Corporación del Desarrollo de Canadá (una empresa *holding*) para asegurar el financiamiento de las industrias de alta tecnología y la creación de Petro Canadá para regular el mercado energético.

Durante el decenio de 1970 el optimismo gubernamental por estas políticas se fortaleció con los altos precios del petróleo y otros recursos naturales canadienses. No obstante, esos años fueron muy turbulentos para Canadá y otras naciones petroleras, incluido México, y culminaron con la recesión de 1981-1982, la más severa para Canadá en la posguerra, que estancó la economía. [17]

El primer ministro Pierre Elliot Trudeau convocó una Comisión Real a la que se le encargó hacer un estudio profundo de las causas de las dificultades de la economía canadiense y proponer fórmulas para solucionarlas.[18] Bajo la dirección del Honorable Donald Macdo-

[17] A resultas de la profunda recesión que se generó en la economía canadiense luego de la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés en 1981-1982, el gobierno del primer ministro Trudeau dio marcha atrás en muchas de las políticas nacionalistas que se habían adoptado durante su administración. En particular, se levantaron las restricciones impuestas a la inversión extranjera y se empezó a promoverla activamente en la mayoría de los sectores industriales, con excepción del cultural y el energético. El nuevo gobierno de Mulroney amplió esta liberación inclusive a mayores rubros del sector energético.

[18] En el Reino Unido y los estados que fueron sus antiguas colonias, uno de los mecanismos para llevar a cabo investigaciones gubernamentales de gran envergadura es la denominada Comisión Real (CR), establecida por el jefe de Estado (Soberano, Gobernador-General o Gobernador) a propuesta del jefe de gobierno y encargada a un comisionado real a quien se le conceden poderes considerables, pero restringidos a los "Términos de referencia" de la comisión. Generalmente dirigen las comisiones

nald, la Comisión Macdonald emprendió una tarea de investigación sin paralelo en la historia de Canadá.[19] Sus conclusiones –un extenso

reales una o más figuras notables. Por sus poderes cuasi-judiciales, los comisionados suelen jubilarse como jueces superiores. Las comisiones reales son convocadas para analizar asuntos de gran importancia y generalmente controversiales. Puede tratarse de asuntos de la estructura gubernamental, el trato a las minorías, eventos de considerable preocupación pública o cuestiones económicas. En la práctica, una vez que una CR ha empezado a trabajar, el gobierno no puede detenerla. En consecuencia, los gobiernos son muy cuidadosos al formular los Términos de referencia, y generalmente se incluye en ellos una fecha en que la comisión debe acabar su tarea. Muchas comisiones reales duran varios años, y con frecuencia es un gobierno distinto el que tiene que responder a las conclusiones. Éste fue el caso de la Comisión Macdonald. Las comisiones reales incluyen la investigación de un asunto, las consultas con expertos dentro y fuera del gobierno, así como las consultas públicas. La orden puede conceder inmensos poderes de investigación, incluyendo el convocar a testigos bajo juramento, ofrecer indemnizaciones, decomisar documentos y otras pruebas, y tener audiencias en cámara si es necesario. Los resultados de las comisiones reales se publican generalmente en informes masivos de los descubrimientos, que contienen recomendaciones políticas (debido a los títulos tan largos de los documentos formales, generalmente son conocidos por el nombre del comisionado principal). A pesar de que el trabajo de algunas se ha ignorado, los informes de otras tienen mucha influencia y el gobierno promulga todas o casi todas sus recomendaciones en leyes. Tal fue el caso de La Comisión Real sobre las Transmisiones de Radio (The Aird Commission) de 1929, que condujo a la creación de la Comisión Canadiense de Transmisiones de Radio, antecesora de la Corporación Canadiense de Transmisiones de Radio o la Comisión Real sobre las Artes Literarias y Ciencias (The Massey-Lévesque Commission) de 1949-1951, que examinó cuáles podrían ser los mecanismos para mantener la independencia cultural respecto a Estados Unidos y que condujo a formular una legislación para la protección de las industrias culturales de Canadá. Otras dos más recientes y dignas de mención son la Comisión Real del Transporte (The MacPherson Commission) que realizó una extensa investigación sobre las políticas de transporte, y principalmente sobre las tarifas del transporte de mercancías por ferrocarril. Esta comisión propuso y logró la liberación de la industria ferrocarrilera y la creación de la Comisión Canadiense de Transporte. La segunda es la Comisión Real sobre el Bilingüismo y Biculturalismo (The Laurendeau-Dunton Commission) de 1963-1967, que analizó el estatus de la minoría francófona en Canadá, propuso y logró la legislación que determinó el francés, además del inglés, como idioma oficial del gobierno federal.

[19] La Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Comisión Macdonald) llevó a cabo una investigación sobre todas las áreas de la economía, la sociedad, la política y la cultura canadienses en 72 volúmenes. En

informe de tres gruesos volúmenes– recomendaban que para superar el estancamiento de la economía canadiense se negociara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.[20] Conviene analizar el razonamiento de esa comisión para entender por qué se recurría a una recomendación que implicaba una acción de política exterior antes que una de política económica interna.

Dicha comisión tenía el cometido de explicar las causas del estancamiento de la economía canadiense. Luego de una exhaustiva investigación concluyó que esto no se debía a situaciones coyunturales que pudieran superarse fácilmente, sino que había alcanzado límites infranqueables que no se podrían salvar mientras se mantuviera la misma estrategia de desarrollo económico.

Un factor fundamental que explicaba el agotamiento del modelo de desarrollo era que la de Canadá era una economía cuya espina dorsal la constituían los recursos naturales y su vitalidad descansaba, en exceso, en su exportación. Sin embargo los mercados para estos productos estaban deprimidos y las perspectivas para su crecimiento eran limitadas. En virtud de ello, la comisión formuló el siguiente pronóstico: "Es muy probable que el sector de los recursos naturales en conjunto siga descendiendo[...] que su producción total no crezca tan rápido como la de las manufacturas o los servicios, por lo que la proporción del PIB representada por aquél seguirá cayendo aún más".[21] Por la enorme dependencia del comercio internacional de recursos naturales, la comisión propuso también que "esta orientación hacia el comercio de recursos naturales tendrá que ser suplementada con más

---

esta labor participó la mayoría de los académicos más connotados de Canadá. Como comisionado real se nombró al destacado líder del Partido Liberal Donald Macdonald, antiguo secretario de Finanzas del gobierno federal, considerado el candidato más fuerte para convertirse en el líder del Partido Liberal canadiense en 1979, pero con la caída del gobierno conservador de Clark ese año, el partido decidió invitar a Trudeau para llevarlos a la victoria en 1980.

[20] Según Kudrle y Lenway, *op. cit*., p. 240, en muchos de los 72 volúmenes se apoyó la idea de que la solución a los problemas de estancamiento de la economía canadiense era la profundización de la liberación económica.

[21] Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1985, vol. II, p. 263.

productos procesados para que podamos mantener el acceso a los bienes y servicios de otras naciones".[22]

Otro factor que explicaba el agotamiento de la estrategia de desarrollo era el pobre desempeño del sector manufacturero, que había caído por debajo de los de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la década anterior. Mayor preocupación causaba el escaso desempeño de la economía canadiense en comparación con la de Estados Unidos, que fue notable durante la recesión de 1981-1982, cuando la tasa de desempleo había crecido a 4.4% ante 2.2% en Estados Unidos.

La comisión hizo notar que numerosos canadienses temían que los niveles de empleo nunca regresarían a los anteriores a 1981-1982 en las industrias afectadas, y destacó la importancia de mejorar la productividad en toda la economía, porque "Si el crecimiento de la productividad fuera a mantenerse a los bajos niveles de la última década, los canadienses no podremos aspirar a obtener mejores niveles en nuestro estándar de vida en el futuro."[23]

En su análisis de las diferentes opciones disponibles para superar el estancamiento, la comisión puso especial énfasis en incrementar la productividad mediante la sujeción a las fuerzas de los mercados: "la estimulación de la competencia es la clave del crecimiento económico y del mejoramiento de la productividad; en Canadá debemos incrementar significativamente nuestra confianza en las fuerzas del mercado".[24] Esta meta debía alcanzarse con una nueva política industrial que proveyera un marco racional para la acción gubernamental y remplazara la inadecuada Política Nacional de 1879.

En su examen de la nueva política industrial, la Comisión se enfocó en el comercio internacional y reveló la importancia de la economía internacional para la canadiense: "La cuestión de si debemos optar por el libre comercio o el proteccionismo es la cuestión más importante en la conformación de una política industrial."[25] El libre comercio te-

[22] *Ibid.*, vol. II, pp. 411-412.
[23] *Ibid.*, vol. II, p. 52.
[24] *Ibid.*, vol. I, pp. 62, 66.
[25] *Ibid.*, vol. II, p. 200.

nía el potencial de establecer "un cambio fundamental en la relación del Estado con el mercado"[26] y la comisión no dejó dudas sobre la orientación del cambio: "En pocas palabras, estamos sosteniendo que un componente crucial de la política industrial del Canadá debe ser un compromiso hacia una mayor liberación del comercio, el cual debe empalmarse con una mayor liberación de los flujos de capitales de inversión que los que ha habido en la última década."[27]

Los comisionados defendieron el libre comercio mediante el GATT, pero reconociendo que las negociaciones tenían problemas, se dejaron dominar por un espíritu pragmático que reconocía la necesidad de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Para la comisión, una de las principales ventajas de este acuerdo era que incrementaría la seguridad de acceso de los productos canadienses a los mercados de Estados Unidos, pues ya no serían susceptibles a las barreras no arancelarias (BNAS) de EU.[28] Estas medidas creaban una gran incertidumbre entre los exportadores y los inversionistas canadienses y se les percibía como una gran amenaza en virtud de la gran dependencia del comercio canadiense respecto del mercado estadounidense y de la probabilidad de que esta dependencia se incrementara en el futuro.

Además, la comisión opinaba que el libre comercio favorecería el ingreso de los productos canadienses al mercado estadounidense. En efecto, aunque este mercado se encontraba en gran parte libre de barreras arancelarias, había importantes sectores, como el del vestido y el petrolero, donde los aranceles estadounidenses restringían el acceso a productos canadienses. Según la comisión, Canadá era la única economía industrializada que no contaba con un acceso libre a un mercado con más de cien millones de habitantes; por eso el acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos se veía como un medio expedito para alcanzarlo.

[26] *Ibid.*, vol. I, pp. 62-63.

[27] *Ibid.*, vol. II, p. 200.

[28] Las BNAS que más preocupaban a los canadienses eran las acciones *antidumping* y de subvenciones y cuotas compensatorias y las medidas de salvaguardia que desde inicios de los años ochenta se estaban aplicando a los productos canadienses: madera, productos de silvicultura, productos especializados de acero y puercos.

Finalmente, según la comisión, la razón más importante para lograr un acuerdo de libre comercio era que serviría para mejorar la productividad y la competitividad del sector manufacturero de Canadá, demasiado pequeño para ser competitivo dentro de los estándares internacionales. El libre comercio favorecería el aumento de la especialidad y la racionalización de la economía canadiense y, en consecuencia, la capacidad de los exportadores para vender sus productos a Estados Unidos y otros países. En las propias palabras de la comisión: "En nuestra opinión, el compromiso a mayor liberación del comercio –con base multilateral, de ser posible, pero al menos con Estados Unidos– sería el catalizador más importante para que el sector privado canadiense aumente su eficiencia, promueva la innovación y se vuelva más competitivo."[29]

El informe de la Comisión Macdonald fue la base intelectual en que el nuevo gobierno del primer ministro Brian Mulroney fundamentó su propuesta a Estados Unidos de negociar un acuerdo de libre comercio. El informe y la idea se adoptaron porque reflejaban las preocupaciones del nuevo gobierno; para revitalizar la economía necesitaba las fuerzas del mercado, algo en lo que coincidía con las ideas del gobierno de Ronald Reagan.

En 1985 el primer ministro Mulroney propuso la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC), cuyo propósito fue garantizar y aumentar el acceso al mercado más grande y sólido del mundo. También se reconoció que si se alcanzaba este objetivo se alentaría a los productores canadienses a "afilarse los dientes en el mercado estadounidense" y con ello lograr la competitividad necesaria para lograr el éxito en otros grandes mercados del mundo.

Una vez que Estados Unidos aceptara la propuesta de negociación de un ALC, los objetivos canadienses en el trato serían muy directos y claros. Canadá buscaría en las negociaciones acrecentar su ingreso al mercado estadounidense con la eliminación de los aranceles y de las cuotas y con la liberación de otras barreras no arancelarias, que el gobierno canadiense agrupaba en dos grandes categorías:

[29] Royal Commission, 1985, p. 201.

- Medidas de protección contingente, principalmente impuestos *antidumping* y compensatorios, y salvaguardas o acciones basadas en la "cláusula de escape".
- Leyes y reglamentos que, en forma explícita o mediante prácticas administrativas, imponían cargas discriminatorias a los productos de origen canadiense por medio de las prácticas de compras gubernamentales, los estándares de calidad y seguridad, las restricciones cuantitativas sobre los productos agrícolas y acciones semejantes.

Con relación a las primeras, Canadá buscaría proteger su acceso al mercado estadounidense limitando los efectos de las leyes de comercio desleal sobre los productos canadienses, que deberían incluir la exención para los productos canadienses de las medidas de salvaguarda impuestas por Estados Unidos respecto a terceros países, la exención de las medidas *antidumping* y el establecimiento de una definición bilateralmente acordada de lo que constituiría un subsidio prohibido sujeto a medidas compensatorias. Además, Canadá propondría la fijación de mecanismos de resolución de disputas que proveyeran de soluciones expeditas, justas y definitivas a diferencias de interpretación o a violaciones del acuerdo.

En relación con las segundas, Canadá propondría la eliminación de la discriminación inherente a las leyes y reglamentos relativos mediante la inclusión en el acuerdo del principio del trato nacional para sus productos.

Finalmente, Canadá procuraría mantener su independencia en el manejo de políticas consideradas de crucial importancia para resguardar el tejido social, como las políticas de apoyo a las industrias culturales y la limitación a la inversión extranjera en sectores muy sensibles.[30]

El gobierno estadounidense respondió positivamente, pues tenía interés en promover una nueva agenda de temas para las negociaciones comerciales internacionales y Canadá bien podría servir como ejemplo en el plano internacional.

[30] Winham, *op. cit.*; Smith, *op. cit.*

Estados Unidos y el libre comercio

A partir de la Segunda Guerra Mundial la política comercial de Estados Unidos ha seguido una misma línea para defender el libre comercio articulada alrededor de tres ejes: *1)* la apertura multilateral de los mercados; *2)* el establecimiento de la primacía de la regla de derecho en las relaciones comerciales; *3)* el liderazgo de Estados Unidos en los asuntos económicos internacionales.

Así lo expuso Charlene Barlschevsky, titular de la oficina del representante comercial de Estados Unidos durante la administración del presidente Clinton en un informe del gobierno estadounidense a la OMC en 1996:

> La política comercial estadounidense de posguerra, explicada de manera simple, ha tenido el propósito de construir un mundo de mercados abiertos bajo la autoridad de la ley. El compromiso descansa en una lógica clara. Los mercados abiertos en el extranjero nos permiten exportar, y las exportaciones son esenciales para una economía interna fuerte. Los mercados abiertos domésticos son igualmente importantes, ya que las importaciones permiten la variedad, niveles de precio y competencia que incrementan el nivel de vida de las familias [...], amortiguan la inflación, y crean la competitividad y la eficiencia que significan crecimiento a largo plazo [...] La agenda comercial ha hecho también otra cosa: en consistencia con el ejemplo filosófico y práctico que sentaron Roosevelt y Truman en el área de posguerra, los acuerdos comerciales y la integración económica han tomado un papel central conforme trabajamos hacia una arquitectura política que nos ayudará a mantener la paz en el mundo después de la Guerra Fría.[31]

El libre comercio es, por consiguiente, mucho más que un simple objetivo de la política comercial y representa uno de los objetivos principales de la política económica interna y un medio de reducir "los riesgos de conflictos provocados por la frustración económica". [32] Como se afirma en un informe del gobierno estadounidense a la OMC en 1996:

[31] Organización Mundial de Comercio, 1996, pp. 2 y 7.
[32] *Idem.*

> Nuestra política comercial ha estado siempre inspirada por estas concepciones mundialistas. Si bien esta política está evidentemente motivada por la idea de que Estados Unidos se beneficia de la misma, su permanencia a través del tiempo refleja asimismo una profunda convicción: que los mercados mundiales abiertos benefician a todos nuestros socios comerciales.[33]

En otras palabras, el libre comercio adquiere un significado muy particular según el cual se percibe y presenta como vector de una prosperidad compartida y la garantía de la paz y del progreso en el mundo. Esta línea de acción fue trazada por primera vez por el entonces secretario de Estado de Franklin D. Roosevelt, Cordell Hull, y desde ese momento el libre acceso a los mercados y a los recursos del planeta ha sido considerado en Estados Unidos como la piedra angular de la estabilidad, el crecimiento y la integración de la economía mundial.

Esta línea directriz trazada por Cordell Hull se basó en su interpretación estratégica de los orígenes de las dos guerras mundiales, según la cual los factores principales que ocasionaron ambos conflictos fueron los acuerdos comerciales discriminatorios que establecieron algunos países europeos en su favor, y que impidieron el acceso de otras naciones a las materias primas y a los mercados potenciales para sus productos, lo que creó animosidad y, en última instancia, el uso de la fuerza armada.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial ese argumento llevó al gobierno estadounidense a promover la creación de un nuevo régimen internacional centrado en el principio del libre comercio y la no discriminación, supervisado por la Organización Internacional del Comercio (OIC); sin embargo, al no prosperar esta nueva fórmula se le encargó al GATT, bajo el liderazgo estadounidense, que promoviera la liberación del comercio mundial con base en los principios de la Nación Más Favorecida y de Reciprocidad, mediante las denominadas Rondas Multilaterales de Comercio (MTN, por sus siglas en inglés), que dieron lugar a altas tasas de crecimiento del comercio internacio-

[33] *Ibid.*, p. 264.

nal con un rango anual de crecimiento de 8.5%, superior al del total de la producción mundial en el periodo de la posguerra.[34]

Durante la segunda mitad de los años sesenta y en toda la década de los setenta, conforme un conjunto creciente de industrias de Estados Unidos perdió competitividad frente a las importaciones de los países europeos, de Japón y las de los países de reciente industrialización (NICS, por sus siglas en inglés) como Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong, numerosos economistas, funcionarios gubernamentales y miembros del congreso llegaron a la conclusión de que EU solamente podría compensar sus importaciones y el déficit comercial que empezó a acelerarse incrementando las exportaciones en que podía competir (productos agrícolas, manufacturas de alta tecnología y servicios) y exigiendo a otros países la protección de sus derechos de propiedad intelectual y los de sus inversionistas.

A principios de los años ochenta Estados Unidos propuso a los miembros del GATT una nueva ronda de negociaciones multilaterales dentro del organismo, y en la propuesta incluyó la negociación de las áreas mencionadas en que tenía interés particular. Sin embargo, el rechazo de la iniciativa por los países europeos y algunos en desarrollo como Brasil y la India empezó a crear cierta insatisfacción respecto al GATT que se profundizó con el fracaso de la reunión ministerial del organismo en 1982, en la que deberían haberse iniciado los preparativos para una nueva ronda de negociaciones comerciales.[35] La oposición de los países europeos y en desarrollo a la nueva ronda del GATT fue percibida en Estados Unidos como renuencia de sus miembros a eliminar los aranceles y a abrir sus mercados a los productos y servicios estadounidenses.

[34] La política de Estados Unidos en el periodo de entre guerras y al concluir la Segunda Guerra Mundial puede estudiarse en Gardner, 1980.

[35] En 1982 Estados Unidos convocó a una reunión extraordinaria de los ministros de comercio del GATT con el fin de preparar una nueva ronda de negociaciones comerciales. El gobierno estadounidense esperaba una agenda muy ambiciosa para reformar la agricultura y ampliar las disciplinas del GATT a los servicios, la inversión y las nuevas tecnologías. El fracaso de dicha reunión no ayudó a restaurar la confianza en los procesos del GATT. Un análisis de su reunión ministerial de 1982 se encuentra en Schott, 1982, pp. 40-45. Sobre la reacción del Congreso véase Destler, 1986, pp. 77 y ss.

La resistencia en el GATT para que se hicieran nuevas negociaciones, entre 1982 y 1986, más la preocupación por la pérdida de empleos a causa de déficit comercial a inicios de esa década, agudizaron las dudas de Estados Unidos respecto al organismo, y a partir de la reunión ministerial de 1982 se convenció de la necesidad de seguir otros caminos para defender sus intereses comerciales. Se buscaron otros medios, como por ejemplo la amenaza de ejercer represalias, de acuerdo con la sección 301 de la Ley Comercial de Estados Unidos de 1974, para abrir los mercados extranjeros a las exportaciones estadounidenses o mediante negociaciones bilaterales.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Israel y Estados Unidos

En las negociaciones con Israel Estados Unidos hizo un primer intento de pactar una amplia liberación comercial de tipo bilateral. El de Israel fue un estudio de caso perfecto para la estrategia de Brock, es decir para promover el libre comercio mediante acuerdos bilaterales que tuvieran repercusiones multilaterales. Por otra parte, dado que el comercio de Estados Unidos con este país no representaba una porción significativa del total estadounidense y de que además serviría para fortalecer las ya de por sí estrechas relaciones políticas entre los dos países, era de esperar que las concesiones del gobierno de EU no provocaran gran oposición política en el Congreso, y en efecto, así fue.

El ALC entre Israel y Estados Unidos se firmó en 1985 con el acuerdo de eliminar para 1995 todos los aranceles al comercio bilateral.[36] Sin embargo no se debe exagerar el efecto de tales reducciones arancelarias. Bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) Israel ya gozaba de un arancel cero en muchas áreas, y el ALC garantizó la permanencia de esas preferencias, que Israel veía en peligro debido a las presiones del Congreso para que se reformara el programa del SGP.

De manera general, las concesiones arancelarias de Israel eliminarían la discriminación hacia las exportaciones estadounidenses causa-

[36] Una revisión detallada de los antecedentes y el contenido del ALC entre Israel y Estados Unidos se encuentra en Rosen, 1989, pp. 97-120.

da por las preferencias que otorgó a los proveedores de la Comunidad Económica Europea (CEE), de acuerdo con los términos del ALC entre la CEE e Israel. Sin embargo las primeras concesiones arancelarias de este país duplicaron los compromisos que se adoptaron en la Ronda Tokio para reducir los aranceles con "nuevos" recortes que apenas empezaron a aplicarse a principios de los años noventa.

El ALC entre Israel y Estados Unidos incorporó un acuerdo marco sobre comercio de servicios que obligaba a cada país a hacer "el mayor esfuerzo" para negociar reglas sustanciales en materia de servicios. Este marco constituyó un cimiento sobre el cual los negociadores estadounidenses y canadienses elaborarían derechos y obligaciones específicos en relación con esta "nueva" área. Sin embargo la siguiente negociación con Canadá fue de tal importancia y magnitud que marcó un punto de inflexión en la política estadounidense en el ámbito continental.

Objetivos de Estados Unidos en el ALCCEU

Luego del éxito del acuerdo israelí, Estados Unidos decidió aceptar la propuesta canadiense, ya que esas negociaciones le resultaban muy útiles y podrían permitirle alcanzar objetivos en dos frentes a la vez: el multilateral y el bilateral. En el primer frente, numerosos expertos y funcionarios gubernamentales y miembros del Congreso apoyaron el acuerdo considerando que un proceso de negociación efectivo y un pacto comprensivo con Canadá podrían servir de modelo para otras negociaciones en el foro multilateral en las diversas áreas de interés especial para Estados Unidos.

En segundo lugar, un acuerdo bilateral con Canadá serviría de palanca a Estados Unidos para negociar y mostrar en el GATT a la entonces Comunidad Europea y Japón que, a menos que se hicieran avances significativos por la vía multilateral en áreas de interés para el gobierno estadounidense, éste consideraría otros medios para lograrlas.

Desde la perspectiva bilateral, el acuerdo permitiría a Estados Unidos asegurar la permanencia de las reformas sustanciales implantadas en los últimos años del gobierno de Trudeau y los primeros de

Mulroney. Se propuso asegurar que el gobierno canadiense nunca más impondría requisitos de desempeño y discriminaciones para sus inversionistas, así como alcanzar un acceso permanente y definitivo a los recursos petroleros, energéticos, y a otros recursos naturales de Canadá en las mismas condiciones que los canadienses.

Estados Unidos pretendía, además, eliminar los altos aranceles canadienses, que promediaban entre 9 y 10%, mientras los equivalentes estadounidenses alcanzaban 4 o 5%. En las barreras no arancelarias buscó eliminar las medidas discriminatorias impuestas a nivel federal y provincial, entre las que destacaban las relacionadas con las políticas de compras gubernamentales, el etiquetado en los vinos y licores y las restricciones de acceso a los sistemas de distribución locales para vino, licor y cerveza estadounidenses, así como las barreras a las exportaciones de aves de corral, productos lácteos y carnes.

Otras dos áreas de interés fueron la obtención de controles en el uso de los subsidios industriales y regionales canadienses –algo que desde la perspectiva estadounidense era perjudicial para sus productores–, y la eliminación de la política de devolución de impuestos, que Canadá otorgaba a compañías productoras de autos asiáticas y europeas a cambio de que éstas produjeran automóviles o autopartes para la exportación, lo que según la perspectiva de Estados Unidos violaba la filosofía del pacto automotor.

El gobierno estadounidense también se propuso liberar el comercio de servicios en sectores como el transporte, las telecomunicaciones y computadoras, los seguros, los servicios profesionales y la publicidad. De especial interés eran los servicios financieros, incluyendo los bancarios y de casas de bolsa. También se propuso lograr mayor protección para sus derechos de propiedad intelectual.

La negociación y estructura del ALCCEU

La negociación del ALCCEU se inició en mayo de 1986 y concluyó en diciembre de 1987. En el área de acceso a los mercados y los controles en la frontera, el acuerdo estableció el principio básico del trato nacional a los productos de cada país y previó eliminar todos los aranceles

al comercio bilateral en el término de diez años; también estableció la prohibición de: *a)* cuotas a las importaciones; *b)* controles a la exportación; *c)* precios duales para las exportaciones e impuestos a la exportación.[37] Si hubiera déficit de producción, los controles a la exportación podrían reimponerse para asignar la oferta disponible entre los dos países sobre la base de los patrones de consumo establecidos durante los últimos tres años.[38]

Si bien el acuerdo reconoció el derecho de cada país a establecer sus propios estándares o normas técnicas, también instauró el compromiso de promover la armonía de los mismos por medio de comités del sector privado y aceptó reconocer los laboratorios, organismos de certificación e instalaciones de prueba de ambos países.

El tratado amplió los beneficios que cada país recibía del código del GATT sobre compras gubernamentales, que establece reglas de acceso para los extranjeros a una lista específica de agencias gubernamentales en cada país signatario y les abre las compras mayores a 171 000 dólares estadounidenses de esas agencias. El ALCCEU redujo el umbral de compras a 25 000 dólares estadounidenses y estableció mayor transparencia en los procesos de licitación. De acuerdo con ambos gobiernos estas nuevas reglas darían más oportunidades a gran número de productores medianos y pequeños en una amplia variedad de productos y sectores (en este rubro también incluyó disposiciones específicas).

En cuanto a la agricultura, se acordó eliminar todos los aranceles en un periodo de diez años, prohibir los subsidios a la exportación en el comercio bilateral, y tener en cuenta los intereses del otro país al ofrecer subsidios para las exportaciones que se dirigieran a terceros mercados.

En el sector energético se liberó el comercio de productos petroleros, gas natural, electricidad, carbón y uranio; además se le garantizó

[37] Mediante estas disposiciones se prohibía, por ejemplo, la reimposición de restricciones de Estados Unidos al uranio no procesado de Canadá y se eliminaban los requisitos canadienses respecto a que el uranio tenía que procesarse antes de ser exportado.

[38] Estas disposiciones eran importantes en el sector energético, donde Canadá había restringido en el pasado las exportaciones y establecido precios más altos para las exportaciones que para el consumo interno.

a Estados Unidos el acceso a las reservas energéticas provenientes de Canadá a precios iguales que los canadienses en circunstancias comerciales similares.

Para el sector servicios se acordó otorgar un tratamiento nacional y el derecho de establecimiento a los proveedores de una lista de alrededor de 150. El requisito del trato nacional no se aplicaba, sin embargo, a las provisiones discriminatorias existentes en los diferentes tipos de servicios, con lo cual puede decirse que la mayoría de los beneficios serían a futuro. Con excepción de los servicios de los doctores en medicina, los abogados, las telecomunicaciones básicas, el transporte, y los servicios gubernamentales, el ALCCEU cubre virtualmente todos los servicios de negocios.[39]

[39] Los logros en liberación para los servicios financieros no resultaron tan amplios como los que se alcanzaron en otros rubros, ya que el ALCCEU se vio forzado a acomodar sustanciales diferencias en los sistemas de regulación de los dos países y en el ritmo de desregulación del sector financiero que se estaba intentando en ambos países en ese momento. Estados Unidos, por ejemplo, de acuerdo con su legislación Glass-Steagall mantenía una separación estricta en las actividades de la banca comercial, la de inversión y las de casas de bolsa. Al mismo tiempo, aunque otorgaba una medida muy significativa de trato nacional a las instituciones financieras extranjeras, mantenía prohibiciones estrictas a la banca universal e interestatal de acuerdo con su legislación MacFadden. Canadá restringía estrictamente entonces la participación extranjera en la banca comercial y en las empresas afianzadoras. Por ejemplo, en la banca comercial denominada del Plan I, la propiedad debía estar repartida muy ampliamente; no se permitía que un solo individuo (nacional o extranjero) tuviera un control de intereses superior a 10% y no más de 25% acumulativo para los extranjeros. A las compañías subsidiarias de aseguradoras estadounidenses se les imponían restricciones a sus políticas de inversión y a su habilidad de diversificarse a otros servicios financieros, limitantes que no se imponían a las empresas canadienses; igualmente, las subsidiarias canadienses de los bancos de inversión estadounidenses no podían cotizar en la bolsa de la provincia de Ontario y emitir bonos. Como resultado de las negociaciones del ALCCEU se eliminó la discriminación para las subsidiarias estadounidenses de los bancos comerciales y de inversión y se permitió la diversificación a otros servicios financieros a las subsidiarias de compañías aseguradoras. Las subsidiarias de la banca comercial estadounidense no tendrían que cumplir con la regla 10/25% y tendrían la libertad de adquirir 100% de la propiedad de las compañías afianzadoras canadienses. Las subsidiarias canadienses de los bancos de inversión estadounidenses podrían cotizar en la bolsa de las provincias de Québec y Ontario y emitir bonos. A cambio de las concesiones anteriores, Estados Unidos llevó también a cabo algunas importantes concesiones.

Los dos países hicieron importantes concesiones en inversión. En primer lugar, se comprometieron a otorgar trato nacional a las empresas del otro una vez establecidas en cada uno de ellos, así como a no imponer un mínimo de participación de los nacionales en la propiedad de las empresas ni a exigir la venta de éstas por razones de nacionalidad. Igualmente se comprometieron a no imponer restricciones al establecimiento de nuevas empresas (*screening*).

Canadá, sin embargo, se reservó el derecho de limitar o restringir la adquisición directa de empresas, pero el umbral para supervisar la adquisición directa de las empresas existentes aumentó a 150 millones de dólares para 1992. A las adquisiciones indirectas también se les aumentó el umbral de supervisión de 100 millones en 1989 a 500 millones en 1991; a partir de este último año las adquisiciones indirectas ya no podrían limitarse.

Ambas naciones igualmente acordaron no imponer requisitos de desempeño a los inversionistas del otro país que pudieran distorsionar el comercio, específicamente requisitos de exportar porciones mínimas de producción, de sustituir bienes o servicios importados por bienes o servicios nacionales, o de cumplir con reglas de contenido nacional. Se comprometieron a no imponer requisitos de desempeño a los inversionistas de terceros países si éstos distorsionaban significativamente el comercio bilateral. Los dos países, sin embargo, mantenían su derecho a imponer a los inversionistas extranjeros compromisos relacionados con mandatos de productos, investigación y desarrollo, y transferencia de tecnología.

El ALCCEU contenía salvaguardas para los inversionistas en expropiaciones, transferencia de utilidades, remesas, derechos de autor, dividendos e intereses. También excluyó algunos sectores de interés estratégico para ambos países: para Estados Unidos, las industrias de energía atómica y de comunicaciones, y para Canadá, las de comunicaciones, petróleo, gas y uranio.

Se eximió a las industrias culturales de las provisiones de no discriminación relativas a servicios, políticas de inversión y de subsidios, a

---

La más relevante fue el compromiso de dar a los bancos canadienses el mismo trato que a los nacionales en el caso de que en el futuro se derogaran las legislaciones Glass-Steagall y MacFadden. Véase Winham, *op. cit.*; Schott y Smith, 1988.

la publicación, venta, distribución y exhibición de libros, revistas y periódico, películas, videos y discos, y radio, televisión y trasmisión por cable. En la medida de lo posible se eliminaron los aranceles para esos productos, pero Canadá quedó en libertad de imponer cualesquiera otras acciones que permitieran la viabilidad de sus industrias internas. Canadá se comprometía, sin embargo, a proteger los derechos de autor de los dueños de los programas retransmitidos en el país. Finalmente, el ALCCEU estableció nuevas formas de tratar la resolución de disputas comerciales.[40]

La integración económica entre México y Estados Unidos

Las relaciones entre México y Estados Unidos, igual que con Canadá, se han caracterizado por una progresiva integración de las actividades económicas: gran inversión privada estadounidense, primero en las industrias primarias (minería y petróleo), luego en la industria manufacturera, y la interacción comercial que ha convertido a México en el segundo socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá.

Sin embargo el proceso de integración entre México y Estados Unidos ha seguido un camino muy diferente, a partir de que ambos países surgieron a la vida independiente y hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial las relaciones fueron tensas y conflictivas, particularmente desde la invasión en 1847 en la que México perdió más de la mitad de su territorio y más tarde por los intentos de los gobiernos posrevolucionarios de recuperar el control sobre los recursos naturales del país de manos de los inversionistas extranjeros, entre quienes predominaban los estadounidenses.[41]

[40] En la sección sobre las negociaciones del TLCAN haremos referencia a elementos importantes de las negociaciones en el ALCCEU sobre estos temas.

[41] Cabe reconocer que durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz (1876-1879) y en el interregno de Manuel González (1880-1884), México y Estados Unidos hicieron importantes avances en la cooperación económica. Como parte de la política de apertura económica y modernización material, el comercio de México con EU creció dramáticamente, de tal manera que el mercado estadounidense pasó

Este periodo de tensión y conflictos llegó a su cúspide en marzo de 1938, cuando el gobierno mexicano nacionalizó las propiedades de las corporaciones petroleras de Estados Unidos y Gran Bretaña.[42] La disputa laboral que finalmente condujo a la expropiación ocurrió en 1936, cuando las relaciones entre México y Estados Unidos ya estaban tensas debido a un programa de reforma agraria que había implantado el gobierno mexicano y a diversas controversias sobre deudas y demandas.

Desde marzo de 1938 hasta la primavera de 1940 el gobierno estadounidense trató de presionar al de México para que modificara su política, pero sin éxito. Finalmente, la amenaza de una guerra y el interés de los funcionarios de Estados Unidos en que nuestro país lo apoyara en sus planes continentales de defensa ante un posible ataque de Alemania y Japón condujeron a un arreglo en noviembre de 1941.[43]

Como parte de estos procesos de cooperación económica y militar, el clima de las relaciones entre México y Estados Unidos cambió durante la Segunda Guerra Mundial. Este cambio ocurrió con la llegada del gobierno de Ávila Camacho, en 1940, cuyas preferencias políticas eran claramente diferentes de las de Cárdenas. Durante la presidencia de Ávila Camacho (1940-1946) el gobierno de México decidió abandonar el proyecto cardenista y emprender un programa acelerado de industrialización con base en la sustitución de importaciones.

---

de ser el destino y origen de menos de una tercera parte del total de exportaciones e importaciones a principios de los años 1870 a más de 50% en la década siguiente. Este crecimiento, junto con los impactos internacionales que tuvo la depresión económica internacional que se había iniciado en el año de 1873 y que culminó en 1896, llevó a los ejecutivos de los dos países a negociar un tratado de reciprocidad comercial que diera acceso seguro y estable a los productos de ambas partes en sus respectivos mercados. El tratado fue negociado y firmado por los dos gobiernos en el año de 1883, pero a final de cuentas no lo ratificó el Congreso estadounidense. Para un análisis detallado y bien documentado de los factores de política interna que explican el rechazo del Congreso estadounidense del tratado de reciprocidad, véase Arriaga, 1996.

[42] Para una de las mejores interpretaciones de este conflicto y de sus resultados, véase Meyer, 1972.

[43] *Idem*.

Con este proyecto, aunque las relaciones entre ambos países ya no fueron conflictivas, sí fueron distantes dada la elección que ambos países hicieron de políticas industriales y comerciales divergentes.

Estados Unidos salió de la guerra como poder hegemónico indiscutible. Buscó el liderazgo económico y de seguridad, y propuso no repetir los errores del periodo entre las dos guerras mundiales mediante la creación de un nuevo orden económico mundial basado en el libre comercio. Pero México rechazó el nuevo orden mundial, ya que consideró que el desarrollo de su industria sería la llave para la modernización, teniendo como base su mercado interno para llegar a esa meta.

Con excepción de un breve acuerdo bilateral en 1942, dentro del Programa de Acuerdos Comerciales Recíprocos que fue cancelado en 1951,[44] México se mantuvo alejado de los acontecimientos que llevaron al comercio multilateral y al sistema de pagos de posguerra, y no ingresó al GATT.[45]

Aunque esa actitud presagiaba conflictos en el ámbito comercial, no se materializaron hasta finales de la década de 1970 por tres factores principales; entre 1950 y 1960 ambos países tuvieron un crecimiento considerable y el peso del sector comercial no fue muy importante dentro de la evolución de las dos economías. Después de 1951 se condujeron las relaciones comerciales sobre la base de un acuerdo tácito mediante el cual cada país otorgó al otro el "trato de nación más favorecida".[46] Como resultado, el comercio prosperó y cualquier disputa comercial se manejó sobre bases *ad hoc*.[47]

[44] Obviamente los argumentos sobre el alejamiento diplomático de esos países no se aplican al fenómeno de la mano de obra: México y Estados Unidos firmaron un convenio de braceros como parte de los arreglos globales de 1942. El convenio de braceros, aunque fue firmado con la intención de que durara hasta la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se mantuvo en vigor hasta 1954, cuando fue abrogado unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos.

[45] El GATT se consideró una organización que no tomaba en cuenta los intereses de los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por industrializarse. Véase Blanca Torres, 1978.

[46] Este acuerdo tácito se empezó a implantar a partir de 1951, cuando a petición de México se canceló el acuerdo de comercio bilateral firmado en 1942.

[47] Es probablemente la existencia de este acuerdo tácito lo que explica por qué en la literatura mexicana donde se analizan las relaciones entre México y Estados

A pesar de que la política de sustitución de importaciones se volvió sumamente proteccionista después de 1951, una de sus consecuencias principales fue el trastocamiento de la composición de las importaciones mexicanas, que pasaron de una en la que el país dependía de las importaciones de bienes de consumo final a otra en que se acrecentó la dependencia respecto de las importaciones de productos intermedios y de capital, y a pesar de las quejas del gobierno estadounidense, el sistema restrictivo de importaciones de México terminó por favorecer a Estados Unidos.[48] Las importaciones limitadas por la negación de licencias eran en su mayoría productos de consumo final, y las que se permitieron para facilitar el proceso de industrialización fueron las de

---

Unidos desde una perspectiva internacional, los años cincuenta y sesenta se conocen como la época de la "relación especial". Véase por ejemplo, Pellicer, 1974, p. 318. No hay duda alguna de que durante este periodo el comercio entre México y Estados Unidos creció y hubo entre ellos relativamente pocos conflictos. Empero, cabe notar que el principal efecto negativo de la exclusión voluntaria de México de las diversas negociaciones del GATT sobre la reducción de tarifas le acarreaba perder la oportunidad de incrementar su comercio en productos de su interés especial y de beneficiarse más del impresionante crecimiento del comercio internacional que vino como el resultado de las negociaciones del GATT, especialmente después de la Ronda Kennedy. A pesar de que no hay cálculos de los beneficios que hubiera obtenido México si hubiera ingresado al GATT durante ese periodo, hay algunos para el caso de la Ronda Tokio. En su análisis, Fernando de Mateo demuestra que México perdió 2 500 millones de dólares en concesiones directas que había negociado con otros durante las negociaciones arancelarias en la Ronda Tokio, y también perdió importantes beneficios indirectos cuando se rehusó a ingresar al organismo en marzo de 1980. (Véase De Mateo 1980, pp. 111-117.) De manera similar, a pesar de que existían pocas disputas comerciales, durante este periodo la falta de un sistema de reglas y de mecanismos institucionales a los cuales ambos países pudieran recurrir para resolver sus diferencias significó que sus desacuerdos comerciales se resolvieran dentro de una base *ad hoc*, es decir, de acuerdo con la destreza diplomática y el poder relativo de cada uno. No debería sorprender que la mayoría de los casos se decidieran en contra de los intereses mexicanos. En un estudio de las cuestiones, los actores, los procesos de regateo y los resultados de los conflictos a nivel presidencial entre México y Estados Unidos desde 1920 hasta 1975, Donald Wyman encontró que en seis disputas comerciales importantes después de la Segunda Guerra Mundial, cinco favorecieron a Estados Unidos (1978, pp. 116-117).

[48] Esto puede notarse en los constantes superávit de Estados Unidos en el comercio con México antes de 1982 (Weintraub, 1990c, p. 84).

bienes intermedios y de capital. Estados Unidos se convirtió en el proveedor principal de estas últimas en virtud del predominio de las empresas trasnacionales estadounidenses entre los inversionistas extranjeros en México, que empezaron a ejercer control sobre el crecimiento del sector manufacturero mexicano a partir de los años cincuenta.

Aunque el crecimiento inicial de la industria manufacturera mexicana durante y después de la guerra se debió al trabajo de sus empresarios, a finales de la década de 1940 las compañías estadounidenses que exportaban al mercado mexicano comenzaron a establecer plantas en México para evadir las barreras del país y beneficiarse de su economía en proceso de expansión. A finales de la década de los cincuenta el llamado del gobierno mexicano a la inversión extranjera se tornó inequívoco, y a pesar de la ambigüedad en la bienvenida de México, la cantidad y la importancia estratégica de la inversión privada directa en nuestro país siguió creciendo En 1940 la inversión extranjera estadounidense en la industria manufacturera representaba 2.7% del total de las inversiones estadounidenses en México; en 1957 ascendió a 45.3% y en 1972 a 69.8 por ciento.[49]

La política de sustitución de importaciones, por otra parte, si bien tuvo éxitos iniciales importantes como crear un proceso acelerado de crecimiento económico[50] y propiciar el establecimiento de una estruc-

[49] Ojeda, 1976, cap. 3; Pellicer, *op. cit.*, pp. 75-104; May, 1973, p. 22; Newfarmer y Mueller, 1975.

[50] Desde la década de 1950 hasta principios de los años setenta (*Era del Desarrollo Estabilizador*) el gobierno mexicano, respaldado por el sector privado y los sindicatos, generó altos niveles de desarrollo con bajos porcentajes de inflación. Así, de 1940 a 1970 la economía mexicana creció a una tasa promedio de 6.8% y su población aumentó a 3.2%, lo que representa una ganancia promedio neta de 3.5% anual. Desafortunadamente la política proteccionista contra las importaciones extranjeras –que había hecho posible el crecimiento económico– produjo todo tipo de distorsiones. Los mercados protegidos permitieron que los precios de los productos industriales se elevaran por encima del promedio mundial en esos mismos productos y, en ciertos sectores, alentó ciertos aumentos salariales que sobrepasaban los incrementos en la productividad. Además, después de 1965, cuando el sector exportador más fuerte, la agricultura, menguó su producción exportable total, el flujo de divisas extranjeras para el financiamiento de las importaciones se redujo. La disminución de la producción se debió a dos causas; el proteccionismo, que exprimió al sector agrícola con precios excesivamente altos e insumos de baja calidad, y una política de fijación

tura industrial en México mostró límites claros muy pronto, y de hecho se agotó a principios de los años setenta o incluso antes.[51]

Cabe mencionar que la estrategia sustitutiva de importaciones se mantuvo vigente durante el decenio de los setenta y entre 1980 y 1982 en virtud de que los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) lograron obtener divisas extranjeras para solventar las crecientes importaciones que requería la industria para funcionar, provenientes de fuentes que no eran la exportación de productos manufacturados, es decir, básicamente del petróleo y de la deuda externa.[52] El colapso de estas dos fuentes, obli-

---

de precios para los productos agrícolas, los cuales con frecuencia eran erráticos e insuficientes. (Rubio y Gil Díaz, 1987; Mares, 1985.)

[51] Quizá la mejor manera de resumir los efectos que tuvo esta estrategia sobre la economía mexicana es observar las cifras relativas a las ganancias en productividad de los diversos rubros que comprende el sector industrial. Estas revelan que, durante el periodo 1974-1981, las ganancias en productividad fueron nulas o negativas en dieciséis de los treinta y cinco rubros industriales. En veintidós de estos mismos, las ganancias en productividad fueron inferiores en los años 1977-1981 que en los cuatro años anteriores. Si bien hay varios factores que explican los avances nulos o negativos en la productividad de muchas actividades industriales, no cabe la menor duda de que la poca exposición del sector industrial mexicano a la competencia internacional desempeñó un papel importante en ello. La política proteccionista se aplicó mediante un régimen de permisos de importación, que rara vez se otorgaban cuando el producto era fabricado internamente. De esta manera, el grado de protección que se brindaba a las empresas nacionales era absoluto. Las cifras sobre las ganancias en productividad pueden consultarse en Samaniego, 1985.

[52] Diversos economistas advirtieron sobre los costos del proteccionismo durante la campaña electoral de Echeverría, pero la política industrial se mantuvo debido a la abundancia de créditos mundiales que se originó por la crisis petrolera internacional. Asimismo, la política exterior de Echeverría buscó presionar a los países industrializados a negociar un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual proponía un acceso libre para las exportaciones de los países en desarrollo en los mercados de los países industrializados por razones de tipo político más que de tipo económico. El fracaso del NOEI significó el fracaso de esta política. Bajo la presidencia de López Portillo hubo un intento aparentemente más serio al inicio de su gobierno de abrir y mejorar la competitividad de la economía nacional y negociar el acceso para los productos mexicanos a los mercados de exportación. El ingreso al GATT sería uno de los principales vehículos para alcanzar dichos objetivos. El país participó en la Ronda Tokio y obtuvo considerables concesiones arancelarias de los otros partici-

gó al país a cambiar el modelo de desarrollo y acelerar un proceso de acercamiento con Estados Unidos a partir de 1983.

El gobierno de De la Madrid (1982-1988) tuvo que sortear la brusca caída de los precios del petróleo, una depresión de proporciones mundiales. México se vio agobiado por el peso de una deuda externa que no podía pagar, un sector manufacturero que no era competitivo, un sector público abotagado que absorbía gran parte del capital necesario para la inversión, y un sector empresarial que había perdido la confianza en la capacidad de México para recuperarse. Miles de millones de dólares de capital privado huyeron al exterior (principalmente a Estados Unidos), el valor del peso se precipitó, la inflación se disparó y el nivel de vida de la mayoría de los ciudadanos promedio de México se recortó a la mitad.

Ante esta situación De la Madrid se encontró con tres urgentes tareas económicas: hallar una solución a la deuda externa, estabilizar la economía, y poner en obra un cambio estructural que permitiera el crecimiento libre de la adicción a la deuda externa. El gobierno mexicano decidió ajustar la economía y continuar con el pago de la deuda, renegociando mejores términos. Hacia finales de 1982 el gobierno negoció un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, que convino otorgar nuevos préstamos bancarios tanto para 1983 como para 1984.[53]

Para 1985 las élites políticas llegaron a la conclusión de que se requerían un ajuste financiero y la reestructurción a fondo de la economía mexicana;

---

pantes. En 1979 México negoció un protocolo de acceso al GATT, pero, en marzo de 1980 el presidente López Portillo cambió de opinión. Las exportaciones petroleras, muy valoradas entre 1979 y 1981, se condicionaron a la compra de exportaciones no petroleras y a la inversión en la economía mexicana. En este sentido, López Portillo retomó la estrategia echeverrista de hacer que los actores internacionales pagaran un precio por las exportaciones mexicanas, pero esta vez con un recurso de negociación aparentemente más fuerte, es decir, el petróleo en lugar del NOEI. Una interpretación similar de las políticas de Echeverría y de López Portillo se encuentra en Mares, *op. cit*. Sobre el protocolo de 1979 para el acceso de México al GATT. Véase GATT, 1981, p. 238.

[53] México pudo llegar a un acuerdo con el FMI gracias a la rápida intervención de Estados Unidos, quien aportó el suficiente dinero para que el gobierno mexicano pudiera seguir negociando el acuerdo.

en julio de ese año un decreto presidencial introdujo profundas reformas comerciales, cuyo propósito fue racionalizar la política de importaciones, en un intento por estimular el ajuste económico del sector industrial e incrementar las exportaciones no petroleras.[54] El primer paso significativo fue la eliminación del requisito de permisos de importación para cerca de 2000 artículos del programa arancelario de México.

En una segunda etapa, en noviembre de 1985, México solicitó una vez más su ingreso al GATT, y fue aceptado en 1986 con la condición de que diera mayor apertura a su régimen comercial. Más aún, la adhesión al GATT dio nuevo impulso a las reformas comerciales que México ya había puesto en vigor, particularmente la eliminación de los permisos de importación, la reducción de los aranceles y la supresión gradual de los precios de referencia oficiales de importación. Por último, el Plan de Solidaridad Económica, que fue iniciado en diciembre de 1987 para controlar la inflación y propiciar el retorno a un rápido crecimiento de la producción, también incluyó reformas comerciales.[55]

A fines de la década de 1980 México se transformó en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo. De un régimen de

[54] El decreto presidencial del 25 de julio de 1985 se introdujo al hacerse evidente que si no se llevaban a cabo cambios fundamentales a las altas tasas de protección de la economía, el crecimiento económico sería imposible. A los formuladores de las políticas les inquietaba que la continuada protección estuviera frenando el desarrollo de las exportaciones no petroleras. Así, en 1985 el valor de las exportaciones manufactureras cayó 12% respecto a 1984, lo cual contrastaba de manera rotunda con el crecimiento alcanzado en 1983 y 1984, cuando dichas exportaciones aumentaron 51 y 24%, respectivamente (Zabludovsky, 1989, p. 17).

[55] A mediados de diciembre de 1987, cuando los precios al consumidor se elevaban a una tasa anual de 160%, las autoridades mexicanas aplicaron una especie de plan de choque, con un programa conocido como el Pacto para la Solidaridad Económica. La tasa de cambio se depreció 22% y más tarde fue congelada. De igual forma, los salarios y muchos precios fueron controlados y las políticas fiscales y crediticias también se hicieron más estrictas. Fue en este momento cuando el arancel máximo de importación se redujo de 40 a 20% y se eliminó la mayoría de los impuestos y permisos de importación. Como resultado de ello, el proceso inflacionario mostró una clara desaceleración de 1986 a 1990. La inflación calculada con base en el índice de precios al consumidor disminuyó de una tasa anual de 160% en 1987, a 43% en 1988, a menos de 20% en 1989, y en 1990 aumentó a 24%. Véase United States International Trade Commission (USITC), 1990, cap. 1.

importaciones extremadamente rígido en el que casi todos los artículos requerían de un permiso de importación otorgado según el arbitrio de los funcionarios de comercio exterior, y en ciertos productos negado, la economía mexicana se volvió hacia un régimen en el que sólo se aplicaban restricciones cuantitativas a sectores determinados de la economía: la agricultura, el petróleo y sus derivados, los vehículos automotores, los productos farmacéuticos, el calzado y los aparatos electrónicos.[56]

Cuadro 1
Reformas comerciales que realizó México entre 1985-1989
(porcentajes)

	1986 jun/dic	*1986 jun/dic*	*1987 jun/dic*	*1988 mayo*	*1989 marzo*[3]
Productos cubiertos por licencia de importación[1]	92.2/47.1	46.9/39.8	35.8/25.4	23.2	22.3
Productos cubiertos por precios oficiales[2]	18.7/25.4	19.6/18.7	13.4/0.6	0.0	0.0
Tarifa máxima	100.0/100.0	45.5/45.5	40.0/20.0	20.0	20.0
Tasa promedio de tarifa	23.5/28.5	24.0/24.5	22.7/11.8	11.0	12.6

[1] En lo referente al rendimiento comerciable.
[2] Tarifa promedio balanceada por el comercio.
[3] Cifras preliminares.
Fuentes: Secofi, USITC *Publication*, núm. 2275.

[56] Asimismo, los impuestos de importación se redujeron del rango de 0-100% que tenían al inicio del proceso, a un rango de 0-20%, a diciembre de 1987 (*idem*).

Se observó una tendencia similar en la eliminación de los precios oficiales, que a menudo se utilizaban como un recurso de protección al fijarlos varias veces por encima de sus contrapartes internacionales y después emplearlos como referencia para determinar los impuestos *ad valorem* para las importaciones. Por último, los aranceles de importación alcanzaron niveles razonablemente bajos, al reducirlos del rango de 0 a 100%, que tenían al principio del proceso, a un rango de 0 a 20%, a partir de diciembre de 1987. En el cuadro 1 se presenta un resumen de estas reformas.

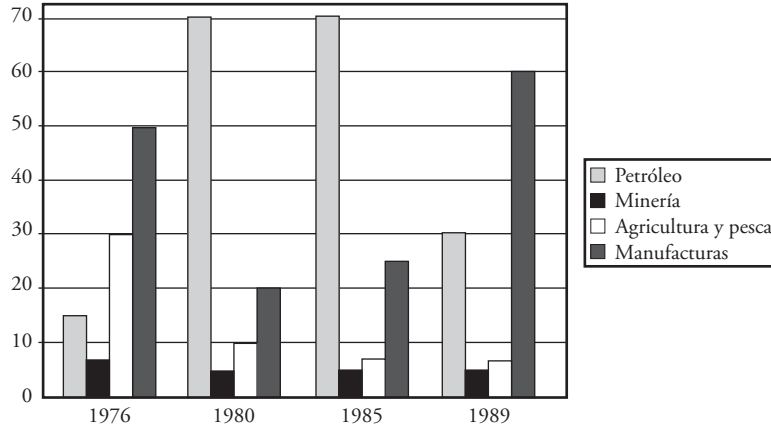
En el mismo periodo México adoptó otras medidas de apertura a la inversión extranjera, transferencia de tecnología y derechos de propiedad intelectual. En mayo de 1989 el gobierno mexicano aplicó profundas reformas a su reglamento sobre inversión extranjera, las cuales ampliaron la gama de actividades económicas en que se permitió la propiedad total a empresas extranjeras. De esta manera se autorizó hasta 100% de inversión extranjera en ciertas actividades no clasificadas que representan 72.5% de las 754 actividades económicas que comprende la economía mexicana. Entre esas industrias figuraban la del vidrio, el cemento, el hierro, el acero y la celulosa, en las cuales anteriormente las restricciones administrativas prohibían la participación extranjera mayoritaria. De las 207 actividades clasificadas restantes, 40 fueron abiertas a 100% de inversión extranjera bajo previa autorización.

Las consecuencias de estas nuevas regulaciones en diversas áreas fueron especialmente relevantes. En el sector de telecomunicaciones, donde se prohibía la participación de la IED, se permitió hasta 49% de participación de la inversión extranjera en el capital. También la legislación en derechos de propiedad intelectual e industrial fue objeto de modificaciones significativas. Por ejemplo, en 1991 México aprobó una nueva ley con la que se reforzó la protección de las patentes de procesos y productos y se hizo más eficiente la salvaguardia de las marcas y los secretos comerciales.

Con las reformas se estableció un nuevo modelo de desarrollo. Al respecto, en un informe el Banco Nacional de México (Banamex) afirmaba que "Estos últimos años de ajuste, recesión e inestabilidad han significado una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, en el

que se fomentan las exportaciones".[57] Las exportaciones eran productos no petroleros, en particular manufacturas. Y, sin duda, el fomento a este tipo de exportaciones se logró con creces.[58]

Gráfica 1
Distribución de mercancías en las exportaciones mexicanas entre 1985 y 1989



Fuente: Adaptado de Sidney Weintraub, *Mexican Trade Policy and the North American Community,* 1988, p. 13.

[57] Banamex, 1988, p. 307.

[58] La apertura de la economía, medida por la relación del comercio (suma de importaciones y exportaciones) en bienes y servicios con el PIB, se incrementó de 33 a 38%, en 1989. La composición del comercio de mercancías cambió dramáticamente durante ese periodo. En 1985, 62.4% del total de exportaciones comprendía productos mineros y no manufacturados, de los cuales el más importante era el petróleo crudo. A partir de 1986 esta proporción empezó a cambiar hasta llegar en 1993 a 19.6%, en que el petróleo representó 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas crecieron año tras año de 1986 a 1993; este crecimiento fue incluso más alto para cada año que el del PIB de manufacturas internas; así, la exportación de manufacturas se convirtió en el motor del crecimiento interno. La evolución de tales exportaciones también señaló la tendencia hacia una producción más compleja en términos del proceso de diseño, producción y comercialización.

En la gráfica 1 se observan el descuido relativo que sufrieron las manufacturas durante el auge de las exportaciones petroleras de 1980, y el incremento de las exportaciones manufactureras en 1989, cuando las de petróleo disminuyeron notablemente. El incremento de las exportaciones manufactureras en esos años fue importante tanto en términos absolutos como relativos. La participación de las manufacturas en el total de las exportaciones mexicanas se incrementó de 20% en 1980, a 60% en 1989.

En los datos sobre las exportaciones que presenta la gráfica 1 se destacan dos hechos: la caída grave de las exportaciones petroleras en el periodo de 1985 a 1989, y el papel fundamental que desempeñaron las manufacturas para recuperar el crecimiento, situaciones que contenían dos importantes lecciones: era evidente que los ingresos por exportación de productos primarios, incluyendo el petróleo, eran inestables; se debía aprender que el pesimismo relativo a las exportaciones, que antes era la base de la política de desarrollo de México, no tenía fundamento.

En cuanto el gobierno mexicano empezó a adoptar las medidas adecuadas para promover las exportaciones, los productores y los exportadores respondieron conforme a los pronósticos de la teoría económica. La última lección que estas tendencias ofrecían es que si México quería tener un crecimiento económico estable en el futuro, sin las altas y bajas que resultaban de una dependencia excesiva de un solo producto primario, no le quedaba otra alternativa que fortalecer la posición de las exportaciones de manufacturas. El papel de Estados Unidos se volvió crucial para el futuro comercial de México. Como lo muestra el cuadro 2, en los años ochenta Estados Unidos recibió más de 60% del total de las exportaciones mexicanas.

El acceso a otros mercados fue también importante. Las prioridades para los fabricantes mexicanos habían cambiado. Ahora las exportaciones, más que el mercado interno, constituirían el motor para el crecimiento. Y el mercado estadounidense, el único factible para un plazo de corto a mediano se convirtió en el foco principal de atención.[59]

[59] Weintraub, 1991, pp. 145-165.

Cuadro 2
Distribución geográfica del comercio de mercancías de México
(porcentajes)

	1983		*1985*		*1987*	
Socio comercial	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Exportaciones*	*Importaciones*
Estados Unidos	58.2	63.8	61.2	67.9	64.7	64.6
CE*	10.2	13.9	10.3	13.2	13.2	16.2
Japón	6.9	4.4	7.9	5.6	5.6	6.5
América Latina	7.8	3.7	5.8	4.8	4.8	2.9
Canadá	1.9	2.4	1.7	1.6	1.6	2.7
Otros	15	12.2	14.2	7	7	7

* Incluye Grecia, España y Portugal, sólo para 1987.

Nota: Las cifras pueden no dar una suma exacta debido al redondeo.

Fuente: Adaptado de Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience*, 1990c., cuadros 4.1 y 4.2.

Los patrones de comercio e inversión entre México y Estados Unidos en el periodo de la segunda posguerra

En la primera parte de esta sección señalamos que, después de la Segunda Guerra Mundial, México y Estados Unidos eligieron dos políticas comerciales divergentes que se explican como producto de sus niveles de desarrollo y su visión del papel que desempeñaban en la comunidad internacional. Mencionamos que el potencial de conflictos comerciales que estos dos mundos significaban, sin embargo, disminuyó porque la sustitución de importaciones que implantó el gobierno mexicano acabó beneficiando a Estados Unidos. El patrón comercial que fomentó el gobierno mexicano dio como resultado ventajas para el comercio intraindustrial, que a final de cuentas resultó

en beneficio de las empresas trasnacionales ubicadas en su territorio debido al predominio de éstas entre los inversionistas extranjeros en México.[60] Este patrón de comercio entre las industrias se reforzó aún más al introducir el gobierno de Estados Unidos un programa de producción compartida con el exterior bajo las fracciones de su tarifa arancelaria 806.30 y 807.00 en 1961 y el correspondiente programa de maquiladoras que estableció el gobierno mexicano para aprovechar esas fracciones estadounidenses, de las que hablaremos a continuación.

Las fracciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria de Estados Unidos y el programa de las maquiladoras

Dos analistas estadounidenses del sistema de producción compartida tipo maquiladora expusieron las razones de su surgimiento al inicio de los años sesenta:

> En muchas de las industrias en las cuales la penetración de importaciones se ha manifestado de manera más pronunciada y en donde las presiones políticas en pro del proteccionismo son más fuertes, como las del vestido, los productos electrónicos y la automotriz, han modificado sus operacio-

[60] Aunque el crecimiento inicial de la industria durante y después de la guerra fue trabajo de empresarios mexicanos, a mediados de la década de 1940 las empresas estadounidenses comenzaron a establecer plantas de ensamblado y procesamiento final para evadir las barreras mexicanas y beneficiarse de su economía en proceso de expansión. A finales de los años cincuenta el llamado del gobierno mexicano a la inversión extranjera se tornó inequívoco, y a pesar de la ambigüedad en la bienvenida de México, la cantidad y la importancia estratégica de la inversión privada directa siguió creciendo. En 1938 el capital estadounidense representaba 61.6% del total de la inversión extranjera directa (de Estados Unidos y de otros países) en México; dos décadas más tarde era de 74.4% y en 1972 había crecido hasta casi 80.7%. Más importante aún, la inversión estadounidense después de la guerra estaba (y está) localizada en la manufactura, que es el sector más dinámico de la economía. En 1940 la manufactura tan sólo representaba 2.7% del total de las inversiones estadounidenses en México, y en 1957, 45.3%; en 1972 fue de 69.8%. Véase Ojeda, *op. cit.*, cap. 3; Pellicer, *op. cit.*, pp. 75-104; May, *op. cit.*, p. 22; Newfarmer y Mueller, *op. cit.*

nes para utilizar el ensamblado en el extranjero como una parte integral de su estrategia para sobrevivir.[61]

México estableció y posteriormente aumentó los incentivos para que las empresas extranjeras, principalmente las estadounidenses, se ubicaran en el país.[62] Los beneficios del Programa de Maquiladoras incluyeron la habilidad de importar componentes libres de arancel sobre la base de que posteriormente éstos serían reexportados tras haber agregado el valor mexicano; el permiso de importar maquinaria, equipo, refacciones y herramientas todos libres de impuestos; la exención general de la regla mexicana de únicamente permitir 49% de capital extranjero en las empresas; las visas de negocios con pocas limitaciones para los gerentes de las plantas extranjeras; y ciertas reglas más flexibles para la utilización y adquisición de predios.[63]

El crecimiento de las maquiladoras tuvo que ver en una primera etapa principalmente con la cercanía geográfica, el ahorro en costos de transporte y la diferencia salarial que imperaba entre los dos países. En el decenio de 1980, no obstante, a los atractivos anteriores se unió la devaluación del peso, estímulo importante para el crecimiento de las maquiladoras. A partir de 1983 esta devaluación redujo el costo en dólares de la mano de obra mexicana. Un analista mexicano calculó que los salarios estadounidenses por el mismo trabajo eran superiores 4.7 veces los de los trabajadores de las maquiladoras en 1975, 5.6 veces en 1980 y 14 veces en 1983.[64] El tipo de cambio convirtió a México en uno de los lugares más baratos del mundo para que una corporación estadounidense contratara mano de obra extranjera.

[61] Grunwald y Flamm, 1984, p. 8.

[62] México estableció a mediados de los años sesenta el denominado Programa de Desarrollo Fronterizo, el cual incluyó al programa de la industria maquiladora para propiciar el desarrollo de la zona fronteriza, y en particular para proveer empleos al gran número de mexicanos que vieron frustrados sus intentos de participar dentro del Programa Bracero que fue cancelado por el gobierno estadounidense en 1964 (Tamayo y Fernández, 1983).

[63] El documento de política básica que reguló las maquiladoras al final de los años ochenta fue el Decreto para el desarrollo y operación de la industria de la maquila para exportación, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1989.

[64] Sergio Rivas, 1985.

Por otra parte, aunque las plantas maquiladoras empezaron a ser objeto de críticas en nuestro país por lo que se consideraba era su defecto principal, la poca integración con el resto de la industria mexicana, una nueva tendencia empezó a mostrarse y provocó su revaloración: la bifurcación de la industria de la maquila en dos tipos distintivos de procesos de producción.

Las primeras maquiladoras, que podemos denominar tradicionales, se caracterizaban por realizar operaciones con mano de obra intensiva y combinar los salarios mínimos con el trabajo a destajo, y emplear mujeres. Esta situación tendía a prevalecer en la producción de prendas de vestir, el ensamblado básico de semiconductores, y otros tipos de manufactura ligera. En la década de los años ochenta el programa empezó a propiciar un segundo tipo más complejo de producción en la industria automotriz y electrónica.

Esta "segunda ola" de plantas maquiladoras empezó a invertir fuertes cantidades en tecnología compleja y a emplear más hombres,[65] pasando de menos de 20% en 1970, a aproximadamente 35% en 1980; incluso en algunos sectores como el del equipo de transporte, los hombres representaban hasta 50% de la fuerza laboral.[66]

Estas maquiladoras "nuevas" eran significativas porque demostraban que se podía producir artículos de exportación muy elaborados y de gran calidad en las plantas mexicanas utilizando tecnologías avanzadas de producción. Las maquiladoras "viejas" generaban empleos y divisas, pero usaban pocos insumos de materiales locales y tenían efectos de expansión limitada sobre el resto de la estructura industrial del país; las "nuevas", en cambio, mostraban que podrían ayudar a que México alcanzara un nivel más alto de desarrollo al fomentar mayor transferencia de tecnología y ofrecer entrenamiento a una fuerza laboral calificada y bien preparada, lo que le permitiría integrarse a la economía global en una posición competitiva más ventajosa.

En otras palabras, todo indicaba que las plantas maquiladoras "nuevas" tenían mejor desempeño que las "viejas" en lo referente a la integración nacional. Las empresas automotrices y de computadoras,

[65] Carrillo, 1989, pp. 37-54.
[66] Shaiken, 1990, p. 12.

por ejemplo, impulsadas por las reglas de contenido local del gobierno mexicano, empezaron a desarrollar redes de proveedores más complejas y extensas, lo que las llevó a utilizar más insumos mexicanos –partes y materias primas– en su producción.

Por ejemplo, en el estudio que realizó a finales de los años ochenta de una importante empresa manufacturera de computadoras personales (supuestamente IBM), Shaiken encontró que 30% del valor de las partes utilizadas en el proceso de producción había sido abastecido en México;[67] otro estudio calculaba el contenido doméstico de las principales exportaciones de computadoras de México en cerca de 10%, aunque en dos empresas de computadoras los niveles de integración doméstica fluctuaban entre 38 y 76 por ciento.[68]

En general, los insumos mexicanos tendían a usarse en donde se habían establecido las industrias proveedoras; más en Guadalajara y Monterrey, que en la frontera.[69] Desde que se adoptó el programa de la industria maquiladora en la frontera en 1965, todos los gobiernos mexicanos fomentaron la producción en la maquiladora, y los gobiernos de De la Madrid y Salinas no fueron la excepción. La razón era obvia: el empleo y las divisas eran vitales (véase el cuadro 3).

Las relaciones diplomáticas México-Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980

El comercio entre México-Estados Unidos se llevó a cabo sin el beneficio de ningún acuerdo comercial formal hasta el decenio de 1980. El acuerdo tácito que implicó la extensión del trato de NMF a los productos de ambos países y a otros programas comerciales unilaterales como el de producción compartida bajo las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 de Estados Unidos y el programa de maquiladoras permitieron que el comercio bilateral se desarrollara y creciera.

[67] *Ibid.*, p. 112.
[68] Unger, 1990, pp. 1112 y 1113.
[69] Wilson, 1990, pp. 1183-1219.

Como ya se mencionó, la diferencia subyacente entre las dos políticas comerciales era una fuente potencial de conflictos, y finalmente estalló en las postrimerías de los años 1970.

Cuadro 3
Número, empleos y exportaciones de las plantas maquiladoras mexicanas entre 1965 y 1988

Año	*Número de plantas*	*Total de empleos*[1]	*Exportaciones netas*[2] *(millones de pesos)*
1965	12	3 000	3
1970	120	20 327	83
1975	454	67 213	332
1980	578	119 546	772
1981	605	130 973	976
1982	585	127 049	851
1983	600	150 867	818
1984	722	202 078	1 155
1985	789	217 544	1 268
1986	844	242 234	1 285
1987	1 432	325 000	1 577
1988	1 441	390 422	2 337

[1] El Programa de industrialización de la frontera comenzó en 1965.

[2] Las cifras reflejan el valor agregado en México.

Fuentes: Datos sobre las exportaciones Banco de México, *Indicadores Económicos*. Otros datos: *1984-1986, El Mercado de Valores*, 27 de octubre, 1986, p. 1010; 1980-1984; INEGI, *Boletín Mensual de Información Económica*, varios tomos, 1965-1979; *Comercio Exterior* 33, núm. 1, enero de 1983, p. 148; y los informes para la prensa de la Comisión Nacional sobre la Inversión Extranjera, de México, sobre las actividades de 1987.

El régimen comercial internacional durante los setenta

Cuando decimos que las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial se llevaron a cabo sobre la base de un acuerdo tácito entre ambos países para otorgarle trato de NMF a los productos de cada uno, nos referimos a que este acuerdo tácito era la expresión de ciertas reglas verbales y de valores entendidos que eran parte integral del sistema comercial global en cuya creación EU había desempeñado un papel central. Estados Unidos había salido de la guerra como el líder absoluto del mundo no comunista. Sus percepciones sobre cómo se debía organizar el mundo para el comercio internacional inevitablemente reflejaron sus intereses nacionales.

El GATT fue producto de las propuestas estadounidenses e incorporó modificaciones sustanciales sugeridas por otros países bajo el entendido de que la mayoría de los países admitieran sus principios generales.

A partir de que el GATT se negoció en 1948 esos principios llegaron a representar las normas del régimen comercial internacional. En vista de que los principales países industrializados y muchos en vías de desarrollo eran miembros del organismo, la influencia de sus normas repercutió en casi todo el comercio fuera de la zona comunista. Aunque México se negó resueltamente a ingresar en él sus relaciones comerciales con Estados Unidos y otros países quedaron igualmente afectadas por el régimen del GATT.

Las normas del Acuerdo de Aranceles se expresaron conforme a dos principios: *1)* la reducción gradual de los aranceles sobre productos industriales y la eliminación de las licencias de importación y las restricciones cuantitativas a dichos productos, y *2)* que las políticas referentes a las importaciones y las exportaciones se administraran con base en un patrón no discriminatorio.[70]

Desde un principio ambas disposiciones se violaron de muchas maneras. Entre estas excepciones se encontraba un régimen especial aplicado a los productos agrícolas –originalmente debido a la insistencia de Estados Unidos, pero más tarde con el pleno apoyo de los

[70] GATT, artículo 1.

europeos–.[71] Además se le proporcionaba a los países con dificultades con su balanza de pagos una casi total libertad en la formulación de sus políticas de restricciones sobre las importaciones y las exportaciones. Al mismo tiempo, las uniones aduaneras y los acuerdos de libre comercio se aceptaron como excepciones bajo el GATT.[72]

También hubo excepciones que jamás se reconocieron en este acuerdo y que alcanzaron una importancia considerable. El comercio internacional del petróleo, por ejemplo, siempre se llevó a cabo sin referencia a las reglas del GATT. En el comercio entre los miembros del GATT y los países socialistas no se llevó a cabo ningún intento serio de aplicar las normas de no discriminación. Además, muchos países evadieron el GATT al negociar los llamados acuerdos de exportación voluntaria, según los cuales los exportadores asumían la responsabilidad de limitar sus exportaciones bajo la amenaza de una acción más restrictiva de los países importadores.

Una de las áreas más importantes que quedaron exentas de los principios generales del acuerdo fueron las políticas comerciales de los países en vías de desarrollo en lo referente a sus importaciones, no sólo las provenientes de los países industrializados avanzados, también de las que provenían de otros países en vías de desarrollo. Esta excepción se apoyó, en parte, en razones de balanza de pagos y como una forma de "favorecer" el desarrollo económico, y se justificó tanto mediante una referencia específica a las disposiciones del GATT como a base de un consenso, que se gestó en el periodo de posguerra, de que los países en vías de desarrollo no tenían que adecuarse a las reglas básicas del GATT. Por consiguiente, las relaciones entre los países avanzados y en desarrollo se fundamentaron en un acuerdo implícito según el cual estos últimos tendrían el derecho a disfrutar de los beneficios incidentales que resultaran de las negociaciones de reducción arancelaria entre los países industrializados. No se exigiría ninguna obligación de reciprocidad de los países en vías de desarrollo en lo referente a su comportamiento hacia los países avanzados o entre ellos. Sin embargo, los países en desarrollo tendrían que dejar el manejo

[71] *Ibid.,* artículos 11 y 16.
[72] *Ibid.,* artículos 12 y 24.

del GATT en manos de los industrializados avanzados y aceptar sus disposiciones.

En general estas reglas declaradas y de valores entendidos prevalecieron hasta principios de los setenta. Durante esa época los aranceles impuestos por Estados Unidos y Europa a las importaciones disminuyeron entre una tercera y una cuarta parte de sus niveles iniciales, mientras que los países europeos desmantelaban los complicados sistemas de licencias a las importaciones que habían impuesto después de la Segunda Guerra.

El tamaño y alcance de estas reducciones estaba determinado por los acuerdos entre los industrializados. Los países en vías de desarrollo –México incluido–, aunque tenían poco o ningún poder en la toma de decisiones, se beneficiaron con las reducciones resultado de las políticas de acatamiento del principio de la nación más favorecida implícito en las negociaciones auspiciadas por el GATT.

De hecho, los países industrializados avanzados fueron aún más lejos en su trato preferencial a las importaciones que provenían de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, en 1971 la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD, por sus siglas en inglés) logró convencer a los países avanzados de que otorgaran una gama de preferencias arancelarias a los productos manufacturados provenientes de los países en vías de desarrollo.[73] Aunque el programa resultante de preferencias, al que se denominó Sistema General de Preferencias (SGP), fue diseñado cuidadosamente y se limitó en su extensión y alcance para evitar daños a las industrias sensibles de los países avanzados, esas preferencias resultaron muy valiosas para muchos países en vías de desarrollo, incluyendo a México.[74]

Entre tanto, la Comunidad Económica Europea desarrolló una serie de acuerdos que otorgaban acceso libre de aranceles a productos de

[73] Murray, 1977, especialmente pp. 5-7.

[74] La promulgación de Estados Unidos de su Sistema Generalizado de Preferencias en 1976 resultó ser benéfica para México, y las exportaciones mexicanas rápidamente se aprovecharon del acceso mejorado, convirtiéndose en uno de los beneficiarios principales del programa después de Taiwan, Corea y Brasil. Con todo, menos de 10% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se favoreció del programa de SGP a finales de los años 1980 (Bucay y Perez Motta, 1988, p. 76).

un grupo grande de países en vías de desarrollo en África, en el Caribe y en el Pacífico.[75]

A principios de los años setenta, sin embargo, comenzaron a aparecer indicios de una nueva política hacia los países en desarrollo. En 1979, bajo el auspicio del GATT, se concluyó un grupo ambicioso de negociaciones en Ginebra, la llamada Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales (MTN por sus siglas en inglés). Éstas llevaron a otra ronda de reducciones de aranceles de los países desarrollados, que se aplicarían a los productos exportados de todos los países miembros, incluyendo los de México.[76] Hubo otros resultados de las negociaciones que impusieron cambios importantes a las reglas declaradas y de valores entendidos que regulaban las relaciones entre los países industrializados y algunas naciones en vías de desarrollo.

En el decenio de 1970 algunos de los países situados dentro de la categoría de "en vías de desarrollo", los denominados NICS, habían alcanzado un nivel relativamente alto de industrialización: en varios de ellos los ingresos per cápita eran más altos que en algunos que tenían que adherirse a las obligaciones del GATT. En el transcurso de las negociaciones durante esa década fue obvio que los países avanzados, especialmente Estados Unidos, ya no estaban preparados para otorgar indefinidamente el trato no discriminatorio y preferencial a todos los países en desarrollo.

Por el contrario, los países desarrollados dejaron saber que con el tiempo algunos países en desarrollo tendrían que adoptar ciertas obligaciones del acuerdo. La señal se envió por medio de las negociaciones arancelarias y con las disposiciones de códigos nuevos formulados para tratar con una serie de barreras no arancelarias. Uno de estos códigos, por ejemplo, tenía el propósito de reducir la discriminación en las políticas de compras gubernamentales; otro estaba dirigido a prohibir los subsidios para la exportación. En cada caso los países industrializados avanzados insistieron en que los privilegios únicamente se extenderían a quienes los firmaran, es decir a aquellos países que hubieran asumido derechos y obligaciones recíprocos.

[75] Friedberg, 1975, pp. 691-701; Kirkpatrick, 1980, pp. 325-359.

[76] Un análisis completo de las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT se encuentra en Winham, 1988.

La decisión de aplicar los beneficios de estos códigos únicamente a sus signatarios era síntoma de que las relaciones comerciales internacionales habían llegado a un punto de inflexión, comparable en importancia al abandono del régimen de las tasas cambiarias fijas de principios de los setenta.[77]

Su manifestación principal era que el principio general del trato incondicional de nación más favorecida, del cual hasta entonces se habían beneficiado los países en desarrollo, había perdido la mayor parte de su fuerza como norma en las relaciones comerciales mundiales. A partir de ese momento las desviaciones de dicho principio de los países industrializados, incluyendo a Estados Unidos, fueron más abiertas y explícitas.

Los países que no estaban preparados para establecer compromisos comerciales que se consideraran "recíprocos" se encontrarían excluidos de los beneficios que los demás países estaban recibiendo. Para la relación entre México y Estados Unidos esto representó un problema particularmente difícil en los ochenta.

Dada la importancia relativa del comercio mexicano para Estados Unidos en esa década y que México fue considerado como uno de los países en desarrollo que caían dentro de la categoría de los que tenían que comenzar a asumir algunas de las obligaciones del GATT, no es sorprendente que EU fuera uno de los principales patrocinadores del ingreso de México a ese organismo en 1979. Estados Unidos desempeñó un papel importante en el grupo de trabajo sobre el ingreso de México y llegó a un acuerdo equilibrado en las negociaciones de aranceles de la Ronda Tokio. El gobierno estadounidense, sin embargo, le dio a entender al mexicano que debería atenerse a las normas del sistema comercial liberal, especialmente a las nuevas que disciplinaban los subsidios para la exportación.

Como era de esperarse, la decisión que tomara el presidente López Portillo de no ser miembro del GATT se consideró en aquel entonces como un golpe al prestigio y a los intereses de Estados Unidos y complicó las relaciones entre los dos países. Para aminorar y resolver el po-

[77] Willett, 1977.

tencial de problemas, en 1981 López Portillo y Reagan establecieron una Comisión Conjunta de Comercio (CCC), pero no tuvo éxito.[78]

El comportamiento ineficaz y la falta de resultados de la comisión, junto con el deterioro que se suscitó en la relación comercial debido al aumento de juicios de impuestos compensatorios contra productos mexicanos en Estados Unidos y a la incapacidad de llegar a un acuerdo en este campo, no pasaron inadvertidos entre los sectores privados de ambos países.[79]

En junio de 1983 el Comité Comercial México-Estados Unidos, organización binacional, presentó formalmente una propuesta de acuerdo comercial entre las dos naciones a la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés). El documento solicitaba acuerdos sobre principios y reglas generales para la regulación del comercio bilateral, algunos arreglos institucionales para la consulta y resolución de las disputas y eventuales discusiones sobre determinados problemas comerciales.[80] La propuesta fue evaluada

[78] La CCC se formó en junio de 1981 con el propósito de convertirse en el principal mecanismo para consultar y resolver las cuestiones económicas y comerciales entre México y Estados Unidos. Desde el principio Estados Unidos propuso que se negociara un acuerdo bilateral de notificación y consulta, pero México no apoyó la idea. En ese momento el principal interés del gobierno mexicano era firmar un acuerdo que le otorgara la prueba de daños en los casos de comercio desleal. Por entonces López Portillo trató de romper el estancamiento en el cual había caído el diálogo Norte-Sur, cuando promovió la idea de negociaciones globales, que culminó en la Cumbre de Cancún, en agosto de 1981. Este esfuerzo mundial no era compatible con un mecanismo que por su naturaleza era bilateral. (Entrevista con Melissa Coyle, directora de la División México para la Office of Mexico and the Caribbean Basin International Economic Policy, International Trade Administration, US Department of Commerce, 12 de octubre de 1987, en Washington DC, y entrevistas con los ex funcionarios mexicanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., enero de 1988.)

[79] Como puede constatarse en el cuadro 4, entre 1980 y 1985 México fue sometido a 26 investigaciones de derechos compensatorios, 17 de las cuales concluyeron en un resultado preliminar de la Administración Internacional de Comercio (AIC), y cuatro en un acuerdo de suspensión. Una explicación de los factores que propiciaron las investigaciones se ofrece en la próxima sección donde se examina el Entendimiento sobre subsidios.

[80] El Acuerdo Marco se propuso como un compromiso amplio que abarcaría tarifas, barreras no arancelarias (BNA), inversión extranjera, comercio de servicios, y protección de desechos intelectuales. El concepto original del Acuerdo Marco se

dentro de la estructura del Comité del Personal de Políticas Comerciales (TPSC, por sus siglas en inglés), y discutida de manera preliminar con algunos funcionarios mexicanos.[81]

Cuadro 4
Recursos comerciales estadounidenses contra México (1980-1989)

Cláusula de escape Sección 201 Acta comercial de 1974	→	Daños-CIC	→	Presidente	→	3
Impuesto compensatorio Sección 701-707 y 303 Título VII-Acta de aranceles de 1930- Acta de acuerdos comerciales de 1979	→	Daños-CIC Subsidio-AIC		Departamento de Comercio Investigaciones (1980-1985)	→	26
Arancel antidumping Sección 731-740 Título VII-TA 1930-TAA 1979	→	Daño-CIC Margen-AIC de dumping	→	Departamento de Comercio	→	8
Eliminación de barreras arancelarias	→	RCEU	→	Presidente	→	0

Notas: CIC - Comisión Internacional del Comercio
AIC- Administración Internacional de Comercio
RCEU - Representante Comercial de Estados Unidos
Fuentes: Datos obtenidos de los ITC *Annual Report 1980-1989* (*Reportes anuales de la ITC*), Secofi, agosto de 1990 y del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Eventualmente ambos gobiernos firmaron una "Declaración de Intención de Negociar un Marco de Principios y Procedimientos en lo

puede consultar en el US Business Council, Trade Subcommittee, *Proposal for a Bilateral Commercial Agreement between Mexico and the United States*, 1985.

[81] Entrevistas con Melissa Coyle, Tim Bennett, y Mario Rodríguez, *op. cit.*

Referente al Comercio y a las Relaciones de Inversión entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de Norteamérica" (en adelante, Acuerdo Marco) el 23 de abril de 1985. Con este documento se firmó también el "Entendimiento sobre Subsidios y Aranceles Compensatorios entre México y Estados Unidos".[82]

Antes de seguir adelante con el análisis de la evolución y los logros del Acuerdo Marco veremos los orígenes, la evolución y el resultado de la negociación sobre subsidios y aranceles compensatorios.

El Entendimiento sobre Subsidios y Aranceles Compensatorios entre México y Estados Unidos de abril de 1985

El origen del este convenio (en adelante Acuerdo de Subsidios) fue la negación de México a firmar el Código sobre Subsidios en 1979, durante la Ronda Tokio de negociaciones del GATT. Las disposiciones del Código enmendaban la Ley de Impuestos Compensatorios de Estados Unidos, diseñada para proteger las empresas estadounidenses contra bienes producidos o exportados con el beneficio de un subsidio estatal. La nueva legislación discriminaba explícitamente a los países que no eran signatarios del documento. Únicamente los que lo habían signado o estaban dispuestos a firmar un acuerdo con Estados Unidos que incluía la eliminación de subsidios que distorsionaban el

[82] Gran parte de la información para ésta y las secciones subsecuentes sobre las negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos proviene de una serie de entrevistas con los equipos de negociación de México y Estados Unidos sobre cuestiones de subsidios e impuestos compensatorios, patentes y marcas registradas, los acuerdos de restricción voluntaria sobre el hierro, los productos de acero y los textiles; también, los equipos que negociaron la "Declaración de la Intención de Negociar un Marco de los Principios y Procedimientos en lo Referente a las Relaciones Comerciales y de Inversión Entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América" de 1987 y el ingreso de México al GATT. Estas entrevistas se llevaron a cabo en Washington, D.C. y México, D.F. durante el otoño y la primavera de 1987 y 1988, respectivamente. Entre los entrevistados figuran algunos de los miembros del Congreso de Estados Unidos, funcionarios de la embajada mexicana y de la oficina del representante comercial mexicano en Washington, D.C., y algunos expertos y consejeros del comercio internacional.

comercio, recibirían la prueba de daños a cambio. Los demás países estarían sujetos a aranceles compensatorios cada vez que un productor estadounidense presentara pruebas de que uno de sus productos había entrado a Estados Unidos con el beneficio de un subsidio estatal.[83]

Al no firmar el Código sobre Subsidios, México quedaba en situación sumamente vulnerable, pues sus productos no eran elegibles para la prueba de daño y porque la ley de Estados Unidos no otorgaba ningún trato especial y diferencial a los países en desarrollo. Mientras que este código del GATT permitía subsidios destinados a estimular el avance de los países en desarrollo –siempre y cuando no fuera nocivo para el otorgante y no provocara daños importantes al país importador–, la ley de Estados Unidos no marcaba una distinción clara entre los subsidios a las exportaciones u otro tipo; en consecuencia, el país exportador estaba sujeto a aranceles compensatorios ante las pruebas de cualquier clase de subsidio.[84]

[83] La "prueba de daño" estipula que un impuesto compensatorio únicamente se puede aplicar contra un producto extranjero subsidiado cuando se demuestra que un productor o una industria sufre daños como consecuencia de esa importación subsidiada. Lo que vale es si la importación subsidiada es una causa significativa del daño a la industria estadounidense afectada. Los subsidios no siempre se han considerado sujetos a represalias. Cuando disminuyeron las barreras arancelarias en las negociaciones de las rondas Kennedy y Tokio del GATT los países comenzaron a recurrir cada vez más y con mayor frecuencia a los subsidios internos para las exportaciones; los efectos de éstos en el comercio internacional se tornaron severos. En el transcurso de los últimos 30 años los países industrializados han declarado una creciente guerra de subsidios, la cual se ha vuelto especialmente rígida en la agricultura, pero también afecta el comercio en productos manufacturados y recursos naturales no agrícolas. El peligro inherente a este aumento de los subsidios (en donde algunos países en vías de desarrollo empezaron a participar) se volvió obvio a finales de los años setenta y llevó a un consenso entre los principales países industrializados: que los subsidios para las exportaciones (es decir, los pagos basados en el rendimiento de las exportaciones) por lo menos debían ser limitados. Este consenso, destacado por la amenaza de impuestos compensatorios de Estados Unidos, tuvo como resultado la negociación del Código de Subsidios del GATT, que fijó normas para el establecimiento de impuestos compensatorios, prohibió otorgar subsidios para la exportación (excepto para los productos agrícolas, silvícolas y pesqueros), y advirtió contra la utilización de subsidios domésticos que distorsionaran el comercio (artículo 9 del GATT). No obstante, el Código también otorgó un trato especial a los países en desarrollo (Código de los Subsidios, artículo 14) (Hufbauer y Shelton, 1984).

[84] Código de Subsidios del GATT, artículo 14; Ehrenhaft, 1979; Marks, 1980.

En 1979 Estados Unidos intentó convencer a México de que firmara el Código a cambio de un programa de eliminación gradual bastante flexible de los programas de subsidios para la exportación existentes en México. El gobierno mexicano rehusó firmar este Código porque consideró que en realidad no ofrecía algún tipo de trato especial para la necesidad de promover las exportaciones de los países en desarrollo y porque juzgaba que pondría en peligro el programa de desarrollo regional e industrial inserto en el Programa Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) anunciado en 1979.[85]

Debido a tal decisión, a principios de los años ochenta las exportaciones mexicanas comenzaron a enfrentar un número creciente de impuestos compensatorios en Estados Unidos, ya que para que estos aranceles se impusieran sólo era necesario que una empresa estadounidense presentara una petición y pruebas de que existía un subsidio. Entre 1980 y 1984 los juicios de impuestos compensatorios de Estados Unidos afectaron 500 millones de dólares de productos mexicanos, es decir 6% de las exportaciones mexicanas no petroleras.[86] Más importante que ese efecto negativo directo fue la enorme incertidumbre de los exportadores mexicanos, que jamás podían estar seguros de estar sujetos o no a impuestos compensatorios arbitrarios. El problema se agudizó a partir de 1982, cuando el país se enfrentó a una fuerte crisis económica. Emprendió por tanto una nueva estrategia económica orientada al exterior. La incertidumbre para los exportadores tenía que atacarse de manera rápida y eficaz para que fuera posible atraer la inversión a ese sector.

[85] El Programa Nacional de Desarrollo Industrial anunciado en 1979 y destinado a finalizar en 1982 con el sexenio de López Portillo fue un proyecto sumamente ambicioso que estableció metas de empleo, producción y exportaciones para la mayoría de los sectores de la economía mexicana. En él se reconocían los peligros de depender de la exportación de un solo producto primario, el petróleo, y se apoyaba la utilización de subsidios para aquellos ramos de la manufactura que tenían la posibilidad de iniciar o aumentar sus exportaciones. La idea era que para 1982 sería derivado de las fuentes no petroleras 66% del valor de las exportaciones y que cuando las reservas petroleras se agotaran, las exportaciones de energéticos se remplazarían con exportaciones manufacturadas. En aquellos días el gobierno mexicano consideraba que el Código no permitiría que México creara una industria de exportación diversificada. GATT, 1980.

[86] Hernández, 1987; en esos días era secretario de Comercio de México.

Después de dos largos años, sin embargo, las negociaciones entre México y Estados Unidos llevaron a la firma de un "Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios y Aranceles Compensatorios" el 23 de abril de 1985.[87] El gobierno mexicano quedaba obligado a eliminar los subsidios para las exportaciones, y adoptar políticas de precios en el sector de energéticos otorgando, en efecto, un subsidio a las exportaciones de productos de ese sector (principalmente los petroquímicos). Además, convino en no otorgar subsidios a las preexportaciones o a las exportaciones por medio de créditos con una fecha de vencimiento inferior a dos años ni a establecer programa alguno que se pudiera considerar como entrada a nuevos subsidios para las exportaciones. A cambio, el gobierno de Estados Unidos otorgó la prueba de daño y acordó que continuaría con las negociaciones para conseguir un acuerdo comercial más extenso entre los dos países.

La intención de México había sido conducir las negociaciones según el artículo 14 del Código sobre Subsidios del GATT, que otorga trato especial a los países en desarrollo en cuestiones de subsidios. No obstante, Estados Unidos se opuso a la propuesta de México.[88]

Conforme al Código del GATT México se habría visto forzado a eliminar los subsidios para las exportaciones únicamente si estos causaban daños a su economía y a la del país importador. En conformidad con las concesiones del acuerdo, no se habría prohibido ningún subsidio de antemano a México en su carácter de país en desarrollo. En este sentido, su compromiso con Estados Unidos era mucho más fuerte que si se hubiera suscrito al Código dentro del GATT.

Otra desventaja por no haber firmado un acuerdo internacional era que el gobierno estadounidense no tenía que adoptar medidas recíprocas de reducción de subsidios para las exportaciones destinadas a México.

[87] Un análisis detallado de la negociación de los subsidios y factores que evitaron que ambos países llegaran a un acuerdo dentro de un tiempo razonable se puede encontrar en Vega, 1986.

[88] Entrevistas con funcionarios mexicanos y estadounidenses miembros de los equipos de negociación para el Acuerdo sobre Subsidios, noviembre 1987 y febrero 1988.

A pesar de estas imperfecciones, el Acuerdo sobre Subsidios funcionó en su propósito de evitar nuevos juicios contra los exportadores mexicanos. Desde que se firmó, y hasta finales de los años ochenta sólo se iniciaron dos casos nuevos contra México y únicamente uno de ellos prosperó, en comparación con 26 casos entre 1980 y 1985. Además, de los 16 casos que seguían pendientes para su resolución final, siete se revocaron retroactivamente en el transcurso del año en cuestión.[89]

Las razones por las que los productores estadounidenses presentaron menos juicios de aranceles compensatorios fueron los costos mucho más altos asociados a la necesidad de probar contundentemente el daño a su industria, y al hecho de que conforme al memorándum firmado se eliminó la mayoría de los subsidios a la exportación vigentes hasta esa fecha.[90]

Una de las consecuencias importantes de la negociación de los subsidios era el fortalecimiento de quienes apoyaban el ingreso de México al GATT. Algunos argüían que lo que nuestro país obtenía bilateralmente se podría haber adquirido dentro de un marco multilateral bajo el código del Acuerdo de Aranceles y Comercio, y que no era lógico que un país débil como México se abstuviera de convertirse en miembro de una organización con reglas para determinados tipos de negociaciones, en favor de las negociaciones *ad hoc* que no contaban con reglas explícitas.[91] No pasó mucho tiempo antes de que el gobierno mexicano llegara a la misma conclusión.

Dijimos ya que el mismo día que los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Acuerdo sobre Subsidios también signaron la Declaración de Intención de Negociar un Acuerdo Marco. Al aceptar la Declaración de Principios, ambos gobiernos establecieron su intención de comenzar las negociaciones para el Acuerdo a finales del otoño de 1985. Este programa se retrasó debido a los terremotos de 1985 en

[89] Vega, *op. cit.*

[90] Nogues, 1986.

[91] Son tres los argumentos que expusieron Peña Alfaro (1986) y Peñaloza (1986). Sobre este hecho expuse un argumento similar en Vega, *op. cit.* Ricardo Peña Alfaro llegó incluso a sugerir que las negociaciones comerciales dentro de un contexto multilateral mejorarían el poder relativo de México.

México; cuando en noviembre el presidente De la Madrid declaró la intención de su gobierno de ingresar al GATT, una vez más el gobierno estadounidense aceptó posponer las discusiones hasta completar el proceso de entrada a dicho organismo.

El ingreso de México al GATT y las relaciones entre México y Estados Unidos

México concluyó las primeras negociaciones para ingresar al GATT en 1979. En marzo de 1980 López Portillo anunció que se pospondría la adhesión del país al Acuerdo. Una de las razones más importantes para ello era la incompatibilidad del Plan Nacional de Desarrollo Industrial mexicano con las reglas del GATT, especialmente en cuanto a subsidios y aranceles compensatorios. Se pensaba que México necesitaba un programa de eliminación gradual de subsidios más lento para los programas existentes que el solicitado para entrar al organismo.

En segundo lugar, el trato especial para los países menos desarrollados que se acordó en la Ronda Tokio no se había incorporado adecuadamente a los códigos de conducta, y los países desarrollados se reservaban el derecho de abrir sus mercados para algunas exportaciones provenientes de los países en desarrollo bajo los acuerdos de restricción voluntaria o bajo otras restricciones.

Un tercer factor fue que la legislación mexicana aún no se había adaptado adecuadamente a las relaciones comerciales dentro del marco legal del GATT y carecía de un estatuto sobre subsidios y *dumping*, entre otras regulaciones.[92] En otras palabras, las élites políticas de México juzgaban que las concesiones para ingresar al GATT eran de corto plazo con obligaciones importantes para las futuras políticas de desarrollo del país. Además, luego de la caída del Shah de Irán el precio del petróleo en el mercado spot rebasó los 35 dólares. En un mundo urgido de energéticos, las exportaciones petroleras se vincularían a la adquisición de exportaciones no petroleras y a la inver-

[92] GATT, 1980; Olea, 1990. Olea fue miembro del equipo durante las negociaciones de ingreso de México al GATT en 1979 y 1986.

sión en la economía mexicana.[93] México, por tanto, no necesitaba el GATT.[94] Sin embargo, el ocaso del auge petrolero hizo más urgente la inserción de México en la economía mundial por vías distintas al mercado petrolero, y esto allanó el camino para que ingresara a dicho organismo.

Podemos recordar que a mediados de los años ochenta una de las metas del gobierno de De la Madrid era diversificar las exportaciones y eliminar la dependencia del petróleo del comercio mexicano. Con esto en mente el ingreso al GATT se consideraba importante, porque México contaría con mejores oportunidades para obtener el acceso a sus exportaciones y porque implicaría cambios sustanciales en las formas en que se estructuraba y organizaba la política económica nacional.[95]

Esos cambios reducirían la incertidumbre sobre los avances, retrocesos y giros bruscos que habían caracterizado a la política de racionalización y liberación comercial. En otras palabras, la entrada al organismo proporcionaría señales claras al sector privado sobre el papel de la política comercial en la elaboración de políticas económicas, y la inversión en actividades orientadas a las exportaciones sería un negocio menos riesgoso.[96]

[93] El punto más importante de la nueva estrategia comercial se alcanzó a principios de 1981 con un acuerdo comercial francomexicano. Conforme a este acuerdo México exportaría petróleo a Francia y abriría sus mercados a una serie de productos provenientes de Francia; a cambio esta nación se comprometió a estimular las inversiones conjuntas en la economía mexicana y las transferencias de tecnología. Además los franceses ofrecieron acceso a los productos mexicanos tanto a su mercado doméstico como a su red comercial internacional. Por último, México también recibió la promesa de ayuda en el entrenamiento de técnicos en el campo de transporte urbano. El gobierno intentó un acuerdo similar con los japoneses, pero fracasó. Estados Unidos no fue considerado dentro de esta estrategia al contrario, el propósito principal de México era diversificar su comercio.

[94] Entrevistas confidenciales en febrero de 1988 con algunos miembros del equipo mexicano que negoció el ingreso al GATT en 1979.

[95] Entre los diversos instrumentos de política industrial utilizados en México, que entonces eran incompatibles con el GATT, Saúl Trejo menciona: *a)* licencias para importaciones; *b)* insumos subsidiados y de bajo costo producidos por empresas estatales; *c)* subsidios de las tasas de interés; *d)* reembolsos de impuestos, y *e)* subsidios generales, tanto directos como indirectos. Véase Trejo, 1986.

[96] Bucay y Perez Motta, 1988.

De la Madrid dictó instrucciones específicas al secretario del Comercio de que reanudara las negociaciones para ingresar al GATT conforme a las siguientes condiciones: *1)* respetar la Constitución política de México y ajustarse al Programa Nacional de Desarrollo y a sus subprogramas sectoriales y regionales; *2)* concertar las negociaciones dentro del marco del protocolo de ingreso de 1979 y bajo la Ley Comercial sobre Prácticas Comerciales Desleales, que apenas se había presentado ante el Congreso para ser aprobada; *3)* reconocer a México en su condición de país en desarrollo y, por lo mismo, otorgarle un trato más favorable y diferenciado; *4)* respetar la soberanía sobre los recursos naturales, específicamente la del petróleo; *5)* conceder un trato especial al sector agrícola, ya que éste representaba una zona de suma importancia para el desarrollo económico y social; *6)* ofrecer la flexibilidad necesaria para el manejo de los instrumentos de la política comercial, y *7)* dejar fuera de la negociación los productos de importancia para la seguridad nacional y la salud social, así como algunos productos agrícolas básicos.[97]

Después de varias reuniones, especialmente con Estados Unidos, México logró negociar un protocolo normal de ingreso al GATT. La ventaja era que podía incorporar las siguientes salvaguardas en el preámbulo del protocolo, lo cual no es una práctica comúnmente aceptada para los países que desean pertenecer al organismo: *1)* de México como país en vías de desarrollo y el trato que le corresponde como tal en el GATT; *2)* de la soberanía de México sobre sus recursos naturales;[98] *3)* de la importancia del sector agrícola para México –por razones sociales y económicas– y el derecho del país a adoptar políticas económicas para desarrollar dicho sector y proteger los empleos; *4)* del derecho de México a aceptar las políticas necesarias requeridas para la implantación del Plan Nacional de Desarrollo y sus variantes sectoriales.

[97] *Comercio Exterior*, 1983.

[98] Este resguardo explícito era importante porque en el intento anterior de México de ingresar al GATT el hecho de que este punto no se considerara claramente, permitió a los opositores de la entrada al organismo iniciar una campaña de crítica fuerte contra el protocolo que convenció a varios miembros importantes del Congreso mexicano de que se opusieran a la firma. Según la Constitución de México, el país debe mantener la soberanía sobre estos recursos, incluyendo el petróleo.

Las negociaciones más detalladas sobre los productos y las tarifas fueron menos ventajosas para México que las negociaciones de 1979. De hecho, Estados Unidos se rehusó a tomar el protocolo de ingreso de 1979 como un marco para las discusiones de 1985, ya que requería muy pocas concesiones de México, según afirmaron algunos funcionarios estadounidenses.[99] En su opinión, en el protocolo de 1979 México no había hecho concesiones importantes ni establecido compromisos de liberación en los sectores agrícola e industrial y en el acuerdo se habían incluido pocos productos de interés para Estados Unidos. Los congelamientos de niveles arancelarios se habían establecido en 60, 80 y hasta 100%, y el periodo otorgado para eliminar los permisos de importación era demasiado largo (de 10 a 20 años).[100]

Las obligaciones que México accedió a asumir para convertirse en miembro del GATT fueron: *a)* establecer una tasa máxima arancelaria de 50% y congelar en ese porcentaje los 8 143 productos que integran la Tarifa General Mexicana sobre Importaciones. México está comprometido a no aumentar la tarifa por encima de ese nivel en cualquier

[99] De conformidad con las prácticas del GATT durante las negociaciones de ingreso de un miembro nuevo se concede una influencia privilegiada al país que sea el socio comercial principal de aquel que busca su entrada. De hecho, la influencia y el peso de la opinión de Estados Unidos en la negociación era tan grande que no resulta exagerado aseverar que la negociación de México para ingresar al GATT era prácticamente una negociación bilateral con Estados Unidos. Olea, *op. cit*.

[100] Es útil recordar que la negociación mexicana se llevó a cabo cuando muchos dudaban en Estados Unidos de la funcionalidad del GATT. Cuando se anunció el nuevo intento de México para ingresar al organismo, los funcionarios estadounidenses aún recordaban claramente la experiencia de 1980, y había dudas sobre la formalidad del gobierno mexicano y de los deberes que estaría dispuesto asumir. Por tanto, cuando el gobierno de Estados Unidos preparó su posición en la negociación para el ingreso de México, se guió por la idea de que el protocolo mexicano tendría que terminar en un documento en el que no se incluiría derogación manifiesta alguna de las obligaciones del GATT y en el que México asumiría cuanta disciplina fuera posible. Además, el protocolo de México no funcionaría como un antecedente negativo para los demás países en vías de desarrollo que también buscaban ingresar al GATT, como era el caso de China. Entrevistas con Cecilia Cline, directora de Asuntos del GATT y Tim Bennett, director de la División México, ambos en la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, Washington, D.C., 23 y 27 de octubre, de 1987.

producto, bajo pena de pagar compensación a los países afectados por el incremento en aranceles; *b)* eliminar los permisos de importación y reducir los aranceles a tasas inferiores a 50% para 373 productos importados que en 1985 sumaban 15.9% del total de las importaciones (equivalente a 1 900 millones de dólares);[101] *c)* implantar cualquier programa industrial sectorial nuevo según los lineamientos del GATT. Los programas sectoriales existentes en las industrias automotriz, petroquímica, electrónica y farmacéutica estaban exentos de los compromisos hechos al GATT, y *d)* eliminar para diciembre de 1987 el sistema de precios oficiales como sistema de valoración aduanera.

Además, México asumió el compromiso de firmar cuatro códigos de conducta sobre barreras no arancelarias que fueron negociados durante la Ronda Tokio: los relativos a licencias de importación, valuación aduanera, *antidumping* y normas técnicas. De igual manera, el gobierno mexicano mostró interés en firmar el Código sobre Subsidios pero no se incluyó un compromiso para este propósito en el protocolo.

A pesar del pesimismo inicial, el ingreso de México al GATT trajo consigo un cambio favorable en la actitud de Estados Unidos y, según algunos funcionarios, fue la razón principal por la cual se eliminó el embargo comercial sobre los productos mexicanos de atún que había impuesto el gobierno estadounidense desde agosto de 1980. La declaración que levantó el embargo se emitió el 13 de agosto de 1986.[102]

Las negociaciones de la Ronda Uruguay se desarrollaron cuando México había alcanzado la mayor parte de sus políticas de liberación y estaba estrechando aún más sus vínculos económicos con Estados Unidos. No es de sorprender que la posición mexicana en la Ronda

[101] Dentro de estas concesiones se encontraban 210 productos específicamente solicitados por Estados Unidos, que representaban 15.7% del total de las importaciones provenientes de ese país en 1985 (el equivalente a 1 200 millones de dólares).

[102] No es difícil comprender el cambio de actitud. Dentro del protocolo nuevo casi 80% de las concesiones de tarifas se otorgaron a productos de interés especial para Estados Unidos. Asimismo, en 1986 las concesiones de tarifas cubrieron corrientes comerciales 50% arriba de las concesiones equivalentes en 1979. Los funcionarios estadounidenses entrevistados reconocieron la importancia de tales concesiones igual que la de otros compromisos dentro del cambio de actitud.

se acercara más a Estados Unidos que a la mayoría de los países en desarrollo. El gobierno mexicano, por ejemplo, fue muy receptivo a las "nuevas áreas" que propuso Estados Unidos: protección de derechos de propiedad intelectual, mayor flexibilidad en medidas relacionadas con la inversión extranjera, y apertura al comercio de servicios; reivindicó también su posición en los grupos de negociación de las "nuevas áreas" debido a su demanda de liberar los servicios de mano de obra intensiva y por su insistencia en que las nuevas reglas deberían promover la transferencia de tecnología y la inversión extranjera. México propuso, además, crear mecanismos dentro del GATT que reconocieran los esfuerzos de liberación unilateral y se compensaran debidamente con reducciones de tarifas y otros medios.

Por último, México exigió la disolución del Acuerdo Multifibras (AMF por sus siglas en inglés), la adopción de reglas del GATT para el comercio textil, y un trato especial por medio de programas de crédito para los países en desarrollo que no eran importadores netos de alimentos.

Estas propuestas se presentaron durante las primeras etapas de la Ronda Uruguay y México tuvo que aguardar los resultados de las negociaciones que estaban programadas para terminar en diciembre de 1990; entretanto, reanudó sus esfuerzos para seguir adelante con el proceso de liberación bilateral con Estados Unidos.

La firma del acuerdo sobre el Marco de Principios y Procedimientos para Consultas sobre las Relaciones Comerciales y de Inversión en agosto de 1987

Como mencionamos anteriormente, las negociaciones para llegar a este convenio sobre comercio e inversión, conocido como Acuerdo Marco, se pospusieron en 1985 para dar lugar a la negociación de ingreso de México al GATT. Una vez concluida dicha negociación los presidentes De la Madrid y Reagan decidieron cumplir con su compromiso de concertar este acuerdo, cuya redacción culminó en agosto de 1987.

Una de las consecuencias importantes del ingreso de México al GATT sobre las negociaciones bilaterales con EU, fue el cambio de la naturaleza de las discusiones sobre el Acuerdo Marco. En lugar de un

pacto de amplio alcance que incluyera los principios de negociación, tarifas, barreras no arancelarias, inversión, derechos de propiedad intelectual, comercio, servicios, etc., la discusión se centró en el establecimiento de un acuerdo que sirviera como mecanismo para consulta y prevención de disputas comerciales y para negociar la liberación comercial y las inversiones en determinados sectores de interés especial para cada país.

Cualquiera podría cuestionar la necesidad de buscar un acuerdo sobre el comercio y la inversión, cuya naturaleza era esencialmente bilateral, cuando ya había mecanismos para negociar por medio del GATT; la respuesta es que ambos gobiernos veían el Acuerdo Marco como importante suplemento de los principios y mecanismos aceptados dentro del GATT, y como una manera de compensar algunas de sus deficiencias.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, por ejemplo, el Acuerdo Marco se podría adelantar al GATT en "áreas nuevas" donde probablemente éste tendría muchas dificultades para obtener logros, como derechos de propiedad intelectual, comercio, servicios, prácticas relacionadas con el comercio que afectan la inversión extranjera, etcétera.[103]

Desde 1986 el gobierno mexicano había establecido como prioridad crear condiciones para un flujo mucho más grande de inversión extranjera. Habiendo desaparecido el crédito extranjero y estando la balanza comercial en mal estado por la caída drástica de los precios del petróleo, la inversión extranjera directa parecía ser una de las pocas fuentes de financiamiento para la economía.

Por lo demás, la búsqueda de este acuerdo confirmó el reconocimiento del gobierno mexicano de la importancia del mercado estadounidense para sus exportaciones. Durante la segunda mitad de 1986 México entabló pláticas con los gobiernos de Argentina y Brasil para explorar la posibilidad de participar en el acuerdo comercial que esos dos países sudamericanos pactaron al principio del año. Sin embargo el fracaso de las negociaciones, el estancamiento de los mercados latinoamericanos y el escaso crecimiento de la mayoría de los mercados desarrollados llevó al gobierno mexicano a la conclusión de que cual-

[103] Información obtenida en entrevistas con funcionarios del gobierno de Estados Unidos en Washington, D.C., octubre y noviembre de 1987, *op. cit.*

quier intento de diversificación de sus exportaciones era poco probable a corto y mediano plazos, y que el éxito del programa de restructuración dependía de la capacidad continua del mercado estadounidense de absorber las exportaciones mexicanas.

En virtud de lo anterior el gobierno de México propuso al de Estados Unidos avanzar en la vía bilateral, y en noviembre de 1986 ambos países comenzaron a negociar lo que se denominó el Acuerdo Marco. En contraste con las negociaciones frustradas sobre patentes y marcas registradas, se llegó a un entendimiento. En agosto de 1987 se firmó una Declaración de Principios que incluía no sólo los principios, también un mecanismo de consulta. El documento integraba la mayoría de las posiciones de los dos países, acordaba la conveniencia de abrir los mercados de cada una de las economías a los productos de la otra y desmantelar las barreras no arancelarias. Además, México se consideraba un país en vías de desarrollo y el papel del GATT se reconocía como el marco legal adecuado para negociar las cuestiones comerciales y, eventualmente, las regulaciones de las áreas nuevas de comercio, servicios e inversión. El gobierno mexicano estaba cierto de que necesitaba una balanza comercial positiva para cumplir con sus obligaciones de servicio de la deuda externa; aceptaba también el papel de la inversión extranjera directa en el crecimiento económico, la transferencia de tecnología y desarrollo, y encomiaba el proceso de liberación comercial de México.[104] Este acuerdo era uno de los pocos que expresaban un vínculo claro entre el problema de la deuda y las concesiones comerciales.

[104] El acuerdo también incluía un Programa de Acción Inmediata que abarcaba el inicio de las consultas sobre varios sectores: textiles, productos agrícolas, productos de hierro y de acero, inversiones, transferencia de tecnología, derechos de propiedad intelectual, y electrónica. Ambos países también acordaron que intercambiarían información sobre el comercio de servicios como aportación a la Ronda Uruguay de negociaciones. "Entendimiento en Materia de Comercio e Inversión", en *Comercio Exterior,* 1987).

El acuerdo de noviembre de 1989 sobre pláticas para facilitar el comercio y la inversión

A pesar de la liberación del comercio exterior, la inversión extranjera directa no respondió como se esperaba. El influjo de capital extranjero era, en promedio, de aproximadamente 3 000 millones de dólares al año entre 1986 y 1989; al final de ese periodo se esperaban 6 000 millones de dólares. Esto llevó al gobierno a firmar un acuerdo complementario al de 1987 y a otros decretos importantes que proporcionaran mayor confianza a los inversionistas extranjeros y les facilitara la entrada a México.[105]

En noviembre de 1989 se firmó el Acuerdo para Facilitar el Comercio y la Inversión (AFCI). Como reconoció la United States International Trade Commission: el propósito de este acuerdo era entablar negociaciones comerciales y de inversión más profundas y extensas en vista de que los intentos por parte del gobierno mexicano de negociar convenios de liberación comercial con Estados Unidos sobre una base sectorial habían fracasado.[106] La novedad del enfoque del AFCI era que

[105] El primero se firmó en mayo de 1989. Con este decreto, a pesar del hecho de que la Ley sobre Inversión Extranjera mexicana permaneció sin cambios, el marco legal sobre la IED se modificó de tal manera que quedó mucho más flexible. Por ejemplo, en conformidad con el nuevo decreto las inversiones de capital extranjero con participación de hasta 100% se podrían aprobar automáticamente en una gama amplia de industrias que anteriormente estaban restringidas. Con estas nuevas reglas se facilitó también la repatriación de utilidades. Dos decretos posteriores –de diciembre de 1989 y junio de 1990– permitían que la IED tuviera la propiedad de hasta 49% de las instituciones financieras no bancarias y de 34% de los bancos privatizados. Por último, a estos decretos habría que agregar un proyecto de ley que se envió al Congreso para reformar la Ley sobre Patentes y Marcas Registradas mediante el cual se otorgaba mayor protección a los patentes y a las marcas industriales, se permitía mayor libertad para la transferencia de tecnología y los pagos de regalías, y se eliminaba un gran número de reglamentos en esta área. La ley se aprobó posteriormente (USITC, 1990).

[106] La razón de esta falta de éxito del gobierno de México fue, según la USITC, que los funcionarios estadounidenses se mostraron renuentes a negociar con base en el enfoque sectorial debido a las complicaciones que representaba en el GATT (USITC, 1990, pp. 2-6). El hecho de que tanto México como Estados Unidos no se pusieran de acuerdo para negociar los pactos comerciales sectoriales de libre comercio no sig-

fomentaría las negociaciones en determinadas áreas de productos, y sobre cuestiones intersectoriales como servicios, derechos de propie-

---

nifica que no hubiera progreso en la liberalización de cuotas (que por sí mismas son barreras no arancelarias) sobre una base sectorial, como en los casos de los productos de hierro y acero, del textil y del vestido. Por ejemplo, en el caso de los productos de hierro y de acero, en 1985, como parte del Programa del Acero de Reagan, México se había comprometido a limitar sus embarques de ese producto al mercado estadounidense durante un periodo de cinco años. En 1987, como resultado del Programa para Acción Inmediata que se había establecido dentro del Acuerdo Marco, México propuso un aumento en su cuota de productos de hierro y acero. Estados Unidos estuvo conforme y permitió que la cuota mexicana aumentara 12.4% en 1988. El aumento en la cuota del acero vino muy poco tiempo después de la declaración de que el gobierno mexicano reduciría en diciembre de 1987 la tasa de la tarifa máxima de 50 a 20% como medida anti-inflacionaria (lo cual implicaba una reducción de la tarifa mexicana sobre las importaciones de acero de 38 a 20% *ad valorem*). En este momento México también cumplió con las obligaciones adquiridas bajo el protocolo del GATT y a partir del 31 de diciembre eliminó todos los precios oficiales para los productos siderúrgicos con propósitos de avalúos aduaneros. Se proclamó otro aumento de la cuota mexicana durante la visita del presidente Salinas de Gortari a Estados Unidos en 1989. Esta vez, en términos de un observador estadounidense, México obtuvo "un acuerdo sumamente favorable": se duplicó su cuota para productos de hierro y acero, lo cual significó que el valor de sus exportaciones aumentara entre 300 y 600 millones de dólares al año. En el caso de los textiles, tanto México como Estados Unidos eran parte del Acuerdo Multifibras (AMF, por sus siglas en inglés), que regulaba el comercio de textiles y de prendas de vestir. Según la cobertura del AMF, Estados Unidos y México habían concluido una serie de acuerdos bilaterales que otorgaban cuotas explícitas sobre determinados artículos, que en 1988 representaban 80% del valor de los textiles y artículos de vestir mexicanos exportados a Estados Unidos. En diciembre de 1987 se reexaminó y se renovó dicho acuerdo bilateral por cuatro años más (1988-1991). Este documento entró en vigor a partir del 1 de enero de 1988, aumentó las cuotas estadounidenses sobre las importaciones de textiles y productos del vestido mexicanos y reservó una porción de la cuota aumentada para un "régimen especial" de textiles. (Bajo el régimen especial, una porción de cada cuota, dentro de un rango de 50 a 90%, se reservaba para las importaciones manufacturadas de telas formadas y cortadas en Estados Unidos.) El pacto de cuatro años le permitió a México aumentar 6% anual sus exportaciones textileras a Estados Unidos. A su vez, el gobierno estadounidense acordó disminuir sus barreras comerciales ante las exportaciones estadounidenses de hilos y textiles de productos blancos y eliminar paulatinamente los requisitos de licencias de importación para todos los textiles y productos del vestido, excepto los tapetes, tapices y prendas de vestir usadas. Adicionalmente, el 16 de febrero de 1990 ambas naciones firmaron un

dad intelectual, tecnología, inversión, problemas de distribución, y varias barreras arancelarias y no arancelarias en el acceso al mercado.[107] Los términos de este nuevo acuerdo parecían indicar que pronto se profundizaría y ampliaría la relación comercial entre ambas naciones.

La iniciativa del libre comercio

Tiempo después de la firma del AFCI surgieron en discusiones privadas entre funcionarios de los dos países los primeros escarceos en torno a la posibilidad de establecer una zona de libre comercio entre México y Estados Unidos, según informó un artículo que publicó un periódico estadounidense.[108] En junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush confirmaron en una reunión cumbre en Washington, lo que en marzo era rumor. Surge la pregunta de por qué se volvió tan urgente para el gabinete mexicano el negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por lo que hemos visto en este capítulo, varios factores internos e internacionales explican esta urgencia.

El primero, de tipo interno, fue que México trasformó su régimen comercial en la segunda mitad de los años ochenta, y con ello se allanó el camino para las negociaciones de un acuerdo más amplio de liberación con Estados Unidos. A finales de esa década, y luego de un periodo de liberación unilateral profunda, el gobierno mexicano

---

memorándum de entendimiento que liberó aún más el comercio de prendas de vestir textiles entre los dos países. Con este nuevo entendimiento, el acceso de México al mercado de EU mejoró bajo las disposiciones del "régimen especial" del Acuerdo de 1987, es decir, se otorgaron cuotas liberadas especiales a los productos textiles ensamblados en México de telas formadas y cortadas en Estados Unidos. De manera similar, se eliminaron del tratado las cuotas sobre 52 categorías de productos, se aumentaron 25% en promedio las cuotas de las categorías restantes, y se agregó una mayor flexibilidad en muchas de las áreas de productos, lo que permitió ajustes más rápidos al cambiante diseño de la moda. Según los expertos textileros, esta apertura significó que las exportaciones de prendas y textiles mexicanos a Estados Unidos se duplicaran a 1 300 millones de pesos en el transcurso de 1991 a 1992. Véase USITC, 1990.

[107] *Idem*.

[108] *Wall Street Journal*, 1990, p. A3.

ya no tenía que enfrentar a los grupos internos proteccionistas. El libre comercio significaría la disminución del proteccionismo, pero el cambio sería marginal en comparación con las medidas fundamentales que ya se habían tomado. Ya no sería problemático eliminar gradualmente las protecciones mexicanas restantes ante el comercio con EU.[109]

El segundo factor fue la necesidad que tenía la economía mexicana de financiamiento externo. A pesar de la exitosa estabilización macroeconómica y de los grandes esfuerzos de restructuración, el crecimiento de la economía había seguido siendo negligente. Las pesadas obligaciones de servicio a la deuda y el mercado mundial deprimido para los productos petroleros eran sin duda los principales elementos que explicaban el escaso crecimiento y los bajos niveles de inversión. La restauración de tasas satisfactorias de crecimiento económico en México dependía del aumento en el influjo de capital externo, incluyendo el regreso del capital mexicano que se hallaba en el exterior. El país estaba listo para dar un "gran paso hacia adelante", pero necesitaba atraer suficiente inversión para hacerlo.

El acuerdo de libre comercio se consideraba entonces una acción política que no sólo reforzaría la confianza de los inversionistas al dar una clara señal de las intenciones para el futuro, también favorecería la atracción de mayor inversión al ofrecer un mejor acceso y mayor protección para las inversiones en actividades orientadas a la exportación y para establecerse en territorio mexicano.

El tercer factor de tipo interno fue que el sector manufacturero se había convertido en el principal motor del crecimiento de la economía mexicana. Durante los años ochenta el mercado interno no había aportado estímulo alguno al crecimiento, sino las exportaciones no petroleras. Dentro del modelo anterior de sustitución de importaciones México podía desentenderse de asegurar el acceso de sus exporta-

[109] Esto no significa que no habría oposición a una mayor reducción de barreras; de hecho, a muchos grupos de interés les habría gustado aumentar los aranceles y restablecer las medidas no arancelarias, pero dado el debilitamiento generalizado que sufrieron en la segunda mitad de los ochenta no pudieron oponerse exitosamente a la iniciativa del libre comercio.

ciones manufactureras al mercado de Estados Unidos y a otros mercados. Ahora que estas exportaciones eran el elemento fundamental para restaurar y mantener el crecimiento económico, la seguridad de acceso al mercado se había vuelto crítica.

Los factores externos que explican la urgencia estaban estrechamente relacionados con los internos. En el pasado las quejas de México acerca del proteccionismo de otros países no tenían un fundamento real, ya que no era un país competitivo en los mercados externos. Sin embargo, cuando las exportaciones manufactureras empezaron a impulsar el crecimiento la cuestión del proteccionismo estadounidense se volvió una amenaza real. Uno de los motivos que impulsaron a Canadá, por ejemplo, a negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos había sido precisamente asegurar el acceso a lo que sentía que era un mercado estadounidense cada vez más proteccionista.

Ahora México estaba motivado por lo mismo. Era obvio que el comportamiento de las exportaciones sería crítico para el éxito de su programa de recuperación nacional. En la segunda mitad de los ochenta las exportaciones mexicanas no tradicionales, especialmente las manufacturas, habían crecido rápidamente, y la mayoría de ellas tenía como destino el mercado estadounidense. Incluyendo el valor agregado en las plantas maquiladoras, más de 80% de las exportaciones manufactureras de México se destinaba a Estados Unidos.

Es bien sabido que cuando un país decide depender de las exportaciones manufactureras como motor principal del crecimiento, los beneficios de asegurar un acceso mejorado o garantizado a su mercado de exportaciones más grande se vuelven muy preciados. En el caso que nos ocupa, esto era especialmente cierto si el socio comercial principal estaba dispuesto a adoptar acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países y si además se encontraba bajo fuertes presiones proteccionistas.

El bilateralismo en la política comercial estadounidense durante los ochenta empezaba a preocupar a sus principales socios comerciales, de ahí que un buen número de ellos le propusieran acuerdos de libre comercio. Estados Unidos en ese momento únicamente había firmado acuerdos con Israel y Canadá, pero también había recibido solicitudes de países como Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, y de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA).

En México hubo preocupación cuando Estados Unidos decidió firmar un acuerdo con Canadá, y había buenas razones para ello. Aunque los gobiernos defendieron su acuerdo sobre la base de que éste daría lugar a más comercio y en esa medida sería benéfico para todos los países que comerciaban con Estados Unidos y Canadá, México sabía que estaría en desventaja en aquellos productos en donde competía directamente con Canadá dentro del mercado estadounidense; además, empezaba a tener presencia en ciertos sectores en los que Canadá había obtenido preferencias en aquel mercado, y esto resultaría en desventajas competitivas y en un seguro desplazamiento de los productos mexicanos en los sectores automotor, petroquímico, textil, acero, papel, y maquinaria.[110]

Como fue el caso de Canadá antes del comienzo de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, en México hubo preocupación debido a que las presiones proteccionistas de la economía estadounidense amenazaban a cualquier país que dependiera del acceso a su mercado. En un pasado no tan lejano el *antidumping* y los impuestos compensatorios habían afectado a México entre 1980-1985 porque los juicios de aranceles compensatorios en su contra representaban aproximadamente 23% del total contra los países en desarrollo. En los años siguientes los juicios de impuestos compensatorios contra México habían casi desaparecido.

Por un lado esto había sido resultado de la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios y Aranceles Compensatorios entre México y Estados Unidos en abril de 1985, que había otorgado

[110] El probable efecto discriminatorio del ALC Canadá-Estados Unidos sobre México fue pronosticado en Vega, 1988; también Weintraub, 1990b, pp. 102-123. El gobierno de México llevó a análisis cuantitativos más precisos que mostraron que el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos había tenido algunas consecuencias de desviación comercial para México. En términos de los flujos comerciales de 1988, la inversión comercial bruta fue de 662 millones de pesos, de los cuales 421 millones estaban en el sector automotor y 102 millones estaban en productos electrónicos para el consumidor. El contrapeso de la desviación eran los 257 millones de pesos en creación de comercio, de los cuales el componente más grande eran 123 millones para las fábricas de hilados. Véase: Equipo de Consejeros Económicos del Secretario de Industria y Comercio, 1990.

al gobierno mexicano la prueba del daño, y por otro, la abolición de nuestro país de los subsidios para las exportaciones. Sin embargo los intentos de imponer en la Ley Comercial de 1988 una nueva definición de subsidios sujetos a los impuestos compensatorios que cubrían los precios de los insumos de recursos naturales, junto con un resultado preliminar que consideró que México estaba exportando cemento a precios de *dumping*, mostraron claramente que la amenaza del "proteccionismo contingente" de Estados Unidos era muy real.[111]

En otras palabras, el crecimiento continuo de las exportaciones mexicanas no petroleras podía crear presiones para que Estados Unidos ejerciera nuevos controles comerciales. Ésta era una de las razones esenciales por las cuales México había puesto tanto énfasis en alcanzar un ingreso más amplio y seguro al mercado estadounidense y signado cuatro acuerdos comerciales desde 1985. Como Canadá, México intentó alcanzar mayor liberación en los acuerdos sectoriales de libre comercio que en el libre comercio generalizado, pero el reconocimiento de las limitaciones del enfoque sectorial finalmente terminaron por convencer al gobierno de la necesidad de ampliar el proceso para negociar un acuerdo de libre comercio entre los dos países.

Las relaciones comerciales entre México y Canadá en los años de la posguerra

En el periodo de posguerra las relaciones comerciales y de inversión entre Canadá y México fueron en el mejor de los casos muy rudimentarias; el mercado mexicano tuvo un limitado atractivo para las compañías canadienses. El escaso interés se debió, por un lado, a la distan-

[111] Para un estudio detallado de la discusión de los subsidios para los recursos naturales, véase Holmer, 1984, pp. 297-329. México era uno de los principales proveedores de cemento a Estados Unidos, especialmente a la frontera sureste y sur y a la región costera, donde había capturado 11% del mercado. Las importaciones provenientes de México, con un total de 118 millones de pesos en 1989, entraban a territorio estadounidense libres de aranceles, pero ese año fueron sometidas a un juicio de *antidumping* en cuya resolución preliminar se les aplicó una cuota compensatoria de 58%, después de haber decidido que los márgenes de *dumping* equivalían a dicha cantidad. Véase USITC, 1990, pp. 4-22.

cia geográfica y las barreras comerciales que impucieron ambos países en esos años, y por otro a la falta de vínculos históricos, comerciales y de inversión. No es de sorprender, pues, que los mecanismos para regular y administrar la relación nunca hayan sido complejos. México y Canadá firmaron en el año de 1946 un acuerdo comercial mediante el cual se concedieron el tratamiento de nación más favorecida, y nada más. Este acuerdo se consideró suficiente hasta que a finales de los setenta, con el descubrimiento de la riqueza petrolera mexicana, Canadá se interesó en incrementar sus relaciones comerciales y de inversión con México. En 1980 los dos países firmaron un Acuerdo de Cooperación Industrial y Energética que propugnaba por una mayor cooperación técnica, lo que abrió al gobierno y a las empresas canadienses el camino al mercado mexicano.

México procuraba convertirse en el principal abastecedor de petróleo de las provincias orientales de Canadá, país que pugnó por convertirse en el principal abastecedor de reactores Candu para los ambiciosos programas de electrificación rural que planeaba establecer el gobierno mexicano a principios de la década de 1980. El colapso de la economía mexicana en 1982 echó por la borda esos planes.[112]

En 1984, un acuerdo comercial intentó revivir el interés, pero con pocos resultados prácticos. El ingreso de México al GATT en 1986 sustituyó el previo acuerdo comercial, pero una vez más, sin grandes resultados en términos comerciales o de inversión.

Todo cambió a finales de los años ochenta. Con la apertura en el sector automotor mexicano, General Motors, Ford y Chrysler incrementaron sus inversiones y comenzaron a remitir a Canadá autopartes desde México libres de aranceles de acuerdo con los términos del pacto automotor. Las empresas ensambladoras japonesas en Canadá empezaron a importar más partes desde México, aunque pagaran aranceles. En 1989 el comercio entre los dos países alcanzó 2 300 millones de dólares canadienses.

Las exportaciones canadienses estaban divididas en productos alimenticios y animales vivos, productos manufacturados, maquinaria y equipo de transporte; las mexicanas se concentraban en maquinaria

[112] Székely, 1989.

y equipo de transporte. Dada la gran concentración en el comercio de automóviles y en otra maquinaria que involucraba a TNC, es probable que estas cifras comerciales no representaran correctamente el comercio entre los dos países en virtud del trasbordo por Estados Unidos. La nueva realidad comercial y de inversión fue reconocida por ambos gobiernos y por los sectores privados, y en enero de 1990 siete secretarios de Estado mexicanos visitaron Ottawa en una misión comercial y de inversión.

Esta misión fue acompañada por una visita oficial en marzo del primer ministro canadiense Brian Mulroney. Durante su vuelo a México, Mulroney recibió una llamada de Derek Burney, embajador de Canadá en Estados Unidos, quien le informó que James Baker, secretario de Estado de EU le comunicó que habían recibido la solicitud del presidente Salinas para iniciar negociaciones bilaterales sobre libre comercio con Estados Unidos. Salinas planeaba informar a Mulroney al respecto durante su visita a México. Cuando esto sucedió, Mulroney le solicitó que lo mantuviera al tanto de los avances, mientras Canadá analizaba internamente el asunto.

Con ese propósito se estableció un pequeño grupo de trabajo en el seno del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DRECI), al cual se le encargó que estudiara las consecuencias para Canadá de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos y propusiera opciones de política del gobierno canadiense ante el mismo. Antes de que este grupo presentara sus conclusiones, Investment Canada, una agencia gubernamental, publicó un estudio al respecto, una de cuyas principales conclusiones era que un acuerdo entre México y Estados Unidos podría propiciar la desviación de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en Canadá hacia México.[113]

Esta conclusión de Investment Canada fue ratificada en el estudio del DRECI que presentó John Crosbie, ministro de Comercio Internacional, el 22 de mayo de 1990 en el que también se describía el posible efecto de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos sobre diversos sectores canadienses y se sometieron dos opcio-

[113] *Investment Canada*, 1990, p. 134.

nes a consideración del gabinete.[114] La primera, que en pocas palabras consistía en no hacer nada, sugería únicamente que Canadá vigilara los avances. La segunda, que el grupo de trabajo recomendó, proponía que el gobierno canadiense solicitara la autorización de Estados Unidos y México para estar presente en las conversaciones preliminares, lo cual le permitiría examinar la posibilidad de participar formalmente en las negociaciones. Sin embargo, hubo hechos inesperados que aumentaron la presión para que Canadá tomara una decisión.

En junio de ese año el secretario de comercio, Jaime Serra, fue a Ottawa para informar a Crosbie acerca de los resultados de la reunión cumbre entre Salinas y Bush en Washington, y a conocer las perspectivas canadienses de la negociación futura entre México y Estados Unidos. Al final de esta reunión Crosbie anunció su interés en participar en pláticas que permitieran establecer las bases de una negociación formal de un acuerdo comprensivo de libre comercio de Canadá con México y Estados Unidos. El ministro canadiense ofreció como razón para participar desde un principio en estas pláticas "no perder la oportunidad de tener una influencia directa y un papel en las negociaciones que podrían afectar nuestros intereses comerciales en el vital mercado estadounidense".[115]

El 29 de agosto de 1990 el grupo de trabajo presentó el segundo estudio para el gabinete con cuatro opciones: continuar atentos a los avances de las pláticas entre México y Estados Unidos; tratar de obtener el estatus de observadores en las negociaciones México-Estados Unidos; negociar un acuerdo bilateral con México y unirse a éste y a Estados Unidos en negociaciones trilaterales. El grupo de trabajo recomendaba la cuarta opción, que respondía a todos los intereses de Ca-

[114] El grupo de trabajo encargó los estudios de impacto sectorial a las agencias y departamentos gubernamentales dedicados a áreas específicas, tales como el de Energía, Minas y Recursos, el de Agricultura, y el de Industria, Ciencia y Tecnología. Los sectores de agricultura y textiles fueron los únicos que se señalaron como áreas específicas de problema. En general los análisis de impacto sectorial indicaban que el acceso de México a los mercados canadienses no constituía una amenaza, si bien a largo plazo, podría convertirse en una competencia relativamente seria para Canadá en el mercado estadounidense.

[115] Fagan, 1990, pp. B1 y B4.

nadá: *a)* ingresar con las mismas condiciones que Estados Unidos al mercado mexicano; *b)* evitar que México obtuviera acceso preferencial al mercado estadounidense y con ello perjudicara el que había ganado Canadá; *c)* neutralizar el peligro de la desviación de inversiones en un modelo de eje y rayos.

El problema del modelo eje-rayos se percibió de la siguiente forma: en primer lugar, el grupo de trabajo arguyó que la participación de Canadá en las negociaciones le permitiría evitar el problema que se crearía con un acuerdo bilateral México-Estados Unidos, a saber, la discriminación desfavorable de los exportadores canadienses en el mercado mexicano frente a las exportaciones estadounidenses. En una negociación bilateral entre ambas naciones EU podría negociar la liberación de las barreras mexicanas a las exportaciones estadounidenses de granos, trigo, semillas oleaginosas, papel, hojas de acero, productos lácteos, automóviles, motores, y autopartes, equipos de telecomunicaciones, tecnología ambiental, etc., lo que significaría una desviación de importantes exportaciones canadienses a México que se habrían podido hacer de otro modo.[116]

Por otra parte, si bien se reconocía que el comercio entre México y Canadá era rudimentario, no podía olvidarse que el de México era un mercado de 90 millones de personas con un gran potencial de crecimiento para el futuro, sobre todo si se seguían imponiendo las reformas de liberación y restructuración de su economía, y Canadá, como nación comerciante, no podía darse el lujo de soslayarlo y dejar de buscar un acceso en las mismas condiciones que Estados Unidos. En otras palabras, un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos pondría a Canadá en desventaja en el mercado mexicano, lo que podría evitarse con una negociación trilateral en que las exportaciones canadienses tuvieran el mismo tratamiento.

En segundo lugar, aunque el tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos no limitaría el libre ingreso de aranceles que Canadá tenía al mercado de EU mediante el ALCCEU, no podía soslayarse que, participara o no, tendría que competir con México en una

[116] De hecho, todos estos productos figuraban entre las principales exportaciones de Canadá a México en 1989. (Investment Canada, *op. cit.*, p. 28.)

variedad de sectores y productos de su especial interés en el mercado estadounidense.[117]

Un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos no haría que Canadá tuviera que enfrentar la discriminación arancelaria en el mercado de Estados Unidos, pero podría enfrentarse a la discriminación no arancelaria, lo cual ocurriría si México negociaba en forma bilateral cuotas menos restrictivas y un acceso más seguro a Estados Unidos que el que en ese momento tenía Canadá. Otra de las razones específicas para que resultara de interés para los canadienses buscar que las negociaciones fueran trilaterales era asegurar que recibirían el mismo tratamiento favorable que los mexicanos en el mercado estadounidense. Canadá en las negociaciones del ALCCEU había previsto este problema y trató de asegurar que automáticamente habría de recibir también cualquier beneficio que Estados Unidos pudiera otorgar a otro país, pero el gobierno estadounidense se negó a aceptar la propuesta.[118]

En tercer lugar, Canadá debería buscar acuerdos trilaterales con Estados Unidos y México, o cualquier otro país, como parte de una estrategia más amplia que asegurara que Estados Unidos no se convirtiera en el "polo de atracción" al establecer exclusivamente acuerdos bilaterales con un creciente número de países en el hemisferio. Estos acuerdos brindarían a Estados Unidos una ventaja como receptor de inversiones por ser el único con acceso al mercado continental, al mercado de los otros socios, mientras que éstos únicamente lo tendrían al de su vecino estadounidense.[119]

[117] Esto resultaba de crítica importancia si se tenía en cuenta que en los ochenta ambos países habían intensificado su comercio con Estados Unidos en los mismos sectores, como equipos para generar energía, vehículos automotores y sus partes, equipos de telecomunicaciones, maquinaria y equipo eléctrico. Entre 1979 y 1987, por ejemplo, la proporción de las exportaciones de Canadá compuesta por equipo de transporte y maquinaria creció de 34 a 43% del total de importaciones de Estados Unidos. En el mismo periodo la proporción de México se duplicó de 21 a 42%, aunque en términos absolutos Canadá resultaba un abastecedor de mayor importancia. (Hart, 1990, pp. 70-71.)

[118] Véase Ronald Wonnacott, *op. cit.,* p. 356.

[119] En otras palabras, una empresa transnacional que buscara hacer una inversión para abastecer con sus productos a toda América del Norte, sin duda escogería localizarse en Estados Unidos porque le permitiría acceder al mercado de los otros países de la región en virtud de la existencia de los acuerdos bilaterales. Canadá y México no resultarían tan atractivos como localización, pues no le permitirían el acceso a los tres mercados.

Por estas y otras razones, y a pesar de algunas renuencias de funcionarios del gobierno canadiense, en septiembre de 1990 su ministro de Comercio, John Crosbie, anunció que Canadá propondría su participación "en las negociaciones, como un socio de pleno derecho".[120]

México ante la propuesta canadiense

Además de las advertencias de algunos académicos sobre las repercusiones negativas en las exportaciones mexicanas, los análisis económicos mostraron que el ALCCEU tenía importantes efectos de desviación comercial sobre productos de interés primordial para nuestro país.[121] Las autoridades mexicanas concluyeron que era necesario el ingreso al mercado estadounidense, similar al canadiense, para afianzar el crecimiento seguro y estable en nuestro principal mercado con base en el mismo trato que había recibido Canadá y, de ser posible, mejorarlo.[122]

Aunque México decidió concentrar sus esfuerzos en estudiar las ventajas que podría obtener de un acuerdo con Estados Unidos, simul-

[120] El anuncio puede consultarse en Maclean's, citado en Cameron y Tomlin, 2000. Por otra parte, de acuerdo con Cameron y Tomlin (1992) esta decisión del gobierno canadiense encontraría serias reservas de importantes funcionarios del gobierno canadiense, como el ministro de Finanzas, en tanto que estos funcionarios temían que el asunto del acuerdo trilateral surgiera en el momento preciso para volverse polémico en la siguiente elección federal. Los defensores de la participación de Canadá en la negociación con Estados Unidos y México replicaron que el gobierno canadiense necesitaba una iniciativa política importante luego del fracaso del Acuerdo de Meech Lake mediante el cual se había intentado alcanzar un nuevo pacto federal, y el libre comercio era un tema con el que habían logrado destacar en 1988 y que les permitiría reunir fuerzas para derrotar a los partidos de oposición. De acuerdo con estos autores, fue el espíritu combativo de los ministros defensores del acuerdo con Estados Unidos y México, sumado al hecho de que, por una parte, Canadá no podría evitar la firma de un pacto bilateral entre México y Estados Unidos, y por la otra, que estando en la mesa de negociaciones le sería más fácil influir sobre los términos del acceso de México al mercado estadounidense, lo que condujo a que decidiera participar en las negociaciones.

[121] Vega, *op. cit.*; Weintraub, 1990 b.

[122] Equipo de Consejeros Económicos, *op. cit.*

táneamente siguió avanzando en la promoción de mayores relaciones comerciales y de inversión con terceros países como Canadá.[123] En particular, las relaciones con esta nación se promovieron, en virtud del dinamismo que empezaron a adquirir a finales de los años ochenta y del gran interés que Canadá mostró en ampliar sus relaciones económicas con México.

El intercambio económico entre ambos países culminó con la visita del primer ministro Mulroney a México y la firma de más de diez convenios bilaterales en marzo de 1990.[124] Estos acuerdos cubrieron aspectos como el comercio y la inversión, la cooperación mutua en materia de agricultura, agua y recursos forestales, la lucha contra el narcotráfico y la asistencia legal mutua. En abril llegó a nuestro país el encargado de Comercio, John Crosbie, en una misión comercial integrada por representantes de las 19 compañías comerciales más importantes de Canadá, y su visita culminó con la firma de un acuerdo para la compra por México de 200 000 toneladas de trigo canadiense y el restablecimiento de la Cámara de Comercio México-Canadá.[125]

Con la decisión de estudiar las ventajas de negociar con Estados Unidos un acuerdo bilateral y la propuesta canadiense (apoyada por el gobierno estadounidense) en una primera instancia de participar como observador en las pláticas entre México y Estados Unidos, nuestro país se vio enfrentado a la posibilidad de negociar un acuerdo trilateral en el que se incluyera a Canadá con quien no tenía lazos económicos muy estrechos. La primera reacción del gobierno mexicano fue de sospecha y rechazo a la posibilidad de un acuerdo que incluyera a Canadá considerado muy dependiente de Estados Unidos en lo económico, en lo político y en seguridad, que se plegaría más a las posiciones estadounidenses que a las mexicanas.

[123] De hecho, en 1990, por ejemplo, México firmó un acuerdo de complementación económica con Chile e inició una serie de consultas en torno a la posibilidad de negociar acuerdos de liberación comercial con Colombia y Venezuela, así como con los países centroamericanos, que luego se negociarían y están en vigor.

[124] Conviene mencionar que el primer ministro Mulroney estuvo acompañado en su visita por una delegación de compañías canadienses y asociaciones industriales. (Cameron y Tomlin, *op. cit.)*

[125] *Canada Export,* 1990, pp. 1s.

Cuando el gobierno supo de las reacciones de diversos sectores canadienses que proponían su participación como una manera de defender sus logros en el ALCCEU, casi se convenció de que aceptar la participación de Canadá era propiciar un boicot a las negociaciones entre México y Estados Unidos.

Se veía muy posible que iniciada una negociación formal, Canadá la abandonara y provocara el descarrilamiento de todo el esfuerzo por conseguir un área de libre comercio regional, sin sufrir perjuicio alguno, porque ya tenía un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.[126]

Para calmar la preocupación de México los tres países acordaron que las negociaciones se estructurarían de manera que si Canadá las abandonaba antes de su conclusión o ponía obstáculos significativos, México y Estados Unidos, las podrían continuar sin perder los beneficios que se hubieran alcanzado en la negociación trilateral.

México se convenció de que la participación de Canadá en la negociación podría tener enormes ventajas para asegurar un acuerdo regional más equilibrado y balanceado e impedir que Estados Unidos se convirtiera en el polo de atracción de inversiones que de otra manera se impondría ante la posibilidad de acuerdos por separado entre el gobierno estadounidense con sus dos vecinos, así como la probabilidad de que continuara negociando este tipo de acuerdos con otros países del hemisferio.

Desde una perspectiva de política interna, la participación de Canadá podía servir para paliar las críticas de que México estaba arriesgando una relación demasiado estrecha con Estados Unidos y abandonaba uno de los objetivos tradicionales de la política internacional desde los años setenta: alcanzar la diversificación de sus relaciones económicas internacionales. Antes bien, un acuerdo trilateral en el que participara un socio sumamente desarrollado sería la mejor prueba de que este principio seguía vigente, y México ahora encontraba un nuevo y poderoso aliado comercial que podía servir para compensar

[126] Este temor se acrecentó en México con el paso del tiempo y sin que Canadá tomara la decisión definitiva de participar. México se había propuesto asegurar un acuerdo para antes de la elección de Estados Unidos de 1992, y el retraso complicaría la posibilidad de alcanzar dicha meta.

la enorme influencia potencial de Estados Unidos en la negociación. En septiembre de 1990 México se convenció de los beneficios que le acarrearía la participación de Canadá en la negociación y la aceptó formalmente.

Estados Unidos ante la propuesta canadiense

Cuando en junio de 1990 Crosbie anunció su interés por participar en pláticas exploratorias que permitieran establecer las bases de una negociación formal luego de un acuerdo de libre comercio de Canadá con México y Estados Unidos, este último no puso ninguna objeción, pues consideró que no podía negar a su principal socio comercial la posibilidad de estudiar su participación en una negociación que, desde una perspectiva económica, podía resultar benéfica para los tres países.

Una vez que en Estados Unidos empezaron a estudiarse las implicaciones que tendría la inclusión de Canadá en una negociación con México, se impusieron dos posiciones al interior del gobierno estadounidense: una que se oponía a la participación de Canadá y otra que estaba de acuerdo. Representaban a la primera varias agencias del gobierno estadounidense que favorecían un enfoque bilateral, y la segunda la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos y más particularmente su titular, Julius Katz, quien se convirtió en el principal promotor de la participación canadiense.

Para los primeros el enfoque bilateral era el adecuado, pues mediante el mismo Estados Unidos podría identificar y enfocar claramente sus intereses con México y negociar en una posición de fortaleza y sin que lo distrajera un tercer país muy experimentado en las negociaciones comerciales y en ocasiones muy intransigente, que incluso podría aliarse con México en algunas áreas en contra de Estados Unidos, haciendo, por consiguiente, más difícil la consecución de sus intereses. Lo importante era a final de cuentas alcanzar el mayor nivel de liberación posible en la mayoría de las áreas de principal interés de Estados Unidos, y México parecía estar dispuesto a avanzar en áreas donde Canadá había mostrado mucha renuencia, como en las cuestiones de

propiedad intelectual, agricultura, textiles y prendas de vestir, etc. Los defensores del enfoque bilateral también expusieron su preocupación por un boicot canadiense y aconsejaron evitar esa posibilidad negociando por separado con México.

El USTR, y en particular Julius Katz, defendió la participación canadiense porque su inclusión acarrearía muchas ventajas: racionalización de la producción regional en una variedad de industrias con participación estadounidense en los tres países, específicamente la automotriz, química y petroquímica, energética, textil, entre otras. Katz estaba convencido de que eso no se lograría con acuerdos por separado, pues el sistema comercial regional era muy complicado, con diferentes itinerarios de desgravación, aranceles aduaneros, reglas de origen, diferentes estándares y normas para los inversionistas, regímenes distintos en propiedad intelectual y comercio de servicios, que socavaría las ventajas del libre comercio antes que favorecerlas. Lo importante era alcanzar un acuerdo regional que beneficiara la racionalización, y esto únicamente se lograría con la participación de los tres países.

La posición de Katz se impuso y se aceptó la participación formal de Canadá en las negociaciones. Algunos opinan que él ejerció gran influencia en esta decisión, pero un factor más importante fue la relación tan estrecha entre Estados Unidos y Canadá y, en particular la relación personal entre el presidente Bush y el primer ministro Mulroney.[127] Una vez que se había encontrado solución a las preocupaciones de México y Canadá resultaba imposible a Estados Unidos, y en particular al gobierno de Bush, decirle a su más cercano aliado comercial y estratégico que no era bienvenido a la mesa de negociaciones. Por consiguiente, Canadá fue invitado a participar como un socio de pleno derecho en la negociación. Faltaba determinar el tipo de acuerdo que podría negociarse entre países con tan distinto nivel de desarrollo.

[127] Cameron y Tomlin, *op. cit.*; Maryse, 2000, p. 34.

II. Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos y de los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral

Introducción

El anuncio que hicieron el 5 de febrero de 1991 los tres países de que iniciaban las negociaciones de un acuerdo de libre comercio trilateral, aunque resolvía la incertidumbre sobre los participantes y actores en las negociaciones, dejaba sin respuesta interrogantes acerca del alcance o estructura del TLCAN, los temas que incluiría, y su relación con el tratado entre Estados Unidos y Canadá o con otros acuerdos bilaterales que los tres países pudieran concluir. En este capítulo examinaremos las principales cuestiones y opciones que tuvieron que confrontar las tres naciones al negociar un acuerdo trilateral, los objetivos que cada uno tuvo durante la negociación, los temas y cuestiones que se incluyeron en la agenda, y la arquitectura final de dicho pacto. Asimismo analizaremos los términos de los convenios de cooperación ambiental y laboral que se negociaron de manera paralela al tratado para asegurar su ratificación.

Modalidades posibles de un acuerdo trilateral

Una vez que los tres países decidieron negociar un acuerdo trilateral, el primer paso fue determinar cuáles eran las fórmulas institucionales idóneas para expandir la liberación comercial de tal manera que hubiera beneficios sustanciales equilibrados entre las partes, cuestión no fácil de resolver, en primer lugar porque no había precedente histórico de un acuerdo trilateral exitoso;[1] en segundo, porque negociaban tres

[1] En el periodo de la posguerra sólo hay dos ejemplos de casos de acuerdos trilaterales: la Unión Económica del Benelux entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda, que ha dejado de tener una función real por la participación de los tres países en la Unión Europea, y la Comunidad Africana Oriental (CAO) entre Kenia, Tanzania y Uganda, creada en 1967, y que dejó de funcionar en 1977 pese a la herencia colonial común de los tres países.

países con desarrollo económico e institucional muy distinto; en tercero, porque Canadá y Estados Unidos ya contaban con el ALCCEU y ambos habían anunciado que la negociación no debía afectar su validez y existencia.

Se plantearon entonces tres opciones para las negociaciones. Una primera opción era que México ingresara al ALCCEU; otra negociar un acuerdo trilateral híbrido, "paraguas" que vincularía a los tres países junto con dos o tres acuerdos separados, y finalmente, una *trilateralización* y ampliación del ALCCEU.

Posible acceso de México al ALCCEU

La primera opción y la más simple era el acceso de México al ALC entre Canadá y Estados Unidos con mínimas alteraciones para hacerlo trilateral. En esencia esta opción implicaba un acuerdo de libre comercio en América del Norte a partir del ALCCEU, que incluiría algunas diferencias en las obligaciones para México.

Un atractivo inmediato de dicha opción era que la negociación implicaba un área de libre comercio, a diferencia de otro tipo de acuerdo comercial, y desde esta perspectiva resultaba de gran atractivo. Las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio aventajan a un enfoque sectorial porque son plenamente consistentes con los principios del GATT[2] y evitan muchos de los escollos políticos

[2] México y Estados Unidos (y de hecho también Canadá y Estados Unidos) antes de decidir negociar un acuerdo amplio de libre comercio, intentaron concertar acuerdos sectoriales en rubros de especial interés para cada país. La ventaja principal del enfoque sectorial es que permite limitar los efectos de ajuste económico que generan acuerdos más amplios y así el ajuste y los efectos negativos pueden ser menos amplios y más controlados. Sin embargo el enfoque sectorial plantea otros problemas: *a)* que no se cumplen los requisitos del artículo XXIV del GATT, el cual establece que un acuerdo de liberación comercial debe suprimir las barreras a "prácticamente todo" el comercio entre las naciones signatarias; y *b)* los acuerdos sectoriales reducen las posibilidades de llegar a intercambios intersectoriales (*quid pro quo*) durante las negociaciones y dificulta la organización de coaliciones políticas efectivas en favor de la liberación comercial. A final de cuentas los tres países llegarían a la conclusión del área de libre comercio. Para un análisis detallado véase Hart, 1985; Hufbauer y Samet, 1985.

y económicos que plantean acuerdos más amplios como la unión aduanera o el mercado común.[3] En particular el enfoque era atractivo porque le permitía a los países miembros que mantuvieran la independencia de su política comercial respecto a terceras naciones, lo cual resultaba de gran importancia para los participantes en dicho acuerdo.[4]

En suma, el área de libre comercio resultaba en apariencia la fórmula ideal para avanzar en el proceso de liberación económica entre México, Canadá y Estados Unidos. Y, efectivamente, los tres ratificaron su intención de negociar un área de libre comercio. Cabe preguntar si el ALCCEU incluía todas las provisiones y temas que México estaba dispuesto a aceptar y que con mínimas alteraciones podrían

[3] Como es de todos conocido, en el periodo en el que se estudiaban las ventajas y opciones para negociar un acuerdo amplio entre los tres países se plantearon opciones de acuerdos distintos al área de libre comercio que se consideraban superiores y más adecuadas para una negociación en que participaba México. En particular, dos de las que más se comentaron fueron la de un mercado común y la de la unión aduanera. Se consideraba que el mercado común, en virtud de que era una forma de integración más amplia y consideraba la opción de la libre movilidad de la mano de obra y no sólo la de los bienes, servicios y capitales, era la que convenía a nuestra realidad regional. Además, los defensores de la fórmula del mercado común destacaban los apoyos que los países avanzados miembros del mercado común que se había negociado en Europa occidental habían establecido en favor de los países y regiones más pobres para compensarlos del problema de ajuste generado por la liberación comercial. En nuestra opinión, lo que olvidaban los defensores de esta posición es que los programas de asistencia regional en la Unión Europea, igual que el proceso de liberación de la mano de obra y el establecimiento de un mercado común en general fueron de lenta maduración y no tomaron ímpetu sino hasta después de un largo periodo de liberación económica regional, el cual por cierto fue muy exitoso en alcanzar tasas de crecimiento económico altas, creando enormes incentivos para establecer programas de compensación para regiones menos favorecidas. Desde esta perspectiva, en América del Norte todavía tendrán que pasar un buen número de años antes de avanzar a niveles más profundos de integración económica como la prevaleciente en la Unión Europea. Véase Vega, 1999, pp. 225-261.

[4] En un mercado común o una unión aduanera los países miembros deben negociar en bloque cualquier acuerdo comercial al que pudieran llegar con terceros países, y tal no es el caso en un acuerdo de libre comercio en donde los países pueden seguir manejando de manera independiente su política comercial respecto de terceros países.

servir de base a la negociación. Igualmente era importante saber si Estados Unidos y Canadá estarían dispuestos a admitir a México en un acuerdo negociado para satisfacer necesidades muy específicas de los dos en ciertas áreas.

Ventajas y desventajas que planteaba el acceso de México al ALCCEU

Una primera gran ventaja del ingreso de México al ALCCEU era que la negociación tendría que cubrir todos los temas y áreas que se habían propuesto en ese acuerdo: comercio de bienes, barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, compras gubernamentales, nuevas áreas del comercio de servicios, protecciones a la inversión extranjera, mecanismos de resolución de disputas, etc. El ALCCEU había dado como resultado uno de los acuerdos de libre comercio más ambiciosos y amplios en cobertura de la historia del GATT;[5] si México accedía al acuerdo, ésta sería la primera vez que un país en desarrollo aceptaría un compromiso en el logro de la liberación comercial y de las nuevas áreas, lo cual podía servir de ejemplo y como fórmula para minar las posiciones intransigentes de rechazo a la inclusión de tales áreas en la Ronda Uruguay del GATT que algunas naciones en desarrollo habían adoptado.[6]

La segunda ventaja era que si México aceptaba esos niveles de compromiso tan amplios, la idea de crear un mercado libre para los bienes, los servicios y la inversión extranjera en América del Norte sería una realidad en un periodo razonable de tiempo, y se materializaría el potencial de alcanzar grandes beneficios económicos y competitividad para los tres países.

[5] Véase el capítulo anterior.

[6] Obviamente esta idea no se aplica a los países en desarrollo que han ingresado a la Unión Europea, los cuales sí han aceptado estos compromisos e incluso obligaciones más amplias. Sin embargo, esos países han contado con diversas ventajas como los fondos estructurales y otros apoyos sociales que ha brindado la Unión Europea a los países menos desarrollados. Brasil e India rechazaban estrictamente la inclusión de los nuevos temas dentro de la agenda de negociaciones de la Ronda Uruguay.

Sin embargo el enfoque del ingreso de México al ALCCEU se advertían desventajas potenciales. La primera era que el procedimiento de ingreso reabriría la discusión sobre algunos de los compromisos que habían negociado Estados Unidos y Canadá y que fueron diseñados para responder a problemas e intereses mutuos como energía, industria automotriz, disposiciones sobre servicios, arreglos institucionales y exenciones para la navegación, la cultura y las industrias especiales. ¿Podría Canadá resistir la presión estadounidense para que hiciera más concesiones en áreas donde exigió exenciones en la negociación anterior? ¿Podría Estados Unidos resistir las presiones de Canadá para conseguir alteraciones? Ni Canadá ni Estados Unidos estaban dispuestos en esa etapa temprana del ALCCEU a renegociar disposiciones importantes en su acuerdo.

La segunda desventaja era que si bien el ALCCEU había negociado para satisfacer necesidades muy específicas de Canadá, Estados Unidos y México podrían no compartirlas y menos aceptarlas. Conforme empezaron las consultas trilaterales para determinar la conveniencia de negociar un acuerdo, algunos analistas canadienses como Richard Lipsey y Michael Hart revisaron el ALCCEU para determinar cuáles eran las áreas donde, en su opinión, México podría objetar las provisiones del pacto o Estados Unidos y Canadá podrían tener problemas para aceptar la inclusión de México.[7] Ejemplos de áreas en donde Lipsey suponía que México se negaría a aceptar las provisiones del ALCCEU eran el sector energético, las compras gubernamentales y los mecanismos de resolución de disputas. Hart incluía la agricultura y la energía, compras gubernamentales, inversión extranjera, servicios financieros y mecanismos de resolución de disputas en *antidumping*, subvenciones y cuotas compensatorias.[8]

[7] Lipsey, 1990; Hart, *op. cit.,* 1990, pp. 97-130.
[8] *Ibid*., p. 129.

La opción de un acuerdo trilateral híbrido

Otra opción de negociación fue un acuerdo trilateral con compromisos bilaterales en cuestiones y temas específicos. Se establecería entonces un área de libre comercio trilateral con reglas de origen comunes para bienes y productos. Estas reglas proporcionarían un clima más estable y ordenado para la planeación del sector privado y las decisiones de inversión con dos acuerdos bilaterales separados. Una segunda característica sería el establecimiento de un marco institucional común en el acuerdo (mecanismos de resolución de disputas, comisión de comercio, grupos de trabajo, etc.) y compromisos comunes con la liberación comercial. El ALCCEU quedaría prácticamente intacto. Cada país negociaría arreglos con México en cuanto a sus derechos y obligaciones en comercio de servicios, energía, viajeros de negocios, y propiedad intelectual. En suma, el acuerdo trilateral sería una versión diluida del ALCCEU. De esta manera el tratado se mantendría prácticamente intacto y México negociaría acuerdos paralelos con Estados Unidos y Canadá para suplementar sus compromisos en áreas no cubiertas por el convenio.[9]

La trilateralización del ALCCEU y su ampliación

Una tercera opción fue negociar un acuerdo trilateral nuevo a partir del ALCCEU con las ventajas ya expuestas, pero en el que se aprovecharía la negociación para mejorar el tratado en áreas problemáticas e incluso ampliarlo en las que se habían cubierto en el acuerdo original.[10] En éste se podrían tener en cuenta las diferencias de México y avanzar en la liberación regional. Los tres países tendrían los incentivos de un

[9] Lipsey, *op. cit.*, p. 114.

[10] Durante la vigencia del ALCCEU Canadá y Estados Unidos se enfrascaron en una controversia sobre si los autos Honda producidos en Canadá cumplían con las reglas de origen negociadas en el acuerdo; se concluyó que convenía revisar el modelo de reglas que se había convenido y que la negociación del nuevo tratado con México podría servir para hacerlo.

mercado unificado y de que se propiciaría la racionalización de la producción en una variedad de industrias en las que ya se estaba configurando la integración automotriz, química, petroquímica y textil, entre otras, opción que se escogió, pero con calificaciones de las políticas internas de cada uno en la negociación.

Jaime Serra, secretario de Comercio y Fomento Industrial dijo que su gobierno tenía interés en conseguir un acuerdo lo más amplio posible porque así le convenía a México, pero reconoció también que ciertas realidades políticas impedían la inclusión del sector energético en la negociación y harían muy difícil la apertura del sector de servicios financieros.[11]

Canadá reconoció la importancia de corregir ciertas deficiencias del ALCCEU en las reglas de origen, pues acababa de tener una significativa disputa con Estados Unidos. No obstante, consideró importante insistir en mantener su acuerdo con EU sobre los mecanismos de resolución de controversias y las excepciones para las industrias culturales y agrícolas.

Estados Unidos, por medio de Carla Hills, dijo que lo mismo que México, su interés era alcanzar un acuerdo lo más amplio posible, y que aun cuando tuviera en cuenta el ALCCEU, éste solo serviría como punto de partida a un proceso más amplio de liberación que incluyera el sector agrícola. Hills destacó el interés de Estados Unidos por obtener una apertura total en el mercado de bienes, servicios financieros e inversiones. Pero reconoció que algunas de sus industrias requerían periodos lentos de desgravación y que Estados Unidos, al igual que México en el sector energético, no pondría en la mesa de negociación su política migratoria ni la de servicios marítimos.

Los tres gobiernos acordaron como regla básica de negociación que el ALCCEU serviría como un mínimo común denominador de liberación y no se permitirían retrocesos en sus alcances, y que la forma de negociación sería por medio de 19 grupos de trabajo bajo seis áreas generales (acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y resolución de disputas). Estos grupos estarían

[11] Citado por Mayer, 1998, pp. 111-112. Véase el capítulo que trata sobre la negociación del sector de servicios financieros.

coordinados por un jefe de negociación de cada país[12] que informaría a los secretarios de comercio y a la Oficina del Representante Comercial en el caso de EU. Dentro de la negociación general se consideró la necesidad de discutir por separado lo relativo a algunos sectores que por su importancia merecían un trato especial, como el de los automotores y el financiero. Aunque los tres países fijaron 1991 como meta para concluir la negociación, ésta se retrasó hasta 1993.[13]

La estructura del TLCAN

Acceso a mercados

Los objetivos de las negociaciones comerciales fueron, hasta fecha reciente, ingresar a los mercados y eliminar las barreras al intercambio libre; aunque asuntos más polémicos y novedosos, se han impuesto recientemente, no cabe duda de que lo más importante del TLCAN fue la liberación de los mercados, fuente de la mayor parte de los efectos de creación de riqueza y empleos. El principal objetivo de las negociaciones fue estimular el comercio trilateral mediante el nivel más alto posible de liberación.

Los negociadores se comprometieron a llegar a un acuerdo en el que se incluirían preceptos fundamentales para regular la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio trila-

[12] John Weekes por Canadá, Herminio Blanco por México y Julius Katz por Estados Unidos.

[13] El ciclo político de Estados Unidos impuso el calendario de la negociación. México tenía interés en concluirla a la brevedad, pues trataba de evitar que los mercados financieros perdieran confianza en el país si ésta se atrasaba demasiado. Estados Unidos prefería concluir primero la Ronda Uruguay, pero la legislación fast track lo forzaba a enviar al Congreso un acuerdo mucho antes de las elecciones de 1992. Canadá no manifestó ninguna prisa, pero procuró evitar que se le percibiera como obstruccionista. A final de cuentas, la fecha de 1991 se extendió hasta 1992 para el TLCAN y hasta 1993 para los acuerdos paralelos de cooperación laboral y ambiental. (Mayer, *op. cit.,* pp. 110-216.)

teral, se establecerían reglas de origen claras y precisas, se facilitaría el libre tránsito de productos en la región, se liberarían las compras gubernamentales y se eliminarían los obstáculos al comercio en sectores clave, como la agricultura, los productos automotores y las industrias textil y energética. Los negociadores se propusieron armonizar las normas técnicas y, para alcanzar todos esos objetivos se integraron varios grupos de trabajo, cada uno de los cuales atendió un tema.

El TLCAN como el ALCCEU, estableció el principio básico del trato nacional para los productos de cada país.[14] También incluyó disposiciones para eliminar barreras arancelarias (aranceles) y no arancelarias, tales como cuotas, permisos y licencias a las importaciones,[15] controles e impuestos a la exportación,[16] precios duales a las exportaciones, devoluciones y remisiones de impuestos, certificados de origen[17] y un proceso de consultas sobre la operación de las disposiciones de acceso a mercados.[18]

[14] Este principio obliga a que cualquier impuesto, medida o regulación interna que afecte al tratamiento o venta de bienes y productos no otorgue trato especial a los productos nacionales. Las excepciones a este principio se establecieron en el anexo 301.3 del TLCAN. El principio de trato de nacional en el TLCAN, a diferencia del GATT, se extiende a las regulaciones o medidas municipales, estatales o provinciales.

[15] El TLCAN prohíbe el uso de las restricciones a las importaciones y exportaciones, con excepción de las que se hagan por razones de interés público, tales como confrontar una carestía de ciertos alimentos o medicinas. También permite ciertas restricciones si se encuentran establecidas en el anexo 301.3 del tratado.

[16] El TLCAN prohíbe a las partes imponer gravámenes a la exportación a menos que se aplique la misma medida a los bienes que se vendan en el mercado interno, aunque a México sí se le permiten respecto de ciertos productos alimenticios (establecidos en su Anexo 314). El acuerdo también impone una obligación que resulta aplicable sólo para Canadá y Estados Unidos de acceso proporcional a productos naturales (petróleo) cuya exportación se reduzca, a fin de mantener un abasto interno o de impedir su extinción. Véase TLCAN, artículo y anexo 315.

[17] El TLCAN obliga a las partes a establecer certificados de origen (claros, específicos y permanentes) a los productos y un certificado común regional de origen. Véanse los artículos 311 y 501.

[18] En su artículo 319 el TLCAN crea un Comité en Comercio de Bienes encargado de conocer sobre todas las cuestiones relacionadas con la operación del capítulo de comercio de bienes.

Eliminación de aranceles

Aun cuando el artículo XXIV del GATT exige que los acuerdos de libre comercio eliminen "las barreras arancelarias [...] para una parte sustancial del comercio entre las partes", hay cierto margen de maniobra en cuanto a las bases y el ritmo de la liberación. El TLCAN sentó un importante precedente sobre la eliminación gradual de los aranceles al basar el proceso no en los niveles consolidados en el GATT, sino los niveles aplicados unilateralmente por cada país. De acuerdo con este principio, México no negoció sobre el nivel de 50% consolidado ante el GATT, sino sobre la base de un arancel máximo de 20%, a cambio de lo cual obtuvo de Estados Unidos la consolidación (eliminación permanente de aranceles) de más de 4 000 productos nacionales, que en 1991 entraban libres de impuestos mediante el Sistema General de Preferencias.

Respecto al periodo para la eliminación gradual de las tasas arancelarias, el TLCAN estableció un programa en cuatro etapas.[19] La primera dispuso la eliminación inmediata; la segunda, la supresión de los aranceles en un periodo de cinco años; la tercera en diez años, y la última considera la eliminación en un periodo de 15 años.

Estados Unidos eliminó en forma inmediata 84% de sus aranceles sobre las exportaciones mexicanas no petroleras, Canadá canceló 79%; México suprimió 43% de sus aranceles sobre los productos estadounidenses y 41% sobre los canadienses. De dichos productos 80% correspondió a bienes de capital (maquinaria, partes y equipos electrónicos, equipo de transporte) y productos químicos. Durante la segunda etapa Estados Unidos y Canadá eliminaron los aranceles de casi 1 200 artículos (incluidos los productos automotores y los textiles), que en 1991 representaban 8% de las exportaciones no petroleras de México, y éste lo hizo en cerca de 2 500 productos: 18 y 19% de las exportaciones de Estados Unidos y Canadá, respectivamente. En la tercera etapa,

[19] El principio general que se aplica es la eliminación de todos los aranceles respecto de todos los productos provenientes de los tres países que cumplan con las reglas de origen, y la prohibición de imponer nuevos aranceles respecto de dichos productos (TLCAN, artículo 302).

Estados Unidos y Canadá anularon aranceles sobre 12 y 7% de las exportaciones no petroleras de México y éste las abrogó sobre 40% de las exportaciones canadienses y estadounidenses. Durante la etapa más larga de eliminación los tres países derogaron el restante 1% de aranceles sobre sus importaciones. Este grupo incluyó los productos más sensibles para México, como el frijol, el maíz y la leche en polvo.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano fue importante el establecimiento de este programa de eliminación arancelaria porque estableció una atmósfera de confianza para los productores del país respecto al futuro perfil arancelario, lo que les permitió proyectar sus decisiones sobre inversión; fue un reconocimiento de la disparidad en los niveles de desarrollo, dado que México obtuvo un acceso más rápido a los mercados de los otros dos países, especialmente después de que se consolidaron los 4 000 productos que entraban en Estados Unidos bajo el SGP y porque significó que la economía mexicana contaba en promedio con mayor tiempo para modernizarse y adaptarse a los nuevos mercados. De suma importancia en la negociación relativa al acceso a los mercados fue que la eliminación de las barreras no arancelarias fuera tan importante como la de los aranceles.[20]

Reglas de origen[21]

Las reglas de origen tienen el propósito de asegurar que la liberación del comercio beneficie exclusivamente a las empresas que producen en el territorio de los países miembros e impedir que terceros utilicen a una de las partes como plataforma para el transbordo de sus productos.

Los tres miembros del TLCAN establecieron un principio básico para las reglas de origen, a saber: que un producto será considerado origi-

[20] A manera de ilustración cabe mencionar que los tres miembros convinieron en eliminar todas las cuotas sobre el comercio regional de textiles y prendas de vestir. Ésta era la primera vez que dos países industrializados estaban dispuestos a suprimir esas cuotas a un país en desarrollo.

[21] Las reglas de origen se establecen en el capítulo 4 del TLCAN.

nal de la región si se obtiene o está completamente elaborado en el territorio de las partes. Si algún producto contiene una proporción que no se produce en la región será considerado únicamente como de fabricación regional cuando haya pasado por un proceso de transformación sustancial en uno de los tres países, calculado mediante diversos métodos.[22]

Se acordaron reglas de origen especiales para ciertos sectores, en particular computadoras, automóviles y prendas de vestir. Para los automóviles se adoptó una regla de origen cuyo contenido regional aumentaría gradualmente de 50 a 62.5% en diez años. En los textiles la regla de origen llamada "hilados adelante" (*yarn forward*) obliga a los productores a utilizar hilos norteamericanos, mientras que otra llamada "fibras adelante" (*fibre forward*) los obliga a emplear materiales hechos con fibras del mismo origen.

Agricultura

En todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, la agricultura es una de las áreas donde resulta muy difícil implantar la liberación comercial, pues los temas agrícolas con frecuencia se abordan

[22] Por ejemplo, una transformación sustancial ocurre cuando los troncos se convierten en hojas de madera; en otras circunstancias los bienes deben incluir un porcentaje de contenido regional a la vez que cumplir con cierta clasificación arancelaria. Hay dos métodos para calcular el contenido regional, el del "valor de la transacción" o el "del costo neto"; según éste la valuación se inicia calculando el costo neto de un producto para determinar su contenido de valor regional y a éste se le resta el valor de los materiales no producidos en la región. Un contenido regional de 50% o más, calculado sobre la base del método de costo neto, hace que la mayoría de los productos califiquen como regionales. Algunos costos, como cierto tipo de interés, gastos de promoción, royalties, etc. deben deducirse del costo total de producción del bien, lo cual resulta en el costo neto. De acuerdo con el método de "valor de la transacción" el valor de todos los materiales que no se originan en la región se deduce del valor de transacción del producto. La cantidad resultante se divide entre el valor de transacción para obtener el contenido de valor regional.

Normalmente se requiere 60% de contenido regional para que los bienes se consideren de la región. Véase TLCAN, artículo 402 (1).

como un híbrido de política social y económica y el bienestar de los productores tiende a prevalecer sobre el de los consumidores. La mayoría de los países trata de proteger su sector agrícola por razones electorales y por considerarlo un asunto de soberanía alimentaria.[23]

En la negociación entre Canadá, México y Estados Unidos intervino un factor adicional que hizo que la liberación del sector agrícola se complicara aún más: la diferencia en la productividad de los sectores agrícolas de los tres países, donde ciertos productos o subsectores eran extremadamente sensibles a la apertura.[24] Tal fue el caso de la producción de maíz y frijol en México, y de jugo de naranja y azúcar en Estados Unidos o los sectores avícola y lechero de Canadá. Esta sensibilidad llevó a Canadá a no aceptar un amplio proceso de liberación en dichos sectores, aunque no ocurrió lo mismo entre los negociadores de México y Estados Unidos, quienes reconocieron que en estas áreas existía una gran complementariedad entre los dos países, y por lo tanto alcanzaron un importante proceso de liberación.[25] La solución que se encontró para

[23] Estos factores, entre otros, explican por qué, desde los inicios del GATT, la agricultura se exentó del proceso general de liberación comercial que constituye la base de esta institución, y por qué la mayor parte de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales, hasta la Ronda Uruguay, se enfocaron esencialmente en la liberación de los productos industriales.

[24] En el caso de los granos, cereales y semillas oleaginosas para consumo humano, los niveles de productividad en Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, eran al tiempo de la negociación muy superiores a los de México. Alba menciona algunos productos que se encuentran en este caso. Por ejemplo, en maíz la cosecha en México es de 1.68 toneladas por hectárea, contra 5.31 en Estados Unidos; en arroz 3.5 contra 6.17; en cebada 1.72 contra 2.07; en avena 1 contra 1.40. Véase Carlos Alba, 1993, p. 8.

[25] Así, en 1991 Estados Unidos abastecía 85% de las importaciones mexicanas de alimentos –entre 1 000 y 1 500 millones de dólares anuales–, a su vez México abastecía de frutas y vegetales a Estados Unidos por un valor cercano a 2 000 millones de dólares anuales, compitiendo con la producción del sur de Estados Unidos. El comercio agrícola entre Canadá y México es complementario en términos generales: Canadá compra frutas y vegetales de origen mexicano durante los meses de invierno, mientras que México compra a Canadá granos, semillas oleaginosas y leche descremada en polvo. Canadá, sin embargo, sólo aceptó mantener los alcances del acuerdo al que llegó con Estados Unidos en el ALCCEU y negociar por separado un acuerdo limitado de liberación con México. Con el TLCAN Canadá y México acordaron eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias a su comercio agrícola con excepción de los

alcanzar la liberación comercial teniendo en cuenta los diferenciales de productividad y la sensibilidad especial de ciertos productos fue establecer periodos prolongados de eliminación de la protección para los productos sensibles, como los mencionados al inicio de este párrafo.[26] Igualmente, los tres países aceptaron ciertas disposiciones que les permitieron establecer medidas de salvaguarda respecto de productos agrícolas por un periodo de diez años,[27] a la vez que ratificaron la importancia de sus sistemas de apoyo interno al sector[28] y la validez de los subsidios a la exportación dentro de ciertas circunstancias.[29]

Asimismo México y Estados Unidos acordaron suprimir los permisos de importación y las restricciones cuantitativas y remplazarlos con un mecanismo llamado "cuotas arancelarias", el cual permite la entrada libre de aranceles hasta un determinado volumen, con lo que se garantizan insumos competitivos a la industria agrícola nacional,

---

sectores avícola, lechero, huevos y productos azucareros. Los dos países convinieron remplazar los permisos de importación y las restricciones cuantitativas con un mecanismo llamado "cuotas arancelarias", el cual permite la entrada libre de aranceles a los productos agrícolas negociados hasta determinado volumen.

[26] En 1992 el gobierno mexicano reformó el artículo 27 constitucional para hacer posible la propiedad privada de la tierra ejidal a fin de facilitar una mayor inversión en el campo y atacar los problemas de productividad del sector agrícola, particularmente del subsector denominado "de subsistencia". Los negociadores mexicanos, además, consideraron la liberación en el TLCAN como un mecanismo por el cual se apoyaría el proceso de atracción de mayor capital y se facilitaría la concentración de la producción en los sectores en que México es más competitivo.

[27] De acuerdo con el artículo 703(3) del TLCAN cualquiera de los tres países tuvo durante los primeros diez años de vigencia derecho a suspender sus obligaciones de liberación respecto de los productos agrícolas y a imponer medidas de salvaguarda para sus productos agrícolas si las importaciones de cualquiera de sus países miembros superaban cierto umbral establecido en el acuerdo.

[28] En el artículo 704 del TLCAN los tres países, aunque ratifican la importancia de contar con sistemas internos de apoyo al sector, reconocen que deberán hacer mayores esfuerzos para transitar hacia sistemas de apoyo que tengan el menor efecto posible de distorsión de su comercio.

[29] Los tres países reconocen en el tratado que resulta inapropiado utilizar subsidios a la exportación respecto de productos agrícolas que se comercien con otro miembro del acuerdo, a menos que ese miembro también subsidie dicho producto. Véase TLCAN, artículo 705(2).

a la vez que se aplica un programa de eliminación de aranceles a las importaciones que sobrepasan dicho volumen, a partir de niveles acordados previamente.

Respecto de los aranceles, Estados Unidos excluyó los aplicados a productos que representaron 61% del valor de las exportaciones mexicanas, a la vez que México lo hizo con los aranceles sobre 36% del valor de las exportaciones estadounidenses. Algunos de los productos mexicanos más competitivos a los que Estados Unidos eliminó los aranceles fueron: flores y plantas de ornato (excepto rosas), bovinos, miel y nueces. En pepinos, berenjenas, espárragos, melones, fresas, cerezas y tomates, Estados Unidos aceptó remover de inmediato los aranceles durante la época del año en que México concentra sus exportaciones, con un programa de eliminación gradual para el resto del año.

Se acordó que Estados Unidos suprimiría los aranceles en un periodo de cinco años, lo cual ya se hizo para productos mexicanos que representan 6% de sus exportaciones y tiene un gran potencial exportador. México a su vez eliminó gradualmente durante ese mismo periodo los aranceles sobre 3% de las exportaciones estadounidenses, que comprendían, entre otros productos, rosas, frutas y vegetales, naranjas, mangos, aceitunas y jugo de piña. Para el tomate, la col de Bruselas, pimienta, pepino agrio y maíz dulce se eliminaron los aranceles durante una parte del año, y para el resto se aplicó un programa gradual.

Estados Unidos suprimió paulatinamente sus aranceles sobre 28% del valor de las exportaciones mexicanas en el curso de un periodo de diez años y lo hizo de manera gradual con 5% en los últimos cinco años. Éstos son los programas de largo plazo para la eliminación arancelaria. Como reconocimiento de la asimetría entre las dos economías, México abrogó sus aranceles en 42% de las exportaciones estadounidenses durante un periodo de diez años y de manera gradual en 18% durante los últimos cinco años. Como ya se mencionó, México colocó en la categoría de 15 años los productos que son económica y socialmente más sensibles (maíz, frijol y leche en polvo).

México obtuvo en las primeras negociaciones del TLCAN una concesión muy especial respecto del azúcar que exporta a Estados Unidos, pero más tarde, debido a los tratos que tuvo que hacer el gobierno de Clinton para lograr que el Congreso ratificara el Tratado, ésta fue mo-

dificada.[30] Por otra parte, se integró un comité encargado de facilitar y hacer avanzar el proceso de armonización sanitaria y fitosanitaria, y también se establecieron reglas para la vigilancia de dichas medidas.

Exclusiones y exenciones

Una de las características de un área de libre comercio es que, aun cuando su propósito sea lograr el mayor grado de apertura comercial entre las partes que la integran, permite ciertas exclusiones y exenciones. El artículo XXIV del GATT, que exige liberación de "casi todo el comercio", se ha interpretado como un requisito que abarca 80% del volumen de comercio,[31] y esta flexibilidad hizo posible que algunos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) dejaran fuera de sus acuerdos ciertos sectores, como la agricultura y los servicios.

De igual manera, en las negociaciones del TLCAN las tres partes insistieron en que se excluyeran sectores como las industrias culturales de Canadá, los servicios marítimos de Estados Unidos, y el sector petrolero de México.

México consideraba (y sigue considerando) que el sector petrolero es de naturaleza estratégica, y en particular tiene el derecho exclusivo de invertir en petróleo y gas por medio de la empresa Pemex, la cual es sumamente activa.

Los negociadores estadounidenses intentaron que este obstáculo se sorteara y se permitiera la inversión en algunos segmentos del sector petrolero mexicano. También pretendieron obtener de México un compromiso similar a la cláusula de proporcionalidad por la cual Canadá garantiza que en épocas de restricción en la producción Estados Unidos seguirá teniendo acceso a por lo menos el mismo volumen de

[30] Según la concesión inicial, a partir del decimoquinto año, el azúcar mexicana iba a tener acceso ilimitado y libre de impuestos al mercado estadounidense; asimismo las exportaciones netas habrían de gozar de este tratamiento hasta un límite previamente acordado durante los primeros seis años de vida del TLCAN, y un acceso ilimitado a partir del séptimo año.

[31] Koh, 1987.

petróleo y gas que Canadá le haya enviado en promedio durante los 36 meses anteriores.

Al final, México insistió en mantener la mayor parte de sus restricciones a la inversión en la industria petrolera y, por lo tanto, el TLCAN no permite la inversión extranjera en la exploración, producción y refinación; no autoriza el establecimiento de contratos estándar de riesgos compartidos, ni permite que empresas estadounidenses y canadienses entren en el mercado de las gasolinas.

No obstante, México convino en liberar las restricciones a la inversión en dos áreas relacionadas: la petroquímica básica y secundaria y la electricidad. México rechazó la cláusula de proporcionalidad, pero aceptó regirse por los estándares del GATT cuando intervenga en el comercio internacional de energéticos y renunció a su facultad para aplicar impuestos a las exportaciones y precios discriminatorios en el comercio trilateral. Aceptó también no establecer precios duales para los productos energéticos.

Inversión

Como ya se dijo, la atracción de mayores flujos de inversión extranjera, especialmente la directa, fue uno de los grandes propósitos de las reformas económicas emprendidas por México en los ochenta y uno de sus motivos principales para negociar el TLCAN.[32] Estados Unidos consideró de gran importancia conseguir una liberación sustancial de la inversión y lograr importantes protecciones para sus inversionistas. Dada la actitud de los tres países, no es de sorprender que las disposiciones sobre la inversión extranjera en el TLCAN resultaran de las más innovadoras y avanzadas que se hayan incluido hasta esa fecha en cualquier acuerdo comercial o de inversión.

El TLCAN establece un régimen de inversión que de acuerdo con uno de sus negociadores mexicanos "cubre prácticamente todas las

[32] En el capítulo anterior mencionamos que la atracción de inversión extranjera fue una de las grandes motivaciones que guiaron a Canadá para negociar el ALCCEU y para participar en la negociación del TLCAN.

condiciones sustantivas y de procedimiento que los expertos consideran necesarias incluir en un acuerdo sobre inversión".[33]

Las principales disposiciones sobre inversión en el TLCAN

La sección A del capítulo 11 del TLCAN dispone el tipo de tratamiento que sus miembros han acordado dar a los inversionistas e inversiones extranjeros de cada uno de ellos.[34] En otras palabras, estas disposiciones son la protección sustantiva a la inversión dentro del tratado.

Las disposiciones de dicha sección se han organizado en cuatro grupos: *a)* disposiciones que definen el tipo de tratamiento que se da a los inversionistas y a la inversión extranjera; *b)* disposiciones que se refieren a la expropiación de una inversión extranjera dentro del TLCAN; *c)* disposiciones que se refieren a la libertad de los inversionistas y de sus inversiones; *d)* disposiciones que forman parte del régimen legal de inversión del acuerdo.

Tratamiento que debe otorgarse a los inversionistas de la región

- Trato nacional. El artículo 1102.1 del TLCAN establece que el trato que cada parte dará a los inversionistas e inversiones de las partes dentro del propio acuerdo será: "no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones". Esta disposición también se aplica a los gobiernos estatales o locales a menos que se haya especificado una excepción particular.[35]

[33] De Mateo, 1997, p. 8 .

[34] La Sección B del capítulo 11 establece el mecanismo de resolución de disputas entre los inversionistas y los estados parte. Dicho mecanismo se abordará posteriormente en este mismo capítulo.

[35] Las partes del TLCAN incluyeron algunas excepciones generales y reservas específicas por país a la aplicación del nivel de trato nacional. Estas excepciones se encuentran, entre otras, en el artículo 1108 y anexos I, II y III e incluyen excepciones generales rela-

- Trato de nación más favorecida. Los artículos 1103, 1203, 1406 del TLCAN disponen que el trato que cada parte dará a los inversionistas y a sus inversiones dentro del tratado será: "no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra parte o de un país que no sea parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de inversiones".
- Nivel mínimo de trato. El artículo 1105 (1) dispone que cada parte dará a los inversionistas del TLCAN o a sus inversiones, un nivel mínimo de trato, que será "acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo,[36] así como protección y seguridad plenas".[37]

Expropiación y compensación

Las partes acordaron no expropiar las inversiones extranjeras de los socios del TLCAN excepto por causa de utilidad pública, sobre bases de no discriminación, con apego a la legalidad y a lo que señala el artículo 1105(1) y mediante una indemnización. Esta obligación se aplica en casos de nacionalización, expropiaciones directas o indirectas, y a medidas que se equiparan a la expropiación o nacionalización.[38]

---

cionadas con la concesión de subsidios y la concesión de excepciones requeridas, entre otras, de acuerdo con las obligaciones sobre propiedad intelectual del artículo 1703.

[36] El trato justo y equitativo se usa en relación con el directo que da un Estado al inversionista o a la inversión en las acciones normales de gobierno. (International Court of Justice, 1989, párrafos 120-130; Rankin, 1987.)

[37] El nivel de protección y seguridad plenas se ha desarrollado en relación con la obligación de un Estado de ejercer las acciones debidas para proteger a un inversionista o una inversión de una probable amenaza de daño que provenga de una tercera parte. Se ha invocado y discutido en demandas que han planteado pérdidas o daños, resultado de conflictos armados, motines o conflictos públicos en general. (International Court of Justice, *op. cit.*, párrafos 102-112, *I.L.M.,* 1991.)

[38] Las disposiciones sobre indemnización del TLCAN, en general, aseguran que las expropiaciones sean pagadas de acuerdo con el valor justo que la inversión tenga en el mercado, y que los pagos sean totales. Estos dos principios son reconocidos generalmente en el Derecho Internacional.

Para determinar el valor justo de mercado, un tribunal puede elegir el criterio que mejor se ajuste en el mercado de esa inversión, incluyendo, cuando se aplique, el valor corriente, el valor del activo que incluya el valor fiscal declarado de los bienes tangibles u otros criterios. La indemnización debe estar basada en el valor justo de mercado que tenga la inversión inmediatamente antes de la expropiación, lo que se conoce como fecha de la expropiación. Además, la expropiación debe pagarse sin demora en alguna divisa del Grupo de los 7 (G7), o en una divisa que pueda cambiarse a divisas de dicho grupo, y comprenderá los intereses que se hayan generado a partir de la fecha de la expropiación.[39]

Medidas sobre la libertad de inversión

- Requisitos de desempeño. El artículo 1106 prohíbe la imposición de las medidas conocidas generalmente como requisitos de desempeño, ya sea directamente o por otros medios, "en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión" de un inversionista extranjero. Se considera requisito de desempeño aquel que se impone a un inversionista para producir, comprar, exportar, vender o transferir tecnología en forma restringida en relación con la conducción de su inversión. Los requisitos de desempeño típicos, se refieren por ejemplo, a la necesidad de comprar insumos de los productores locales o exportar cierto volumen de bienes por cada monto de bienes vendido en el mercado nacional. En el TLCAN la lista que comprende los requisitos de desempeño eliminados es exhaustiva.
- Altos ejecutivos y consejos de administración. De acuerdo con el artículo 1107 del TLCAN, las partes no pueden exigir a los inversionistas extranjeros que los altos ejecutivos de sus empresas sean de cierta nacionalidad. Sin embargo los países socios del

[39] Los intereses serán fijados en la moneda de un país del G7, o a una tasa comercial razonable equivalente para dicha divisa. Véase TLCAN, artículo 1110(4) y (5).

tratado pueden exigir que la mayoría de los miembros de los consejos de administración de esas empresas sea de la misma nacionalidad que la parte donde se encuentra la inversión, siempre que este requisito no reduzca la capacidad del inversionista para controlar su inversión.

- Transferencias. Conforme al artículo 1109 del TLCAN las partes no pueden restringir que las transferencias relacionadas con la inversión de un extranjero se hagan libremente y sin demoras, ya fuera del país anfitrión o de regreso al país del inversionista. Las partes no pueden imponer sanciones a los inversionistas en caso de que no regresen el capital invertido en otro de los países miembros del TLCAN. Las restricciones a los movimientos de capital sólo serán permitidas por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de las leyes relativas de quiebra, la emisión y operaciones de valores, infracciones penales, o las disposiciones relacionadas con el cumplimiento de fallos en procedimientos contenciosos.

Otras disposiciones sobre inversión

- Se considera a cualquier inversionista de un país miembro del TLCAN como uno propio, o una de sus empresas estatales u originario del país. Su inversión se define como aquella que un inversionista del TLCAN controla directa o indirectamente.[40] Sin embargo, si un inversionista fuera de Norteamérica, con "importantes actividades de negocios", se constituye y organiza bajo las leyes de uno de los países de la región, se le brindan todos los derechos del tratado.[41]
- Los países miembros del TLCAN pueden adoptar medidas para asegurarse de que los proyectos de inversión que se lleven a cabo en sus territorios tengan en cuenta consideraciones ambientales.

[40] Véase TLCAN, artículo 1139.
[41] Véase TLCAN, artículo 1113, fracción 2.

- Las listas *negativas* (comprendidas en cuatro anexos) excluyen a las industrias sensibles de las principales disposiciones del capítulo de inversión del TLCAN.[42] En los anexos se describen las medidas que cada país ha escogido para proteger tales industrias. Las listas de México son mucho más largas que las de Canadá y Estados Unidos.[43] También hay "excepciones de todo un sector," las cuales se aplican a ciertos grupos, regiones y procedimientos. Éstas incluyen el proceso canadiense y el mexicano de revisión de procedimientos de adquisición de firmas domésticas de cierto tamaño. Para México el tope es de 25 millones de dólares estadounidenses en bienes totales, y se incrementó a 150 millones de dólares estadounidenses después del décimo año de vigencia del TLCAN (2004). Para Canadá el tope se mantiene en 150 millones de dólares estadounidenses conforme al nivel establecido en el ALCCEU. Estados Unidos mantiene un amplio derecho de prohibir compras de empresas que representen una amenaza a su seguridad nacional.[44]
- El mecanismo de listas *negativas* se contrarrestó con la "cláusula automática de liberación" (*Ratchet clause*), la cual establece que si un país decide liberar su régimen de inversiones en rubros que no abarque el TLCAN o si abre a terceros un sector de actividad, el nuevo grado de apertura se regirá por dicho tratado.[45]

[42] Véase la nota 39, *supra*.

[43] En el anexo III del TLCAN se enumeran las industrias que de acuerdo con la Constitución mexicana están bajo el control exclusivo del Estado. Entre ellas figuran el petróleo y productos derivados, la electricidad, la energía, los materiales nucleares, las comunicaciones por satélite, los servicios telegráficos, radiotelegráficos y postales, los ferrocarriles, el control de puertos marítimos y terrestres y de aeropuertos y helipuertos, así como la emisión de moneda. Las industrias canadienses reservadas se vinculan con ciertos recursos naturales, servicios sociales y transporte. La protección de las industrias culturales en Canadá se sigue conservando en el TLCAN, aunque no está incluida en los anexos.

[44] Véase TLCAN, anexo I.

[45] Véase TLCAN, artículo 1101(1) (C).

Principales innovaciones del capítulo 11 del TLCAN

Aunque se ha argumentado que la mayoría de las disposiciones del capítulo 11 del TLCAN surge de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) que han sido negociados por Estados Unidos y otros países industrializados con países no miembros del tratado desde mediados de los años 1980 y el ALCCEU, en realidad las disposiciones del capítulo 11 sobre inversiones se revelan innovadoras al compararlas con los APPRI.[46]

Si bien el trato nacional es la piedra conceptual del ALCCEU, de los APPRI y del TLCAN, varias cláusulas de inversión en el capítulo 11 van más allá de las que establecen el trato nacional, la expropiación y la compensación, creando de esta manera normas comunes en América del Norte para el manejo de la inversión extranjera. Por ejemplo, al compararlo con el ALCCEU, el TLCAN es innovador en la cláusula donde establece que los inversionistas extranjeros residentes en América del Norte deben tener el mejor trato posible en relación con otros inversionistas extranjeros cuando alguno de los países miembros tenga establecida una limitante en contra de la cláusula del trato nacional. Otra cláusula especifica una amplia definición de inversión que incluye no sólo las inversiones con mayoría, sino también los intereses de la minoría y las inversiones en portafolios y bienes inmuebles. Asimismo, y a diferencia del ALCCEU, el TLCAN prohíbe el establecimiento de requisitos de nacionalidad de directores ejecutivos o de negocios propiedad de inversionistas de los otros países miembros del TLCAN.

Una innovación del capítulo de inversiones del tratado es que antes de que éste se creara las empresas extranjeras tenían poca capacidad para reclamar sus derechos ante las autoridades mexicanas por medios legales que no fueran los juzgados. Aunque estos juzgados mostraban poca resistencia para llevar a cabo decisiones de arbitrajes extranjeros respecto de disputas que incluyeran a participantes privados, por las razones arriba mencionadas el gobierno mexicano en general se negaba a aceptar procesos de arbitraje internacional en disputas con inversionistas privados. Para un inversionista estadounidense no era

[46] De Mateo, *op. cit.,* p. 9.

una opción viable litigar en Estados Unidos recurriendo a la Ley de Inmunidades Soberanas para Extranjeros (Foreign Sovereign Immunities Act) cuando se tenía una disputa con el gobierno mexicano. Como Johnson declara:

> La adhesión de México a la Doctrina Calvo en lo relativo a las propiedades que tienen en México los ciudadanos estadounidenses siempre han causado fricciones entre ambos países. De igual manera, debido a que la mayoría de los países latinoamericanos se guiaban por los principios de la Doctrina Calvo, no fue sino con la firma del TLCAN cuando Estados Unidos pudo negociar APPRI con las naciones de América Latina.[47]

Por estas razones, el actual proceso de resolución de disputas entre los inversionistas y el Estado ha marcado un precedente y se considera el medio más importante del gobierno mexicano para brindar un ambiente atractivo para las inversiones. Las características principales de este mecanismo se abordarán posteriormente.

Servicios

El comercio de servicios también desempeñó un papel crucial en las negociaciones trilaterales, no sólo porque Canadá y Estados Unidos lo consideraban uno de sus principales objetivos, también porque el sector servicios constituye una porción muy importante del comercio entre México y Estados Unidos.

Al respecto, resulta comprensible el interés de México si recordamos que ha experimentado una transformación gradual hacia una economía de servicios. Desde mediados de los ochenta los servicios representaban más de 50% del PIB nacional, y en 1988 esta cifra aumentó a 62%, generando 60% del empleo total.[48]

Sin embargo, durante las conversaciones en torno a los servicios surgieron obstáculos, como la carencia de información y conocimientos

[47] Johnson, 1994, p. 281.
[48] De Mateo y Carnet, 1989, p. 369.

sobre el efecto de las reglamentaciones gubernamentales en el comercio de servicios. Los tres países aplicaban barreras y reglamentos que restringían el control a las empresas extranjeras (o, cuando menos, limitan su participación en el mercado) en muchos sectores de servicios, como la banca, el transporte y las comunicaciones. Por lo tanto, las negociaciones tenían que enfocarse en los sistemas reguladores nacionales que se refieren específicamente a un determinado tipo de servicio.[49] Tal es el caso de las preferencias que se otorgan a las empresas nacionales respecto a las compras gubernamentales, las cuales constituyen el principal obstáculo al comercio de servicios de ingeniería y construcción.

Otro factor que hizo complejas las negociaciones sobre servicios fueron las enormes disparidades entre las ventajas comparativas de los tres países. Estados Unidos y Canadá están en mejor situación para competir en servicios de capital y conocimientos intensivos, como la programación de computadoras, las telecomunicaciones y los servicios médicos, pero México tiene una ventaja natural en los sectores de mano de obra intensiva, como la construcción y la agricultura.

El capítulo de servicios, igual que el de inversiones, estableció obligaciones para los tres gobiernos que imponen los principios de trato nacional y de nación más favorecida, eliminan los requisitos de presencia local y establecen nuevos requerimientos para las licencias y las certificaciones. Estas obligaciones generales pueden no exigirse en ciertos servicios, pero deben incluirse expresamente en el TLCAN en las que se denominan "listas negativas".

No queda duda de que el TLCAN representó una mejora respecto al ALCCEU, en el cual los principios del trato nacional y de nación más favorecida no se aplicaron en las provisiones discriminatorias para los diferentes tipos de servicios, con lo cual puede decirse que la mayoría de los beneficios eran a futuro. El requisito de que las obligaciones operaran inmediatamente en los servicios, a excepción de aquellos que se enlistaran en anexos separados, eran un avance sustancial y tenían más transparencia y capacidad de predicción para las empresas que operarían dentro del TLCAN.

[49] Esto permite comprender por qué las negociaciones se condujeron sobre la base de sectores específicos.

El tratado contiene capítulos separados para telecomunicaciones, servicios financieros, transporte por tierra, y estancia temporal de hombres de negocios y profesionistas.

Derechos de propiedad intelectual

Estos derechos, relacionados con el comercio, comprenden las patentes, las marcas registradas y los derechos de autor. Gran diversidad de industrias multinacionales dependen de su protección, como las fábricas de productos farmacéuticos y de computadoras, los editores y los productores de películas cinematográficas.

México había tenido una legislación muy poco protectora de estos derechos de las empresas extranjeras bajo el supuesto de que así se prevenía que obtuvieran ingresos monopólicos. Sin embargo, con la nueva política de atracción de la IED se consideró importante promulgar leyes de protección como medio de crear un clima seguro para los inversionistas extranjeros que los incentivara a transferir tecnología. Así, en 1991 promulgó una nueva ley sobre patentes y marcas, algunas de cuyas cláusulas se refieren a; *1)* prolongar el periodo de vigencia de una patente hasta por 20 años, lapso que aplican muchos países desarrollados; *2)* proteger ciertas patentes de productos y procesos que no contaban con esta salvaguarda; *3)* reforzar la legislación sobre secretos comerciales. Como resultado de las negociaciones, estas reglas fueron incorporadas en el TLCAN con otras mejoras.

Mecanismos institucionales y de resolución de disputas

En la negociación del TLCAN los tres países le concedieron gran importancia a los aspectos institucionales y a los mecanismos de resolución de disputas, puesto que la negociación daría como resultado un cuerpo complejo de normas detalladas y reglas obligatorias para ellos, y dada su complejidad era importante incluir mecanismos institucionales efectivos que sirvieran para aclarar cualquier ambigüedad

en las normas negociadas y facilitaran la identificación de fórmulas destinadas a prevenir conflictos y promover los objetivos generales del acuerdo global.[50]

Para destacar lo innovador y complejo que resultó el sistema de solución de controversias conviene mencionar las principales técnicas orientadas a dirimir y prevenir conflictos, que se clasifican bajo los siguientes rubros:

- Transparencia: medidas que aseguran que todas las reglas y procedimientos aplicables sean conocidos por las compañías y empresas exportadoras e importadoras, los inversionistas y otros gobiernos, con lo cual se reducen las probabilidades de malentendidos y acciones arbitrarias.
- Consulta: medidas de notificación, análisis y negociación dirigidas a facilitar los esfuerzos de las partes para resolver por sí mismas las controversias que surjan.
- Apoyo objetivo: procedimientos que promueven la acción oficiosa de terceros, la determinación de hechos y la indagación, a fin de apoyar a las partes en disputa para que establezcan una base para la resolución de disputas.
- Mediación: procedimientos que promueven la acción mediadora de terceros y la conciliación entre las partes en disputa para ayudar a establecer una base y dar una resolución mutuamente satisfactoria.

[50] Para poner en práctica el TLCAN, vigilar su desarrollo, resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a su interpretación o aplicación, supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo que se establecieron en el Tratado en su Anexo 2001.2, y en su caso conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento del Tratado, México, EU y Canadá establecieron la Comisión de Comercio, que fue integrada por los secretarios de comercio de los tres países o por sus representantes. Se le dieron poderes de establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes y en grupos de trabajo y de expertos; de solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental; y de adoptar cualquier otra acción para el ejercicio de sus funciones que acordaran los tres países (véase el artículo 2001 del TLCAN). Sin embargo la Comisión no cuenta con poderes supranacionales.

- Adjudicación: disposiciones que establecen procedimientos obligatorios para el arbitraje y la adjudicación de disputas por parte de terceros, las cuales aseguran que aún los asuntos complicados se resuelvan de manera efectiva.

Cabe mencionar, a manera de ilustración, que el GATT, principal instrumento para regular multilateralmente el comercio internacional que estuvo en vigor desde 1948 hasta 1994, establecía un sistema relativamente sencillo de procedimientos para ayudar a los gobiernos a resolver sus controversias. Además de las provisiones sobre transparencia del artículo X y las de consulta impuestas en el artículo XXII –las cuales buscaban evitar las controversias más que resolverlas–, en el artículo XXIII determinaba procedimientos que otorgaban a las partes el derecho de presentar quejas y obtener compensaciones de los miembros que no cumplían con sus compromisos. A través de los años los miembros del GATT fueron experimentando con diversas técnicas para hacer estas provisiones más operativas, y a finales de los años setenta estas técnicas se habían convertido en un patrón de prácticas consuetudinarias que aceptaba la mayoría de sus miembros, que requerían el consenso en cada punto del proceso de decisión.

Pero a medida que el papel del comercio internacional y la inversión han crecido y las reglas comerciales y de inversión han cubierto nuevas áreas y ámbitos de acción, los gobiernos han considerado necesario aceptar o promover la negociación de acuerdos que incluyan provisiones para resolver controversias con base en técnicas superiores a las de simple consulta o apoyo objetivo, capaces de establecer la mediación y más aún la adjudicación como mecanismos principales de solución de conflictos. Algunos de estos se negocian para que puedan ser utilizados por los gobiernos y también por actores privados, que al tener la capacidad de exigir el cumplimiento de los acuerdos independientemente de sus gobiernos han visto grandes atractivos en los mismos y han sido un factor central de apoyo político en su proceso de negociación y ratificación interna.

Éste fue el caso de las negociaciones sobre los mecanismos de resolución de disputas en el TLCAN, en donde los gobiernos y los sectores privados, así como diversos actores sociales les dieron gran importancia y

tuvieron injerencia en su negociación y su configuración final. Así, los gobiernos de México y Canadá consideraron que un sistema efectivo de resolución de disputas era esencial para alcanzar diversos objetivos. El más importante fue asegurar que Estados Unidos observara sus compromisos y eliminara la posibilidad de ejercer acciones unilaterales y violatorias de los compromisos de liberación, disminuyendo así la enorme asimetría que proviene del poder político y económico de que goza este país y su disposición a adoptar medidas unilaterales.

Un objetivo adicional importante fue que el sistema de resolución de disputas promoviera la cooperación trasnacional por encima de los intereses particulares de cada Estado, entendiéndose éstos como los de órganos gubernamentales, poderes legislativos (o legisladores individuales) o grupos de interés. Este segundo objetivo era importante para México y Canadá y sus sectores exportadores, pues en ambos países se tenía conciencia de que la política comercial de Estados Unidos se formula y aplica mediante procesos políticos y legales que descentralizan la toma de decisiones y aumentan la influencia política de ciertos órganos gubernamentales como el Congreso (comités o legisladores particulares) o de grupos de interés que son relativamente pequeños y de baja representatividad, como los sindicatos y las cámaras de comercio.

Uno de los ejemplos más notables de esta fragmentación del poder dentro del sistema político estadounidense y de la influencia excesiva que han ganado ciertos grupos de interés en el manejo de la política comercial es el de las leyes contra las prácticas desleales de comercio, también denominadas leyes de remedios comerciales, las cuales conceden protección a los productores estadounidenses que tienen competencia en las importaciones, mediante la aplicación de impuestos compensatorios o medidas *antidumping*. La legislación de remedios comerciales de Estados Unidos permite a sus productores nacionales iniciar costosos procesos judiciales en contra de sus competidores con un riesgo mínimo de pérdidas, aun cuando pueda resultar que su queja es infundada o frívola.

Para el gobierno y los exportadores mexicanos y canadienses la preocupación durante la negociación del TLCAN fue que el acceso que habían ganado al mercado estadounidense por un acuerdo de libre comercio se perdiera en la concatenación de una serie de acciones *an-*

tidumping o de subvenciones y medidas compensatorias o que se viera amenazado por la incertidumbre creada por esos juicios. Ambos países y sus sectores privados consideraban las demandas *antidumping* y las medidas compensatorias como modo de retribuir una pérdida de competitividad de las industrias estadounidenses con una costosa batalla judicial conducida totalmente dentro de las agencias administrativas y los tribunales de ese país. Dado que son empresas privadas las que inician tales litigios, no siempre pueden preverse, y por lo tanto la amenaza de acoso desalentaba las inversiones canadienses y mexicanas en nuevas fábricas y equipos, cuyas ganancias futuras dependían del acceso seguro e ininterrumpido al mercado estadounidense.

Por ello el objetivo original de México en la negociación del TLCAN y de Canadá en el ALCCEU fue lograr que sus exportaciones quedaran exentas de las leyes de remedios comerciales, y al no lograrlo se propusieron alcanzar mecanismos que proporcionaran la certeza de que en caso de que surgieran conflictos en esta materia sus exportadores no recibieran un tratamiento arbitrario de las autoridades que las administran. Según el gobierno y los exportadores mexicanos eso sólo se lograría incluyendo en el TLCAN mecanismos específicos que ofrecieran certidumbre y evitaran interpretaciones arbitrarias contrarias al espíritu del tratado. Para los sectores exportadores de ambos países era también importante que ellos mismos pudieran usar esos mecanismos de manera independiente.

Estados Unidos también consideró importantes los mecanismos de resolución de disputas para alcanzar varios objetivos. Igual que sus socios, buscó incluir en el TLCAN mecanismos efectivos que aseguraran que sus contrapartes sujetaran sus actuaciones a las normas establecidas en el tratado, con lo que disminuirían los riesgos de que dieran "marcha atrás" en el proceso de liberación y cambio estructural. Particularmente en el caso de México, Estados Unidos tuvo mucho interés en apoyar las reformas emprendidas por el gobierno mexicano dirigidas a promover una economía de mercado, porque para las élites estadounidenses una economía de mercado serviría para que México alcanzara finalmente una economía estable y próspera, a la vez que generaría una mayor demanda de sus productos e inversiones y permitiría el establecimiento de un mercado integrado en el ámbito regional con las consecuentes ventajas en ganancias de competitividad y bienestar.

Estados Unidos y su sector privado, igual que México y Canadá y sus sectores exportadores, identificó áreas de interés en las cuales buscó establecer obligaciones muy precisas y mecanismos efectivos que aseguraran el cumplimiento de sus socios. Tal es el caso de sus inversiones y los derechos de sus inversionistas. En inversiones ya tenía un largo historial de conflictos por acciones contra sus inversionistas. En el TLCAN Estados Unidos consideró de importancia estratégica alcanzar un régimen sobre inversiones que eliminara la mayoría de las restricciones que establecían las legislaciones mexicanas y canadienses y que asegurara la mayor protección posible a sus inversionistas.

Los inversionistas o potenciales inversionistas estadounidenses a su vez estuvieron dispuestos a apoyar el tratado en la medida en que las distintas disposiciones creadas para proteger sus intereses pudieran cumplirse mediante un mecanismo de resolución de disputas efectivo que pudieran activar directamente. Para los inversionistas estadounidenses sólo un régimen de este tipo propiciaría la creación de un clima favorable a la planeación de sus empresas en el ámbito regional y alcanzaría el tan buscado mercado integrado. Canadá y México reaccionaron de manera positiva, pues la atracción de mayores flujos de inversión extranjera directa era uno de los grandes objetivos que perseguían ambos países para negociar el TLCAN, y en el caso de México era uno de los principales propósitos de las reformas económicas que había emprendido el gobierno en la década de los años ochenta.

De manera análoga, en la negociación de los acuerdos paralelos de cooperación laboral y ambiental y como resultado de las presiones de diversos grupos y organizaciones obreras y ambientalistas, los dos gobiernos incluirían en los mismos mecanismos de resolución de disputas los que pudieran iniciarse mediante denuncias o peticiones de ONG y organizaciones sociales. Estos mecanismos resultarían necesarios para obtener el apoyo de dichas organizaciones y de los miembros del congreso estadounidense para promulgar el acuerdo global.

En el TLCAN y los acuerdos paralelos se establecen distintos regímenes de resolución de disputas como resultado de un complejo proceso de negociación intergubernamental y en los sectores privados y sociales de los tres países. El sistema de resolución de controversias se cimienta en un sistema peculiar e innovador de arbitraje internacional y de órganos

cuasi-judiciales, el cual puede ser accionado y utilizado por los gobiernos y también por diversos actores privados y grupos sociales.

Capítulo 20

El capítulo 20 del TLCAN establece un sistema de solución de controversias para resolver disputas que no estén consideradas en algún otro capítulo del acuerdo. El sistema es un mecanismo típico de solución de controversias entre gobiernos que no puede ser activado por los actores privados. Es un mecanismo diplomático político que tuvo como modelos el GATT y el ALCCEU, pero con un número adicional de provisiones para dar a los procedimientos credibilidad y certidumbre.

El capítulo impone a las partes obligaciones como notificar cualquier medida que afecte al comercio y la inversión o proveer información sobre esas medidas cuando la solicite otra parte, sea que la medida se haya notificado o no. Si una de las partes considera que una medida vigente, o en proyecto de otra parte, es o pudiera ser incompatible con las obligaciones del TLCAN, o causa de anulación o menoscabo de beneficios, puede solicitar consultas para llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Si las consultas no solucionan la disputa, cualquiera de los dos países puede solicitar una reunión de la Comisión de Comercio establecida en el acuerdo para supervisar su ejecución y mediar en cualquier disputa que pudiera surgir, con excepción de las relativas a *dumping*, subvenciones y medidas compensatorias, inversiones y servicios financieros.[51] Si la Comisión de Comercio no encontrara una solución satisfactoria, el país quejoso podría solicitar que se estableciera un panel integrado por expertos independientes de los gobiernos para que examinara la disputa y recomendara a la Comisión de Comercio una solución. Cada país escogería dos panelistas de una lista fijada por ellos y el quinto se establecería por consenso o al azar.[52]

[51] TLCAN, artículo 2007. La Comisión de Comercio está integrado por los secretarios en la materia de los tres países o sus representantes.

[52] Para asegurar el mayor nivel posible de imparcialidad, los gobiernos se comprometieron a utilizar un procedimiento de "selección cruzada", es decir, que un gobier-

Luego de recibir la recomendación del panel, la Comisión tiene que resolver la disputa y la resolución, "en la medida de lo posible, será la no implementación o la remoción de la medida que no se conforme a este Acuerdo o que cause anulación o menoscabo de beneficios y, en su defecto, una compensación".[53]

Si la Comisión no tuviera éxito en alcanzar una solución satisfactoria y una de las "Partes considera que sus derechos fundamentales bajo el Acuerdo o los beneficios (considerados dentro del Acuerdo) se menoscaban o limitan por la implementación o mantenimiento de la medida controvertida", la parte afectada estaría en libertad de suspender a la otra "beneficios de contenido equivalente hasta el momento en que las Partes alcancen una solución satisfactoria".[54]

Capítulo 19

El capítulo 19 del TLCAN establece un mecanismo de solución de controversias para satisfacer las preocupaciones y demandas de México y Canadá y sus respectivos sectores exportadores acerca de la politización del proceso de aplicación de las leyes *antidumping* y de subvenciones y medidas compensatorias en Estados Unidos. Aunque, como ya se comentó, en la negociación del tratado México y Canadá intentaron obtener una exención para sus productos de la adopción de dichas leyes, a final de cuentas los resultados de la negociación condujeron a un mecanismo esencialmente similar al que se estableció en el capítulo 19 del ALCCEU, pero con algunas importantes innovaciones creadas para satisfacer los intereses peculiares de los tres países. El capítulo 19 del TLCAN especifica las siguientes disposiciones sustantivas y de procedimiento:

- Primero, cada país mantiene su derecho irrestricto a aplicar su propia legislación de remedios comerciales y mantener sus prác-

---

no escoja a dos de la lista de panelistas designados por el otro país. Este proceso no existía en el ALCCEU y es una innovación del TLCAN.

[53] TLCAN, artículo 2018.2.

[54] TLCAN, artículo 2019.1.

ticas normales de administración respecto de los productos de los otros países. Los tres países acordaron, sin embargo, que cualquier enmienda que cada uno de ellos quiera hacer debe sujetarse a una notificación previa a las otras partes. También se comprometieron a celebrar consultas si una parte las solicita antes de llevar a cabo cambios a su legislación en la materia, y finalmente a someterlos a revisión de un panel de expertos para obtener una opinión respecto a si son consistentes o no con sus obligaciones dentro del TLCAN o el GATT (ahora la OMC).

- Segundo, los socios del TLCAN acordaron establecer paneles *ad hoc* para una revisión tipo judicial –remplazando a los tribunales internos–, de las resoluciones definitivas *antidumping* y de medidas compensatorias dictadas por las agencias administrativas competentes.[55] Además, se fija que cualquier persona que tenga derecho a invocar la revisión judicial, en el derecho interno puede darle preferencia a la revisión ante los paneles y anteponerla a aquélla. Esta autorización incluye a las industrias afectadas internas y extranjeras. A los paneles se les encarga examinar el expediente administrativo del caso sujeto a revisión a fin de decidir si la acción que tomó la agencia administrativa se sustenta en la evidencia contenida en el mismo y se dictó con apego a la legislación interna del país en cuya jurisdicción se inició la acción.[56]
- Conviene mencionar que México y Canadá aceptaron esta disposición convencidos de que aun cuando el mecanismo no

[55] Los paneles del capítulo 19 del TLCAN se componen de cinco miembros o árbitros escogidos dentro de una lista de expertos en materia de derecho comercial que establece cada gobierno, los cuales en su mayoría son abogados practicantes, aunque el TLCAN, a diferencia del ALCCEU, también promueve la participación de jueces o ex jueces. En caso de una revisión, dos panelistas son escogidos por cada gobierno, mientras que el quinto se elige por acuerdo de los dos gobiernos o por sorteo. En este caso no opera la selección cruzada. En caso de que un participante en una revisión atribuyera una conducta dolosa o abuso de autoridad a un panelista, el caso se enviaría a un comité de impugnación extraordinaria para que resolviera. De otro modo, una resolución de un panel es inapelable. Las revisiones de los paneles deben adoptarse en un periodo de 315 días.

[56] TLCAN, artículo 1904.

constreñía la aplicación autónoma de la legislación interna de las autoridades nacionales, la participación de cinco expertos independientes de los gobiernos en un panel encargado de ejercer una función de revisión cuasi judicial aseguraría una aplicación más rigurosa de la ley y evitaría interpretaciones motivadas por presiones políticas, a la vez que ayudaría a restaurar la confianza en la objetividad de la aplicación de la legislación de remedios comerciales. Los negociadores de Estados Unidos aceptaron el capítulo en la creencia de que los paneles tendrían que actuar como los tribunales internos a los que sustituían y por lo tanto no significaban un cambio radical en el manejo de la legislación *antidumping* tal como se venía practicando.

- En tercer lugar, los tres países acordaron establecer un grupo de trabajo cuyo mandato fue desarrollar un sistema sustituto de reglas para lidiar con el *dumping* y las subvenciones gubernamentales.

La inclusión del mecanismo del capítulo 19 en el TLCAN, cabe reconocer, no fue una tarea fácil para México, dadas las preocupaciones que inicialmente expresaron los grupos de negociadores de Canadá y Estados Unidos acerca de las características del marco legal mexicano, que de acuerdo con ellos, presentaba diferencias sustanciales y procesales con sus sistemas jurídicos, de modo tal que harían imposible el funcionamiento del sistema del capítulo 19 del ALCCEU en el TLCAN.

En lo referente a las diferencias sustanciales del marco legal mexicano, la más importante preocupación de Estados Unidos y Canadá era la existencia en la Constitución mexicana del derecho de amparo, que constituye para todos los efectos un mecanismo de revisión judicial de todos los procedimientos judiciales y administrativos mexicanos. Esta característica tan especial del juicio de amparo hacía concebible que una empresa mexicana o extranjera lo pudiera utilizar como recurso de protección ante una decisión adversa de un panel y, por consiguiente hacer nugatoria la capacidad de un panel de dictar decisiones obligatorias e inapelables. De igual manera se temía que la Suprema Corte de México (o para el caso la de Estados Unidos) pudiera algún

día dictar una decisión que declarara inconstitucional el capítulo 19 del TLCAN.

Por otra parte, aunque a primera vista la legislación de remedios comerciales de México era similar a la de Estados Unidos y Canadá, en realidad había diferencias por las que estos países se negaron en un principio a negociar la extensión del capítulo a México. Algunas eran específicas, como la disposición en la ley de comercio exterior mexicana que permitía a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)[57] aplicar cuotas compensatorias provisionales a un exportador extranjero en un periodo de tiempo corto (cinco días) sin que prácticamente un exportador tuviera conocimiento de que estaba sujeto a una investigación. En realidad los plazos concedidos por la Secofi tendían a ser más generosos, pero eso, a su vez, creaba incertidumbre.

En el procedimiento se pensaba que los juristas de Canadá y Estados Unidos no serían capaces de aplicar la ley civil mexicana de manera correcta y que los abogados de México no podrían adaptarse a las prácticas jurídicas de Canadá y Estados Unidos.[58] Otras diferencias generales se referían a lo que según los negociadores canadienses y estadounidenses constituía un nivel de transparencia de la legislación mexicana inferior al de sus legislaciones, como la falta de una obligación para la autoridad investigadora de compilar un expediente administrativo o de otorgar a las partes audiencias técnicas de discusión y evaluación. Esta menor transparencia tendían a interpretarla los juristas sajones como un estándar menor de garantía de debido proceso y de audiencia. Parecía, por consiguiente, que resultaría imposible incorporar a México en el capítulo 19 y su proceso de paneles, pero esta situación cambió durante la negociación del TLCAN.

Para calmar las inquietudes de Canadá y Estados Unidos en cuanto a las restricciones constitucionales, México incorporó un nuevo meca-

[57] Actualmente Secretaría de Economía (SE).

[58] Por ejemplo, el derecho anglosajón (*common law*) otorga a los jueces una amplia autoridad para interpretar la legislación en combinación con precedentes judiciales previamente establecidos en casos específicos, mientras que el derecho civil, que se basa en normas codificadas, concede a los jueces menor libertad para interpretar la legislación.

nismo para "salvaguardar el sistema de revisión ante el panel".[59] Básicamente el mecanismo consiste en que si uno de los gobiernos alega interferencia en el proceso de paneles, puede solicitar una consulta. Si ésta no fuera satisfactoria, el quejoso podría solicitar la integración de un comité especial. Éste emitirá un fallo respecto del cargo de interferencia inapropiada con el proceso del panel, después de lo cual las partes tratarán de llegar a una solución mutuamente satisfactoria en un plazo de 60 días. Si no se alcanza una solución, el gobierno querellante podrá suspender la operación del sistema de paneles dentro del capítulo 19 respecto al otro gobierno o suspender cualquier otro beneficio otorgado de acuerdo con los términos del TLCAN.

México aceptó enmendar su legislación comercial y los reglamentos relativos como un *quid pro quo* para obtener acceso al capítulo 19, aunque de todas formas hubiera tenido que modificar su legislación para adaptarla al TLCAN. Las enmiendas y modificaciones aceptadas fueron probablemente de mayor profundidad y magnitud de lo que habrían resultado sin la presión de la negociación y del capítulo 19. Los compromisos de enmienda específicos de México se incorporaron en el anexo 1905.15 del TLCAN, Programa de México, en una lista de principios de debido proceso y transparencia que deben observarse en los procedimientos sobre remedios comerciales.[60] Por ejemplo, México aceptó establecer itinerarios claros y plazos perentorios para las investigaciones *antidumping* y de subvenciones y medidas compensatorias, y asegurar que las partes interesadas estén adecuadamente informadas de los procedimientos, así como de concederles el derecho de comentarlos.[61]

De mayor importancia fue que México aceptara la obligación de que su autoridad administradora, la Unidad de Prácticas Comerciales

[59] TLCAN, artículo 1905; Horlick y Debusk, 1993, pp. 21-41.

[60] Una lista de las cláusulas que fueron enmendadas o introducidas en la legislación mexicana con el fin de elaborar el programa mencionado se encuentra en Léycegui, 1995, pp. 64-66.

[61] Lo anterior se materializó en los artículos 142 a 145 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que establecen la obligación para la autoridad de notificar oportunamente a las partes interesadas, inclusive mediante el *Diario Oficial*, de las resoluciones dictadas en los procedimientos respectivos (*Diario Oficial de la Federación*, 1993).

Internacionales (UPCI) de la Secofi, compilara un expediente administrativo en los juicios de remedios comerciales, el cual debía incorporar toda la información preparada o recibida por ella durante las investigaciones *antidumping* o de subvenciones y medidas compensatorias; más todavía, de que basara su decisión final exclusivamente en el expediente administrativo.[62] Estas provisiones fueron importantes, pues dieron más transparencia a los procedimientos *antidumping* y de medidas compensatorias e hicieron más estricta la presentación y uso de la evidencia, con lo que se redujeron las posibilidades de que la autoridad administrativa actuara en forma arbitraria.

Se acordó incluir nuevas reglas sobre consultas, y otras para incrementar aún más el nivel de transparencia en la administración de las leyes de remedios comerciales (art. 1907.3 del TLCAN).[63]

Beneficios de la revisión tipo judicial considerada en el capítulo 19 del TLCAN

Se esperaba que disminuyera el tiempo de la revisión judicial en los casos *antidumping* y de cuotas compensatorias. El ahorro de tiempo implicaría un ahorro de dinero para las partes involucradas. Se paga-

[62] Esta obligación se materializó en el artículo 138 del reglamento arriba mencionado.

[63] Otras innovaciones que se incluyeron en el capítulo 19 fueron las relacionadas con el establecimiento de los paneles binacionales, la disposición de que la lista de panelistas "deberá incluir jueces o antiguos jueces en la mayor medida posible" (anexo 1901.2, párrafo 1, del TLCAN). Esto se incorporó por iniciativa de Estados Unidos; los negociantes creyeron que "los paneles que tienen jueces son menos propensos a crear una jurisprudencia independiente en los casos *antidumping* y de cuota compensatoria, lo que de otra manera sería el caso". Esto confirma lo dicho en cuanto a la intención estadounidense de que los paneles resolvieran en la misma forma que las cortes internas. Con el propósito de clarificar el alcance del proceso revisor de objeción extraordinaria, incluyendo al TLCAN, el fracaso de un panel binacional en aplicar el estándar de revisión apropiado se calificaría como un fundamento para la revisión de un comité de apelación extraordinaria (artículo 1904.13, párrafo 3). Además, el periodo de revisión de los comités de apelación extraordinaria se extendió de los 30 días considerados en el ALCCEU a 90 días (anexo 1904.13, párrafo 2) .

rían menos honorarios a los abogados (quienes cobran por el tiempo dedicado al caso) y se perdería menos dinero por las incertidumbres del proceso de investigación, al saberse que la resolución se emitiría en un lapso determinado y que no podría ser apelada. Más aún, los actores privados obtendrían otros ahorros al transferir los costos al gobierno (que conduce el proceso y asume la mayor parte de sus costos). Esta transferencia se convierte en un subsidio del gobierno, lo que reduce los gastos legales para los individuos y las empresas privadas.[64]

El resultado más importante de la reducción de tiempo y costos para las personas y empresas privadas sería brindarle una mayor oportunidad, en especial a las pequeñas y medianas empresas, de tener acceso a la revisión judicial. Se esperaba que esto desalentaría la presentación de quejas injustas y demandas administrativas injustificadas y frívolas en los casos de remedios comerciales. En el sistema anterior los abogados solían desanimar a sus clientes a que apelaran una resolución administrativa en los casos *antidumping* y de subvenciones con el argumento de que eran elevados los costos monetarios que ello implicaba e inseguros los resultados.[65] Esto daba lugar a que las autoridades administrativas aplicaran la ley de manera laxa y flexible, dado que era poco probable que sus resoluciones fueran a ser recurridas.[66]

Por otra parte, la ventaja que ofrecía mejor acceso a la revisión judicial dependería de la equidad y objetividad de las decisiones de los paneles. El resultado de abatir las demandas frívolas y las resoluciones laxas derivaría de que los actores privados y las autoridades administrativas se dieran cuenta de que sus demandas y resoluciones, respectivamente, serían rechazadas o devueltas y enmendadas si no estaban acordes con la ley, es decir, que si la decisión de los paneles resultaba ser justa y de alta calidad se obtendrían esos beneficios.[67] En última

[64] Horlick y Valentine, 1988, p. 108; Steger, 1988, p. 49.

[65] Horlick y Valentine, *op. cit.,* p. 103.

[66] Steger, *op. cit.*, p. 49.

[67] Uno de los indicadores que medirían la equidad y objetividad de las resoluciones de los paneles sería el reconocimiento por los gobiernos y las partes involucradas de que el panel había aplicado correctamente la ley y que la resolución no reflejaba un sesgo a favor o en contra de la legislación de remedios comerciales o un sesgo nacionalista.

instancia, esto se calibraría mediante la aceptación de las resoluciones por los gobiernos y los actores privados.

Capítulo 14

El capítulo 14 del TLCAN establece un procedimiento de resolución de controversias por la violación a las provisiones del capítulo de servicios financieros (banca, compañías de seguros y casas de bolsa). Este mecanismo funciona en forma similar al capítulo 20, por lo que las observaciones hechas en ese caso son aplicables a este procedimiento, excepto que en el proceso de mediación para solucionar conflictos, los ministros de finanzas son los encargados de presidir la comisión, en lugar de los secretarios de comercio. Los paneles de expertos creados para resolver controversias se conforman por medio de listas de expertos en finanzas en lugar de listas constituidas por expertos en materia de derecho comercial internacional.

Capítulo 11

El capítulo 11 del TLCAN establece un sistema mediante el cual los inversionistas individuales o que actúan en representación de una empresa pueden reclamar ante un tribunal de arbitraje violaciones por parte de un gobierno, empresas o entidades estatales.

Antes de recurrir a un tribunal de arbitraje, las partes deberán resolver la disputa mediante las consultas o la negociación.[68] El inversionista que tenga una queja o pretensión deberá notificar a la parte contraria de quien se tenga la queja o pretensión al menos 90 días antes de que la queja se someta a arbitraje.[69] La notificación deberá identificar al quejoso, la naturaleza de la queja, la base en la que se fundamenta la demanda y el remedio que se solicita. Una vez que un inversionista haya iniciado el procedimiento de arbitraje, no podrá presentar la misma queja ante otro tribunal en cualquiera de los países miembros del TLCAN o ante cualquier otro

[68] Véase TLCAN, artículo 1118.
[69] Véase TLCAN, artículo 1119.

mecanismo de resolución de disputas.[70] La expresión del sometimiento al arbitraje y la renuncia a otros foros de resolución de disputas deberá hacerse por escrito.[71] Se establece un plazo de tres años como límite para presentar quejas con base en el capítulo donde se determina a partir de la fecha en la cual el inversionista obtuvo o debió obtener conocimiento de la violación y de los daños y perjuicios en que incurrió.[72]

Los tribunales se componen de tres árbitros, uno nombrado por cada parte en conflicto, y el tercero, que asume la presidencia, se selecciona por acuerdo de las partes involucradas.[73] Si uno de los litigantes se rehúsa a nombrar uno de los árbitros, se autoriza al secretario general del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (ICSID, por sus siglas en inglés) a nombrar a los árbitros faltantes.[74]

Este mecanismo de resolución de controversias era innovador porque concedía a los inversionistas el derecho de iniciar un juicio arbitral internacional en contra de un Estado, derecho que tradicionalmente sólo le correspondía a los estados mismos. Con este mecanismo se creaba un sistema de adjudicación de demandas privadas paralelo a los tribunales nacionales y se fortalecía el papel de las reglas trasnacionales y de las estructuras administrativas internacionales en la implantación de los regímenes de inversión de América del Norte.

Los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral

El TLCAN se negoció con el ánimo de alcanzar un área de libre comercio en el sentido clásico del término. Sin embargo, desde que se iniciaron las negociaciones diversos sectores sociales se opusieron a que se limitara a liberar el comercio y la inversión y promovieron una agenda más amplia incluyendo el cuidado del medio ambiente y algunas normas laborales.

[70] Véase TLCAN, artículo 1121.
[71] Véase TLCAN, artículo 1121(3).
[72] Véase TLCAN, artículo 1116(2), 1117(2).
[73] Véase TLCAN, artículo 1123.
[74] Véase TLCAN, artículo 1124.

Así, se negociaron: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), los primeros pactos internacionales que vinculaban las cuestiones ambientales y laborales con el comercio; se firmaron en 1993 y los acuerdos entraron en vigor en 1994 junto con el TLCAN.

El ACAAN

La negociación del ACAAN

Desde la década de 1970 se había deteriorado el medio ambiente en la frontera entre México y Estados Unidos y el proceso se aceleró durante la subsecuente década "perdida" de los ochenta. No es de sorprender que el anuncio del TLCAN provocara oposición en las organizaciones no gubernamentales promotoras del cuidado del medio ambiente en Estados Unidos. Supusieron que con la liberación económica habría crecimiento industrial descontrolado con el consecuente incremento del deterioro del medio ambiente en México, especialmente en la zona fronteriza; no confiaban en que el gobierno de México hiciera cumplir eficazmente las leyes de medio ambiente, lo cual sujetaría a Estados Unidos a una situación permanente de "*dumping* ambiental"; además se pensó que la competencia en el libre comercio debilitaría los estándares ambientales en los tres países.

Las demandas de los grupos ambientalistas se centraron en proponer provisiones en el acuerdo paralelo que forzaran a: *1)* una convergencia "hacia arriba" de los estándares ambientales de los tres países; *2)* más transparencia y participación de los grupos ambientalistas en la implantación de la política del medio ambiente; *3)* aplicación más eficaz de la legislación ambiental de los tres países mediante la creación de una autoridad supranacional que se encargara de vigilar su cumplimiento; *4)* mayor compromiso de México y Estados Unidos en la limpieza de la zona fronteriza que se expresara en la provisión de más fondos económicos.[75]

[75] Obviamente se intentó forzar estas provisiones dentro del TLCAN, pero ante la oposición del gobierno de Bush padre se promovieron para el acuerdo paralelo. Bush,

Los gobiernos de los tres países perseguían diferentes intereses en la negociación y aprobación del ACAAN. En ese momento el interés del recientemente elegido gobierno de Clinton se centró en lograr la aprobación del acuerdo y mantener el apoyo de los grupos ambientalistas moderados sin tener que renegociar el TLCAN,[76] mantener el apoyo de sus votantes y presentarse ante el público como un presidente con genuinas preocupaciones por el medio ambiente.[77] Para el gobierno canadiense el interés fue mantener lo logrado en el TLCAN como en el ALCCEU y no comprometer el uso y la explotación de sus recursos naturales. Para el gobierno mexicano el interés se centró en ratificar el tratado trilateral con las dos potencias del norte y en comprometer lo menos posible la soberanía nacional, la política ambiental y el aprovechamiento de los recursos naturales. México y Canadá también se opusieron a una mayor participación pública por temor a que los grupos ambientalistas de Estados Unidos impusieran algunas percepciones, intereses y prioridades diferentes de las suyas en protección ambiental y explotación de los recursos naturales. La negociación del acuerdo se debió no a un compromiso profundo de los tres países hacia la protección ambiental, sino a la necesidad de sus gobiernos de lograr la ratificación del TLCAN.

---

por cierto, intentó satisfacer algunas de las demandas incluyendo medidas en pro del medio ambiente en el tratado, pero no resultaron suficientes.

[76] Los principales grupos moderados fueron la National Audubon Society, el World Wildlife Fund, el Environmental Defense Fund, el National Resources Defense Council, el Nature Conservancy y el Defenders of the Wildlife.

[77] Clinton también tuvo que enfrentar un congreso en el que la mayoría la tenía el partido que se oponía al TLCAN; decidió negociar ambos acuerdos con el apoyo republicano de los congresistas demócratas moderados. Los primeros se oponían a nuevas disposiciones sobre el medio ambiente y el trabajo, los segundos exigían disposiciones más amplias que las existentes en dicho acuerdo. Para satisfacer a ambos grupos el Presidente se propuso negociar dos acuerdos que satisficieran las preocupaciones sobre el medio ambiente y los estándares laborales pero que no amenazaran con imponer costos importantes sobre las empresas estadounidenses (Mayer, *op. cit.*). Asimismo Clinton decidió no comprometer fondos federales en el mejoramiento del medio ambiente en la frontera de México y Estados Unidos.

El diseño institucional del ACAAN

El ACAAN estableció "un marco normativo para facilitar la cooperación efectiva sobre la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente"; se instituyó asimismo una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) con la intención de que promoviera actividades de cooperación y actuara como mediadora en las disputas ambientales entre las partes.

La parte primera del ACAAN (artículo 1) expresa una serie ambiciosa de objetivos entre los países involucrados, tales como el desarrollo sustentable, la cooperación ambiental, el fortalecimiento y mejora de las leyes y los reglamentos ambientales así como su observancia, la promoción de la participación social en la elaboración de la legislación ambiental, y la promoción de medidas y políticas ambientales efectivas.

En su artículo 2 establece algunos compromisos entre los tres países, como el de ofrecer información sobre el estado del medio ambiente, educación e investigación ambiental, evaluación de impactos ambientales, promoción de instrumentos económicos para proteger el ambiente, información acerca de la prohibición de pesticidas y sustancias tóxicas, la publicación de las leyes, los reglamentos y las medidas ambientales que adoptara cada una de las partes. Además impone que cada parte garantice la participación pública en los procedimientos judiciales y administrativos mediante los cuales se elabora la legislación ambiental.

Este acuerdo especifica en su artículo 3 que cada parte tiene derecho a establecer sus propios niveles de protección ambiental, cuestión defendida por Canadá y México; y en su artículo 5 define las medidas gubernamentales mediante las cuales se aplican o implantan las leyes y reglamentos ambientales; que toma el poder ejecutivo de cada gobierno y no están supeditadas a la aprobación de estas leyes y reglamentos.

Por otro lado, en su artículo 37 el ACAAN prohíbe la aplicación extraterritorial de las leyes de una parte en el territorio de otra parte y en su artículo 45 presenta una definición precisa de lo que se consideraría la *legislación* ACAAN, la cual no incluye la administración, recolección, extracción o explotación de los recursos naturales con fines comercia-

les, ni la recolección o extracción de estos recursos por las poblaciones indígenas.

En cuanto a la Comisión de Cooperación Ambiental, organismo trinacional encargado de la supervisión de las disposiciones del ACAAN, la idea de su creación se planteó desde la administración del presidente Bush padre y se concretó con las negociaciones y la firma de dicho acuerdo.

La Comisión está formada por un Consejo Ministerial, el Comité Consultivo Público Conjunto y el Secretariado, su brazo ejecutivo. El consejo es el ancla política de la comisión y la autoridad final de ésta; lo integran los responsables gubernamentales de la política ambiental de cada país en el ámbito ministerial o sus representantes.

El Secretariado está conformado por expertos y profesionales de los tres países y es el encargado de ejecutar las decisiones de la comisión; su director ejecutivo es aprobado por el consejo, y su nacionalidad debe rotarse cada tres años. El Comité Consultivo Público Conjunto es el órgano más innovador de los tres que componen la Comisión. Está constituido por cinco miembros de cada país pertenecientes a la sociedad, sean de la academia o de los grupos ambientalistas, y tiene como función asesorar al Consejo y al Secretariado en los planes y programas de la Comisión.

Como sucede con el ACAAN en su totalidad, la Comisión de Cooperación Ambiental es el resultado intermedio entre la propuesta de Estados Unidos y lo que deseaban Canadá y México. Su estructura se basó en las propuestas de los grupos ambientales moderados de Estados Unidos, de la Unión de Grupos Ambientalistas y del Grupo de los Cien de México. Sin embargo el Secretariado de la comisión, que es su órgano ejecutivo, carece de la independencia frente al Consejo Ministerial que propusieron los grupos ambientalistas, y tampoco la tiene el Comité Consultivo Público Conjunto.

A fin de asegurar que se cumplieran los objetivos de cooperación y los de protección ambiental, el ACAAN estableció dos mecanismos sin precedente en otros acuerdos internacionales en materia ambiental: uno novedoso de resolución de disputas (artículos 22 a 36) mediante el que cualquiera de los tres países alegaría la presencia de un patrón persistente de omisión de la aplicación efectiva de la

legislación ambiental de otro. En caso de que se determine que una de las partes ha incurrido en un patrón persistente de omisión de la aplicación efectiva de su legislación ambiental, ésta deberá preparar e implantar un plan de acción para remediar los efectos negativos. Si la parte aludida omitiera dicha acción, se haría acreedora a una sanción pecuniaria conforme a la decisión de un panel de expertos. La pena máxima es una cantidad única que deberá utilizarse conforme a las instrucciones del consejo a fin de remediar la situación de no cumplimiento. Cabe aclarar que este mecanismo establece un largo proceso de revisión de la controversia antes de que un panel arbitral ambiental decida en contra de un país y se le apliquen sanciones comerciales.

El segundo establece que las organizaciones sin vinculación gubernamental cuentan con la posibilidad de presentar denuncias sobre el incumplimiento de la legislación ambiental de cualquiera de los tres países. Tales denuncias pueden incluir la petición ante el Secretariado de la CCA de que prepare un "informe de hechos". Estos documentos los formula dicho Secretariado luego de determinar que se han cumplido ciertos requisitos y de que lo autoricen a hacerlo dos terceras partes del Consejo. El informe de hechos, una vez preparado, puede ser publicado con la venia de dos terceras partes del Consejo.

Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

Con el objeto de fortalecer la cooperación entre México y Estados Unidos y facilitar el financiamiento, la construcción, la operación y el mantenimiento de los proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza, así como brindar asistencia para el desarrollo de comunidades y de inversiones en ambos países, los gobiernos de México y Estados Unidos decidieron firmar además un acuerdo complementario al ACAAN el 18 de noviembre de 1993 mediante el cual los dos países establecieron la COCEF y el BDAN.

El objetivo y las funciones de dichas instituciones se describen a continuación.

La COCEF

El principal objetivo de la COCEF es "apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza para aumentar el bienestar de la población de México y Estados Unidos", y para lograrlo se le encargaron las siguientes funciones:

- Coordinar los proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza;
- Analizar la viabilidad de la infraestructura financiera y de los aspectos ambientales;
- Evaluar los beneficios económicos y sociales de los proyectos;
- Certificar las solicitudes de financiamiento de proyectos para presentarlas al Banco de Desarrollo de América del Norte.

Para apoyar estas tareas con financiamiento se creó el BDAN. La COCEF está ubicada en Ciudad Juárez, México, y está conformada por un Consejo Directivo, un Administrador General, un Administrador General Adjunto, un Consejo Asesor y los demás funcionarios y personal necesarios para desempeñar las tareas propias de la Comisión.

El BDAN

El propósito del BDAN es proporcionar el financiamiento necesario a los proyectos certificados por la COCEF; adicionalmente se le encargó proveer asistencia gerencial, préstamos directos, y garantías de préstamo para facilitar el financiamiento adicional de otros prestamistas a los proyectos certificados por aquélla en infraestructura ambiental.

El ACLAN

La negociación del ACLAN

La propuesta original de Estados Unidos sobre un posible acuerdo paralelo laboral era similar al acuerdo ambiental; incluyendo un secretariado independiente para revisar las denuncias de las organizaciones sociales e imponer sanciones al país que omitiera la aplicación efectiva de su legislación laboral. Sin embargo la oposición de los gobiernos mexicano y canadiense, quienes contaron con el apoyo del sector empresarial estadounidense, resultó en sustanciales diferencias entre el texto de los acuerdos laboral y ambiental, las cuales se explican a continuación.

Los asuntos laborales son políticamente más delicados que los ambientales, de ahí que hubiera menos disposición a ceder autoridad a las instituciones supranacionales sobre estas cuestiones. Esta renuencia era especialmente fuerte dentro del gobierno mexicano, pues su sector obrero organizado siempre ha desempeñado un papel esencial en el juego político. En Estados Unidos el sector empresarial también mostró una gran preocupación sobre los posibles peligros inherentes a una comisión laboral independiente.

Las alianzas políticas que se alcanzaron en cada país determinaron el resultado final de la negociación. En Estados Unidos, Clinton obtuvo el apoyo de un número importante de ONG ambientalistas para el ACAAN. En el caso del ACLAN, por el contrario, no contó con el apoyo de las organizaciones laborales estadounidenses, quienes nunca se conformaron con algo que no fuera equivalente a una carta social a la europea en la que se establecieran estándares laborales comunes y el compromiso de México de elevar dichos estándares, y además que se observara su cumplimiento por medio de los tribunales internos y aplicando sanciones internacionales.[78]

En las primeras fases de la negociación el gobierno mexicano se opuso a establecer mecanismos que restringieran el comercio o comprometieran la soberanía del país. Conforme se fueron retrasando las

[78] Mayer, *op. cit.*

negociaciones de los acuerdos paralelos, el apoyo en México para el TLCAN empezó a erosionarse. Ante el temor de una oleada de oposición interna con sus consecuentes complicaciones para las elecciones presidenciales de 1994, los negociadores mexicanos modificaron su posición y empezaron a buscar fórmulas alternativas que no pusieran en riesgo el control tradicional del gobierno sobre el sector obrero.

El gobierno canadiense también se opuso a la propuesta original estadounidense de un acuerdo laboral. El nuevo gobierno liberal de Canadá, luego de una "crisis constitucional", no estaba dispuesto a "venderse" a Estados Unidos y permitir mecanismos supranacionales y acuerdos que implicarían sanciones comerciales.

Punto álgido de contención y disconformidad fue la propuesta de crear una autoridad supranacional. Aunque México, Canadá y Estados Unidos convenían en la necesidad de un mecanismo internacional encargado de supervisar e implantar el acuerdo, los tres diferían respecto de su jurisdicción y poder, su independencia y los mecanismos para su cumplimiento.

Como fórmula de compromiso y a fin de alcanzar resultados, el gobierno estadounidense propuso que las denuncias de falta de cumplimiento de la legislación laboral que hicieron algunas organizaciones sin vinculación gubernamental fueran presentadas y tramitadas ante las oficinas administrativas nacionales (OAN), que se ubicarían en la secretaría o departamento del trabajo de cada país. Con la propuesta de que fueran los propios gobiernos nacionales quienes decidirían si las denuncias de ONG ameritaban consultas internacionales, la idea de un mecanismo supranacional independiente fue silenciosamente eliminada de la agenda de negociación.

De este modo el ámbito de acción del ACLAN se limitó a asegurar que cada país cumpliera con su legislación y que los mecanismos para asegurar la ejecución del acuerdo se resolvieran de manera bilateral. Entre México y Estados Unidos las multas y la suspensión de beneficios comerciales serían los mecanismos potenciales para cumplir el acuerdo. Para Canadá las sanciones comerciales no serían aplicables y quienes impondrían las multas serían los tribunales canadienses. Todo lo anterior iría acompañado con las promesas usuales de mejorar los estándares laborales, incrementar la cooperación y fortalecer el sistema interno de administración de la legislación laboral.

La OAN de cada país tendría el poder de revisar las cuestiones laborales de los otros dos países. Sin embargo, por ser éstas instituciones nacionales, cualquier intención de inmiscuirse en los asuntos laborales de otra de las partes se tendría que tomar con mucho cuidado. En suma, a pesar del acuerdo laboral estos asuntos continuarían siendo un asunto esencialmente nacional.

El diseño institucional del ACLAN

El objetivo central del ACLAN es promover que las autoridades de cada país apliquen de manera efectiva su propia legislación laboral nacional y que procuren transparencia en la administración de dicha legislación.

La parte primera de este acuerdo establece una lista ambiciosa de objetivos, tales como mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los territorios de los socios, estimular la cooperación, alentar la publicación y el intercambio de información laboral, así como realizar actividades de cooperación relativas al trabajo.[79]

En su parte segunda le otorga a cada país el derecho de adoptar o modificar sus propias normas, que matiza el compromiso de buscar el mejoramiento de los estándares laborales. El ACLAN crea ciertas obligaciones para que las partes garanticen que aplican de manera efectiva su propia legislación laboral, como nombrar inspectores; vigilar el cumplimiento y promover la conciliación; garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos ante los tribunales del trabajo; que dichos procedimientos sean justos, equitativos y transparentes; hacer públicas a la brevedad las leyes y normas en materia laboral, y promover el conocimiento público de la legislación laboral de cada parte. Todo ello con pleno respeto a la legislación nacional de cada socio.[80]

La parte tercera dispone la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral cuyo órgano rector es el Consejo Ministerial (integrado por los secretarios del trabajo de México y Estados Unidos, y el ministro del trabajo de Canadá), y al Secretariado como órgano de

[79] ACLAN, artículo 1 (a), (c), (d) y (e).

[80] ACLAN, Segunda parte, Obligaciones, artículos 2-7.

apoyo, subordinado al consejo. La comisión cuenta con la colaboración de las OAN establecidas al interior de las dependencias federales del trabajo de cada gobierno.[81]

La parte cuarta fija los mecanismos de cooperación y evaluación; la quinta y última establece un mecanismo de resolución de disputas relativas a denuncias en las que se alegue que alguna de las partes ha incurrido en un patrón persistente de violación de un número limitado y seleccionado de principios laborales.

El mecanismo de resolución de disputas y las denuncias públicas en el ACLAN

El ACLAN establece un mecanismo de resolución de disputas de gobierno a gobierno respecto de los casos en que se alegan violaciones a las disposiciones del acuerdo. Antes de alcanzar la etapa de revisión por un panel arbitral, cualquier disputa debe pasar por una etapa de consultas y de procedimientos de evaluación. Una parte puede solicitar a otra que se hagan consultas ministeriales respecto de cualquier asunto relacionado con el ámbito de validez del tratado, pero los niveles más altos de revisión se aplican solamente a las reclamaciones en que se alega el incumplimiento de 11 principios laborales, siempre y cuando el asunto se relacione con el comercio y se encuentre cubierto por leyes laborales mutuamente reconocidas. La posibilidad de denunciar violaciones a estos principios y obtener un remedio en caso de incumplimiento de los mismos depende del grupo al que pertenezcan.

Los principios 1, 2 y 3 comprenden el primer grupo, y las denuncias en que se reclama su violación por parte de cualquiera de los países son revisadas por las OAN y están sujetas a revisión del Consejo Ministe-

[81] El Consejo Ministerial se reúne anualmente y aprueba el programa trinacional de actividades de cooperación, así como el plan de trabajo y el presupuesto del Secretariado. Éste tiene como obligaciones dictar y facilitar la puesta en práctica del acuerdo, y toma prácticamente todas las decisiones por consenso. El Secretariado, establecido inicialmente en Dallas, y actualmente sito en Washington, es financiado en partes iguales por México, Estados Unidos y Canadá y lo presiden un director ejecutivo, nombrado trianualmente, y funcionarios nacionales de los tres países socios.

rial. Las reclamaciones de violaciones a estos principios, sin embargo, no pueden ser revisadas por un comité de expertos y no se establece alguna sanción en caso de su incumplimiento por alguna de las partes.

El segundo grupo comprende principios sujetos a revisión de las OAN a consultas ministeriales, y a la revisión de un comité de expertos, pero no pueden quedar sujetos a la revisión de un panel arbitral ni a la imposición de sanciones. Este grupo comprende los principios 4, 7, 8, 10 y 11.

Los principios incluidos en el tercer grupo pueden ser objeto de una revisión de las OAN, a consultas ministeriales, así como a la revisión de un comité de expertos o de un panel de arbitraje, y en última instancia la violación cometida se sujeta a sanciones monetarias. Este grupo se limita a los principios 5, 6 y 9.

Cuadro 5
Principios laborales del ACLAN

1.	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Garantizar que los trabajadores instituyan organizaciones y se unan a ellas libremente.
2.	Derecho a la negociación colectiva	Proteger el derecho para negociar colectivamente condiciones de empleo.
3.	Derecho de huelga	Proteger el derecho para la defensa de los intereses de los trabajadores.
4.	Prohibición del trabajo forzado	Excepto en casos aceptados por las partes.
5.	Restricciones sobre el trabajo de menores	Cada parte fija la edad mínima para trabajar.
6.	Condiciones mínimas de trabajo	Incluye salario mínimo y pago de tiempo extra. Cada parte establece su nivel de salario mínimo.

7.	Eliminación de la discriminación en el empleo	Por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos. No incluye requisitos o acreditaciones para el empleo ni prácticas de buena fe.
8.	Salario igual para hombres y mujeres	Pago igual por trabajo igual.
9.	Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Prescribir y aplicar normas que reduzcan las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10.	Indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales	Establecer un sistema que prevea beneficios y compensaciones en estos casos.
11.	Protección a los trabajadores migratorios	Proporcionar a los trabajadores migratorios la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a condiciones de trabajo (es decir, trato nacional en condiciones de trabajo, sin importar la condición migratoria).

Evaluación de la negociación del TLCAN y los acuerdos paralelos

Los acuerdos alcanzados en el TLCAN y sus paralelos dieron como resultado un proyecto regional de trascendencia histórica,[82] no sólo por el hecho de que vinculaba por primera vez a dos países avanzados con uno en desarrollo en un área de libre comercio sobre bases de

[82] Desde una perspectiva de política interna el TLCAN tuvo también una significación histórica para dos de sus miembros: México y Estados Unidos. Conforme a la perspectiva mexicana el tratado representaba un giro en la política exterior de México hacia Estados Unidos y Canadá, países con los que siempre había mantenido una relación distante y de desconfianza, o prácticamente inexistente. Para Estados Unidos resultó el acuerdo comercial más controvertido en su historia reciente.

plena igualdad y reciprocidad, lo que de por sí resultaba un hecho sin precedente,[83] sino porque el TLCAN estableció el acuerdo regional más ambicioso, después de la Unión Europea, para la liberación e integración del comercio y la inversión entre los países miembros del GATT. En efecto, con el TLCAN se estableció la que por entonces resultó la segunda área de libre comercio más grande del mundo.

Pero no fue todo. Con la inclusión de los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral el TLCAN se convirtió en el primer acuerdo comercial en que se vincularon explícitamente el comercio, la protección del medio ambiente y los estándares laborales. Si se toma en cuenta la enorme dificultad que obstaculizó el avance en esta área en el antiguo GATT y en la actual Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en otros acuerdos internacionales diseñados específicamente para ello, en ese momento el TLCAN y los acuerdos paralelos resultaban un nuevo experimento de gran trascendencia internacional.

La experiencia del TLCAN en cuanto a la resolución de controversias era también de gran pertinencia en el ámbito internacional. El tratado se propuso como una fórmula que trataba de alcanzar el crecimiento económico valiéndose del libre comercio y de la atracción de la inversión extranjera sin el sometimiento a un nivel superior de supranacionalidad. En la Unión Europea, por ejemplo, las disputas comerciales y sobre inversiones las resuelve la Corte Europea de Justicia. Los procedimientos de resolución de disputas del TLCAN representaban un nuevo tipo de experimento en gobernanza.

[83] Bulmer-Thomas, Craske y Serrano (1994) expresan muy bien en el libro que editaron sobre el TLCAN la significación histórica de dicho tratado al afirmar que representaba "una reversión extraordinaria de la sabiduría convencional que se adoptó en la teoría de la integración económica desde 1950, que asumía que las áreas de libre comercio entre los países desarrollados y en desarrollo no serían del interés de los últimos" (p. 203).

III. Sectores Críticos: La industria automotriz y los servicios financieros

Introducción

En el capítulo anterior se mencionó que los tres países decidieron negociar ciertos sectores de manera separada considerando su importancia y la dificultad que representaban. Analicemos ahora las negociaciones especiales que se realizaron sobre la industria automotriz y sobre la apertura de los servicios financieros que resultaron cruciales para el éxito de la negociación global. Si no se hubieran logrado avances en estos dos sectores probablemente el TLCAN no se habría completado. En este capítulo analizaremos detalladamente los factores internos y externos que explican la importancia de estas áreas y daremos una idea del cúmulo de actores e intereses que confluyeron en la negociación y cómo tuvieron que adecuarse para lograr el acuerdo final. En la primera parte se alude a la negociación sobre la industria automotriz; en la segunda se analiza la relativa al sector de servicios financieros.

El sector de los automotores

Importancia de la industria automotriz en Canadá, México y Estados Unidos

Durante décadas la industria automotriz ha desempeñado un papel importante en las economías de los tres países, dada su capacidad para crear exportaciones y empleos y para incentivar el desarrollo tecnológico e industrial. Al inicio de la negociación el ramo automotor, que incluye a los fabricantes de vehículos y los productores de autopartes, era la industria más grande de los sectores manufactureros entre los miembros del TLCAN. México era el mercado más pequeño con ventas anuales en 1993 de 800 000 vehículos, pero presentaba más potencial

de crecimiento. Canadá vendía en ese entonces alrededor de dos millones de vehículos al año y Estados Unidos, el mercado más grande del mundo, llevaba a cabo ventas anuales de seis millones de vehículos de todo tipo.

Los productos automotores constituían el sector más grande del comercio entre los tres socios norteamericanos, y en 1990 representaban 14% de la totalidad del comercio entre México y Estados Unidos. Las exportaciones de automóviles mexicanos a Estados Unidos sumaban 4 100 millones de dólares ese mismo año, y de Estados Unidos a México 1 300 millones.

Entre México y Canadá los productos automotores representaban alrededor de 6% de su comercio bilateral, y en su mayoría eran autopartes. Entre 1988 y 1991 las exportaciones de autopartes a Canadá se incrementaron de 592 millones de dólares a 1 700 millones, y las canadienses a México 89 millones de dólares en 1991. Las ventas de productos automotores entre Estados Unidos y Canadá representaban aproximadamente la tercera parte del total de su comercio bilateral. En 1990, las exportaciones canadienses a Estados Unidos ascendían a 31 160 millones de dólares en tanto que las estadounidenses sumaban 25 000 millones.

A principios de los noventa empezó a perfilarse una tendencia a la especialización intraindustrial regional con Canadá, que sirvió de base a la producción de grandes camiones y autobuses para pasajeros; México se estaba especializando en la producción de motores para ensamble de vehículos en las plantas de Estados Unidos y Canadá; Estados Unidos producía vehículos para todos los segmentos del mercado, tanto interno como externo.

En México la industria automotriz ofrecía más de 400 000 plazas laborales, que representaban cerca de 10% del empleo en el sector manufacturero; producía 2.5% del PIB y comprendía 30% del total de las exportaciones nacionales a Estados Unidos.[1] Entre 1989 y 1993 la industria automotriz mexicana, a diferencia de las de Estados Unidos y Canadá, creció de manera espectacular, debido en gran parte al Decreto Automotriz que promulgó el gobierno en 1989, y con él se

[1] Secofi, 1992, p. 132.

redujeron las barreras a las importaciones y a la inversión para atraer a empresas manufactureras de capital intensivo y alta calidad.[2]

A principios del decenio de 1990 la industria automotriz estadounidense había perdido competitividad y estaba acosada por problemas de sobrecapacidad. A partir de la crisis petrolera de los años setenta el lugar preponderante de Estados Unidos en el mercado interno se tambaleó debido a la demanda de automóviles compactos japoneses, cuyo rendimiento de combustible era muy alto.

Desde principios de los ochenta la industria empezó a hacer enormes esfuerzos para recuperar su nivel de competitividad y predominio en el mercado estadounidense. Entre 1978 y 1991 la participación de General Motors, Ford y Chrysler (las "Tres Grandes") en el mercado norteamericano declinó de 83 a 56%, con una pérdida de alrededor de 200 000 empleos.[3]

En 1991 las Tres Grandes sufrieron una de las peores crisis de su historia, en parte por la Guerra del Golfo Pérsico que provocó un aumento en los precios del petróleo, y por la recesión estadounidense, pero en especial por la incapacidad de estas empresas para competir con los productos asiáticos.

También la industria automotriz canadiense cayó en una profunda recesión a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Desde la década de 1970 estaba muy integrada a la de Estados Unidos, de ahí que las dificultades de los fabricantes estadounidenses repercutieran en Canadá.

Cuando GM anunció el cierre de algunas de sus plantas en Estados Unidos y Canadá, los sindicatos del sector de los automotores en ambos países se opusieron al TLCAN, alegando que querían evitar el traslado de plantas a México. Durante las negociaciones del TLCAN se suscitó un fuerte conflicto entre Canadá y Estados Unidos por la decisión del gobierno estadounidense de imponer aranceles a los auto-

[2] La recuperación del crecimiento económico es también un factor importante que explica el sorprendente crecimiento de las ventas internas de automóviles en México, al punto que 1991 se convirtió en un año récord para la producción nacional de automóviles.

[3] U.S.-Canada Automotive Select Panel, 1992, citado por Molot, 1993, p. 1.

móviles Honda de fabricación canadiense que se exportaban a Estados Unidos, pues no cumplían con la regla de origen del ALCCEU. Las negociaciones del TLCAN sobre la industria automotriz tuvieron lugar en un clima muy politizado y difícil; éste fue uno de los temas más complejos de toda la negociación del tratado.

Tendencias mundiales en la industria automotriz

Desde la década de 1970 la industria automotriz había tenido cambios espectaculares por la transformación en automatización, por la flexibilidad en el proceso de producción y por el empleo de nuevos materiales. Propulsora de tales cambios fue la implacable competitividad de los productores japoneses, quienes empezaron a fabricar vehículos que ahorraban combustible y contaban con gran calidad y bajo costo. Al disminuir las ventas también se contrajeron las utilidades.

Al poco tiempo la balanza comercial de Estados Unidos empezó a presentar un déficit cada vez mayor en la totalidad del sector automotor y para recuperar su posición competitiva se reorganizó la industria mediante la reubicación de plantas dentro y fuera del país y la modernización de los productos y los procesos de producción. Para abatir los costos se trasladaron hacia el sur las plantas de producción estadounidenses, a los llamados Estados del Cinturón del Sol, y algunas instalaciones fueron reubicadas en países con mano de obra más barata, como Brasil, México y Taiwan.

Esta reorganización geográfica llevó a los estadounidenses a utilizar sus subsidiarias en México (en 1983 estaban operando a un nivel muy bajo, de poco menos de 260 000 unidades) para la producción externa de partes y de vehículos. En consecuencia, la industria automotriz mexicana inició un proceso de reorganización, gradual pero constante, con el resto de la industria norteamericana, y de 1984 a 1990 el número de vehículos exportados de México a Estados Unidos creció de 13 488 a 250 000 unidades.

Barreras al comercio bilateral en Estados Unidos y Canadá

Durante la época de las negociaciones, en Estados Unidos la compra de automóviles importados estaba sujeta a un impuesto de 2.5% y de 2.5 a 6% para las autopartes. En el curso de las últimas dos décadas el gobierno estadounidense había usado diversas barreras proteccionistas que hacían muy difícil el ingreso a ese mercado para los fabricantes extranjeros de automóviles. Una de ellas eran los llamados "Acuerdos voluntarios para la restricción de exportaciones", que se impusieron a los automóviles japoneses en los años ochenta. De igual forma, en 1986 Estados Unidos aplicó un arancel de 25% –el llamado "impuesto gallina"– a las camionetas y camiones ligeros provenientes de Asia, impuesto que también afectó a México, cuyos camiones ligeros (el caso de la Ram Charger) estaban ganando el mercado estadounidense.

Según James Womack, Estados Unidos aplicó el "impuesto gallina" a raíz de una disputa con Alemania en torno a la importación de gallinas provenientes de Estados Unidos. Este arancel fue planeado con mucho cuidado, de tal suerte que era políticamente notorio, pero con escasos resultados prácticos.

Si bien el "impuesto gallina" estaba dirigido contra el microbús de la Volkswagen, ofrecía a la vez una cláusula de escape para sus autobuses, por lo que se le ignoró durante dos décadas. No obstante, en 1986 el gobierno de Reagan lo sacó a la luz para evitar que los japoneses se apoderaran del mercado de vagonetas ligeras, pero sin verse en la obligación de aplicar nuevas barreras comerciales y con ello violar las provisiones del GATT.[4]

En Estados Unidos había además otra fuerte barrera comercial impuesta por la legislación sobre el uso eficiente del combustible que establece el llamado promedio combinado para el ahorro de combustible (CAFE, por su nombre en inglés), que obliga a los ensambladores estadounidenses a calcular dos promedios combinados para el ahorro de combustible, uno para los automóviles fabricados en el país y otro, mucho más restrictivo, para los vehículos importados cuya fabricación no contiene más de 75% del valor agregado estadounidense o canadiense.

[4] Womack, 1991, p. 50.

La disposición fue una concesión a la Unión de Trabajadores Automotrices, para evitar que las Tres Grandes trasladaran al extranjero la producción de sus automóviles más pequeños y eficientes.[5] Una consecuencia importante de esta disposición fue que los ensambladores estadounidenses no aprovecharon las oportunidades que México ofrecía frente a los fabricantes de automotores del Este Asiático para la producción de automóviles más pequeños y eficientes, con calidad y precios semejantes,[6] y por otra parte, los fabricantes mexicanos de autopartes quedaron en una situación muy desventajosa en relación con sus competidores norteamericanos.

Aunque los fabricantes de Estados Unidos y Canadá hubieran podido adquirir autopartes mexicanas a un precio muy conveniente, no lo hicieron porque el valor de las partes no se consideraba nacional, según los términos del CAFE.[7] Como es obvio, durante las negociaciones del TLCAN México exigió que se eliminara el impuesto "gallina" para sus fabricantes y que los reglamentos del CAFE otorgaran trato nacional a sus productos.

El libre acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá también encontraba obstáculos debido al Pacto Automotriz, acuerdo de libre comercio sectorial que firmaron ambos países en 1965 y que permitía la entrada libre de impuestos a la mayoría de los productos automotores para automóviles, autobuses, camiones y autopartes entre ambos países. En Estados Unidos las empresas podían importar automóviles o autopartes canadienses sin pagar impuestos cuando éstos cumplían con 50% de la regla de contenido regional, lo que significaba que el trato de libre comercio dependía del origen del producto.

En Canadá los requisitos para quedar exento de impuestos no dependían del origen del producto, sino de que el fabricante importador cumpliera con las salvaguardas de producción. Es decir, que para tener

[5] Éste fue el precio que se pagó por el apoyo de la Unión de Trabajadores Automotrices a la disposición del CAFE de 27.5 millas por galón, contenida en la Ley sobre Política y Conservación de la Energía.

[6] Los ensambladores estadounidenses sólo transfirieron a México la producción de partes para los automóviles de mayor tamaño, tales como el Crown Victoria y el Grand Marquis.

[7] De la Mora y Canela-Cacho, 1994.

derecho a importar productos automotores libres de impuestos, las industrias canadienses tenían que producir en Canadá aproximadamente el mismo número de vehículos que los que vendían en el país y alcanzar un valor agregado canadiense superior a 60% del valor de los autos vendidos en su territorio.[8]

Después de que se firmó el Pacto Automotriz, el gobierno canadiense exhortó a los fabricantes europeos y japoneses a cumplir con las salvaguardas de producción de ese acuerdo, y también estableció el Programa de Reducción de Impuestos según el Nivel de Exportaciones con el propósito de estimular la producción y alcanzar las metas de exportación. Como resultado de estos convenios, los productores extranjeros empezaron a exportar automóviles y partes automotrices a Estados Unidos, con los beneficios del pacto.

Las disposiciones que incluía el convenio en cuestión fueron retomadas en el capítulo automotor del ALCCEU, en el que Canadá acordó eliminar su programa de reducción de impuestos según el nivel de exportaciones y cualquier otro incentivo que alentara a los productores de terceros países a exportar a Estados Unidos desde Canadá. Esta prohibición se complementó con una rígida norma de origen.

Barreras comerciales y de inversiones en el sector automotor mexicano

En México la industria automotriz data de principios del siglo XX. Ford abrió aquí la primera planta en 1925, aprovechando el retorno de la estabilidad política, las reducciones arancelarias, y los bajos costos de la mano de obra y del transporte.[9] Poco después General Motors y Chrysler instalaron plantas de ensamble.

En los años cincuenta el gobierno mexicano prohibió la importación de todo vehículo, a menos que se tratara de un "paquete de piezas completamente desarmado",[10] de ahí que el mercado mexicano de au-

[8] Wonnacott, 1992, pp. 101 ss.
[9] Bennett, 1985, p. 51.
[10] *Ibid*., p. 53.

tomotores fuera haciéndose sumamente competitivo, con un gran número de ensambladores, muchos de ellos de propiedad nacional, que armaban los automóviles a partir de juegos de piezas que compraban a las compañías trasnacionales de todo el mundo.

Sin embargo, lejos de estimular el desarrollo industrial, estas políticas dieron lugar al desarrollo de un mercado irracional en el que había abundancia de modelos, y de un sector automotor cuya única actividad era armar partes importadas. Por consiguiente, el gobierno mexicano adoptó una estrategia de sustitución de importaciones, para alentar el desarrollo de una verdadera industria manufacturera automotriz nacional.

Pese a que las empresas trasnacionales consideraban disfuncional la actividad de fabricación en los mercados pequeños y en desarrollo, como el de México, dado que esto recortaba sus series de producción al tiempo que la descentralizaba, estos mercados se convirtieron en un importante campo de batalla para las empresas, por lo que en lugar de retirarse acogieron las nuevas políticas y se lanzaron a la producción local.

Así, a partir del primer Decreto Automotriz de 1962, que estipulaba estrictos requisitos de contenido nacional, la industria automotriz mexicana empezó a experimentar un cambio notable que aumentó la producción, aunque debido a la ineficiencia los productos nacionales no eran competitivos en el mercado mundial y sólo se vendían en el mercado interno. En 1977 el gobierno promulgó otro decreto que mantenía los estrictos requisitos de contenido nacional y establecía requerimientos de exportación a toda empresa trasnacional que vendiera automóviles en México.[11] En ese momento los fabricantes "finales" de automóviles que había en México eran casi exclusivamente empresas trasnacionales –Chrysler, General Motors, Ford, American Motors, Renault, Volkswagen, Nissan y dos paraestatales: Diesel Nacional (Dina) y Vehículos Automotores Mexicanos (VAM).

Las trasnacionales se opusieron al nuevo decreto, que exigía 100% de compensación por la importación de automóviles y autopartes más todos los pagos que recibieran en el extranjero, incluidas las regalías

[11] Jenkins, 1987, pp. 191 ss.

sobre tecnología.[12] Con el tiempo esa política aumentó las inversiones de las empresas trasnacionales en equipos de fabricación más modernos y en la producción de motores, tanto para el mercado interno como para la exportación a Estados Unidos;[13] lo que dio lugar a una ligera mejoría en el déficit comercial sectorial debido en gran parte a la exportación de motores. Sin embargo la crisis económica de principios de los ochenta revirtió el progreso que la industria automotriz había logrado.

Las políticas que adoptó el gobierno de López Portillo devastaron la economía mexicana, y la industria automotriz no fue la excepción. Las ventas de automóviles en México cayeron a la mitad, de 571 013 unidades en 1981 a 272 815 en 1983.[14] Los años del auge petrolero provocaron que el déficit sectorial aumentara, pues la demanda de productos automotores superó a la oferta y, por lo tanto, las exportaciones se redujeron. Muchas de las trasnacionales quedaron con deudas enormes por las inversiones que habían hecho para cumplir con el Decreto Automotriz de 1977 y la sobrecapacidad. Una vez más el gobierno intentó resolver la situación aplicando políticas más estrictas, que en esta ocasión se orientaron a restringir las importaciones para solucionar el déficit sectorial y la recesión.[15]

Como resultado se aprobó el Decreto Automotriz de 1983. En ese momento el sector automotor absorbía 97% del déficit comercial total de México.

> Se establecieron tres políticas principales: estrictas normas de contenido nacional para vehículos y partes; el requerimiento a los fabricantes de vehículos de equilibrar las transacciones en moneda extranjera (sin permitir déficit) y la reducción a una línea y un máximo de cinco modelos por cada fabricante de automóviles, para 1987.[16]

[12] Bennett, *op. cit.*, pp. 207-210.
[13] Montiel, 1991, p. 32.
[14] *Ibid.*, p. 213.
[15] Bennett, *op. cit.*, p. 274.
[16] Berry, 1992, p. 18. Los elementos más importantes del Decreto, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 1983, son los siguientes: *1)* Los fabricantes de automóviles debían reducir el número de líneas y modelos de

La última política perseguía el objetivo de racionalizar la producción al tener que prolongar las cadenas para que la industria automotriz mexicana pudiera adaptarse mejor a la competencia y a las exportaciones. Para Renault y American Motors esas restricciones, aunadas a las deterioradas condiciones del mercado, resultaron demasiado difíciles y suspendieron su producción de vehículos en México; únicamente quedaron las Tres Grandes, Volkswagen, Nissan –de propiedad 100% extranjera– y los fabricantes paraestatales.[17]

Con el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1983, la economía se estabilizó, los mercados nacionales se abrieron y la industria automotriz tuvo una recuperación. México se unió al GATT en 1986 y liberó el comercio en casi todos los sectores de su economía, salvo la industria automotriz, que siguió siendo objeto de una estricta reglamentación. Por lo tanto, en 1989, a principios del gobierno de Salinas, se promulgó otra serie de decretos automotores para elevar las ventas nacionales, hacer competitiva la industria en el plano internacional y fomentar las exportaciones.[18] Al romper por completo con las políticas gubernamentales que prevalecían desde 1962, los decretos establecieron un plan para eliminar las barreras comerciales; se ofreció la exención de

---

autos con el propósito de alentar a las compañías a utilizar economías de escala. *2)* El contenido local de los vehículos acabados debía aumentar de 50 a 60%. En caso de que no pudiera cumplirse con este porcentaje, la empresa automotriz tendría que hacer una compensación, incrementando las exportaciones. *3)* Los fabricantes de vehículos tendrían que equilibrar, en forma anual, las transacciones en moneda extranjera.

[17] *Idem*.

[18] *Ibid*., p. 19. El propósito de los decretos era fortalecer la posición de la industria automotriz interna en el mercado internacional, lo cual se pretendía lograr mediante: *1)* Liberar gradualmente el comercio, por el cual los productores "finales" de automóviles que ya operaban en México pudieran importar automóviles de pasajeros, de acuerdo con tasas específicas derivadas del superávit comercial de las empresas. Esto afectaba a Chrysler, General Motors, Ford, Nissan y Volkswagen. *2)* Reducir los requisitos de contenido local de 60 a 35%. Asimismo, los requerimientos de exportación se relajarían en el curso de los siguientes tres años del nivel de 2.50 dólares en exportaciones por cada dólar de importaciones que había en 1990, a 1.75 dólares en 1994. *3)* Eliminar los requisitos de integración nacional para los vehículos exportados.

impuestos para los automóviles baratos, de "consumo popular", y a los fabricantes se les permitió importar vehículos acabados siempre y cuando mantuvieran una balanza comercial positiva y sus importaciones no excedieran 15% de la producción nacional total.[19]

Estos decretos, junto con las expectativas de las empresas trasnacionales de que hubiera en México un clima más abierto, racionalizaron los procesos de producción y la integración en los mercados mundiales. La nueva política permitió que los fabricantes ampliaran la oferta de modelos, sin cadenas de producción ineficientes, y concentraran la producción hecha en México en sectores donde el país gozaba de ventajas. En esta época Volkswagen sufría los efectos de una menor demanda en Estados Unidos y necesitaba integrar su producción de América del Norte. Puesto que en el verano de 1988 había cerrado su planta de producción en Estados Unidos y había un ambiente favorable en México como resultado de los decretos de 1989 apenas publicados, decidió empezar a surtir al mercado norteamericano casi exclusivamente a partir de México.[20]

Los decretos de 1989, junto con la atmósfera general de apertura, dieron lugar a que las trasnacionales modificaran sus decisiones concernientes a inversión y producción. Igual que Volkswagen, otras compañías querían racionalizar e integrar su producción en forma regional. México presentaba ventajas competitivas en muchos productos automotores y, si se les permitía explotarlas e integrar la producción de América del Norte, las Tres Grandes de Estados Unidos no sólo podrían elevar su producción norteamericana, también podrían competir mejor en el mercado mundial. Estos fabricantes estadounidenses que durante los ochenta habían padecido por la competencia asiática, especialmente en el sector de vehículos con motor pequeño y tracción delantera, buscaban un nuevo ambiente de producción.

Motivadas por los prospectos de liberación comercial en América del Norte y por el robusto mercado mexicano, las Tres Grandes de Estados Unidos empezaron a poner en práctica proyectos de inversión en México, como nunca antes. La mayoría de los fabricantes ya había lo-

[19] *Ibid*., p. 20.
[20] Versical, 1988, p. 3.

grado establecer en territorio mexicano una producción de motores de gran calidad y productividad luego del Decreto de 1977. Incluso Renault, que retiró de México la fabricación de sus vehículos, continuó operando en el país una de sus plantas de motores más productivas.[21] En 1987 Ford había establecido en Hermosillo, Sonora, una de sus plantas más avanzadas, y las nuevas políticas liberales le permitieron explotar el potencial de la planta y fabricar un automóvil compacto de alta calidad, producido en su mayoría con componentes extranjeros, que competiría contra los modelos asiáticos en Estados Unidos; las exportaciones del modelo Ford-Mazda Escort, fabricado en esta planta, ascendieron a 40 000 unidades en 1990.[22]

Con el nuevo entorno regulador la producción de automóviles en México alcanzó alturas insospechadas, tanto que en 1992 aumentó la producción de vehículos a más de un millón de unidades. Las Tres Grandes exportaron, por sí solas, más de 300 000 unidades,[23] en tanto que Ford, al construir su planta en Hermosillo adelantándose a los decretos de 1989, consiguió exportar más de la mitad de su producción mexicana. En la primavera de 1993 entró Mercedes-Benz en el mercado nacional, iniciando la fabricación de automóviles en la región occidental del área metropolitana de la Ciudad de México.

Las negociaciones del TLCAN en el sector de automotores

La negociación del sector automotor en el TLCAN se concluyó en el último momento debido a las dificultades que debían superarse para llegar a un acuerdo en una diversidad de áreas, tales como la cantidad de contenido local y el valor agregado que los automóviles debían incorporar; las disposiciones mexicanas que permitían que los armadores de autos importaran automóviles de pasajeros de acuerdo con ciertas tasas específicas derivadas del superávit comercial de las empresas; los periodos de desgravación para el resto de las restricciones comerciales

[21] Berry, *op. cit*., p. 23.
[22] *Ibid*., p. 24.
[23] Werner, 1993, p. 104.

y, más importante que todo, los mecanismos y métodos para determinar la norma de origen para automóviles y autopartes.

Respecto a la norma de contenido local, por ejemplo, Estados Unidos y Canadá querían que México redujera inmediatamente el contenido local de 36 a 30% y que el resto se disminuyera gradualmente en diez años. México se oponía, pues le preocupaba que un periodo rápido de transición acelerara el déficit comercial de autopartes que el país había experimentado en los cinco años anteriores, y también que muchas empresas de autopartes no contaran con tiempo suficiente para restructurar y modernizar sus plantas, lo cual era necesario para enfrentar la competencia. Por ello México quería mantener el requisito de contenido local durante cinco años y después empezar un periodo de desgravación gradual que durara diez años adicionales. Al final, según la política de liberación anunciada en 1989, México aceptó la desgravación en un lapso de diez años para la producción existente y los requisitos de exportación en el sector automotor.

Durante el periodo de transición México reduciría el nivel de partes y componentes nacionales que el fabricante debía utilizar. Como se mencionó antes, en 1993 ese nivel representaba 36% del valor del total agregado por el fabricante, proporción que se redujo a 34% a partir del 1 de enero de 1994 y que siguió disminuyendo un punto porcentual por año. Como sucede con otros capítulos del tratado, el periodo de transición era necesario para que los fabricantes mexicanos de autopartes tuvieran tiempo para adaptarse. Otra medida de liberación consistió en que los fabricantes de automóviles podían incluir en su requisito de contenido local las partes que hubieran comprado a ciertas maquiladoras, lo cual les permitiría tener acceso a un número mucho mayor de proveedores "locales".

Los requisitos de "balanza comercial" también se irían liberando de manera gradual durante el periodo de transición. Como se dijo, para que el fabricante pudiera importar nuevos vehículos debía mantener una balanza comercial anual positiva. Los decretos de 1993 también sujetaban las importaciones a un tope de 20% del número total de vehículos que el fabricante vendía en el mercado nacional. Para 1993 el decreto automotor estableció que un fabricante debía exportar dos dólares (1.75 en 1994) en partes por cada dólar de productos automo-

tores que se le permitía importar. Bajo el TLCAN este requisito se redujo a 80 centavos y fue disminuyendo gradualmente hasta llegar a 55 centavos en 2003. Entre tanto el TLCAN eliminó de manera inmediata 20% de tope sobre la tasa de importaciones por ventas y flexibilizó las reglas para el cálculo de la balanza comercial de los fabricantes, por ejemplo al permitir un descuento al valor en libros de las importaciones de partes y componentes que hace un fabricante.

Al final del periodo de transición, tanto los requisitos de contenido local como los de balanza comercial serían eliminados y la producción y el comercio del sector automotor estarían regidos por las provisiones generales de los capítulos sobre inversiones y acceso a mercados del TLCAN, los cuales, por lo general, anulan todos los requisitos de desempeño, como el contenido local y el establecimiento de topes a las importaciones del tipo de la "balanza comercial". Los fabricantes de automotores mexicanos tendrían plena libertad para surtir sus autopartes de cualquier proveedor norteamericano y podrían entrar en los mercados de importación y exportación de América del Norte sin restricción comercial alguna.

El límite a la propiedad extranjera que había antes del TLCAN, de hasta 40% del capital social de una empresa de autopartes mexicana, también se abriría según los términos del tratado. Así, en el caso de los inversionistas norteamericanos que formaran parte del TLCAN, México elevó el tope a 49% el 1 de enero de 1994 y a 100% para 1999.

Por último, el decreto que regía al sector de camiones y autobuses fue eliminado con la entrada en vigor del TLCAN. Los fabricantes de esos vehículos ya no tendrían que cumplir con el requisito de 40% de contenido local y las restricciones sobre las importaciones se eliminarían en un periodo de cinco años. Durante este tiempo los fabricantes podrían importar el equivalente a 50% del número de autobuses y camiones que se produjeran en México, en tanto que los derechos de importación para los no fabricantes serían puestos a su disposición, por medio de licitaciones. Una vez que concluyera el periodo de transición las importaciones de camiones y autobuses norteamericanos a México no estarían sujetas a restricciónes cuantitativas.

En suma, las disposiciones del TLCAN para la industria automotriz preveían que la racionalización de la producción seguiría aumentando

y que la producción regional total se elevaría, en beneficio de los tres países, con lo que se alentarían mayores flujos de comercio intrarregional e intraindustrial.

Implicaciones del TLCAN sobre la industria automotriz norteamericana

El TLCAN dispuso una liberación gradual del mercado de vehículos en México. Durante los primeros diez años de vigencia del tratado todo fabricante de automóviles tendría que producir los vehículos en México para que pudiera venderlos en el país, disposición que se aplicó incluso a los fabricantes de automóviles en Canadá y en Estados Unidos.[24] El TLCAN dispuso también que el ingreso al mercado mexicano de automotores no fuera posible en esa primera década.

Dichas disposiciones daban a los tres productores enorme ventaja respecto de los ajenos a la región porque sus procesos de manufactura estaban integrados continentalmente desde mucho tiempo atrás, en tanto que Volkswagen, Nissan y ahora Mercedes-Benz, dadas las recientes inversiones y cambios de estrategia, se encontraban bien ubicados para aprovechar las nuevas oportunidades que brindaría el mercado mexicano y el del resto de la región.

En virtud de que se esperaba que el mercado de automotores mexicano continuaría creciendo en forma sustantiva durante las siguientes décadas con el TLCAN, los expertos y analistas de la industria predijeron que los fabricantes de automóviles ya instalados abrirían nuevas plantas en México para satisfacer la demanda, y racionalizarán e integrarán la producción a todo lo largo de la región norteamericana. En virtud de que el consumo de vehículos en México estaba concentrado en los autos compactos y los modelos "populares", se calculaba que los fabricantes con plantas en México se abocarían a satisfacer esa demanda.

Esto significaba que la producción automotriz de Estados Unidos sufriría pérdidas como lo habían manifestado los detractores del TLCAN durante la negociación. Cabía esperar que las nuevas opera-

[24] Chappell, 1992, p. 5.

ciones remplazarían en gran medida a los vehículos importados de Asia, en los cuales casi no se utilizaban componentes estadounidenses o canadienses. Si otras empresas seguían el ejemplo de la planta de Ford, en Hermosillo, era de suponer que utilizarían un gran número de componentes norteamericanos y, por lo tanto, aumentaría la producción automotriz en Estados Unidos y Canadá.

Otro beneficio que se confiaba produciría el TLCAN era que las unidades de producción que existían al concluir la negociación en México tendrían que ser radicalmente transformadas para que pudieran satisfacer las nuevas demandas que generaría el tratado. Para entonces había en el país dos tipos de plantas de ensamble: las modernas, eficientes, con largas cadenas de producción orientadas a la exportación (la de Ford en Hermosillo), y las ineficientes, que fabricaban muchos modelos en cadenas muy cortas, cuyos productos se dirigían sólo al consumo interno; en su mayoría eran antiguas: habían sido construidas durante los años de sustitución de importaciones y, según se informó cuando concluyó la negociación, casi todas las empresas propietarias de estas plantas tenían proyectado reacondicionarlas y hacer más eficiente la producción fabricando menos modelos en cadenas más largas. Tal era el caso de la planta de Ford en Cuautitlán, que en ese momento producía siete modelos –entre ellos Cougar, Thunderbird y Grand Marquis. Tras la aprobación del TLCAN Ford anunció un plan para reacondicionar dicha planta y fabricar sólo uno o dos modelos en cadenas más largas y exportar gran parte de la producción. Al mismo tiempo la empresa planeaba surtir los modelos, eliminando su fabricación en el mercado mexicano por medio de importaciones de Estados Unidos y Canadá.[25]

En suma, con la aprobación del TLCAN se esperaba que la producción automotriz en toda la región de América del Norte beneficiaría a los países que la componen. Estados Unidos y Canadá incrementarían su producción y exportación de automóviles grandes y de lujo, así como de autopartes y componentes, mientras que México tendría un aumento semejante en el ramo de los compactos y económicos. Esa integración haría que la industria de América del Norte fuera más eficiente y competitiva, lo que tendría que incrementar las exporta-

[25] DePalma, 1993, p. D6.

ciones de Norteamérica al resto del mundo, gran parte de las cuales probablemente se originaría en México.

El desarrollo de la industria automotriz mexicana al concluir la negociación del TLCAN solía compararse con la experiencia de España en este mismo sector durante las últimas tres décadas. La industria automotriz desempeñó un papel importante en el crecimiento de España en los años ochenta; hoy los productos automotores ocupan el primer lugar de las exportaciones españolas.[26] En pocas palabras, se esperaba que esa industria se convirtiera en el motor de un auge industrial en México que llevara al país a integrarse económicamente con América del Norte y con el mundo entero.

Los servicios financieros

El de los servicios financieros fue otro sector crucial en el que tuvieron que superarse muchas dificultades para llegar a un acuerdo final en las negociaciones del TLCAN. En primer lugar, la apertura de los servicios financieros, a diferencia de la liberación de las barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio, requirió que se negociaran poderes regulatorios que nunca se habían discutido en convenios de comercio internacional entre países desarrollados y en desarrollo. En segundo lugar, el gobierno mexicano se encontró ante un dilema: por una parte reconocía que la inclusión de los servicios financieros en el TLCAN era realmente importante para lograr que el tratado estimulara el crecimiento y la eficiencia de la economía mexicana, pero por otra le preocupaba que la liberación de los servicios financieros facilitara la fuga de capitales y obstaculizara el manejo soberano de la política monetaria. Así, la inquietud por la fuga de capitales y los efectos que ello podría acarrear sobre las cuentas nacionales marcó una diferencia en la disposición del gobierno mexicano para liberar el sector en la negociación de los servicios financieros, en contraste con la de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, por lo cual la concertación de un acuerdo resultó un proceso complejo y difícil.

[26] De la Cámara, 1991, p. 10.

Los servicios financieros en la economía internacional en los ochenta

Los servicios financieros experimentaron una acelerada expansión e internacionalización en la década de 1980. Aunque el comercio mundial había crecido más rápido que la producción, la banca internacional, el crédito y el financiamiento lograron un doble crecimiento. Esta creciente importancia de los servicios financieros se explica cuando menos por tres factores: la desregulación de los mercados financieros que tuvo lugar en esa década, particularmente en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón; el desarrollo de nuevos y complejos servicios y productos financieros; y los avances tecnológicos de las redes internacionales de telecomunicación. La globalización de los mercados financieros se manifestó en la internacionalización del sistema bancario comercial, de los intermediarios no bancarios, y en general de todas las transacciones financieras.

Por lo demás, los principales indicadores relativos a los servicios financieros mostraban que estaban concentrados principalmente en los países desarrollados, y sólo unos cuantos países en desarrollo desempeñaban un papel importante. Además, el comercio internacional de servicios financieros estaba dominado por compañías trasnacionales ubicadas en los países desarrollados, los más interesados en abrir intercambios.

A manera de ilustración, en los círculos bancarios internacionales pocas instituciones de países en desarrollo tenían importancia. En los mercados de valores su expansión había sido notable durante esa década con la aparición de nuevos servicios y productos. Los más altos niveles de capitalización se habían dado en los países desarrollados, aunque también ciertos países en desarrollo habían logrado avances sustanciales en esta área (véase el cuadro 6).

Respecto al mercado de seguros, esta industria era significativamente más importante en los países desarrollados, como puede inferirse de las cantidades aseguradas en relación con el PIB. De hecho tal proporción variaba de casi 1% en los países en desarrollo de Iberoamérica, incluido México, a niveles que van de 4 a 12% en los países desarrollados (cuadro 7).

Cuadro 6
Indicadores de la capitalización de los mercados (1987)

Países	*Capitalización promedio del mercado (%PIB)*[1]	*Tasas de comercialización (capitalización promedio)*[2]	*Número de empresas cotizadas*
Desarrollados:			
Japón	92	93	1 912
Reino Unido	80	72	2 135
Estados Unidos	58	93	7 181
Alemania	21	161	507
Francia	18	56	650
En desarrollo:			
Jordania	60	15	101
Malasia	58	23	232
Chile	27	11	209
Corea del Sur	19	111	389
Portugal	10	44	143
Zimbabwe	10	4	53
Tailandia	9	114	125
México	8	159	233
Brasil	7	43	590
Filipinas	7	62	138
Venezuela	7	8	110
India[3]	6	19	6 017
Grecia	5	18	116
Pakistán	5	9	379
Nigeria	4	1	100
Colombia	3	8	96
Turquía	3	6	50
Argentina	2	16	206

[1] La capitalización del mercado corresponde al promedio total de acciones que aparecen en la bolsa de valores, con datos de cierre de año y suponiéndose un crecimiento exponencial en 1987.

[2] El nivel de comercialización corresponde a los valores en acciones que se comercializaban en ese año como porcentaje del valor total promedio de las acciones cotizadas en la bolsa de valores.

[3] Bolsa de Valores de Bombay.

Fuente: Banco Mundial, 1987.

Cuadro 7
Monto total de cobertura de seguros y su participación en el PIB en algunos países; 1988

Países	*Posición mundial de aseguradoras por país*	*Total de cobertura de seguros per cápita*	*Otros totales de seguros per cápita (dólares)*	*Total de seguros de salud per cápita (dólares)*	*Monto de cobertura de seguros/ PIB (dólares)*	*Otros totales de seguros /PIB (porcentaje)*	*Monto total de seguros de salud (porcentaje)*
Desarrollados:							
Suiza	1	2 447.2	1 089.9	1 355.3	8.02	3.57	4.45
Japón	2	1 974.5	513.8	1 460.7	8.69	2.26	6.43
EU	3	1 668.5	989.6	678.6	9.07	5.38	3.69
Alemania	4	1 329.9	735.0	594.9	6.40	3.54	2.86
Irlanda	5	1 145.5	434.5	711.0	12.24	4.64	7.60
Reino Unido	6	1 121.8	416.0	705.8	8.35	3.10	5.25
Noruega	7	1 083.8	651.6	432.2	5.08	3.05	2.03
Finlandia	8	1 074.6	400.2	674.4	5.31	1.98	3.33
Holanda	9	1 041.7	558.5	483.2	6.29	3.37	2.92
Dinamarca	10	953.2	582.2	371.0	4.30	2.63	1.67

En desarrollo:							
Corea del Sur	22	264.8	46.0	218.8	8.85	1.54	7.31
Singapur	26	223.2	119.5	103.8	2.78	1.49	1.29
Malasia	34	58.2	29.1	29.1	2.98	1.49	1.49
Hungría	35	44.5	31.6	12.9	1.79	1.27	0.52
Yugoslavia	42	28.0	27.1	0.9	1.48	1.43	0.05
Argentina	43	26.4	24.3	2.1	1.80	1.66	0.14
Egipto	51	13.0	10.7	2.3	1.05	0.86	0.19
México	53	11.1	7.5	3.6	1.02	0.69	0.33
Brasil	54	10.8	9.1	1.7	0.86	73	0.13
Perú	56	9.3	9.0	0.3	1.08	1.04	0.04
India	59	4.2	1.6	2.6	1.29	0.48	0.81
Nigeria	61	2.3	1.8	0.5	0.88	0.70	0.18

Fuente: Swiss Reinsurance Company, 1988.

Pese a que los países en desarrollo no eran importantes en la producción y comercio de los servicios, varios estudios de la época reconocían los beneficios que estos países podrían obtener con la liberación del sector. En un análisis sobre la materia la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) llegó a la conclusión de que la apertura de los servicios estimularía el comercio internacional mediante la transferencia de conocimientos y tecnologías inherentes a la presencia de inversionistas extranjeros; permitiría el acceso a insumos más baratos; y señalaría nichos del mercado internacional en que los países podrían aprovechar sus beneficios comparativos.[27]

El documento de la OCDE exponía de manera explícita que la liberación de los servicios debía hacerse en forma gradual, junto con el desarrollo de los sectores de servicios locales y una mayor cooperación internacional, lo que se aplicaba en particular a la transferencia de conocimientos como apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo para promover esos sectores.

En un documento que preparó el GATT[28] se reconocían las dificultades para determinar las ventajas competitivas en el área del comercio de servicios (esenciales en el desarrollo económico, o como proveedores de insumos para el proceso de producción) y se admitía que la presencia modesta en los países en desarrollo explicaba su escaso interés por los resultados que pudieran tener las negociaciones multilaterales en esta área. La gran mayoría de los países en desarrollo había expresado sus dudas respecto de los avances de las negociaciones en la materia debido al grado de desarrollo que presentaban sus servicios internos y su nivel de competitividad internacional frente a los países desarrollados (véase el cuadro 8).

El entorno regulatorio antes del TLCAN

Cuando se iniciaron las negociaciones del TLCAN, en el ALCCEU ya se habían eliminado algunas de las barreras al libre comercio de servicios

[27] OCDE, 1989.
[28] GATT, 1989.

Cuadro 8
Principales exportadores e importadores de servicios

Posición mundial en exportaciones			*1987*		*Posición mundial en importaciones*			*1987*	
1970	*1987*		*Millones de dólares*	*% de particip.*	*1970*	*1987*		*Millones de dólares*	*% de particip.*
1	1	EU	56 000	11.2	2	1	Alemania	64 000	12.4
3	2	Francia	53 000	10.6	1	2	EU	56 000	10.8
2	3	Reino Unido	43 000	8.6	5	3	Japón	52 000	10.1
4	4	Alemania	41 000	8.2	4	4	Francia	43 000	8.3
5	5	Italia	33 000	6.5	3	5	R. Unido	33 000	6.4
6	6	Japón	28 000	5.5	6	6	Italia	26 000	5.0
6	7	Holanda	23 000	4.5	8	7	Holanda	23 000	4.5
8	8	España	22 000	4.3	9	8	Bélgica-Lux.	17 000	3.3
10	9	Bélgica-Lux.	19 000	3.8	7	9	Canadá	16 000	3.1
15	10	Austria	15 000	2.9	5	10	Suiza	12 000	2.3

Fuente: GATT, 1989.

financieros entre Canadá y EU y se autorizaba 100% de propiedad estadounidense para las subsidiarias en Canadá de bancos de Estados Unidos.

En EU, las leyes Glass-Steagall y McFadden, que restringían la banca universal y la interestatal respectivamente, constituían los principales obstáculos para la entrada de la banca extranjera en el mercado. Dado que ni en Canadá ni en México había restricciones similares, la intención de Estados Unidos de mantener esas legislaciones se vio como una medida proteccionista para evitar la entrada de bancos extranjeros, que generalmente operan como bancos universales. La costosa adaptación a los diversos reglamentos estatales, implícita en la ley McFadden, también se consideraba un obstáculo. Sin embargo en Estados Unidos no había restricciones en cuanto a la propiedad de inversionistas extranjeros, o limitaciones a las actividades transfronterizas.

Antes de que comenzaran las negociaciones del TLCAN, y pese a la considerable apertura que resultó del ALCCEU, Canadá mantenía una amplia variedad de medidas que restringían la propiedad en el subsector de la banca para los inversionistas no pertenecientes al ALCCEU. Los bancos estaban únicamente bajo la jurisdicción del gobierno federal y se dividían en los del Plan I y los del Plan II. En los primeros la propiedad debía estar repartida ampliamente; no se permitía que un individuo (nacional o extranjero) tuviera un control de intereses superior a 10% y no más de 25% acumulativo para los extranjeros (esto se conoció como el arreglo "10/25"). De acuerdo con el ALCCEU los ciudadanos estadounidenses fueron reconocidos como canadienses honorarios y, por tanto, en su caso quedó eliminado el límite para la propiedad extranjera. Asimismo a partir del ALCCEU se crearon los bancos del Plan II, cuya propiedad no tenía que estar tan ampliamente repartida, y llegaron a ser en su mayoría sucursales de bancos estadounidenses y propiedad total de éstos.

Para las afianzadoras ubicadas en Canadá también siguió vigente el arreglo "10/25", pero, igual que las compañías de seguros, estaban bajo la jurisdicción de los gobiernos federales y de los provinciales, motivo por el cual las provincias podrían haber aplicado ciertas reservas y no haber puesto en práctica en su totalidad la apertura resultante del ALCCEU. Sin embargo algunas provincias, como Ontario y Québec, se unieron al esfuerzo de liberación por iniciativa propia.

En cuanto a México, el sector financiero tuvo un proceso gradual de apertura durante la segunda mitad de los años ochenta. En un principio se afianzaron las condiciones macroeconómicas que permitirían reducir la deuda del sector público, abatir la inflación y crear una situación financiera más sólida para las empresas. Más adelante el gobierno mexicano desreguló el sector financiero con medidas para elevar la competitividad y la eficiencia. Para tal efecto se adoptó la mayoría de las disposiciones bancarias recomendadas por los países de la OCDE: eliminar los controles selectivos de crédito, disminuir el uso de tasas de empréstito preferenciales, reducir las restricciones a los derechos y comisiones, y modificar sustancialmente las disposiciones relativas a los requisitos de reserva legal.

En diciembre de 1989 el gobierno mexicano introdujo importantes reformas financieras. De entre ellas las más relevantes en el sector de la banca fueron las medidas para dar mayor autonomía a las instituciones hipotecarias y el otorgamiento de nuevos poderes regulatorios y de supervisión a la Comisión Nacional Bancaria (CNB). En lo que respecta al mercado de valores, las reformas incluían la autorización para crear grupos financieros y eliminar algunas reglamentaciones, y la aplicación estricta de otras, como las relativas a la información privilegiada. En el área de las aseguradoras el gobierno adoptó un nuevo sistema de autorización, liberó las cuotas y comisiones y se mostró dispuesto a analizar las posibilidades de que hubiera participación extranjera en la industria y de crear una comisión nacional de seguros y fianzas.

El 2 de mayo de 1990 Salinas presentó un proyecto de ley sobre reformas constitucionales que ampliaba la participación del capital privado en las instituciones bancarias; fue aprobado por el Congreso y las legislaturas estatales y se complementó con ciertas modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito y la adopción de la Ley para la Reglamentación de los Grupos Financieros. Estas medidas incluyeron la prohibición de otorgar trato especial, y la regulación de la participación de los bancos en otras empresas para evitar el riesgo de concentración.

En principio, de acuerdo con las nuevas disposiciones, se permitió a la inversión extranjera, incluida la banca, adquirir acciones de la Serie C, que podían llegar a representar hasta 30% del capital ordinario de cualquier

institución bancaria comercial mexicana o hasta 30% del capital total que abarcara a cualquiera de las empresas controladoras de los grupos financieros. Este cambio fue significativo, pues permitió que se canalizaran más recursos al sistema, se contrataran más asesores experimentados, y se estimulara la aportación de nuevas ideas para manejar estas instituciones, incluida una relación más estrecha con las extranjeras.[29]

Con excepción del Citibank, hasta el 2 de mayo de 1990 la presencia de la banca extranjera en México se limitaba a sus oficinas de representación, si bien estaba permitido el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros siempre que hicieran sus transacciones exclusivamente con residentes extranjeros (*off-shore banking*). Se trataba de alcanzar el éxito que otros países habían obtenido con este tipo de arreglos.

La presencia de la banca comercial mexicana en el extranjero había aumentado en el decenio de 1980, particularmente en Estados Unidos, mediante la apertura de agencias y sucursales (23 agencias y 21 oficinas de representación), la adquisición de pequeños bancos y la participación en algunas instituciones bancarias con otros bancos (alrededor de 13). Sin embargo hasta 1994 la internacionalización del sistema bancario comercial mexicano había sido escasa. Salvo por las actividades de los tres bancos más grandes de México en las áreas mencionadas, la presencia de los bancos mexicanos en el extranjero no había sido tan espectacular como la de los brasileños y los coreanos.

En resumen, el entorno regulatorio del comercio de servicios financieros era muy diferente en los tres países. La legislación mexicana prohibía las transacciones transfronterizas, establecía límites a la propiedad extranjera y estipulaba reglamentos para la participación de las instituciones financieras extranjeras; en Canadá una serie de normas regía sobre la propiedad en sus instituciones financieras, pero ya había dado muestras en el ALCCEU de que estaba dispuesto a dar un acceso preferencial a sus socios en un acuerdo de liberación comercial; y Estados Unidos, por su

[29] Para las aseguradoras el ambiente resultó más propicio. A partir de 1990 las compañías extranjeras pudieron adquirir hasta 40% de la propiedad de las empresas mexicanas, lo que constituyó un gran avance si consideramos que anteriormente fue de 15%. Para las casas de bolsa la inversión máxima era de 10%, y se necesitaba la aprobación del gobierno.

parte, seguía mostrándose reacio a renunciar a las leyes Glass-Steagall y McFadden y favorecer a las instituciones financieras extranjeras. Pese a las diferencias, Estados Unidos y Canadá tenían mucho más en común entre ellos que las otras parejas posibles del grupo. Por lo tanto, México adoptó una posición defensiva en la negociación, tratando de minimizar una apertura que le resultaría políticamente costosa, a la vez que buscaba obtener los beneficios económicos de la liberación.

Argumentos económicos e intereses políticos

En el TLCAN, como en otras negociaciones comerciales, los aspectos económicos y políticos influyeron sobre la actitud de las partes negociadoras. A continuación se examinan los argumentos económicos y políticos que se ofrecieron para favorecer o no la liberación del sector.

Eficiencia

Además de los beneficios que el comercio de servicios brinda a las economías, uno de los argumentos a los que más se recurrió para abogar por la apertura del comercio de servicios financieros fue la eficiencia. Con costos razonables de entrada en el mercado fluiría la eficiencia de las instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá, en ese entonces más competitivas, hacia México. La competencia eliminaría las fuertes ganancias que se obtenían mediante el proteccionismo que ejercían los intermediarios financieros y reduciría los márgenes hipotecarios brutos y los costos de capital.

Por tanto, México tendría que abrir su mercado a las instituciones financieras extranjeras eliminando las restricciones a las transacciones transfronterizas, permitiendo el establecimiento de bancos canadienses y estadounidenses en México, y simplificando su arsenal de reglamentos para los bancos extranjeros.

Los niveles bajos de eficiencia que presentaba la banca mexicana convencieron a la mayoría de los observadores y al gobierno de que era urgente aumentar la eficiencia. En el cuadro 9 se muestra una com-

paración de tasas bancarias en Estados Unidos, Canadá y México, la cual se obtuvo a partir de tres estudios en los que se hizo una evaluación cualitativa del nivel de ineficiencia de los bancos mexicanos.[30]

Cuadro 9
Comparación de tasas bancarias

País	*Margen bruto 1989-1990*	*Costos de operación 1989-1990*	*Promedio de empleados por sucursal 1985-1990*	*Sucursales por milllón de personas 1985-1990*	*Ingresos (rendimiento sobre promedio de activos) 1991*
México	10.20	8.82	40	50	1.09
EU	4.76	3.18	26	250-500	0.53
Canadá			26	250-500	0.40
Promedio de los países desarrollados	3.71	2.46			0.41

Fuentes: Musalem *et al*., 1993, p. 17; Hufbauer y Schott, 1991, p. 314; Gruben *et al*., 1993, p. 14.

Estas cifras resultan sorprendentes, sobre todo en lo que respecta a los elevados costos de operación, de ganancias (derivadas tal vez de los altos ingresos por intereses netos que permitía el entorno monopólico y proteccionista) y de márgenes brutos que había en México. También

[30] Estas cifras no revelan del todo la situación de los bancos mexicanos al comienzo de las negociaciones del TLCAN, pues son anteriores a la privatización de la banca, que tuvo lugar entre 1991 y 1992. Sin embargo los datos que presentan Gruben y sus colaboradores (*op. cit.,* p. 15) indican que en 1992 la privatización tuvo efectos positivos sobre estos márgenes.

los datos sobre el número de sucursales y de empleados en cada una confirman las quejas sobre la ineficiencia de la banca y el deficiente uso del personal. Darling ofrece una descripción pintoresca de la situación que prevalecía en México a principios de 1992:

> Las filas de gente en los bancos mexicanos rivalizan con las de Disneylandia, cuando inicia la primavera; filas para abrir cuentas, filas para enviar giros. Y cuando uno llega al final de la fila, se encuentra con una montaña de papeleo; los empleados bancarios llenan formas por triplicado, en máquinas de escribir manuales, cuando un cliente quiere cambiar sus cheques de viajero por dinero en efectivo.[31]

La situación con las compañías aseguradoras era similar, particularmente en ciertos servicios, como los seguros de cobertura amplia y los de riesgos profesionales.[32] En la industria de valores las comisiones promedio eran de 1%, contra 0.1% en Estados Unidos y Canadá,[33] además de que las casas de bolsa mexicanas tenían poca experiencia en suscribir bonos a largo plazo y ofertas de acciones.[34]

Una vez que se reconoció la necesidad de elevar la eficiencia, el debate en los círculos mexicanos se centró en la apertura que debía permitir. Los principales actores políticos que se oponían a tal apertura eran los flamantes propietarios de los bancos nuevamente privatizados.

En términos de eficiencia el TLCAN no aportaba mayor cosa a Estados Unidos y Canadá. Los indicadores no muestran diferencias significativas entre estos dos países y, de hecho, el escaso efecto que tuvo el ALCCEU en sus respectivos niveles de eficiencia había reafirmado ya dicha igualdad. La considerable eliminación de las barreras a la inversión que propició el ALCCEU "no generó un torrente de inversiones estadounidenses" y las instituciones financieras canadienses eran suficientemente competitivas para que no las desplazaran sus compe-

[31] Darling, 1992, p. D1.
[32] Hufbauer y Schott, 1991, p. 315.
[33] Gavito *et al.,* 1992, pp. 215-246.
[34] Musalem *et al., op. cit.,* p. 35.

tidores de Estados Unidos.[35] La competencia mexicana en el corto y mediano plazos se consideraba insignificante.

Protección a los bancos mexicanos y políticas de privatización

El gobierno mexicano nunca expresó públicamente el deseo de abrir en forma acelerada su sector financiero a la competencia extranjera, como demandaban Estados Unidos y Canadá. Aunque cedió mucho terreno durante las negociaciones, su postura inicial se inclinaba más a proteger los intereses de los bancos mexicanos que a estimular la eficiencia mediante la eliminación rápida de las barreras. De hecho, la idea de México en diciembre de 1991 era retrasar la apertura hasta 1998, y sólo entonces iniciar una liberación gradual de hasta 5% del mercado.

Varios argumentos económicos se exponían en favor de una apertura gradual. En primer lugar, ésta permitiría un periodo de transición para que los bancos recientemente privatizados se "reorganizaran, invirtieran y aprendieran", a la vez que la futura apertura sería un acicate para que se adoptara cierta disciplina.[36] En segundo lugar, sin una transición gradual los bancos extranjeros se aprovecharían de los esquemas monopólicos que persistían antes de la privatización, y ello les permitiría exportar las fuertes ganancias monopólicas.[37]

Sin embargo estos argumentos daban por hecho que la competencia entre los bancos mexicanos aumentaría durante el periodo de transición, aunque era evidente que a partir de la privatización no hubo mejoras en la eficiencia del mercado. Así, el *lending spread* aumentó, en lugar de que se redujera, y de 5% que tenía en 1990, en 1992 osciló entre 7.57 y 10.69 por ciento.[38]

El sector bancario mexicano fue privatizado en un proceso único (de julio de 1991 a julio de 1992) y la campaña general de privatiza-

[35] Entrevista con Helen Sinclair, presidenta de la Asociación Canadiense de Banqueros, Toronto, julio de 1991.

[36] Gavito *et al.*, *op. cit.*, p. 234.

[37] *Ibid.*, p. 233; Musalem *et al.*, *op. cit.*, p. 9; Ignacio Trigueros, 1993, p. 5.

[38] Gruben *et al., op. cit.*, p. 15.

ción proporcionó al gobierno ingresos no recurrentes extraordinarios que ascendieron a más de 125 000 millones de dólares.[39] Se privatizaron 18 bancos, la mayoría adquiridos por consorcios dirigidos por casas de bolsa, desplazando a los banqueros que habían manejado la industria hasta la nacionalización de 1982.

Los banqueros mexicanos habían adquirido gran peso político debido a que el gobierno temía que el sistema financiero nacional se colapsara o que se presentara otra fuga masiva de capitales. El compromiso del gobierno con los intereses de la banca, mediante el estímulo a las instituciones de banca universal, fue confirmado por Pedro Aspe, en ese entonces secretario de Hacienda y Crédito Público: "es la mejor forma de defender lo nuestro frente a los rivales extranjeros".[40]

Durante el curso de las negociaciones del TLCAN la comunidad bancaria mexicana se mostró contraria a la apertura. Los bancos se habían comprado a precios exorbitantes –el promedio de venta fue 3.07 veces superior a su valor en libros, mientras que el aumento promedio del precio para la venta de un banco en Estados Unidos era de 2.2– y, por ello, los banqueros se encontraban particularmente urgidos de recuperar la inversión.[41]

Para la mayoría de los observadores, el hecho de que se hubieran pagado tales precios se debía a que los banqueros tenían la expectativa de que, en un mercado relativamente cerrado, las ganancias monopólicas compensarían el pago adicional. Pero si se abría la entrada a los bancos extranjeros obviamente se reducirían los enormes beneficios monopólicos y proteccionistas al estimular la competencia y reducir los márgenes netos de ganancia.

De hecho, el gobierno tuvo el cuidado de no aceptar la apertura del sector sino hasta que se hubo vendido el último banco, y resulta útil comparar los precios que se pagaron por los 18 bancos[42] con una cronología de las negociaciones del TLCAN. Curiosamente, el día que se

[39] *U.S.- Mexico Free Trade Reporter*, 13 de julio, 1992, p. 8.
[40] *The Economist,* 1992, p. 71.
[41] Musalem *et al.*, *op. cit.*, p. 14.
[42] Gruben *et al.*, *op. cit.,* p. 15.

pagó el precio más alto por un banco fue el 29 de marzo de 1992 (5.4 veces el valor en libros), exactamente después de que se hizo público un borrador del TLCAN en el que se revelaba la renuencia de México a abrir el sector bancario. El último banco vendido, el 6 de julio de 1993 y cuando ya se esperaba que México hiciera ciertas concesiones, tuvo un precio anormalmente bajo de 2.8 veces su valor en libros.

La privatización, que tuvo lugar de manera simultánea a las negociaciones del TLCAN, sacó a la luz dos intereses políticos diferentes que debilitaban la postura del gobierno mexicano. Por el interés de obtener los mayores ingresos de las privatizaciones se retrasaron durante mucho tiempo las concesiones que habría de hacer el gobierno, hasta que concluyeron las ventas de bancos, y el nuevo y cada vez más poderoso grupo de presión bancario se empeñó en lograr que el gobierno pospusiera el inicio del periodo de transición y ampliara su duración. Dada la fuerte presión que ejercían los banqueros mexicanos, el representante del Royal Bank of Canadá en México dijo, a mediados de mayo de 1992, cuando las negociaciones se encontraban en su punto más álgido: "No comprendemos la consternación que expresan los bancos mexicanos con respecto a que opere en México la banca extranjera."[43]

Fuga de capitales

Un argumento muy convincente para abrir rápidamente el sector financiero fue que la apertura del comercio internacional en sus servicios podría hacer más factible la fuga de capitales porque el estilo de las transacciones transfronterizas podría reducir significativamente la capacidad del gobierno para seguirle la pista a los flujos financieros y aplicarles los impuestos correspondientes. Además, establecer sucursales extranjeras facilitaría el contacto entre los clientes nacionales y los bancos extranjeros, con lo que aumentaría la comercialización de estas actividades.

Esa mayor fuga de capitales fue la principal preocupación de los países en desarrollo durante las negociaciones del GATT en relación

[43] Citado en el artículo de Kootnikoff, 1992.

con la apertura de los servicios financieros transfronterizos.[44] México había intentado sin éxito, desde los años treinta, evitar la fuga de capitales por medio de diversas iniciativas y recursos legales. Sin embargo, y aunque los cálculos son muy inciertos, se estima que de 1976 a 1985 entre 30 000 y 40 000 millones de dólares salieron del país, y algunos analistas afirman que 43% del total de los depósitos hechos por mexicanos se realizaban en el extranjero.[45]

No obstante, los observadores diferían en sus conceptos sobre la importancia de la fuga de capitales para el TLCAN. Musalem y sus colaboradores sugerían que la proximidad de México con Estados Unidos y Canadá, y el ya elevado volumen de transacciones transfronterizas, restaban importancia al argumento de la fuga de capitales, pero otros consideraban que la apertura favorecería que ésta se produjera.[46] Sin duda, en ningún momento de las negociaciones propuso el gobierno abiertamente que se permitieran las transacciones transfronterizas de manera irrestricta, pues éstas eran el vehículo favorito de la fuga de capitales.

La preocupación respecto a la fuga de capitales y sus efectos sobre las cuentas nacionales marcó una diferencia en el nivel de compromiso político entre México, Estados Unidos y Canadá en lo que se refiere al capítulo de servicios financieros del TLCAN. El gobierno mexicano no sólo estaba representando los intereses empresariales de las instituciones financieras, también defendía su capacidad para manejar autónomamente su política macroeconómica, monetaria y fiscal. Esta situación se repitió en el GATT y en otras negociaciones sobre servicios financieros que se llevaron a cabo entre países desarrollados y naciones en desarrollo. En los primeros por lo general, no se tiene un control de capitales, de ahí que no haya interés institucional por mantener los obstáculos a la fuga de capitales. Por el contrario, los países en desarrollo, con sus incipientes mercados financieros, suelen depender de esos controles (en forma realista o no) para mantener el capital interno en casa y crear mercados de capital nacionales.

[44] Musalem *et al., op. cit.*, p. 47.
[45] Este cálculo es citado por Castañeda, 1988, p. 255.
[46] Gavito *et al.*, *op. cit.*, p. 239.

¿Subsidiarias o sucursales?

Un tema central de la negociación fue si México debería permitir o no que los bancos de sus países socios establecieran subsidiarias o sucursales en su territorio. La decisión entre permitir la presencia de los bancos extranjeros como sucursales o como subsidiarias está estrechamente relacionada con importantes aspectos regulatorios y laborales. Para Estados Unidos el establecer sucursales en México implicaba menos exigencias en cuanto al capital, y costos legales más altos para sus instituciones financieras. México consideraba que al tener las sucursales menos exigencias otorgarían ventajas injustas a los extranjeros que entraran en el mercado, en comparación con los nacionales; además las subsidiarias crean más empleo local. En el caso de Canadá, un régimen de subsidiarias era la única opción que consideraba equiparable con el esquema de dos niveles del ALCCEU y le parecía inadmisible reiniciar un proceso completo de reforma bancaria.

El tema de las "subsidiarias" también se suscitó en el GATT y en otros foros. Los países en desarrollo generalmente exigen que las instituciones financieras de los países desarrollados que hagan negocios en el país tengan "presencia" en el mercado; las subsidiarias satisfacen mejor este tipo de compromiso y emplean más personal de los países anfitriones que las sucursales.

Conflictos en torno a las leyes Glass-Steagall y McFadden

Como ya se dijo, en Estados Unidos las leyes Glass-Steagall y McFadden restringían la banca universal y la interestatal, respectivamente, y constituían los principales obstáculos para la entrada de la banca extranjera en el mercado. Estas leyes fueron uno de los puntos más controvertidos de la negociación del ALCCEU, y Estados Unidos se negó a eliminarlas o a exentar de ellas a Canadá como parte de la negociación. En términos generales, la sección del ALCCEU correspondiente a los servicios financieros fue un acuerdo *stand still* en el que las partes negociadoras admitieron su derrota tras reconocer que el avance en la liberación había sido mínimo. Al iniciar la negociación del TLCAN

tanto Canadá como México propusieron quedar exentos de ambas leyes en virtud de que la mayoría de los bancos en estos dos países eran instituciones de banca universal que tenían operaciones en el ámbito nacional, y que esas leyes restringían la capacidad de sus bancos para adquirir partes sustanciales de las instituciones financieras estadounidenses.

Sin embargo, en 1993 Lloyd Bentsen, entonces secretario del Tesoro confirmó en un discurso el propósito del gobierno de Clinton de preservar intactas las leyes Glass-Steagall y McFadden, lo que revelaba su carácter político y contradecía muchos estudios en los que se demostraba la ineficiencia del sistema. Los banqueros regionales habían llegado a constituir un grupo de presión poderoso en los ámbitos estatal y local, como es la banca de inversión en el plano nacional.

Los intereses empresariales y sus representantes

Durante los días 7 y 8 de noviembre de 1991 el sector privado entabló una serie de conversaciones entre la Coalición de Industrias de Servicios y el Comité Consultor del Sector Industrial de Estados Unidos (ISAC-13), la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México, y la Asociación Canadiense de Industrias de Servicios (ACIS). Durante este encuentro las tajantes diferencias entre los intereses de las empresas estadounidenses y mexicanas se expresaron claramente (véase el cuadro 10). Aunque no se discutieron puntos específicos, el encuentro confirmó la postura negativa del sector de servicios financieros de México hacia la apertura.

Además de plantear las posiciones generales, esas conversaciones del sector privado dejaron ver cuáles eran las organizaciones que estaban más directamente implicadas en la presión que se ejercía sobre los negociadores en México. Los principales actores eran la COECE, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y el grupo de presión bancario, mientras que en Estados Unidos, el grupo financiero de la Coalición de Industrias de Servicios (CIS) era el vehículo institucional de

Cuadro 10
Posición de los sectores privados de mexico y estados unidos
Sobre temas centrales de negociación en servicios financieros
noviembre de 1991

Tema	*Sector privado de EU*	*Sector privado de México*
Desacuerdo sobre:		
"Trato Nacional"	"Componente esencial"	"Totalmente en contra"
Leyes Glass-Steagall y Mc Fadden	Políticamente imposible dar un trato preferencial	Debía obtenerse al menos una exención
Inversión extranjera	Las compañías estadounidenses deseaban entrar como propietarias totales de las subsidiarias o, en el peor de los casos, como mayoritarias	No debe permitirse 100% de propiedad extranjera
Reglas de origen	Según las normas de residencia	Controladas
Actividades fronterizas	Debían permitirse	No debían ser incluidas en la negociación aunque podría permitirse que los consumidores contrataran estos servicios
Acuerdo sobre:		
	Transparencia	Entrada de empleados
	Extensión a los niveles locales de los expertos del gobierno	Solución de controversias en lo financiero.

Fuente: *U.S.- México Free Trade Reporter*, 27 de enero de 1992, p. 3.

los intereses empresariales,[47] aunque además de este conglomerado de industrias, otros dos grupos de instituciones financieras tenían intereses económicos sobre servicios financieros: el de las establecidas en estados que son importantes centros financieros (Nueva York y California) y tienen gran participación en el aspecto mayorista de los negocios bancarios, y el de los bancos ubicados en los estados fronterizos, que estaban interesados en entrar en el mercado minorista mexicano.[48]

En la fase inicial de las negociaciones, la Asociación Estadounidense de Banqueros (AEB) y la Asociación de Industrias de Valores (AIV) hicieron públicas sus posiciones, y en octubre de 1991 un miembro de la AEB reveló que esa asociación había presentado cinco peticiones a su gobierno: el establecimiento de sucursales en México y Canadá; el total acceso a los pagos, sistemas y cajeros automáticos; el acceso a los negocios de tarjeta de crédito; la autorización para realizar actividades de banca de inversión en México y Canadá; la definición de una reglamentación justa de las actividades transfronterizas.[49]

A principios de marzo de 1992 la AIV exigió las mismas disposiciones generales para la industria de valores, pero añadió la creación de un panel trilateral para analizar la eliminación gradual de los arreglos transitorios.[50] Este planteamiento reveló, por una parte, que se aceptaba un periodo de ajuste para México y, por la otra, que preocupaba a los banqueros estadounidenses que las reformas que demandaban pudieran no realizarse si todo se dejaba en manos del gobierno mexicano, sujeto a tantas presiones.

En las audiencias que tuvieron lugar en el Comité Bancario de la Cámara de Representantes de Estados Unidos a finales de septiembre

[47] Los miembros del grupo financiero del CIS eran: American Bankers Association, American International Group, American Express, Beneficial Management Corp., Citicorp-Citibank, Dean Witter Reynolds, Financial Services Council, Ford Financial Services Group, Investment Company Institute y Securities Industry Association (*U.S.-Mexico Free Trade Reporter*, 10 de febrero de 1992, p. 4).

[48] Cop, 1992, p. 1.

[49] *Latin American Markets,* 1991, p. 9.

[50] *U.S. Mexico Free Trade Reporter*, 23 de marzo de 1992, p. 9.

de 1993, su presidente trató de establecer la forma en que se habían articulado los intereses empresariales en el sector de servicios financieros. Al parecer las negociaciones se habían hecho en el Departamento del Tesoro, con el Banco de Reservas Federales y la Comisión de Intercambio de Valores como consejeros técnicos y, según un representante del Citibank, mantenía informadas a las instituciones financieras y los negociadores consultaban sus posiciones.[51] Además, las asociaciones comerciales a menudo enviaron cartas a los altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos durante la negociación.

La Asociación Canadiense de Banqueros (ACB) y la Asociación Canadiense de Corredores de Inversiones (ACCI) fueron las que más participaron.[52] La postura de la ACB contra las barreras de México era más moderada que la de su contraparte estadounidense. La ACB "reconocía el derecho de México de proteger sus principales instituciones financieras y sus intereses nacionales",[53] pero le pedía que redujera sus barreras a la inversión extranjera al nivel que había adoptado Canadá luego de la firma del ALCCEU. La ACB con frecuencia recurría a Canadá como modelo para México, haciendo ver que la apertura del mercado canadiense a la inversión de Estados Unidos no había conducido a la dominación extranjera.

El objetivo fundamental de los banqueros canadienses en el TLCAN era obtener acceso a los mercados mexicanos y corregir los agravios del ALCCEU.[54] Helen Sinclair, presidenta de la ACB, declaró: "El [ALCCEU] no fue un negocio justo, por lo tanto estamos tratando de obtener algo más."[55] La postura de la ACCI fue menos moderada, pues quería un "acceso irrestricto" a los mercados de México y Estados Unidos.[56] Sin embargo los intereses de la industria canadiense de valores resultaban

[51] U.S. House of Representatives' Banking, Finance and Urban Affairs Committee, 1993.

[52] ACB representa a cinco bancos nacionales y 58 bancos extranjeros en Canadá en lo que se refiere a aspectos básicamente políticos. Estos bancos emplean a 180 000 canadienses y manejan 600 000 millones de dólares canadienses en activos (Cooper, 1993).

[53] *North American Report on Free Trade,* 1992, p. 7.

[54] Canadian Bankers Association, 1993, p. 3.

[55] *Financial Post,* 1992, p. 6.

[56] *Idem*.

opacados por los de la ACB, una institución de dimensiones mucho más grandes. El proceso mediante el cual se trasmitieron las inquietudes de los banqueros a los negociadores fue mucho más abierto en Canadá que en Estados Unidos y México. Las conversaciones y reuniones públicas con los funcionarios del gobierno aparentemente fueron habituales durante el proceso y el Subcomité de Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes de Canadá llevó a cabo diversas audiencias. En diciembre de 1991 los banqueros enviaron un documento público al gobierno de ese país, intitulado "Perspectiva de la banca canadiense sobre el comercio y los servicios financieros dentro del TLCAN".[57]

En México la COECE estuvo, al parecer, muy cerca de los negociadores, y según ciertas fuentes, poseía información privilegiada sobre estas cuestiones.[58] Aunque abundaron las entrevistas con personalidades, fueron muy pocos los pronunciamientos públicos formales de las organizaciones que representaban a los banqueros mexicanos. El cabildeo en México fue aparentemente mucho más privado.

El proceso de negociación

El 1 de diciembre de 1991 el gobierno mexicano presentó un borrador de su posición ante la mesa de negociaciones, a la cual tuvieron acceso los enviados de ciertas publicaciones periódicas. Según ellos México quería demorar la apertura hasta después de 1998, e inicialmente había aceptado un tope de 0.5% para la participación extranjera en el mercado bancario, que aumentaría a 1% en los tres años siguientes a la firma del TLCAN y se incrementaría 1% anual, hasta alcanzar un máximo permanente de 5% en el año 2010. Por otra parte, ningún extranjero podría ocupar puestos directivos en las subsidiarias mexicanas y el gobierno tendría que autorizar la apertura de más de una subsidiaria.[59] Sin embargo, para las expectativas de Estados Unidos y Canadá esta propuesta fue muy limitada.

[57] Canadian Bankers Association, *op. cit.,* p. 3.
[58] *SourceMex* (noticias y análisis económicos sobre México), varias fechas.
[59] *U.S-Mexico Free Trade Reporter,* 24 de febrero de 1992, pp. 1 y 8.

El 31 de enero de 1992 la Coalición de Industrias de Servicios de Estados Unidos (CIS) envió a los altos funcionarios del gobierno de Bush una carta en la que expresaba su desacuerdo con la posición mexicana y replanteaba sus demandas, haciendo hincapié en el "trato nacional" y en la liberación de las actividades transfronterizas. En el informe de los promotores demócratas y republicanos del TLCAN sobre su visita a México, los servicios financieros aparecían a la cabeza de una lista de temas en disputa.[60] En este momento tenía lugar en México la venta de algunos de los principales bancos, como Banca Serfín, lo cual, junto con otras presiones de tipo político, influía en México para que no quisiera hacer muchas concesiones.

Durante las negociaciones que se celebraron en Dallas, del 16 al 21 de febrero México cambió su estrategia y propuso abrir el mercado de servicios financieros a la inversión extranjera a partir de 1995, en lugar de 1998. El nivel máximo de propiedad extranjera acumulada habría de ser inicialmente de 5%, que aumentaría 1% cada año hasta alcanzar un límite acumulado permanente de 12% en el año 2010.[61] Estados Unidos y Canadá objetaron los límites permanentes de participación en el mercado, las restricciones a las transacciones transfronterizas y otras actividades. El tan publicitado acuerdo de borrador de marzo de 1992, divulgado sin autorización, reafirmó el estancamiento. La inquietud de México respecto a la fuga de capitales se reflejaba en su negativa a liberar las transacciones transfronterizas,[62] a lo que el presidente de la ACB respondió calificando el acuerdo infiltrado como "totalmente inadecuado".[63]

A finales de abril de 1992 sólo podía percibirse frustración en las conversaciones. Al parecer el gobierno mexicano estaba intentando atar las concesiones en los servicios financieros otorgando ventajas en la agricultura. Jaime Serra Puche, secretario de Comercio, culpaba a las negociaciones del GATT de las demoras en estos dos capítulos, y la COECE incluso propuso que las conversaciones sobre servicios financieros y agricultura

[60] *Ibid*., 10 de febrero de 1992, p. 3.
[61] *Ibid*., 3 de septiembre de 1992, pp. 3 y 4.
[62] *Latin American Markets, op. cit.*, p. 8.
[63] *Financial Post, op. cit.*, p. 6.

se suspendieran, para retomarlas una vez que se hubiera firmado el TLCAN sin que tales acuerdos se hubieran alcanzado.[64] Sin embargo Serra Puche declaró ante el Senado de México, el 11 de abril de 1992 que "la negociación de los servicios financieros ha perseguido dos objetivos centrales: que México mantenga el control mayoritario de su sistema financiero y que se diseñe una apertura que refuerce la competitividad de la economía".[65] Aunque el gobierno mexicano defendía abiertamente los intereses de su sector bancario interno, no tuvo otra opción que abrirlo para alcanzar los niveles de eficiencia requeridos.

El 14 de mayo de 1992 la CIS de Estados Unidos hizo pública su total oposición a los límites permanentes de participación en el mercado mexicano, que calificaba de "inaceptables".[66] En las conversaciones que se celebraron del 13 al 15 de mayo en Toronto, México ofreció eliminar el tope permanente si a cambio obtenía "un sistema de salvaguardias permanentes y temporales, que le permitieran restringir la participación en el mercado en ciertos casos".[67]

También en esa reunión, México propuso dividir el proceso de ajuste transitorio en dos periodos de siete años. Al término del primero se iniciaría otro de siete años, en el que la participación extranjera acumulada en el mercado podría llegar hasta 24%, pero durante este segundo ciclo, las salvaguardas para mantenerla por debajo de este porcentaje podrían ampliarse hasta ocho años.[68]

Esta propuesta cambió el curso de las negociaciones. Aunque Estados Unidos y Canadá seguían considerando que los periodos transitorios eran demasiado largos, el sistema de dos periodos se convirtió en el elemento principal del capítulo. La extremada complejidad de la propuesta demostraba el creciente interés de la parte mexicana en llegar a un acuerdo, incluso a costa de hacer grandes concesiones.

Pese a los avances, un grupo de instituciones financieras de Estados Unidos, encabezadas por el Citibank, el Chemical Bank y American

[64] *SourceMex, op. cit.,* 5 de junio de 1992.
[65] *U.S. -Mexico Free Trade Reporter,* 20 de abril de 1992, p. S-4.
[66] U.S. Bureau of National Affairs, 1992, p. 1022.
[67] *U.S.-Mexico Free Trade Reporter,* 6 de junio de 1992.
[68] *Idem.*

Express objetaron la duración de los periodos de transición y los porcentajes de tope para la participación en el mercado,[69] aunque no hicieron comentarios respecto de las salvaguardas solicitadas; Canadá declaró que las aceptaría si los periodos de transición se acortaban a cinco años.

A principios de junio de 1992 Estados Unidos propuso que se aceptaran las salvaguardas a cambio de que los periodos de transición fueran más cortos y se diera un trato acelerado a los grupos de la industria de seguros y fianzas.[70] Fue tal vez éste el momento en que se introdujo en el TLCAN un tratamiento separado para estos dos grupos industriales. Esa distinción demostraba la diferencia entre la intensidad de las presiones ejercidas por Estados Unidos: mientras el sector bancario y de valores había aceptado la idea de los topes transitorios, el grupo de las aseguradoras los consideraban un retroceso en relación con lo que ya se había obtenido.

De acuerdo con *The Globe and Mail,* los negociadores del TLCAN llegaron a un acuerdo el 26 de junio de 1992 sobre todas las disposiciones, salvo el calendario de implantación.[71] El 14 de julio el ministro de Comercio de Canadá, Michael Wilson, y los medios de comunicación de Estados Unidos confirmaron que se tenía un calendario que terminaría en 2000.[72] Sin embargo, según Carla Hills, negociadora por Estados Unidos, a finales de julio aún no se había llegado a un acuerdo completo y final, que no se alcanzó sino a principios de agosto de 1992.[73]

Trato nacional

En cuanto a servicios financieros el TLCAN garantiza a las instituciones financieras extranjeras un trato nacional no menos favorable que el que se brinda a los inversionistas, proveedores de servicios e instituciones

[69] Kraus, 1992, p 6.
[70] *U.S.-Mexico Free Trade Reporter,* 15 de junio de 1992, p. 2.
[71] *SourceMex, op. cit.,* 8 de julio de 1992.
[72] Reuters, 1991; *SourceMex, op. cit.,* 22 de julio de 1992.
[73] *Ibid.,* 29 de julio de 1992.

financieras nacionales, atendiendo a una de las principales demandas de Estados Unidos y Canadá a México. Aunque las conversaciones del sector privado revelaron que los intereses de las empresas mexicanas estaban contra el trato nacional, no hemos hallado evidencia de que el gobierno de México expresara oposición a este principio en los servicios financieros. Sin duda el trato nacional no fue uno de los principales puntos de desacuerdo entre las partes.

El compromiso de otorgar trato nacional permite que exista un campo de juego equitativo para los proveedores de servicios financieros de los tres países y está estrechamente vinculado con el argumento económico de la eficiencia. Si no hubiera trato nacional, la diferencia en las legislaciones distorsionaría las fuerzas del mercado al favorecer a las instituciones financieras nacionales, además de que un acuerdo basado en el trato nacional reduce el riesgo político de que se presenten cambios futuros en las políticas dirigidos específicamente a las instituciones financieras extranjeras.

Niveles transitorios de participación en el mercado

La disposición más polémica del Capítulo 14 fue, sin duda, el programa transitorio de México sobre restricciones y participación en el mercado para las instituciones financieras extranjeras. Las razones de México para establecer el programa se basaban, al menos parcialmente, en cuestiones concernientes a las políticas públicas económicas y a ciertas preocupaciones de carácter político relacionadas con este tema en particular. En el cuadro 11 se presenta un resumen de las disposiciones contenidas en el Capítulo 14. Como se mencionó antes, había argumentos económicos tanto en favor como en contra del gradualismo, así como fuerzas políticas en México que presionaban al gobierno para que se demorara la apertura, y otras presiones de las instituciones financieras de Estados Unidos con el fin de que se redujera el periodo de transición.

La versión final del Capítulo 14 estipula un periodo de transición de siete años, duración que fue inicialmente propuesta por México como parte de un esquema que constaba de dos periodos de siete años, con salvaguardas que tendrían vigencia de ocho años, en la segunda fase. Sin embargo la versión final contiene un segundo periodo más

corto, de sólo cuatro años, que exigieron Estados Unidos y Canadá, a principios del mes de junio de 1992, a cambio de aceptar el principio de salvaguardas. La duración de estas últimas, en caso de que se activaran, se redujo de ocho a tres años, a solicitud de México.

Cuadro 11
Excepciones transitorias para México contenidas en el Capítulo 14 del TLCAN

	Tope para la participación extranjera individual, como porcentaje del total de la industria	*Tope para la participación extranjera acumulada, como porcentaje del total de la industria*	*Salvaguardas opcionales de tres años para la participación extranjera acumulada, como porcentaje del total de la industria*
Periodo de duración	1994-2000	1994-2000	2000-2004 (sólo una vez)
Bancos	1.5	8 -15 con un aumento de 1% anual	25
Bolsa de valores/ casas de bolsa	4	10- 20 con un aumento de 1% anual	30

Fuente: Capítulo 14 del TLCAN.

Este calendario de transición reformado revela las significativas concesiones que hizo México respecto de su posición original de diciembre de 1991. Influyeron varios factores: *a)* al acercarse el término del mandato de Bush, México empezó a enfrentar mayores presiones de Canadá y Estados Unidos para presentar propuestas aceptables. Si bien había intentado obtener ciertos beneficios en la agricultura a cambio de hacer concesiones en los servicios financieros, el estanca-

miento del rubro agrícola y de las negociaciones del GATT lo obligaron a dar el primer paso, presentando la propuesta radicalmente mejorada de mediados de mayo de 1992; *b)* a medida que terminaba el proceso de privatización el gobierno mexicano estaba en condiciones de hacer propuestas de más apertura, con costos más bajos en términos de un muy disminuido potencial de obtener ingresos adicionales de la privatización; *c)* el éxito de algunas de las demandas de México en otros puntos del capítulo 14 eliminó las presiones de los banqueros al garantizarles protección alternativa. Uno de los aspectos que contribuyeron fue el apoyo de Canadá para establecer subsidiarias, en lugar de sucursales. En este marco regulatorio, los elevados requerimientos de capital que exigía México impedían la entrada de los pequeños bancos fronterizos, que constituían la principal competencia para los banqueros mexicanos en el mercado minorista.[74]

Estados Unidos y Canadá querían que se eliminaran los límites permanentes de participación en el mercado y que se establecieran periodos de transición relativamente cortos, pero las derrotas de México y las victorias de Canadá y Estados Unidos no reflejan el resultado final. Aunque México modificó sus propuestas notablemente, el esquema de transición aprobado protegió ciertas áreas de los servicios financieros.

Personal

No se permite que los gobiernos nacionales impongan requisitos en cuanto a la nacionalidad de los individuos que trabajen en las empresas. Los banqueros mexicanos se oponían al establecimiento de bancos canadienses y estadounidenses en México, lo que objetaron Estados Unidos y Canadá. México entonces cedió en este aspecto y Estados Unidos eliminó sus requisitos relativos a los nacionales pertenecientes al TLCAN, según los términos de la Ley Bancaria Nacional.

[74] Gruben *et al*., *op. cit.*, p. 23.

Comercio transfronterizo, transferencias, restricciones y protección del sistema de pagos

El Capítulo 14 prohíbe que se impongan restricciones al comercio transfronterizo fuera de las que entraron en vigor a partir de enero de 1994, salvo por las reservas de Estados Unidos para las empresas afianzadoras canadienses. Todo individuo podrá contratar servicios en el extranjero, y los gobiernos nacionales podrán aplicar restricciones sobre la solicitud y comercialización de dichos servicios. Las industrias afianzadoras y bancarias de Estados Unidos y Canadá solían pedir que México abriera el comercio transfronterizo de servicios financieros, pero los reclamos no tuvieron efecto. El término que a menudo se utilizó fue el de "liberación justa", pues se sabía lo delicado que resultaba este punto para las autoridades mexicanas. El acuerdo de mantener las restricciones en el nivel de 1994, dadas las condiciones que imponía México, tal vez fuera una pequeña derrota para Canadá y Estados Unidos, especialmente para este último.

La determinación de México de mantener las restricciones de 1994 fue debido a la inseguridad y el "deseo" del gobierno mexicano de controlar las salidas de capital, y su cautela se reflejó en su petición de cancelar las transferencias monetarias internacionales para preservar la "solidez y seguridad" del sistema financiero, que fue aprobada.

Los argumentos que México defendió y que aparecen incorporados en el TLCAN con el uso de salvaguardas en casos transitorios excepcionales, apuntan a corregir posibles efectos negativos sobre el sistema financiero. El afán de mantener un estricto control de sus políticas financieras, que se revela en la inclusión de estas disposiciones en el TLCAN, era característico de la postura de México como un mercado financiero incipiente, y del activo papel del gobierno en la creación de un mercado de capitales.

Protección a los grupos financieros mexicanos: una revisión de las leyes Glass-Steagall y McFadden

La mayor decepción que sufrió Canadá en las negociaciones fue la imposibilidad de obtener concesión alguna de Estados Unidos en re-

lación con la banca universal y la apertura de sucursales interestatales. Los banqueros canadienses estaban dispuestos a pactar en estas áreas, pero "los negociadores de Estados Unidos se negaron a ello".[75]

A los negociadores mexicanos les fue mejor, porque Estados Unidos acordó suspender durante cinco años las restricciones de la Ley Glass-Steagall para las operaciones en el mercado estadounidense de las instituciones bancarias y afianzadoras que formaran parte de un grupo financiero mexicano.[76] Para ello el grupo financiero mexicano debería haber adquirido la institución bancaria o afianzadora antes de la entrada en vigor del TLCAN, y el banco o institución afianzadora tendría que haber estado operando en Estados Unidos desde el 1 de enero de 1992.

En Canadá las deficiencias del tratado en esta materia suscitaron intensos alegatos; Estados Unidos prometió reabrir dentro del TLCAN las discusiones sobre el establecimiento de sucursales interestatales una vez eliminadas las restricciones nacionales.

Otros logros

Se formalizó un compromiso de transparencia mediante un grupo de trabajo sobre servicios financieros encargado de supervisar la implantación de este capítulo, analizar los aspectos que resultaran preocupantes para los gobiernos, participar en la solución de controversias, e interpretar el capítulo. También se diseñó un mecanismo específico para la resolución de disputas relativas a los servicios financieros. Los miembros del TLCAN debían elaborar y mantener una lista de hasta 15 panelistas, designados por consenso, que estarían en funciones por

[75] Canadian Bankers Association, *op. cit.*, p. 9.

[76] El 18 de julio de 1990 las autoridades mexicanas promulgaron la Ley que Regula a los Grupos Financieros, la cual legisla las actividades de los grupos financieros privados, que constan básicamente de una compañía de cartera y las siguientes entidades financieras: casas de bolsa, casas de cambio, almacenes depositarios generales, empresas financieras de arrendamiento, instituciones de servicios múltiples y de banca de desarrollo, afianzadoras y aseguradoras, y empresas de inversión de administración de fondos mutuos.

periodos de tres años. En caso de que uno de los países iniciara un procedimiento de panel arbitral para resolver una controversia, el procedimiento sería atendido por un panel de cinco expertos seleccionados consensualmente por los tres países de entre la lista de árbitros.

Conclusiones

Los argumentos económicos y los intereses políticos tuvieron un peso importante en la forma que adoptó la apertura de los servicios financieros en el TLCAN. El hecho de que México tuviera intereses divergentes se debió a su condición de país en desarrollo. Ni Estados Unidos ni Canadá compartían la evidente preocupación del gobierno mexicano de establecer salvaguardas para controlar el flujo de capitales y otras variables financieras que afectan su balanza de pagos. Sin embargo este interés era muy común entre otros países en desarrollo y era probable que las dinámicas de la privatización y apertura simultáneas, aunque no muy frecuentes, ocurrieran en ellos. El TLCAN, por consiguiente, podía servir de modelo para el resto del mundo en desarrollo sobre cómo conciliar la apertura con la necesidad de mantener un control del manejo soberano del sistema financiero.

IV. Los primeros quince años del TLCAN

Introducción

Mencionamos antes que el TLCAN es un tratado muy innovador, sin antecedentes en las relaciones entre países avanzados y en desarrollo, que creó muchas expectativas en cuanto a sus efectos en la economía mexicana. ¿Cuál ha sido el desempeño del TLCAN a 15 años de su puesta en vigor? ¿En qué medida los resultados para México han correspondido a los objetivos y propósitos que guiaron su negociación? ¿Ha propiciado el TLCAN, el comercio, la inversión, la estabilidad macroeconómica, el empleo, el crecimiento en el ingreso per cápita mexicano, y un nuevo entorno institucional que haya mejorado el manejo de las relaciones comerciales y financieras entre los tres países y asegurado el cumplimiento más efectivo de las legislaciones ambiental y laboral de cada país?

Dadas las características del TLCAN y las expectativas a que dio lugar, es natural que un número importante de expertos se haya abocado en los últimos años a responder desde distintos puntos de vista tales interrogantes. En el presente capítulo se toma en cuenta esta literatura y se agregan una perspectiva institucional y datos complementarios sobre las relaciones de México con Canadá y Estados Unidos que suelen discutirse con menos frecuencia pero iluminan el curso que están tomando estas relaciones y su probable evolución.

El comercio entre los socios del TLCAN

El TLCAN es, por definición, un acuerdo cuyo propósito esencial es propiciar el comercio entre los tres socios, de ahí que uno de los primeros criterios para determinar su desempeño sea en qué medida ha logrado este objetivo. Según mostramos a continuación, dicho propósito se ha cumplido con creces.

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios tuvieron un extraordinario incremento, que supera incluso los pronósticos más optimistas de los promotores del libre comercio. Como lo muestra el cuadro 12, entre 1993 y 2008 el comercio aumentó a una tasa anual de 8.14%, cifra considerablemente superior a la tasa promedio anual del comercio mundial, de 6.4%. Entre 1993 y octubre de 2008 el comercio aumentó 214.2%, es decir, de 289 000 a 907 000 millones de dólares.[1]

Entre Canadá y Estados Unidos el total del comercio aumentó a más del doble, y la exportación de mercancías, como porcentaje del PIB canadiense, se elevó de 15% en 1989 a más de 30% en 2008. Esta tendencia consolidó la posición de Canadá como el socio comercial más importante de Estados Unidos.

En cuanto a México y Estados Unidos, el comercio bilateral tuvo un incremento acelerado, a una tasa anual de 10%, y se cuadriplicó entre 1993 y 2008, de 85 200 millones a 334 000 millones de dólares.

Para apreciar los efectos significativos del TLCAN en el comercio de Estados Unidos con México conviene analizar la evolución de los flujos comerciales y compararlos con los que ha tenido con América Latina, incluyendo las naciones del Caribe.

Como muestra la gráfica 2 las importaciones estadounidenses procedentes de México crecieron de 39 900 a 201 700 millones de dólares entre 1993 y 2008; las del resto de América Latina sólo aumentaron de 84 600 a 360 800 millones de dólares durante el mismo lapso. Estas cifras indican que, en la actualidad, de cada 100 dólares que EU importa de América Latina, más de 56 corresponden a productos mexicanos.

La posición de México como proveedor del mercado estadounidense destaca también cuando se le compara (gráfica 3) con los tres "tigres asiáticos" (Corea del Sur, Taiwan y China) y uno de los principales miembros de la UE, Gran Bretaña. La participación de México en este caso supera con mucho a la de Corea, Gran Bretaña y Taiwan. En cuanto a China, durante los primeros años del TLCAN México lo

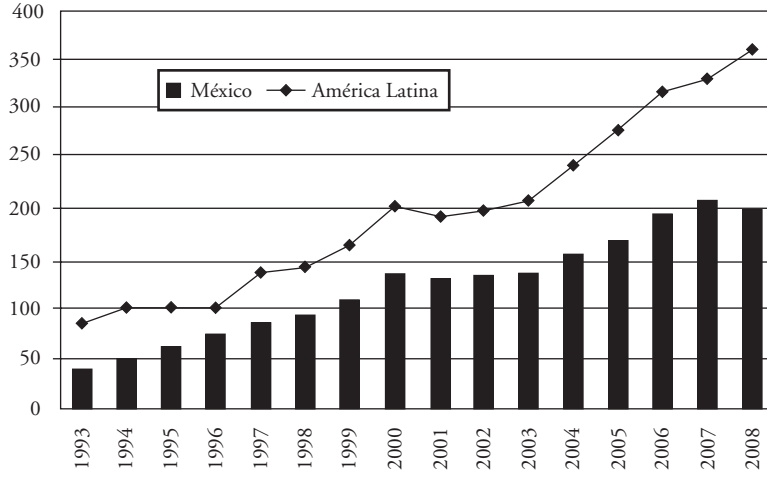
[1] Todas las cifras monetarias a las que hacemos referencia a lo largo de este trabajo se refieren a dólares estadounidenses.

Cuadro 12
Comercio entre países socios del TLCAN 1993-2008
(miles de millones de dólares)

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Importaciones estadounidenses de Canadá	111.2	128.4	144.4	155.9	167.2	173.3	198.7	230.8	216.3	209.1	221.6	256.4	290.3	302.4	317.1	335.5
Importaciones estadounidenses de México	39.9	49.5	62.1	74.3	85.9	94.6	109.7	135.9	131.3	134.6	138.1	155.9	170.1	198.3	210.7	201.7
Importaciones canadienses de EU	883	1006	110	115.1	133.2	137.3	145.1	154.6	141	139.1	145.4	160.6	177.6	191.9	205.1	213
Importaciones canadienses de México	2.9	3.3	3.9	4.4	5.1	5.2	6.4	8.1	7.9	8.1	8.7	10.3	12	141	16	16.8
Importaciones mexicanas de EU	45.3	54.8	53.8	67.5	82	93.3	105.3	127.5	113.8	106.6	105.4	110.8	118.5	130.3	140.6	132.3
Importaciones mexicanas de Canadá	1.2	1.6	1.4	1.7	2	2.3	2.9	4	4.2	4.5	4.1	5.3	6.2	7.4	8	8
Total	288.8	338.2	375.6	418.9	475.4	506	568.1	660.9	614.5	602	623.3	699.3	774.7	844.4	897.5	907.3

Fuente: Importaciones de Estados Unidos de U.S. Bureau Census, *Foreign Trade Statistics*. Importaciones de México de Secretaría de Economía (datos hasta octubre de 2008). Importaciones de Canadá en Trade Data Online, Industry Canada.

Gráfica 2
Estados Unidos: importaciones de América Latina y de México
1993-2008
(miles de millones de dólares)



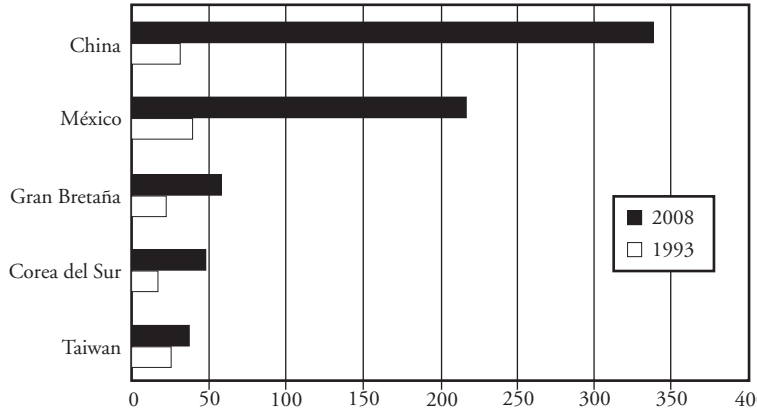
Fuente: US Bureau Census, *Foreign Trade Statistics*, 1993-2008.

superó pero a raíz del ingreso de ese país a la OMC alcanzó y rebasó a México (véase el siguiente capítulo).

También el comercio entre México y Canadá es seis veces más grande tras la firma del TLCAN, pese a la distancia y a los escasos lazos históricos que los separan. Entre 1993 y 2008 el comercio bilateral creció de 4 100 a 24 800 millones de dólares (cuadro 12). México es hoy el primer socio comercial de Canadá en América Latina y su cuarto principal proveedor mundial. A su vez, Canadá se ha convertido en el quinto socio comercial de México, después de Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y China. Aunque las cifras del comercio bilateral son pequeñas en comparación con las relativas al comercio bilateral con Estados Unidos, el vínculo comercial entre México y Canadá tiene potencial para la expansión.

Además del ALCCEU y el TLCAN, otros factores explican, en parte, este incremento en el comercio regional particularmente la fortaleza que tuvo la economía estadounidense durante los años noventa, y la

Gráfica 3
Estados Unidos: importaciones de México y países seleccionados
1993-2008
(miles de millones de dólares)



Fuente: US Bureau Census, *Foreign Trade Statistics*, 2009.

apertura comercial unilateral y multilateral.[2] No obstante, estudios empíricos muestran que el ALCCEU y el TLCAN fueron responsables de la expansión acelerada del comercio trilateral.

En un estudio para evaluar los efectos del ALCCEU, el economista canadiense Daniel Schwanen mostró que entre 1988 y 1995 las exportaciones de su país a Estados Unidos de productos que el ALCCEU había liberado en 1989 aumentaron 139%, mientras que el incremento exportador de productos no liberados fue de 65%.[3] Los economistas mexicanos Enrique Espinoza y Pedro Noyola, en su estudio sobre el comercio entre México y Estados Unidos, demostraron que las tendencias de crecimiento sectorial sólo podían explicarse por la liberalización propiciada por el TLCAN.[4]

[2] Krueger, 1999.
[3] Schwanen, 1997.
[4] Espinoza y Noyola, 1997.

Los estudios más recientes llegan a conclusiones similares. Ben Goodrich, por ejemplo, utilizó técnicas de paneles para evaluar los efectos causales del TLCAN en el comercio norteamericano[5] y concluyó que en las seis direcciones el comercio de mercancías norteamericanas aumentó notablemente –y a menudo se duplicó; mostró además que el comercio generado por el TLCAN excedió con mucho el volumen de desviación comercial. El proceso de creación comercial, más que de desviación comercial, también ha sido destacado por estudios más recientes.[6]

Una implicación importante del dinamismo del comercio norteamericano para México es que cambió la composición del valor agregado del comercio mexicano. En 1985 las materias primas y los productos mineros constituían 62.4% de las exportaciones totales, de las cuales la más importante era el petróleo crudo. A partir de 1986 esta proporción empezó a descender, hasta que en 1993 llegó a 19.6%, donde el petróleo representaba 14.2%. Al mismo tiempo las exportaciones de manufacturas crecieron durante los años de 1986 a 2008, y cada año sobrepasaron el crecimiento del PIB del producto interno manufacturero. Con ello las exportaciones de manufacturas se convirtieron en el motor del producto interno.

La evolución de esas exportaciones tiende a la producción de bienes más complejos en diseño, producción y comercialización. México se ha transformado en un "exportador confiable de productos sofisticados, desde sistemas de frenos de automóvil a computadoras *laptop* [...]. Cada vez más, ingenieros mexicanos diseñan productos y los prueban en centros de investigación y desarrollo que manejan muchos millones de dólares".[7]

Además, el efecto de la actividad exportadora en el desarrollo regional ha sido significativo porque se ha extendido geográficamente. En el pasado las operaciones exportadoras de México se concentraban en las principales ciudades (D.F., Guadalajara, Monterrey) y en la frontera norte. Hoy casi

[5] Goodrich, 2002.

[6] Lederman *et al.*, 2003. La liberación del comercio idealmente debe producir creación de comercio; es decir, comercio derivado de nuevas fuentes productivas propiciadas por el atractivo de nuevos mercados o acceso a insumos más eficientes de otros mercados más que la desviación de comercio, que es la que resulta de que se sustituyan productores más eficientes de terceros mercados por productores internos menos eficientes.

[7] Smith y Malkin, 1998.

todos los estados mexicanos, incluidos los rurales (Aguascalientes, Campeche, Durango, Yucatán), participan en el comercio internacional. Las empresas exportadoras de textiles de Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Yucatán han crecido; asimismo las empresas exportadoras de electrodomésticos de San Luis Potosí y las plantas exportadoras de automóviles de Querétaro tuvieron una expansión importante.

De igual forma, como demostró John McCallum, las provincias canadienses de Alberta, Ontario y Québec fueron siempre las principales proveedoras de exportaciones enviadas a Estados Unidos,[8] pero con el ALCCEU y el TLCAN el resto de las provincias incrementó sus exportaciones. En el porcentaje del PIB de cada provincia el peso de las exportaciones varía desde 50% (región del Atlántico y Columbia Británica), hasta más de 100% (Manitoba y Québec).

A su vez varios estados de Estados Unidos aumentaron sus exportaciones a Canadá (cuadro 13) y muchos estados estadounidenses incrementaron sus exportaciones a México, quien en 1993 representaba el tercer mercado más importante para las exportaciones de California, posición que mantuvo hasta 1999. México alcanzó también el tercer lugar como receptor de las exportaciones de Texas y Arizona, y otros estados enviaron un volumen considerable de exportaciones a México (cuadro 13b).

Inversión extranjera directa

El TLCAN es también un acuerdo que busca atraer inversión extranjera directa (IED) en fábricas, plantas y equipo como la inversión de portafolio. En esta área ha tenido influencia notable para atraer a México cantidades sustanciales de IED de los socios y del resto del mundo.

En el cuadro 14 se aprecia que la IED ha cobrado un gran impulso después del TLCAN. En él se muestra la evolución de los flujos de IED a México durante tres periodos: de 1989 a 1994, de 1995 a 2000, y de 2001 a 2008. Los primeros dos corresponden a los seis años anteriores y posteriores a la entrada en vigor del tratado, y el último comienza con el año de los ataques a las torres gemelas y el ingreso de China a la OMC.

[8] McCallum, 2000.

Cuadro 13a
Exportaciones de Estados Unidos a México por estado 1997-2008 (miles de millones de dólares)

Estado	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Hawaii	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito de Columbia	0.02	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.03
Islas Vírgenes	0	0	0.01	0.01	0.07	0.06	0.01	0.01	0.00	0.00	0.03	0.03
Maine	0.02	0.02	0.05	0.04	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03
Montana	0.02	0.06	0.07	0.07	0.03	0.01	0.01	0.03	0.04	0.04	0.02	0.03
Wyoming	0.00	0.01	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07	0.07	0.05	0.02	0.04
Rhode Island	0.08	0.07	0.11	0.11	0.07	0.08	0.07	0.07	0.07	0.10	0.07	0.08
Alaska	0.00	0.00	0.04	0.04	0.08	0.06	0.07	0.11	0.17	0.13	0.06	0.15
Virginia del Oeste	0.03	0.06	0.03	0.03	0.04	0.08	0.08	0.44	0.14	0.13	0.15	0.15
Idaho	0.04	0.06	0.06	0.11	0.06	0.06	0.06	0.09	0.10	0.13	0.14	0.18
Nevada	0.06	0.02	0.06	0.12	0.13	0.07	0.10	0.12	0.18	0.21	0.18	0.19
Dakota del Norte	0.02	0.02	0.02	0.02	0.04	0.04	0.03	0.05	0.05	0.05	0.12	0.2
Delaware	0.31	0.29	0.20	0.27	0.32	0.32	0.25	0.22	0.16	0.18	0.15	0.23
Utah	0.07	0.09	0.08	0.10	0.11	0.13	0.11	0.12	0.13	0.27	0.22	0.24
Dakota del Sur	0.01	0.02	0.08	0.07	0.06	0.08	0.12	0.16	0.16	0.17	0.24	0.29
Puerto Rico	0	0	0.16	0.25	0.18	0.17	0.22	0.29	0.32	0.40	0.39	0.33

Oklahoma	0.24	0.29	0.24	0.23	0.20	0.20	0.22	0.33	0.39	0.48	0.43	0.36
Nuevo México	0.09	0.09	0.05	0.13	0.11	0.12	0.24	0.36	0.18	0.26	0.38	0.39
Maryland	0.20	0.34	0.09	0.14	0.13	0.24	0.30	0.34	0.31	0.23	0.47	0.41
New Hampshire	0.07	0.09	0.07	0.08	0.08	0.06	0.08	0.09	0.10	0.12	0.13	0.56
Virginia	0.43	0.55	0.57	0.65	0.76	0.45	0.40	0.42	0.41	0.49	0.62	0.69
Vermont	0.01	0.01	0.04	0.05	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.7
Oregón	0.09	0.45	0.83	0.48	0.28	0.33	0.39	0.67	0.81	0.86	0.95	0.75
Arkansas	0.14	0.18	0.18	0.20	0.20	0.25	0.24	0.34	0.42	0.53	0.54	0.8
Minnesota	0.82	0.87	0.37	0.41	0.44	0.43	0.39	0.52	0.55	0.60	0.67	0.86
Colorado	1.42	1.11	0.30	0.31	0.34	0.37	0.57	0.69	0.85	1.02	0.95	0.96
Alabama	0.81	0.38	0.51	0.70	0.66	0.66	0.75	0.73	0.91	0.96	0.80	1.03
Connecticut	0.53	0.54	0.33	0.40	0.33	0.40	0.48	0.59	0.56	0.71	0.78	1.04
Mississippi	0.13	0.24	0.33	0.41	0.45	0.46	0.26	0.47	0.54	0.67	0.74	1.1
Washington	0.27	0.58	0.37	0.47	0.86	0.43	0.61	0.85	0.96	1.30	1.21	1.1
Nebraska	0.14	0.14	0.25	0.27	0.45	0.47	0.47	0.42	0.53	0.80	0.90	1.14
Kentucky	0.35	0.45	0.42	0.49	0.43	0.47	0.52	0.79	1.40	1.78	1.37	1.2
Carolina del Sur	0.94	1.05	0.74	0.75	0.73	0.78	0.75	0.87	1.11	1.10	0.98	1.2
Missouri	1.04	1.19	0.55	0.69	0.67	0.69	0.75	0.95	1.15	1.24	1.36	1.32
Kansas	0.45	0.48	0.38	0.52	0.55	0.66	0.60	0.64	0.85	0.96	0.92	1.4
Nueva Jersey	0.88	0.95	0.82	1.08	1.11	0.86	0.83	1.14	1.20	1.68	1.44	1.46

Georgia	0.69	1.14	0.95	1.11	0.95	1.09	1.16	1.50	1.41	1.44	1.23	1.63
Massachusetts	0.47	0.56	0.62	0.70	0.57	0.56	0.71	0.76	0.78	0.83	0.99	1.7
Wisconsin	0.43	0.51	0.51	0.67	0.67	0.72	0.79	1.06	1.33	1.85	1.89	1.76
Carolina del Norte	1.32	1.56	1.56	1.98	1.63	1.33	1.46	1.58	1.50	1.78	1.73	1.79
Iowa	0.17	0.16	0.31	0.35	0.37	0.40	0.67	0.82	1.03	1.28	1.58	1.95
Indiana	2.57	3.05	0.73	2.03	1.77	1.94	2.11	2.54	2.62	2.43	2.61	2.11
Nueva York	1.80	1.94	1.41	1.77	1.85	1.90	1.70	2.17	2.31	2.43	2.16	2.35
Pensilvania	1.14	1.43	1.19	1.37	1.43	1.24	1.11	1.20	1.42	2.00	2.22	2.43
Florida	1.22	1.27	1.04	1.67	1.69	1.48	1.81	1.80	2.02	2.45	3.10	2.5
Tennessee	1.19	1.29	1.06	1.76	1.37	1.42	1.48	1.79	1.85	2.27	2.42	2.52
California	9.94	10.80	13.56	17.52	16.34	16.08	14.87	17.24	17.70	19.63	18.34	20.5
Louisiana	0.13	0.20	1.25	1.64	1.52	1.63	1.78	1.95	2.21	2.19	2.83	3.52
Ohio	1.58	1.96	1.37	1.96	2.11	2.11	2.10	2.41	2.39	2.71	3.00	3.54
Illinois	2.19	2.80	1.86	2.39	2.26	2.10	2.15	2.42	2.88	3.41	3.63	4.26
Sin asignar			7.64	8.68	6.87	4.97	4.62	4.82	4.60	4.82	4.87	5.16
Arizona	1.96	1.99	3.25	4.65	3.58	3.04	3.23	3.79	4.76	5.37	5.24	5.91
Michigan	6.46	7.89	2.39	3.97	4.79	4.24	4.01	4.17	4.19	4.69	5.21	6.41
Texas	18.86	21.63	37.86	47.76	41.65	41.65	41.56	45.71	50.14	54.88	56.01	62.1
Total	**71.38**	**79.01**	87.04	111.72	101.51	97.53	97.46	110.78	120.05	134.17	136.54	151,5

Fuente: US Census Bureau, *Foreign Trade Statistics*, 2009. Ordenado de menor a mayor de acuerdo a las exportaciones en 2008.

Cuadro 13b
Exportaciones de Estados Unidos a Canadá por estado, 1997-2008 (miles de millones de dólares)

Estado	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Distrito de Columbia	0.14	0.16	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.02	0.03	0.01	0.01
Hawaii	0.03	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Islas Vírgenes	0	0	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.06	0.01	0.03	0.08
Wyoming	0.09	0.08	0.08	0.10	0.11	0.14	0.14	0.20	0.16	0.23	0.23	0.32
Nuevo Mexico	0.06	0.07	0.08	0.13	0.10	0.10	0.12	0.11	0.13	0.19	0.24	0.34
Alaska	0.31	0.23	0.20	0.17	0.19	0.15	0.23	0.25	0.22	0.44	0.46	0.37
Dakota del Sur	0.17	0.17	0.21	0.27	0.27	0.29	0.29	0.29	0.35	0.44	0.57	0.57
Rhode Island	0.33	0.37	0.36	0.37	0.35	0.37	0.41	0.44	0.43	0.55	0.53	0.58
New Hampshire	0.67	0.64	0.61	0.74	0.59	0.51	0.51	0.54	0.57	0.60	0.60	0.63
Montana	0.24	0.19	0.23	0.28	0.30	0.24	0.22	0.30	0.37	0.43	0.58	0.7
Delaware	0.79	0.94	1.11	0.92	0.64	0.59	0.53	0.62	0.54	0.63	0.77	0.88
Idaho	0.28	0.28	0.29	0.42	0.35	0.30	0.36	0.44	0.53	0.56	0.61	0.93
Nevada	0.27	0.30	0.49	0.59	0.58	0.38	0.47	0.58	0.56	0.70	0.80	0.94
Maine	0.56	0.53	0.72	0.84	0.85	0.79	0.82	0.83	0.90	0.92	0.89	0.94
Puerto Rico	0	0	0.98	1.13	1.01	1.08	1.21	1.35	1.19	1.39	1.20	1
Utah	0.51	0.51	0.57	0.61	0.54	0.51	0.54	0.87	0.71	0.89	0.94	1.07

Arkansas	0.82	0.69	0.79	0.85	0.92	0.81	0.81	0.98	1.02	1.13	1.21	1.2
Virginia del Oeste	0.48	0.50	0.39	0.65	0.78	0.74	0.76	0.98	1.07	0.92	1.16	1.27
Mississippi	0.43	0.49	0.52	0.52	0.89	0.49	0.58	0.72	0.90	1.07	1.25	1.35
Dakota de Norte	0.43	0.39	0.34	0.33	0.39	0.44	0.48	0.48	0.54	0.73	1.00	1.4
Maryland	0.65	0.69	0.89	0.86	0.87	0.82	0.94	1.09	1.34	1.49	1.45	1.5
Vermont	2.31	2.49	2.51	2.21	1.39	1.05	1.08	1.52	2.11	1.67	1.35	1.5
Nebraska	0.53	0.52	0.55	0.56	0.57	0.56	0.70	0.69	0.89	1.03	1.21	1.53
Oklahoma	0.67	0.66	1.00	1.25	0.92	0.93	1.05	1.15	1.69	1.72	1.62	1.7
Connecticut	1.85	1.87	1.78	1.83	1.73	1.49	1.35	1.47	1.68	1.93	1.80	1.9
Colorado	0.67	0.73	0.95	1.08	1.15	1.43	1.43	1.66	1.81	1.85	1.77	2.1
Louisiana	0.66	0.74	1.06	1.10	1.03	1.04	1.25	1.43	1.56	1.79	1.85	2.1
Arizona	1.07	1.06	1.19	1.49	1.34	1.17	1.13	1.39	1.61	1.84	2.14	2.3
Kansas	0.83	0.88	1.26	1.40	1.22	1.27	1.02	1.31	1.79	2.27	2.43	2.6
Virginia	1.54	1.84	2.16	2.10	1.78	1.84	2.11	2.51	2.59	2.64	2.73	2.7
Alabama	1.25	1.28	1.57	1.64	1.60	1.69	1.55	1.81	2.20	2.25	2.89	2.8
Oregón	1.08	1.33	1.69	1.60	1.27	1.44	1.57	1.89	2.34	2.69	2.79	2.8
Carolina del Sur	1.62	1.71	2.10	2.44	2.35	2.41	2.60	2.82	3.04	3.15	3.25	3.2
Iowa	1.57	1.74	1.53	1.58	1.58	1.68	1.87	2.29	2.56	3.07	3.23	3.8
Florida	1.93	2.06	2.17	2.55	2.59	2.29	2.37	2.50	2.82	2.99	3.68	3.8
Massachusetts	3.68	3.39	3.16	3.59	2.84	2.71	2.64	2.90	2.93	3.16	3.41	3.8

Missouri	1.49	1.57	2.59	2.70	2.52	3.12	3.08	3.96	4.24	4.82	4.96	4.3
Georgia	2.00	2.12	3.15	3.57	3.75	3.64	3.96	4.27	4.84	4.71	4.38	4.8
Minnesota	3.19	3.39	2.34	2.57	2.64	2.82	2.90	3.21	3.59	4.09	5.03	5.6
Kentucky	2.37	2.32	2.90	3.47	2.95	3.65	3.42	4.63	5.09	5.86	6.55	5.6
Carolina del Norte	3.75	3.72	4.22	4.94	4.09	3.74	3.90	4.49	5.04	5.38	5.65	5.8
Tennessee	2.39	2.59	3.67	4.03	4.13	3.95	4.21	5.20	6.12	6.93	6.73	6.4
Wisconsin	3.10	3.46	4.04	4.14	3.77	3.92	4.35	4.86	5.24	5.45	5.85	6.5
Nueva Jersey	3.84	3.87	3.73	4.19	3.91	3.71	3.76	4.16	4.77	5.71	6.24	6.6
Washington	2.46	2.36	2.77	2.88	2.74	2.94	3.31	4.04	5.20	6.21	7.59	9.2
Pensilvania	5.62	5.86	5.83	7.13	5.67	5.56	5.85	6.39	7.74	8.89	9.24	10.3
Indiana	5.06	5.67	7.00	7.11	6.20	6.82	7.46	8.53	9.55	9.84	10.73	10.5
New York	10.62	9.96	10.58	11.23	9.76	9.22	9.04	10.08	10.74	12.23	13.20	14.5
Illinois	8.04	7.94	11.41	12.24	11.44	8.18	8.56	9.28	10.86	12.33	13.31	14.6
California	11.49	12.64	12.38	14.08	11.82	10.08	11.23	12.11	13.21	14.19	16.12	17.7
Texas	8.12	8.51	10.07	11.13	10.55	9.92	10.81	12.40	14.66	15.63	16.81	19.2
Ohio	10.47	10.67	13.69	14.09	13.84	15.42	16.89	15.54	16.99	18.27	19.62	19.9
Sin asignar			10.05	10.65	13.25	12.52	13.77	16.04	17.67	18.54	20.10	20.2
Michigan	19.76	19.67	19.92	20.02	17.56	19.80	19.80	21.49	22.63	23.79	25.63	23.8
Total	**150.12**	**154.15**	163.9	**176.4**	**163.7**	**160.9**	**169.9**	**189.9**	**212**	**230.7**	**248.9**	**260.9**

Fuente: US Census Bureau, *Foreign Trade Statistics*, 2009. Ordenado de menor a mayor de acuerdo a las exportaciones en 2008.

Cuadro 14
Flujos de IED a México antes y después del TLCAN

	1989-1994	*1995-2000*	*2001-2008*
Flujos totales	49 659	64 379	180 235.7
TLCAN	26 442	42 428	102 049.4
Resto del mundo	23 217	21 951	78 186.3
Países del TLCAN (%)	53.2	65.9	56.62

Nota: Los datos sobre México del periodo 1998-2000 no son comparables con los de periodos anteriores.

Fuentes: OCDE, 2000 para 1989-1998; Secofi, 2001 para 1997-2000 de México; Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, 2009 para datos de 2001 a 2008.

Desde la ratificación del tratado México ha atraído flujos importantes de IED a la economía de sus socios. En los países del TLCAN la IED promedió 4 407 millones de dólares al año de 1989 a 1994; casi se duplicó a 7 071 millones de dólares de 1995 a 2000; alcanzó 22 419 millones de dólares en 2001 y luego descendió a un promedio de 11 376 millones de dólares entre 2002 y 2008. La IED del resto del mundo promedió 3 869 al año entre 1989 y 1994, disminuyó en el periodo de 1995-2000 a un promedio de 3 658 y aumentó para 2001-2008 a 9 773, aunque no a un ritmo similar al de sus socios del TLCAN. Estas cifras revelan claramente el efecto positivo del tratado. El TLCAN aceleró la integración de un mercado regional norteamericano especialmente en el sector manufacturero, y dentro de éste en tres industrias: la automotriz, la de productos electrónicos y la de textiles y prendas de vestir, sectores centrales de la industria pesada y tecnológica, que con excepción de la última se han hecho más dinámicos y competitivos desde la ratificación del tratado en 1994.

Sin embargo algunos sectores no tuvieron el mismo tipo de flujos de capital ni el mismo éxito. El sector agrícola mexicano ha llegado a resultados mixtos con el TLCAN, en él coexisten un sector agrícola

dinámico con otro de autoconsumo. Este comportamiento desigual revela lo que realmente es el TLCAN, un acuerdo para reducir barreras arancelarias y promover los flujos de comercio e inversión, y muestra los límites de lo que puede lograr. El TLCAN es sólo un instrumento para crear oportunidades de crecimiento de ciertos sectores económicos, no una solución para transformar la economía mexicana.

Antes de analizar los sectores beneficiados conviene destacar la importancia de los flujos de IED y de sus socios del TLCAN para la economía de México. Podemos darnos idea de su importancia haciendo una relación entre ellos y el PIB (gráfica 4). Desde la firma del TLCAN y con excepción de 1998 y 2008, los flujos de IED han sido superiores a 2% del PIB anual.

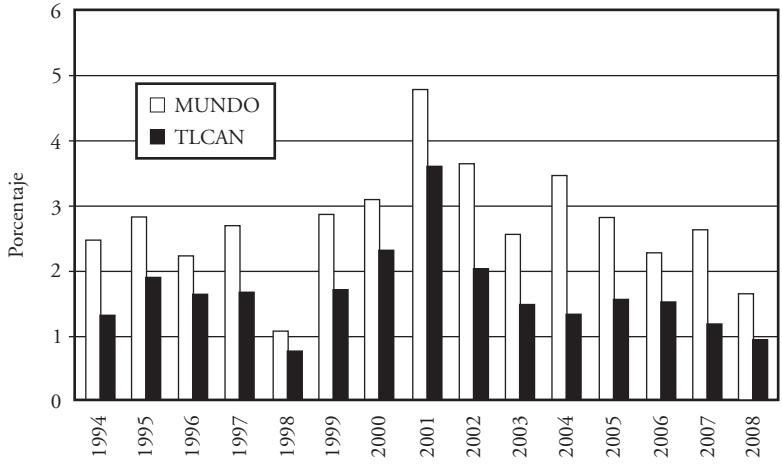
Comportamiento por sectores

Sector manufacturero

Durante 15 años el comercio trilateral en este sector aumentó casi 167%. Actualmente el comercio entre los tres países alcanza un promedio de 1 890 millones de dólares diarios. Entre 1993 y 2008 las exportaciones de manufacturas mexicanas a sus socios se cuadruplicaron (casi 180 000 millones de dólares en el último año), lo que permitió a México pasar de un déficit en el sector a un superávit de 50 000 millones de dólares en 2008. México exporta televisores a color, aparatos emisores de radio, pantalones de algodón, paneles y consolas eléctricas, refrigeradores, aparatos de telecomunicación, etcétera.

Durante 15 años la productividad de los trabajadores mexicanos en la industria aumentó casi 70%. Actualmente 33% del empleo total en México corresponde a este sector y la mitad está relacionado con la exportación. Uno de cada seis empleados del sector trabaja en empresas con IED y recibe 28% más salario que quienes están en empresas sin IED.

Gráfica 4
IED total e intrarregional que recibió
México como porcentaje del PIB



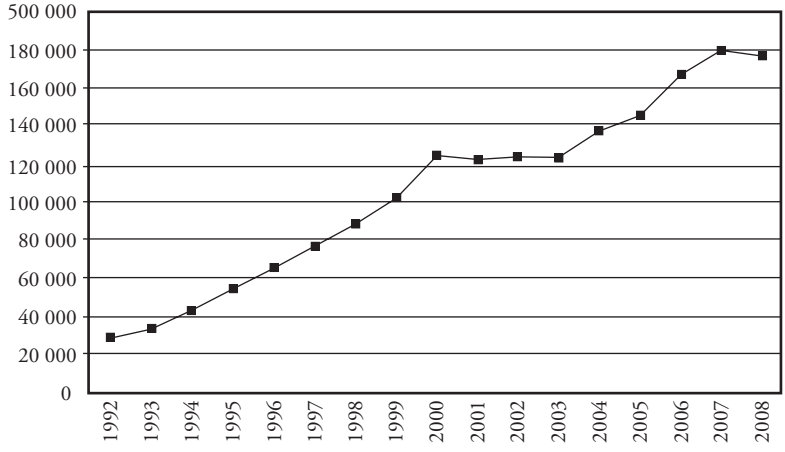
Fuente: Secretaría de Economía, Dirección de Inversión Extranjera Directa e informes anuales.

La industria automotriz

Para las economías de los tres países la industria automotriz desempeña un papel primordial en las exportaciones, el empleo, y el desarrollo industrial y tecnológico. No es de sorprender que el sector automotor se considerara importante en las negociaciones del TLCAN. Desde la perspectiva de México este sector no es solamente el mayor exportador e importador de bienes manufacturados, sino que representa, además, el mejor ejemplo del tipo de comercio intraindustrial destinado a expandirse con el TLCAN. El libre comercio permite a las compañías relocalizar sus plantas productivas entre los países socios y beneficiarse con la reducción de costos de producción, especialización y economías a escala.

La industria automotriz en México fue beneficiada con todas las ventajas que establecen las políticas de comercio e inversión del

Gráfica 5
Exportaciones de manufacturas a Estados Unidos y Canadá
(millones de dólares)



Fuente: Trade Stats Express. National Trade Data, 2009 para datos de Estados Unidos; y Trade Data Online, Industry Canada, 2009 para datos de Canadá.

TLCAN.[9] La restructuración le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado de automotores mundial. Esta industria es una fuente muy importante de divisas para el país, un sector permanentemente superavitario sólo superado por el petróleo.[10]

La política industrial de México orientada a la producción de automotores tuvo un cambio importante con el TLCAN, ya que antes de 1994 gozaba de gran protección. El acuerdo terminó con las políticas

[9] Las disposiciones se pusieron en práctica en 2003, cuando se eliminaron los lineamientos del Decreto de la Industria Automotriz de 1989 respecto a los requisitos sobre niveles de contenido nacional y de exportación para los automóviles manufacturados en México, y las condiciones para la importación de vehículos extranjeros basadas en las ventas en el mercado mexicano.

[10] En el año de 2006, según reportó la Secretaría de Economía, el superávit llegó a 10 000 millones de dólares (Secretaría de Economía, 2006c).

industriales cuyos requisitos estrictos de producción y exportación habían minado la competitividad de la industria y su capacidad para ajustarse a los cambios de la industria en el mundo. La liberalización y desregulación gradual de la industria automotriz promovió la especialización en automóviles compactos y medianos, camiones ligeros y auto partes.[11]

En el cuadro 15 se aprecia que la industria automotriz en México ha mantenido su ritmo de crecimiento desde la entrada en vigor del TLCAN. A pesar de que la crisis de 1995 tuvo un efecto muy negativo en la producción de automóviles con una baja de 80% de las ventas nacionales, el TLCAN hizo posible que la industria se recuperara con increíble rapidez y hoy día aporta por lo menos 20% del PIB manufacturero.[12]

En el mismo cuadro se advierte que las exportaciones son el verdadero motor de la producción automotriz en nuestro país y que la producción para el mercado interno ha permanecido más o menos constante en alrededor de 438 000 unidades. La industria automotriz representa 12% del total de las exportaciones de México, y la quinta parte del total de las exportaciones de manufacturas. Para 2005 México ocupó el tercer lugar como proveedor del mercado estadounidense de automóviles y autopartes con un monto de 44 400 millones de dólares.[13]

La gráfica 5 igualmente muestra que la producción del mercado interno de automóviles ha sido fuerte, con un crecimiento de

[11] Para el análisis detallado del comportamiento de la industria automotriz con el TLCAN por país y en América del Norte en general véase Weintraub y Sands, 1998.

[12] No sólo la crisis del peso afectó la producción automotriz; la producción industrial entró en nueva crisis en Estados Unidos a principios del milenio al disminuir el consumo durante los primeros tres años. Esto afectó la producción basada en importaciones temporales en México y particularmente en la industria maquiladora; el crecimiento del empleo de 12% anual durante 1994-2000 disminuyó 20% durante 2001-2003. No obstante, en el cuadro se ve que la producción automotriz siguió creciendo (Carrillo, *op. cit.,* 2006).

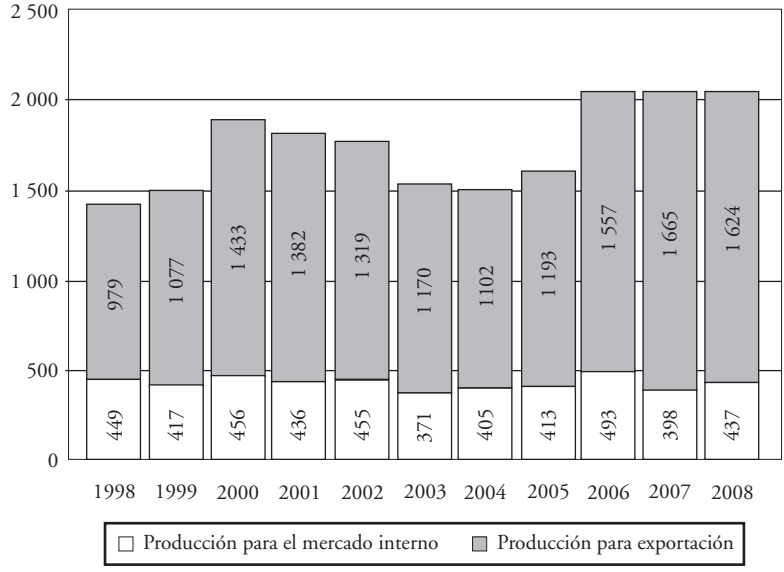
[13] *Idem*. Con el TLCAN los productores aseguraron el acceso a un mercado mucho mayor que el de México en Norteamérica, y planearon así cantidades mayores para la exportación. Otro efecto fue alentarlos a la especialización, de modo que las plantas se concentraron en pocos modelos, mientras que las ventas internas empezaron a depender cada vez más de los productos importados.

Cuadro 15
México, producción automotriz por fases históricas (promedios)

	1978-1982	*1983-1987*	*1988-1994*	*1995-2000*	*2001-2005*	*2006-2008*
	Política de sustitución de importaciones	*Política de promoción de exportaciones*	*Desarrollo y florecimiento de exportaciones*	*TLCAN (en proceso)*	*TLCAN (en proceso)*	*TLCAN (en proceso)*
Producción (000)	478	352	872	1 28	1 647	2 035
Doméstica (000)	458	295	518	322	415	426
Exportaciones (000)	20	56	353	958	1 232	1 604
% vehículos (de producción total)	62	67.1	75	67.1	59.5	60.8
% camiones (de producción total)	38	33.4	25	32.9	40.5	39.2
Razón de exportaciones	4.1	16	40.5	74.8	76.2	78.8
"Tres Grandes" de Estados Unidos	48.1	55.5	62.2	65.1	59.8	52.3*

*El dato corresponde al promedio de 2007 y 2008.
Fuente: Carrillo, *op. cit.,* 2006 y AMIA para datos de 2006 a 2008.

Gráfica 5
Producción de vehículos ligeros en México
(miles de unidades)

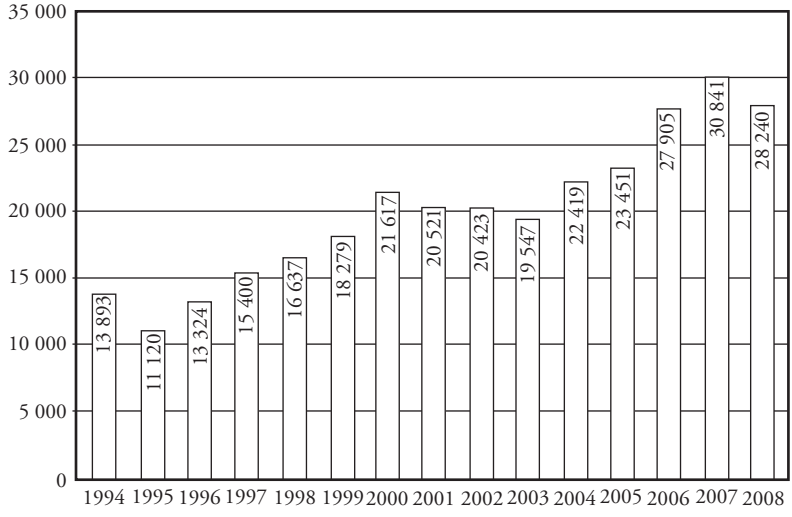


Fuente: Carrillo, *op. cit.*, 2006. Para los años 2007 y 2008 se tomaron las estadísticas de AMIA.

43% en ventas de autos ligeros en el periodo 1998-2006. Pese a la recesión económica de 2003 la producción llegó a un millón de unidades, y para 2004 lo superó. El sector de autos ligeros es un mercado favorecido por las importaciones. En 2005 las importaciones representaron 63% de las ventas. La red de acuerdos de libre comercio que ha firmado México, especialmente con los países latinoamericanos, ha abierto la frontera a los autos baratos del cono sur y Europa. La proporción de importaciones provenientes de Brasil ha crecido.[14]

[14] George Magliano un experto de la industria automotriz, observaba hace un par de años con referencia a las características de las exportaciones e importaciones de vehículos

Gráfica 6
Producción de autopartes en México 1994-2008
(millones de dólares)



Fuente: Ornelas, 2006 y los años 2006-2008 fueron proporcionados por INA.

El aumento en la producción de autos compactos y medianos y la posterior demanda de partes para los mismos favoreció el crecimiento exponencial de la producción de la industria de autopartes (véase la gráfica 6).

---

ligeros que: "es importante considerar que el valor promedio de un auto compacto importado desde Brasil es de $6 800.00 (USD), mientras que el valor promedio de un auto compacto exportado desde México es $18 000.00 (USD). En consecuencia, desde una perspectiva económica este plan tiene mucho sentido para México, un país que exporta productos con mayores márgenes de valor y de ganancia" (citado por Ornelas, 2006). Por otra parte, el incremento en las importaciones en comparación con la producción para el mercado nacional sugiere que ésta podría ser una característica permanente de la demanda automotriz. Es decir, a medida que los ingresos de los consumidores aumentan empiezan a cambiar sus gustos, lo que incrementa las importaciones. Esto concuerda con la experiencia de otros países tendiente a alentar la especialización y la mayor eficiencia (Barker, 1977; Schott, 2000; y Funke, y Ruhwedel, 2001).

El valor de la producción de autopartes en México alcanzó en noviembre de 2008 la suma de 28 200 millones de dólares de EU, lo que significa que la producción llegó a más del doble de la que había en 1995. Hay más de 1 550 negocios del ramo de autopartes en México –incluyendo las registradas bajo el programa de maquiladoras–, que en 2006 proporcionaban empleo a cerca de 500 000 trabajadores.

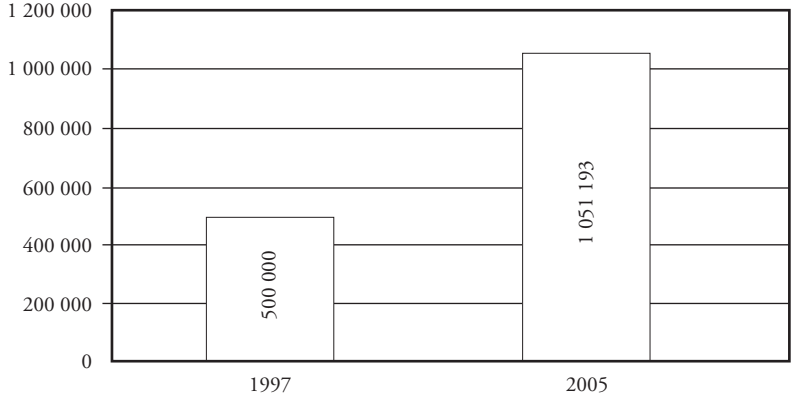
La industria de autopartes se ha vuelto muy eficiente en la producción de sistemas de trasmisión, cristales, ruedas, chasises, partes de aluminio que incluyen cabezas de motor, alternadores, partes para motores, bujías de encendido y ejes para dirección. Las reglas de origen del TLCAN han dado a los productores mexicanos una ventaja adicional para competir en el mercado de América del Norte. El tratado también ha promovido empresas colectivas y agrupaciones entre los productores independientes y los armadores de vehículos. Estas sociedades han permitido a los productores mexicanos de autopartes adquirir las nuevas tecnologías necesarias para la producción competitiva y de alta calidad.

En términos generales los resultados del TLCAN se reflejan en las cifras de comercio y en la variedad de modelos de automóviles que se ofrecen en el mercado. En 1994 había en México alrededor de 90 modelos de automóviles; hoy el consumidor puede escoger entre más de 400 opciones. Entre 1993 y 2006 las exportaciones mexicanas de automóviles a Estados Unidos y Canadá se multiplicaron por 2.5.[15] En 2005 más de 90% de las exportaciones del sector fueron rumbo a Estados Unidos y Canadá; la participación de nuestras exportaciones como porcentaje de las importaciones de Estados Unidos se ha casi duplicado de 8% en 1993 a 15% en el último año, y casi 3% de los equipos de transporte que importa Canadá proviene de México.[16]

La industria automotriz ha contribuido también al crecimiento y creación de empleo (gráfica 7). En 2005 la industria proveía 1 051 193 empleos, de los cuales 5% se localizaba en las plantas ensambladoras, 40% en la industria de autopartes, 8% en las agencias de ventas de autos, 16% en las tiendas de autopartes y 31% en los talleres de reparación.

[15] Secretaría de Economía, *op. cit.*, 2006c.
[16] Carrillo, *op. cit.*, 2006.

Gráfica 7
México, empleos en la industria automotriz



Fuente: Carrillo, 2006.

Estos empleos se caracterizan por su gran capacitación, además de que el salario de la industria suele ser superior al promedio nacional.[17]

El desarrollo de la industria ha incidido en el fortalecimiento regional y en la creación de clusters industriales. Más de la mitad de las exportaciones de este sector salen de entidades federativas distintas: Coahuila, Puebla, Estado de México, Chihuahua, Distrito Federal. Los clusters de la industria son un claro ejemplo de integración económica y desarrollo. El corredor industrial del norte Saltillo-Ramos Arizpe-Monterrey es el lugar preferido por la industria metalmecánica para la producción de automóviles, camiones y autopartes. El Bajío Aguascalientes-Guanajuato-San Luís Potosí compone un polo de atracción y fomento para la industria automotriz especializada en la fabricación de camionetas, vehículos para pasajeros y autopartes. Puebla destaca por la expansión de su industria ensambladora de vehículos, lo cual fomenta el establecimiento de proveedores de autopartes en la zona.

Finalmente conviene destacar que la industria automotriz ha sido uno de los sectores con mayor atractivo para la inversión extranjera fresca,

[17] *Idem*.

que es uno de los objetivos primordiales de la política comercial del país. En el cuadro 16 se muestran los flujos anuales de IED en la industria.

Cuadro 16
Inversión extranjera directa en México. Armadores y autopartes

Año	*Armadoras de vehículos (%)*	*Autopartes (%)*	*Total (millones de dólares)*
1999	63	37	2 195.2
2000	29	71	1 612.0
2001	13	87	1 410.4
2002	26	74	1 299.5
2003	16	84	1 230.8
2004	48	52	2 466.8
2005	11	89	2 079.3
2006	3	97	1 419.9
2007	15	85	1 891.8
2008	4	96	914.9
1999-2008	23	77	1 652.1

Fuente: Secretaría de Economía, Dirección de Inversión Extranjera.

La inversión proviene de compañías que ya operaban en México. Este flujo de capital ha permitido a la industria mexicana restructurar su producción y reducir la brecha entre una industria con plantas de doble línea de ensamblaje, orientada al mercado interno, que poco tiene que ver con las orientadas a la producción para la exportación. Proviene también de nuevas empresas establecidas en México por el dinamismo del mercado, las ventajas del TLCAN y la red de acuerdos

de comercio.[18] En el cuadro 17 se presentan los planes de inversión que anunciaron las empresas automotrices en los años 2005 a 2007 con sus respectivos montos de inversión.

Cuadro 17
Mexico: 2005-2007. Proyectos de inversión de empresas ensambladoras

Empresa	*Modelo*	*Tamaño/tipo*	*Características*
Ford	Fusion Sephir Milán	Elegancia media	• En agosto de 2005 comienza la producción del proyecto Hermosillo. • La plataforma del Ford Fusion sustituye la plataforma del Focus. • También se invierten en un nuevo parque de insumos 2 000 millones de dólares. • Se crean 13 275 nuevos empleos directos (incluyendo nuevos empleos en Ford, a nivel 1 y 2 de insumos, y de productores locales). El impacto en empleos indirectos se estima en 23 894 nuevos empleos. • Los vehículos de elegancia media sustituyen a los compactos. • La producción anual esperada es de 300 000 unidades. • La producción es exclusiva en México.

[18] En la actualidad están operando en México nueve grandes ensambladoras de automóviles y camiones pequeños: Chrysler, General Motors, Nissan, Ford, V.W., Mercedez Benz, Honda, Toyota y BMW; dieciséis compañías producen camiones pesados y autobuses: Chrysler, Dina, Ford, G.M., Kenworth, Masa, Mercedes Benz, Mavistar, Scania, Volvo, Omnibuses Integrales, Oshmex; y ocho compañías producen automotores: Chrysler, G.M., Ford, V.W., Nissan, Renault, Perkins and Cummins (Carrillo, 2006).

			• En 2007 hay nueva inversión en Ford Cuautitlán.
Volkswagen	Jetta A5 Bora	Compacto mediano	• En julio de 2005 se envía a Europa el primer contenedor con Jetta A5. • Vehículos medianos • Producción anual esperada de 220 000 unidades • Se tiene la producción exclusiva para TLCAN, Europa y el resto del mundo. • 2006: se invierten 510 millones de dólares. • 2008: 1 000 millones de dólares
General Motors	HHR	Elegancia media	• En agosto de 2005 comienza la producción del nuevo proyecto Chevrolet HHR • Vehículo tipo campo- traviesa • Producción anual esperada: 100 000 unidades • Producción exclusiva en México • En 2006 GM Ramos Arizpe tiene 650 millones de dólares • En 2006-2007 se construye una nueva planta GM en San Luis Potosí.
	Mega Cab	Pick-up de lujo	• En agosto de 2005 comienza la producción del proyecto Mega Cab • El nuevo vehículo es el más grande de su tipo • Producción anual esperada: 80 000 unidades. • Producción exclusiva en México
Toyota	Tacoma	Pick-up de lujo	• 2005 comienza en México la producción de la Pick-up Tacoma. • Comienza la construcción de la nueva planta en Tecate Baja California.

	• Nueva generación del Tacoma • Producción esperada anual: 30 000 unidades • 2007- 37 millones de dólares.

Fuente: Ornelas, 2006.

En suma, como resultado del TLCAN México es hoy el décimo productor mundial de autos y en 2007 el séptimo en producción de camiones. El buen desempeño de la industria lo convierte en elemento clave para la integración futura con Norteamérica. En un entorno de crisis financiera, que ha llevado a las Tres Grandes a anunciar cierres de fábricas y despidos masivos en EU, y dada la transformación en los hábitos de consumo en Norteamérica que están provocando la sustitución de los vehículos tipo SUV por autos más ligeros y compactos, que es el segmento en el que poseen ventajas competitivas. Esta restructuración provoca lo que Enrique Ochoa, director de PwC, llama "alineamiento de las grandes automotrices", que consiste en el cierre de plantas en Estados Unidos y su reubicación en el sur y el norte de México; son ya diez las entidades federativas que tienen las principales armadoras.[19] Más aún, al gobierno le interesa crear las condiciones para atraer más IED y está en consulta directa con la industria sobre los impuestos y otros factores que afectan los costos y los precios. En los próximos años veremos un mayor compromiso del gobierno para facilitar la expansión y el crecimiento de la productividad en esta industria.

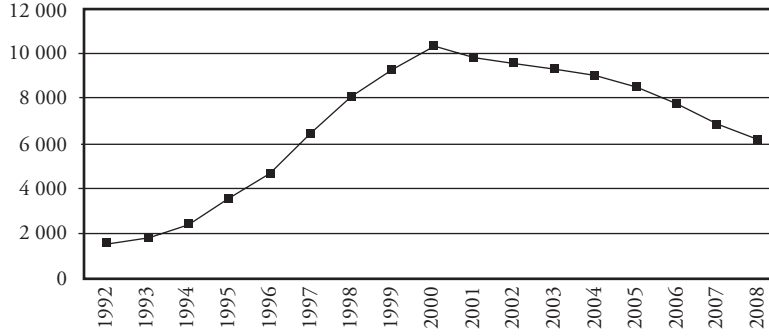
La industria textil y de confección

El TLCAN permitió por primera vez el acceso casi irrestricto de las industrias textil y de confección de un país en desarrollo en los mercados de Estados Unidos y Canadá.[20] La liberalización del comercio de textiles fue particularmente compleja debido al esquema proteccio-

[19] *Expansión*, año 37, núm. 949, 2006.
[20] Hufbauer y Schott, 1993, p. 45.

nista internacional del Acuerdo Multifibras (MFA), el cual básicamente manejaba el comercio en este sector por medio de cuotas. En Estados Unidos el fuerte cabildeo de los productores textiles mantuvo muy protegido el mercado de América del Norte.[21] En 1995 la industria textil y de confección mexicana sufrió un colapso de su mercado interno. Sin embargo, al igual que la industria automotriz, pudo exportar y recuperarse gracias al acceso preferencial al mercado externo provisto por el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio. Después de un descenso de 6% en la producción de textiles en 1995, la industria creció 15, 10 y 5% en 1996, 1997 y 1998, respectivamente. El crecimiento de la industria y el incremento de sus exportaciones fueron posibles gracias a las nuevas inversiones y a la reducción de tarifas en los mercados de exportación.

Gráfica 8
Exportaciones mexicanas de textiles* a EU y Canadá
(millones de dólares)



* Se utilizaron los criterios 313-316 del sistema de clasificación NAICS.

Fuente: Trade Stats Express, National Trade Data, 2009 para datos de Estados Unidos; y Trade Data Online, Industry Canada, 2009 para datos de Canadá.

[21] El TLCAN dispone que no se impondrán nuevas cuotas en el sector textil y de la confección excepto bajo disposiciones de salvaguarda específicas, y que si algunos productos no satisfacen las reglas de origen del TLCAN pueden todavía calificar para el trato preferencial hasta la "tarifa de nivel preferencial" o hasta un nivel de importación específico, que se negocia entre los tres países.

En el año 2000 las exportaciones de la industria textil y de confección mexicana por un total de 16 700 millones de dólares representaron 6.5% del total de las exportaciones de México. El comercio de productos textiles entre México y Estados Unidos se incrementó de 4 100 millones de dólares en 1993 a 15 300 de millones de dólares en 2000, convirtiendo a México en el proveedor líder de productos textiles y de confección,[22] y en el mercado más importante para los productos textiles de Estados Unidos. Aproximadamente 75% de los productos de confección de México incorporan insumos de Estados Unidos.[23]

Cuando entró en operación el TLCAN, México dio libre acceso a cerca de 20% de las exportaciones de textiles y confección provenientes de Estados Unidos, y en 1999 casi la totalidad de los productos textiles gozaban de esta situación. De la misma forma, debido a que el acceso preferencial depende de que los textiles y confecciones estén hechos con tejido hilado en América del Norte, el rigor de las reglas de origen del TLCAN fomentó la inversión en nuevas fábricas a lo largo de la región.

La industria textil mexicana ha recibido grandes flujos de capital y ha podido incursionar en su mercado de exportación más importante. Dada su naturaleza, se requiere trabajo intensivo en ciertas etapas de la línea de producción de textiles, de ahí que por su localización geográfica y las garantías de acceso a su mercado, diversas compañías textiles de la región y externas hayan instalado plantas de producción en México.[24] El TLCAN favoreció la inversión en la industria textil de los proveedores de la cadena textil, y algunas compañías de corte y confección;[25] la in-

[22] Secofi, 1998b; *NAFTA Works*, p. 3. Las principales exportaciones textiles de México a Estados Unidos son: productos de mezclilla, telas de punto, telas sintéticas, pantalones de hombre y de mujer, camisetas, suéteres y ropa interior.

[23] Salmon, 1999, p. 6.

[24] La tendencia hacia la integración vertical, la relación más cercana entre los proveedores y los consumidores y los bajos costos de manufactura han impulsado a las compañías textiles y de confección a reubicarse en México.

[25] Grandes compañías estadounidenses de textiles y de confección han invertido en México, como Burlington, Cone Mills, Dan River, DuPont, Guilford Mills y Tarrant. Guilford Mills y Cone invirtieron en una nueva "ciudad textil" en Altamira, Tamaulipas. Guilford Mills invirtió cien millones de dólares en una planta de tejido, teñido y terminado en esta población (Smith y Malkin, *op. cit.*, p. 52).

versión extranjera en este sector ascendió a 1 700 millones de dólares entre 1994 y 2000. A partir de la ratificación del tratado, por el interés de las empresas chinas de lograr un acceso más fácil al mercado estadounidense se ha incrementado en México la inversión china en este sector. Los inversionistas chinos han canalizado cerca de 43 millones de dólares a la industria textil de Coahuila y crearon una empresa colectiva entre el Grupo Coppel (70%) y la Corporación China Unida para el Desarrollo Río Yang Tse (30%) para producir hilo de algodón en Sinaloa.

También las compañías mexicanas de textiles y de confección se han beneficiado de este acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá, y se han establecido alianzas estratégicas con compañías extranjeras. La Compañía Industrial de Parras, Coahuila era en 2004 la cuarta productora de mezclilla del mundo y exportaba más de 60% de su producción a Estados Unidos y Canadá, Centroamérica, América del Sur y Europa.[26] Por otra parte, las compañías textiles mexicanas se han asociado con empresas estadounidenses del mismo ramo.[27]

La producción textil mexicana comprendía en el año 2000 casi 1 200 plantas textiles maquiladoras, que empleaban alrededor de 286 000 trabajadores (un incremento de aproximadamente 220% desde 1993). Los trabajadores de la industria textil maquiladora representaban 20% del total del empleo de la industria maquiladora en México. La producción de textiles está concentrada en los estados del centro de México (Hidalgo, Morelos, Puebla, el Estado de México y Tlaxcala); estados más alejados de la frontera con Estados Unidos también aumentaron la producción y la exportación de textiles. La amplia distribución geográfica de la producción textil ha llevado al comercio de exportaciones a áreas que tradicionalmente no habían participado en los mercados mundiales.

[26] La Compañía Industrial de Parras, la más antigua de México, ha sido propiedad de la misma familia desde su creación en 1899. Mientras que en 1990 Parras producía 16 millones de metros de tela, su producción en 1999 fue casi diez veces mayor (108 millones de metros), y su personal creció de 2 100 trabajadores a 3 271 durante ese mismo periodo. Véase, http://www.parras.com.

[27] Éste es el caso de la alianza estratégica entre el Grupo Industrial Zaga y la Dan River Inc (Salmon, *op. cit.*, p. 3).

Durante el periodo 2001 a 2003, sin embargo, la recesión de Estados Unidos y la competencia de otras naciones afectaron negativamente a las industrias textiles y del vestido; la primera cayó 20%, la segunda 28%. Además las exportaciones no fueron suficientes para mantener a estas industrias, que bajaron en ambos sectores (16 y 15% respectivamente), y en México hubo una perdida sustancial del empleo en estos sectores. Además, China desplazó a México como principal proveedor de textiles de Estados Unidos, y su participación en el mercado cayó aproximadamente 3% a finales de 2003.

A partir de ese año la declinación de las exportaciones de textiles ha sido constante, de tal manera que en 2008 representaron una cantidad más baja de lo que representaban en el año 2000. Las implicaciones de esta situación se analizarán en el siguiente capítulo.

La industria electrónica

Como resultado de la apertura comercial y de inversión, la industria electrónica se ha vuelto uno de los exportadores más importantes de México. Así, para el año 2000 México llegó a ser el mayor socio comercial de Estados Unidos, sobrepasando a mercados clave como Japón, Canadá, Taiwan, Corea y Singapur, en gran parte gracias al TLCAN; sin embargo perdió ese lugar ante China en 2004. Los expertos en el sector predijeron entonces que la industria electrónica mexicana se reduciría a la mitad del tamaño que llegó a ganar en el año 2000 y que la otra mitad sería ocupada por la china.

Sin embargo se ha llevado a cabo en ella una reingeniería y ha recuperado competitividad gracias a la implantación de un escalamiento en la cadena de producción industrial a productos de mayor valor agregado. La industria mexicana ha cedido a China los segmentos de mercado de bajas especificaciones y grandes volúmenes que involucran a productos como las computadoras, impresoras y consolas, segmento de mercado que ha sido siempre altamente sensible a los costos laborales.

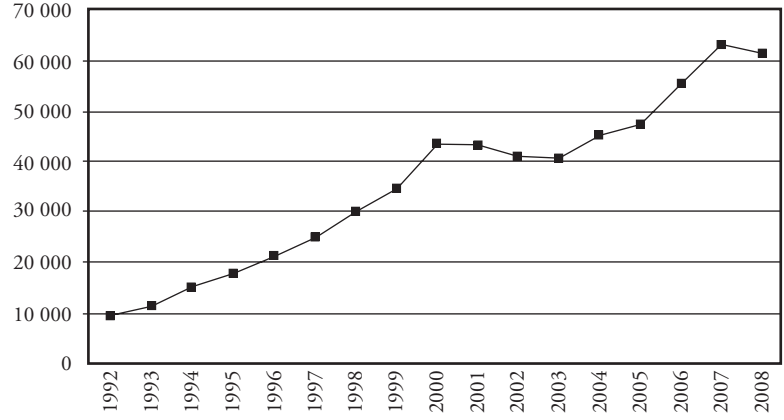
Al mismo tiempo reacondicionaron las plantas para enfocarse en los nichos de mercado que involucran productos confeccionados de

bajos volúmenes y cuya fabricación se realiza con mano de obra calificada, como las computadoras con tecnologías de punta, los instrumentos médicos y los productos electrónicos para automotores. Estos artículos a su vez suponen mayor contenido y diseño ingenieril y supervisión directa, y son menos susceptibles a las disparidades en los costos laborales.

Como consecuencia, el mercado de productos electrónicos se ha recuperado e igualmente lo han hecho las exportaciones, que hacia Estados Unidos y Canadá crecieron 51% entre 2003 y 2008 (gráfica 9).

Gráfica 9

Exportaciones mexicanas de electrónicos a EU y Canadá
(millones de dólares)



Fuente: Trade Stats Express, National Trade Data, 2009 para datos de Estados Unidos y Trade Data Online, Industry Canada, 2009 para datos de Canadá.

El rápido crecimiento del sector electrónico en México ha sido incentivado por la demanda de otras industrias clave como la automotriz y la aeroespacial, que requieren insumos sustanciales de componentes electrónicos de diseño exclusivo. Empresas estadounidenses, canadienses y asiáticas han establecido plantas de producción en México

debido a que su localización minimiza los costos de transporte y reduce los tiempos de entrega por barco desde 4 a 6 semanas a un máximo de cuatro días.

Se han combinado además otros factores para atraer la inversión extranjera directa europea y asiática en este sector, como la experiencia laboral y la infraestructura con que cuenta México y que lo hace un país atractivo para los productores electrónicos que buscan el acceso a los mercados de América del Norte y América del Sur. La mayor parte de esta inversión se ha hecho en el sector maquilador.

Asimismo la producción de productos electrónicos más elaborados, que va más allá del simple ensamble, se ha fomentado con el TLCAN. Actualmente en México se realizan investigación y desarrollo de importancia en el sector.[28] El estereotipo de la industria maquiladora de la década de 1970, de trabajo intensivo y bajos salarios, no refleja la nueva generación en la producción electrónica de los noventa al presente.[29] En la década de 1980 México producía televisores en blanco y negro para el mercado nacional; actualmente son aparatos a color que se exportan en su mayoría. Tijuana es la capital de la producción de televisores con 25 millones de aparatos al año. Compañías como Sony y Samsung han hecho fuertes inversiones en plantas de producción con tecnología de punta, y cada vez contratan a un mayor número de ingenieros mexicanos, quienes desarrollan y diseñan nuevos productos para el mercado de América del Norte y para el mundial. En este sector, sin embargo, al igual que en el de textiles y prendas de vestir, China ha desplazado a México como el principal exportador a Estados Unidos (véase el siguiente capítulo).

Maquiladoras

La industria maquiladora se ha expandido después del TLCAN, aun más rápido que en los años anteriores al tratado. Como mencionamos antes, las maquiladoras existen en México desde 1964, y para 1983 ya

[28] Carrillo y Hualde, 1997, pp. 747-758.
[29] Lowe y Kenney, 1999, pp. 1427-1443.

empleaban alrededor de 200 000 trabajadores. Al inicio del TLCAN el empleo había crecido a 600 000, y en los primeros seis años de vigencia del tratado se duplicó a 1.2 millones, con lo que el sector maquilador representó 17% del total de la fuerza de trabajo, 25% del PNB y 48% del total de exportaciones.

En un principio las plantas maquiladoras ensamblaban equipo electrónico y ropa, pero a finales de los años 1980 incluyeron productos más complejos como equipo de control eléctrico, productos electrónicos y partes para automóviles y aviones. Más aún, tras el establecimiento de las plantas en la frontera norte ya se ejecutan trabajos de diseño complejo, como el que hace Delphy para la industria automotriz.

El TLCAN ha colocado a las maquiladoras en la misma condición de libre comercio que las demás empresas. Con la adopción del tratado, México se comprometió a permitir que los productos finales procesados en las maquiladoras de los países socios del TLCAN no tuvieran que ser reexportados sino que pudieran venderse dentro de México. Paralelamente se obligó a que las exenciones fiscales para los insumos importados de las maquiladoras distintas de las de los países socios del TLCAN fueran eliminadas en la medida en que los productos finales de las maquiladoras extranjeras se vendieran en los países socios del tratado.[30]

La expansión de las maquiladoras después del TLCAN es un enigma, ya que en un ambiente de libre comercio no existe distinción alguna entre éstas y las demás industrias. Pero en el fondo, el hecho de que su producción se dirija principalmente a Norteamérica y el TLCAN establezca una convergencia ordenada para estas plantas, las vincula fuertemente a la integración norteamericana.

Además apoyó el crecimiento de esta industria la liberalización comercial propiciada por el tratado, y especialmente los salarios relativamente más bajos que prevalecieron en México hasta el año 2000 en

[30] Esta segunda disposición se estableció para evitar que los productores extranjeros distintos de los del TLCAN pudieran abrir plantas "fantasmas" en México y luego importar componentes altamente elaborados desde otras fábricas fuera de América del Norte, los "ensamblaran" y los productos "finales" prácticamente elaborados fuera de la región del TLCAN fueran exportados dentro de nuestra región sin haber pagado impuestos como productos fuera de la región.

comparación con los de Estados Unidos y Asia. En 2001, sin embargo, los salarios en Asia se ajustaron a la baja frente al dólar debido a una devaluación de las distintas divisas, mientras que en México continuaron aumentando.

La fortaleza del peso y la desaceleración de la economía de EU que se produjo después de los atentados terroristas de septiembre del 2001 provocaron que entre 2001 y 2004 el número de maquiladoras decreciera 28%. Fue tan dramático el impacto, que el empleo en las maquiladoras decreció 23% en 2004. En ese momento el futuro de las maquiladoras parecía sombrío. Sumada a lo anterior, la competencia china presagiaba el colapso del sector.

Dadas las disparidades salariales entre México y China, la única fórmula disponible para neutralizar la amenaza de esa nación era avanzar en el escalamiento de la cadena de valor de producción hacia artículos de mayor valor y precio, es decir, productos con mayor contenido tecnológico, diseño y mano de obra calificada. Pese a las dificultades, el sector maquilador logró adoptar una estrategia de mayor escalamiento en la cadena de valor y logró una impresionante recuperación. En este proceso la industria maquiladora mexicana se apoyó en la vasta dotación de graduados en ingeniería con que cuenta, en la legislación existente que protege ampliamente los derechos de propiedad intelectual, en la proximidad a EU, y en los relativamente rápidos tiempos de entrega de productos.

A partir del año 2003 la industria maquiladora avanzó y profundizó el escalamiento en la cadena productiva hacia la elaboración de artículos de mayor valor agregado, alejándose de los de bajo valor y grandes volúmenes. La nueva variedad de productos incluye algunos complejos cuya entrega depende del sistema justo a tiempo, y otros dependientes de ciclos cortos de producción. Con la nueva canasta de productos se busca aprovechar la ventaja de la proximidad geográfica de México a EU, el mercado principal para sus exportaciones.

Nuevas industrias han surgido en México, como la aeroespacial, mientras que otras de viejo cuño como la farmacéutica han escalado en la producción de nuevos artículos más complejos. Según un análisis que se realizó en el año 2007, la industria farmacéutica mexicana creció 83% en el periodo de 2005 a 2007, pasando de un valor total

de 8 000 millones de dólares a 14 700 millones, debido a la fuerte producción de productos farmacéuticos y a la incorporación creciente de la investigación y el desarrollo. Fue tal el crecimiento que en 2007 la industria ocupó el décimo lugar en la producción mundial.[31]

En lo referente a la incipiente industria aeroespacial, numerosas empresas aeronáuticas de todo el mundo se han ubicado en los estados del norte de México debido a la proximidad geográfica con EU y a la disponibilidad de mano de obra calificada que ha sido preparada por las industrias electrónica y automotriz. La mayoría de las 150 empresas aeronáuticas existentes en México se ha ubicado en Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Querétaro.[32] La industria empleó 16 500 trabajadores y exportó productos aeroespaciales por 600 millones de dólares en 2007, en su mayoría dirigidos a EU. El despegue de la industria ha abierto oportunidades a individuos altamente calificados y educados. Las universidades de diversos estados de la República han empezado a diseñar programas especiales para satisfacer las necesidades de la industria.[33]

La gestión de las relaciones comerciales y de inversión y la resolución de disputas

El tercer propósito fundamental del TLCAN es mejorar la gestión del comercio y de las relaciones de inversión, y con este fin se instituyeron importantes procedimientos para resolver las disputas y minimizar el conflicto inherente a las relaciones económicas más cercanas. Estos procedimientos de resolución y prevención de controversias se incluyen en tres capítulos principales: 20, 19 y 11. Igualmente los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral tienen disposiciones obligatorias para hacer consultas y resolver disputas con base en un sistema de arbitraje similar al establecido en los capítulos mencionados del TLCAN.

[31] Buie, 2008, p. 91.
[32] *Mexico Now*, septiembre-octubre, 2008.
[33] *Idem*.

Capítulo 20

Dijimos antes que el capítulo 20 brinda un mecanismo general para manejar todas las disputas que no están específicamente previstas en otras partes del TLCAN. Se trata de un mecanismo de resolución de disputas tradicional entre países soberanos que no está abierto a actores privados. El mecanismo dispone que los países en disputa traten primero de resolver el asunto por canales políticos (consulta). Si éstos fallan, constituirán un panel de expertos independientes para que rindan un informe sobre cuáles son las obligaciones legales y recíprocas de las partes según los acuerdos internacionales pertinentes, principalmente el TLCAN. El informe del panel se trasmitirá después a los ministros de comercio de los países en disputa, de quienes se espera, aunque no estén legalmente obligados, que pongan en práctica las resoluciones del panel. Si una de las partes es incapaz de presentar un informe adverso del panel, la parte afectada tiene la posibilidad de represalia.

Los socios del TLCAN han resuelto muchos casos recurriendo a las disposiciones de consulta bilateral del capítulo 20. Por ejemplo, en 1994, EU le confirmó a Canadá que sus intereses serían tomados en cuenta en lo referente a un acuerdo de suspensión entre EU y Rusia concerniente a un *dumping* de uranio. En cuanto al azúcar, en 1995 tanto EU como Canadá negociaron la revisión de cuotas; ciertos impedimentos estadounidenses a tomates y aguacates mexicanos en 1996 fueron resueltos en último término mediante consultas entre el gobierno de EU y los agricultores mexicanos.[34]

En cambio, el recurso a un panel de controversias del capítulo 20 se ha solicitado en muy pocos casos. En dos de ellos, Aves y leche y Escobas de mijo, los paneles decidieron en contra de Estados Unidos, y en el primero desestimaron la queja de este país en contra de la imposición de aranceles de Canadá sobre una serie de productos agrícolas estadounidenses, principalmente aves, leche y huevos, mientras que en el segundo consideraron válida la queja de México relativa a la aplicación por Estados Unidos de cuotas a las escobas de mijo mexicanas.

[34] Para un tratamiento detallado de un buen número de estos casos véase Vega *et al.*, 2005, pp. 6 y ss.

En ambos casos, aunque EU expresó desacuerdo con los veredictos, acató las recomendaciones de los paneles. No obstante, otros dos casos produjeron desacuerdos más profundos, ambos entre EU y México, y merecen por ello una reflexión más completa.

Servicios transfronterizos de autotransporte

El tercer caso del capítulo 20 en el que también se recurrió a un panel fue iniciado por México, quien acusó a Estados Unidos de mantener la prohibición para que operaran en dicho país las empresas de transporte mexicanas era una infracción a las obligaciones especificadas en el TLCAN. Este caso fue sumamente controvertido y complejo. Durante las negociaciones México resistió las presiones de Estados Unidos para que permitiera que sus transportistas operaran en el país y aceptó con renuencia una apertura recíproca. Las disposiciones del TLCAN obligaban tanto a México como a Estados Unidos a eliminar de manera calendarizada las barreras al transporte transfronterizo, incluida la inversión, hacia finales de 1995.[35] En Estados Unidos hubo un rechazo muy fuerte en el Congreso a esta disposición durante la fase de aprobación de la legislación del tratado, y continuó siendo un tema sumamente polémico incluso después de que entrara en vigor. El argumento de que se permitiría que camiones mexicanos poco seguros operaran en el territorio estadounidense fue un elemento central de la oposición interna al tratado, y a medida que se acercaba la fecha en que se abrirían los estados fronterizos al paso de los transportistas, la oposición se agudizó. Cuando finalmente llegó el día, el gobierno de Estados Unidos anunció que, aunque recibiría las solicitudes de empresas mexicanas de autotransporte, éstas no serían autorizadas inmediatamente, lo que equivalía a prolongar la prohibición de que operaran en Estados Unidos. Asimismo mantuvo la prohibición de que ciudadanos mexicanos invirtieran en empresas de transporte estadounidenses.

[35] La eliminación calendarizada de las barreras habría de realizarse en dos etapas. La primera, en 1995, para los estados fronterizos, y la segunda, en 2000, para el resto del territorio de ambos países.

El gobierno de Clinton esperaba que México no objetara demasiado la prórroga a la prohibición, sobre todo porque EU había luchado durante las negociaciones para evitar que se abriera el transporte transfronterizo. Sin embargo México consideró que aceptar esas excepciones sería como abrir la caja de Pandora, y que otras industrias amenazadas por el tratado exigirían prórrogas similares. Con la idea de que el cambio de opinión de último momento del gobierno estadounidense se debía a factores políticos coyunturales, México supuso que el caso se resolvería mediante negociaciones, por lo que le tomó casi cinco años decidirse a solicitar un panel de arbitraje. Cuando estuvo muy próxima la fecha límite para eliminar totalmente las barreras a los servicios de transporte (enero de 2000), México solicitó la integración del panel arbitral, que el 6 de febrero de 2000 emitió su fallo, en el que resolvió por unanimidad a favor de México y recomendó que "Estados Unidos lleve a cabo las acciones necesarias para que sus prácticas respecto a servicios e inversiones en materia de transporte transfronterizo cumplan con sus obligaciones conforme a las disposiciones aplicables del TLCAN".

Casi todos los observadores esperaban que el gobierno de Bush, menos receptivo que el de Clinton a las reclamaciones de seguridad promovidas por los que se oponían a la apertura, pronto tomaría medidas para adoptar la recomendación del panel. Sin embargo, su administración no actuó de manera inmediata; en cambio, se ocupó de estudiar más el asunto, se realizaron consultas con las partes interesadas, y se aguardó la aprobación de nuevas leyes por el Congreso.

No fue sino hasta diciembre de 2001 cuando el Congreso aprobó un proyecto de ley por la cual se crea un marco regulatorio para la certificación de los camiones mexicanos. Con el fin de asegurar el apoyo de los políticos demócratas en el Congreso, en el proyecto final de ley se incluyeron regulaciones estrictas que tendrán que cumplir las empresas mexicanas de autotransporte. La ley requeriría de varios meses para su práctica. Para el año 2002 se esperaba el tránsito de los primeros camiones mexicanos por las carreteras de ese país. Sin embargo, los hechos desatados con la invasión de Estados Unidos a Irak llevaron un retraso considerable en la solución de este problema, hasta que a comienzos de 2007 los dos países acordaron adoptar un

programa piloto por un año a partir del 4 de septiembre de 2007, el cual permite que camiones de Estados Unidos y México circulen por las carreteras del otro país sin ninguna restricción, en cumplimiento del TLCAN.

Según el Departamento de Transporte de Estados Unidos, desde la puesta en marcha del programa piloto una veintena de compañías mexicanas de camiones opera 61 camiones en las carreteras de este país. Del lado estadounidense seis compañías participan en el "programa de demostración" y operan un total de 46 camiones. De acuerdo con las provisiones del Programa Piloto, se otorgarán hasta 100 autorizaciones a las compañías autotransportistas de cada país para operar en el territorio del otro participante, en forma recíproca, durante un año.[36] De acuerdo con la OCDE, la remoción de los impedimentos al comercio transfronterizo permitiría un incremento muy importante del comercio y de la eficiencia del transporte, un ahorro importante en infraestructura y en contaminación, y las ganancias en bienestar para México alcanzarían 1 800 de millones de dólares.[37] No cabe duda de que la consolidación de este programa es importante para recuperar el dinamismo del comercio bilateral y resultaría de gran beneficio para nuestro país.

[36] Este programa permitirá demostrar en la práctica que en el plano comercial el transporte carretero de "puerta a puerta" y sin maniobras intermedias en la frontera favorece los costos de los procesos del tránsito internacional de las mercancías de importación y exportación y sirve para aumentar la competitividad de los dos países y el crecimiento de la economía y del empleo.

En el plano operativo, con este programa se adquirirá experiencia en la prestación del servicio de autotransporte transfronterizo, se aclararán los procedimientos de apertura y operación fronteriza, y se facilitará a cada gobierno la evaluación objetiva del proyecto en su conjunto y de los auto-transportistas en el cumplimiento de la reglamentación de cada país, con el acceso real y equitativo a los mercados. Recientemente, en marzo de 2009, el gobierno norteamericano propuso un programa de estímulo económico en el cual no se incluyeron fondos para mantener el programa piloto, con lo que prácticamente se le dejó sin posibilidades de continuar. En represalia el gobierno mexicano impuso una serie de aranceles a más de 90 productos estadounidenses por un total de más de 2 300 millones de dólares. Ante esta respuesta el gobierno estadounidense anunció que se están buscando fórmulas para resucitar el programa.

[37] OCDE, 2007.

El caso del azúcar

El cuarto caso para el cual se solicitó un panel del capítulo 20 del TLCAN, pero no se ha procedido a integrar, fue un asunto aún más polémico que el del autotransporte. El caso, sobre la interpretación de las disposiciones que rigen las importaciones de EU de azúcar de México se podría considerar una continuación en otro foro de una lucha política intensa que empezó durante la negociación del TLCAN, siguió durante la negociación para aprobar el acuerdo en el Congreso de Estados Unidos, y se desbordó durante los primeros años de la implementación del TLCAN.

Para comprender la disputa es necesario entender la compleja economía política del azúcar y de su sustituto cercano, el jarabe de maíz de alta fructuosa (JMAF). La producción estadounidense de azúcar ha figurado por mucho tiempo entre las industrias más subsidiadas y protegidas, y se refleja en ello la fuerza política concentrada de los agricultores de caña de azúcar de Florida y Luisiana, y en menor grado la de los cultivadores de remolacha azucarera en los estados norteños. Como resultado de la protección, los precios del azúcar en Estados Unidos son más elevados que en otras partes del mundo. Por su alto precio, el azúcar ha perdido mucha participación en el mercado de los edulcorantes de maíz, más baratos, y que son un sustituto compatible con la mayor parte de los propósitos, incluido el endulzamiento de los refrescos endulzados.

Antes del TLCAN Estados Unidos restringía las importaciones de azúcar mediante un sistema de cuotas; la que correspondía a México ascendía a sólo 7 200 toneladas por año. Puesto que México consumía mucho más azúcar de la que producía, la cuota pequeña históricamente había sido insignificante. En el TLCAN EU aceptó una fórmula complicada según la cual las exportaciones de México a Estados Unidos crecerían a 25 000 toneladas por año en el curso de los primeros seis años del acuerdo, se incrementarían a 150 000 en el año 2000, y a partir de entonces aumentarían 10% anual. Pero si México se convirtiera en un exportador neto de azúcar en el curso de dos años consecutivos medido como la producción de azúcar menos el consumo, sus exportaciones a Estados Unidos podrían exceder los máximos hasta una cantidad que fuera igual al excedente neto.

Obviamente, la cuestión era si México permanecería como importador neto o se convertiría en exportador neto después del TLCAN, en cuyos términos estaría abriendo por primera vez sus mercados a los edulcorantes de maíz. Si los productores mexicanos de refrescos cambiaban a edulcorantes de maíz importados de precio más barato, se contaría con un excedente sustancial de azúcar. En ese caso México tendría el derecho a exportar virtualmente cantidades ilimitadas de azúcar libre de arancel aduanero hacia Estados Unidos.

De esta posibilidad eran conscientes los negociadores, quienes pensaban que un intercambio del edulcorante de maíz por el azúcar era el tipo de beneficio comercial que se buscaba obtener de los acuerdos de libre comercio: "Cada lado estuvo utilizando al otro para hacer lo que de todos modos deberían estar haciendo".[38]

Sin embargo el cabildo azucarero de Estados Unidos correctamente consideró que el acuerdo representaba una amenaza y se movilizó para que se revisaran los términos. A principios de 1993, en los primeros meses de la administración del presidente Clinton, el nuevo representante comercial de Estados Unidos, Mickey Kantor, estaba dispuesto a escuchar. Kantor opinó que la sustitución del azúcar por el edulcorante de maíz fue un descuido que se debía remediar. Los mexicanos rechazaron la idea de descuido: "Por supuesto que pensamos en la fructosa", recordó el entonces titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra. México insistió en que el acuerdo debía quedar como se había negociado originalmente.

Conforme se acercaba la fecha de votación del TLCAN en el otoño de 1993, fue evidente que la pugna en la Cámara de Representantes de Estados Unidos iba a ser muy reñida. En este contexto, la votación de las delegaciones de Florida y de Louisiana era de crucial importancia. Los legisladores de ambos estados productores de azúcar explicaron claramente que el precio de su voto consistía en una modificación de la disposición sobre el azúcar. Los asesores políticos de México en Washington, muy atentos al conteo de votos, trasmitieron su evaluación de que iba a ser necesario aceptar alguna concesión en los términos relativos al azúcar para ganar esos votos y asegurar la aprobación del TLCAN.

[38] Mayer, *op. cit.*, p. 138.

Bajo estas fuertes presiones políticas, los negociadores de México, discretamente, aceptaron un nuevo entendimiento, expresado en la forma de un intercambio de cartas convenio entre Mickey Kantor y Jaime Serra, según las cuales se incluyó el consumo mexicano de jarabe de maíz de alta fructosa para fines del cálculo de la situación del excedente neto de producción mexicana, reduciéndose así las probabilidades de que México pudiera ser clasificado como un exportador neto de azúcar.[39]

Con ello era mucho más posible que resultaran vinculantes los topes de 25 000 toneladas por año para los primeros seis años y de 150 000 toneladas por año a partir de 2000. La carta convenio paralela estableció un tope global de 250 000 toneladas por año sobre el volumen de acceso libre de aranceles aduaneros en caso de que México alcanzara un nivel de excedente neto en su producción. Las cartas no se hicieron públicas ni fueron parte oficial del TLCAN sometido a las legislaturas de México y Estados Unidos para su votación.

Ya en vigor el TLCAN, aumentaron las exportaciones de EU del edulcorante de maíz a México en la medida en que las empresas embotelladoras de refrescos y otras industrias elaboradoras de alimentos sustituyeron la sacarosa por la fructosa. El prescindir del azúcar y la limitación para exportarla a Estados Unidos provocaron una crisis en la industria. Los ingenios azucareros de México, acostumbrados a vender su producto a precios elevados y a un mercado protegido, se encontraron agobiados de deudas.

Ante las presiones de los agricultores e ingenios, el gobierno de Ernesto Zedillo procuró negociar una cuota mayor para sus exportaciones de azúcar, amenazando con impugnar la legitimidad de las cartas con un procedimiento del Capítulo 20. Como no habían sido parte del expediente formal sobre el cual México y Estados Unidos habían negociado, y eran compromisos contraídos de forma secreta por el ex presidente de México, no tenían vigencia, e insistió en que debería aplicarse el acuerdo original sobre el azúcar. El 12 de marzo de 1998 México invocó el Capítulo 20 y pidió consultas con Estados Unidos. Cuando no se logró un acuerdo, el 15 de noviembre, con la anuencia

[39] La nueva medida fue: producción de azúcar – (consumo de azúcar + consumo de JMAF).

de México, la Comisión no se reunió en tanto México y Estados Unidos trataban de llegar a una solución negociada.[40]

En un segundo frente, México intentó limitar las importaciones del JMAF. En enero de 1998, luego de que una dependencia mexicana concluyó que el edulcorante de maíz de EU se estaba vendiendo en México a precios inferiores a los del mercado, impuso derechos *antidumping* a las importaciones. La Asociación de Refinadores de Maíz de EU interpuso una queja a la Oficina del Representante Comercial del Gobierno de Estados Unidos, que comenzó un caso *antidumping* en contra de México con base en el Capítulo 19 del TLCAN y, poco tiempo después, inició un procedimiento similar en contra de México con base en la OMC.

No ha tenido mucho éxito México para limitar las importaciones de JMAF. Después de muchas demoras, el panel de la OMC emitió un fallo en contra de México en junio de 2000. El panel determinó que los derechos *antidumping* que México impuso a las importaciones de JMAF no eran aceptables en virtud de la insuficiente consideración que México dio a los efectos de las importaciones de JMAF sobre la industria azucarera. La decisión del panel fue confirmada por la OMC el 22 de octubre de 2000 después de que México apeló. La decisión de la OMC posteriormente fue reforzada por la decisión del panel del Capítulo 19 del TLCAN, el cual dictaminó el 10 de octubre de 2001 que la Secofi no había demostrado adecuadamente daño respecto a las importaciones. En diciembre, el Congreso de México, frustrado por las determinaciones emitidas en contra de los derechos *antidumping*, aprobó una legislación que impuso un nuevo impuesto sobre todos los JMAF. Presionado por Estados Unidos, Vicente Fox rescindió el impuesto, medida que fue impugnada en los tribunales mexicanos.[41]

Tampoco prosperó el esfuerzo de México para negociar una mayor cuota de azúcar con Estados Unidos. Años de negociaciones arrojaron pocos resultados. Guillermo Beltrán, director general de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera de México, resumió la perspectiva mexicana: "Lo que Estados Unidos está ofreciendo es esen-

[40] USDA, 1999, pp. 17-18.
[41] USDA, 2002, p. 7.

cialmente que ellos pueden enviar más fructuosa a nuestro país pero que nosotros debemos exportar lo menos posible de azúcar".[42] En agosto de 2000 México solicitó formalmente establecer un panel arbitral del TLCAN. Estados Unidos se mostró reacio a aceptar la solicitud, y México retrocedió.

A final de cuentas, nunca se constituyó un panel y México decidió negociar en 2004 un acuerdo con EU para limitar sus exportaciones a 268 000 toneladas anuales. En este caso, como en los servicios de transporte de carga, se muestran los límites del proceso legal internacional establecido por el TLCAN.

Helms-Burton

La tercera disputa que tampoco examinó un panel del Capítulo 20, también demasiado difícil para que se resolviera en la OMC, fue la aprobación, en 1995, de la iniciativa de ley Helms-Burton, mediante la cual se dispusieron sanciones contra las empresas extranjeras y quienes trabajaran para ellas y se beneficiaran con propiedades de estadounidenses confiscadas después de la revolución cubana. En agosto de 1996, cuando Estados Unidos amenazó a una empresa mexicana llamada Domos que había invertido en el sector de telecomunicaciones de Cuba, el secretario de Comercio y Fomento Industrial del gobierno de México, Herminio Blanco, anunció un proyecto de ley por el que se habría obligado a las empresas mexicanas a ignorar la Helms-Burton, y prometió impugnar a Estados Unidos mediante procedimientos para la solución de controversias del Capítulo 20.[43] Canadá también había amenazado con invocar el Capítulo 20 en 1996, pero se abstuvo de hacerlo hasta después de la elección presidencial en Estados Unidos.[44]

Sin embargo, antes que someter un caso conforme a los procedimientos para la solución de controversias del Capítulo 20 del TLCAN,

[42] Wallengreen, 2000.
[43] Cevallos, 1996.
[44] Geddes, 1996.

Canadá y México decidieron apartarse y dejar que la Unión Europea tomara el liderazgo en el cuestionamiento de la ley. La UE, igualmente furiosa con Estados Unidos, había solicitado que la ley fuera examinada por un panel de la OMC. Sin embargo el asunto se resolvió mediante negociaciones de la UE y Estados Unidos, y en 1998 anunciaron que se había llegado a un acuerdo mutuo. Estados Unidos no revocaría la Helms-Burton, como Europa, Canadá y México habían esperado. Se abstendría sin embargo de aplicarla. Desde entonces, el presidente Bush no ha exigido el cumplimiento de dicha ley.

Capítulo 19

Como ya mencionamos, el Capítulo 19 del TLCAN establece un mecanismo que permite a las empresas importadoras y exportadoras apelar sobre una acción *antidumping* o compensatoria emitida por una autoridad administrativa canadiense, mexicana o estadounidense ante un panel binacional de expertos con poderes vinculantes para revisar la acción y decidir si fue emitida de acuerdo con las leyes de la autoridad que la expidió.

Este mecanismo se estableció como segunda opción en un intento, primero de Canadá y después de México, de que se les concediera una exención de la esfera de acción de las leyes de recursos comerciales para castigar las acciones desleales de comercio (*antidumping* y de subvenciones). Para Canadá y México la frecuencia con que Estados Unidos aplicó esta legislación (especialmente la de *antidumping*) para castigar sus exportaciones durante los años ochenta, hizo que fuera absolutamente esencial asegurar un acceso seguro y estable al mercado de EU, y este mecanismo fue considerado por ambos países como una manera de ejercer control indirecto sobre el uso de las leyes estadounidenses de recursos comerciales. Estados Unidos se opuso a la creación del mecanismo en el ALCCEU y a su continuación en el TLCAN, pero lo aceptó en cuanto se dio cuenta de que sería útil para el manejo de sus relaciones tanto con Canadá como con México.

Como era de esperar, en los 15 años de operación del TLCAN ha habido un gran número de decisiones en prácticas comerciales desleales de EU que han llevado a los gobiernos de Canadá y México y a sus sectores

privados a solicitar la integración de paneles binacionales para revisarlas y decidir sobre su legalidad. Los paneles revisaron algunas decisiones de autoridades canadienses y mexicanas, pero la gran mayoría fue de Estados Unidos. La frecuencia de los casos ha sido tal, que el mecanismo ha sido tan utilizado y efectivo para la resolución de disputas como lo fue en el ALCCEU.[45] Como se muestra en el cuadro 18, para a marzo de 2008 se habían iniciado 123 casos, incluidos los desistidos o en proceso.

El cuadro 19 también revela que Estados Unidos es el país contra quien más paneles de resolución de disputas se han solicitado (dos terceras partes de los paneles iniciados). Estas cifras no son de sorprender, dado el tamaño relativo de la economía estadounidense y la dependencia exportadora tanto de México como de Canadá en ese país. En cuanto a los dos socios menores, Canadá y México han recurrido prácticamente con la misma frecuencia a los paneles binacionales del Capítulo 19.

La revisión por paneles binacionales puede resultar en que el fallo de la autoridad en cuestión sea ratificado, devuelto para su modificación, o concluido (generalmente por la acción de las partes en disputa). Los paneles no tienen facultades legales para anular la acción que haya aplicado una autoridad. En el caso de que no puedan confirmar o ratificar el veredicto de una autoridad, tienen el mandato de "devolverla a la autoridad con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión".[46]

En cuanto a los casos concluidos, más de la mitad de los fallos de paneles contra autoridades estadounidenses terminan en la devolución

[45] El ALCCEU entró en vigor el 1 de enero de 1989, y le sucedió el TLCAN, el 1 de enero de 1994. Durante sus cinco años de existencia las partes presentaron formalmente 47 casos, la una en contra de la otra. Esta cifra no incluye las disputas que se resolvieron mediante consultas previas a la integración de un panel binacional. De los 47 casos, 28 fueron en contra de autoridades estadounidenses (*i.e.*, fallos sobre *antidumping* o impuestos compensatorios emitidos por el Departamento de Comercio, o sentencias sobre daños de la Comisión Internacional de Comercio), y 19 fueron en contra de autoridades canadienses (*i.e.*, contra la Oficina de Hacienda de Canadá, Revenue Canada, actualmente llamada Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá), por fallos emitidos sobre *antidumping* o impuestos compensatorios; o contra el Tribunal Internacional de Comercio de Canadá, por sus sentencias sobre daños.

[46] TLCAN, artículo 1904, frac. 8.

Cuadro 18
Paneles binacionales integrados de acuerdo al Capítulo 19 del TLCAN; 1994-2008

Reclamante	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Total*
Canadá	1	1	3	3	2	5	7	1	7	4	2	4	4	0	1	45
EU	7	5	1	2	4	0	7	0	1	2	0	1	3	1		34
México	1	4	1	6	3	3	4	5	3	2	2	2	2	4	2	44
Total	9	10	5	11	9	8	18	6	11	8	4	7	9	5	3	123

Fuente: Decisiones e Informes del TLCAN.
<http:/www.naft-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>

Cuadro 19
Distribución de los paneles binacionales integrados de acuerdo al Capítulo 19 del TLCAN; 1994-2008

País demandado	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
EU	2	5	1	8	5	7	11	6
Canadá	4	4	1	2	3	1	4	0
México	3	1	3	1	1	0	3	0
Total								

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Total*
EU	10	6	3	6	6	4	3	83
Canadá	0	0	1	0	1	1		22
México	1	2	0	1	2	0		18
Total								123

Fuente: Decisiones e Informes del TLCAN.
<http:/www.naft-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>.

de la determinación a la autoridad, mientras que en el caso de autoridades canadienses, la mayoría de los fallos de los paneles han ratificado la determinación de la autoridad[47] (cuadro 20).

[47] De acuerdo con la fracción 8 del artículo 1904 del TLCAN, los paneles están facultados para devolver la resolución de una instancia "con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión". La devolución puede ir desde la simple solicitud de información sobre la resolución de la agencia, hasta una impugnación sustantiva de dicha resolución. En los datos agregados que aquí presentamos la devolución puede interpretarse como cierto grado de injerencia en la resolución de la autoridad, pero no podemos deducir la magnitud de dicha injerencia. Más aún, en ciertos casos los paneles dispusieron más de una devolución; sin embargo, en los datos que presentamos sólo se registra la primera devolución.

Cuadro 20
Proporción de paneles devueltos, ratificados, concluidos y pendientes del Capítulo 19 del TLCAN; 1994-2008

	1994	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
vs Canadá devuelto	2	1		1			1		
vs Canadá ratificado	1	1		1	3		3		
vs Canadá concluido	1	2	1			1			
vs EU devuelto	1	3		3	4	1	4	2	4
vs EU ratificado	1	2		1				1	
vs EU Concluido			1	4	1	6	6	3	6
vs EU pendientes							1		
vs Méx devuelto	2		2		1		2		
vs Méx ratificado	1								
vs Méx Concluido		1	1	1					1
vs Méx pendientes							1		

	Can	EU	Méx	Total
Devueltos	5	24	7	36
Ratificados	9	6	2	17
Concluidos	8	44	5	57
Pendientes	0	9	4	13
				123

	2003	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Total*	*Total*
vs Canadá Devuelto							5	
vs Canadá Ratificado							9	
vs Canadá Concluido		1		1	1		8	22
vs EU Devuelto	2						24	
vs EU Ratificado	1						6	
vs EU Concluido	3	3	4	6	1		44	
vs EU Pendientes			2		3	3	9	83
vs Méx Devuelto							7	
vs Méx Ratificado	1						2	
vs Méx Concluido	1						5	
vs Méx Pendientes			1	2			4	18
								123
Devueltos								
Ratificados								
Concluidos								
Pendientes								

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio del Gobierno de México.

Cuadro 21
Tema de revisión de los paneles del Capítulo 19 del TLCAN;
1994-2008

Tema	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Dumping	4	8	5	6	6	5	14	6
Aranceles		1						
Daño	3	1		2	3	2	2	
Salvaguardias								
Servicios								
Subvenciones								
Cuotas Compensatorias	2			3		1	3	
Totales	9	10	5	11	9	8	19	6
							18	

Tema	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Total*
Dumping	5	3	2	5	7	4		80
Aranceles								1
Daño	3	1	1					18
Salvaguardias								0
Servicios								0
Subvenciones					1			1
Cuotas Compensatorias	3	4	1	2	1			20
Totales	11	8	4	7	9	4	0	120
						5	3	

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio del Gobierno de México.

En lo que toca a México, la tasa de devoluciones es alta y una buena proporción ha terminado en devolución para la autoridad, lo que sin duda expresa las dificultades del país para adaptarse a los sistemas de *antidumping* e impuestos compensatorios de sus dos socios.

Las acciones que revisan los paneles binacionales son la determinación sobre los márgenes de *dumping* o de subsidio, o la determinación sobre daño. En el ALCCEU las determinaciones sobre *dumping* constituyeron el objeto de revisión de los paneles con más frecuencia, mientras que las determinaciones sobre subvenciones (que llevan a la aplicación de derechos compensatorios) y las relativas a daños fueron menos numerosas. En el TLCAN esta proporción ha continuado e incluso se ha intensificado, pues las determinaciones sobre *dumping* representan alrededor de dos terceras partes del total de los casos (cuadro 21).

En cuanto a las resoluciones sobre subvenciones, ni los canadienses ni los mexicanos han invertido mucho en aplicar políticas de subvenciones, por lo que las revisiones binacionales en las que se ha impugnado la aplicación de derechos compensatorios se han dirigido casi en su totalidad contra las autoridades estadounidenses.

En resumen, los datos analizados revelan que en el TLCAN el mecanismo de resolución de disputas del Capítulo 19 se ha usado con más frecuencia que en el ALCCEU. Esto tiene no poca importancia, dado que México debía ser integrado en un sistema de resolución de disputas originalmente diseñado para servir a dos países anglófonos, con sistemas legales muy parecidos. Se preveía que las diferencias de procedimiento entre los sistemas de derecho consuetudinario de Canadá y Estados Unidos y el sistema de derecho civil de México harían difícil que el mecanismo funcionara eficientemente. Sin embargo los paneles del Capítulo 19 no han tenido hasta ahora alguna dificultad en su toma de decisiones que pueda atribuirse a las diferencias entre los sistemas de derecho civil y consuetudinario.

Capítulo 11

A diferencia del Capítulo 19 en el que se ha presentado un gran número de casos decididos por paneles binacionales, en Capítulo 11, y

luego de un arranque lento, a finales de 2008 se habían iniciado 52[48] casos ante el mecanismo de resolución de disputas sobre inversión del TLCAN (cuadro 22).

La distribución de estos casos ha sido un tanto desequilibrada, pero parecida en grandes rasgos entre Canadá y México, con 23 casos contra Canadá, 12 contra Estados Unidos y 17 contra México. De estos 52 casos, continúan o están inactivos o han sido retirados por el demandante 35: Canadá 21, Estados Unidos 6 y México 8, y 17 casos se han concluido conforme a los procedimientos del Capítulo 11.

De los 17 casos resueltos, 12 los han ganado los gobiernos como responsables porque la queja que presenta un inversionista como demandante se rechaza, y en 2 de los casos, los costos del juicio se otorgaron contra el demandante. En los 5 casos restantes, los inversionistas como demandantes ganaron, puesto que se les concedió el pago de los daños por los gobiernos involucrados.

Por lo que se refiere al detalle de pérdidas y ganancias individuales de los gobiernos del TLCAN, los datos son los siguientes: Canadá con 4 casos ganados y 6 perdidos; Estados Unidos con 7 ganados y 0 perdidos; México con 6 ganados y 3 perdidos. Un caso que se habría contado como pérdida para Canadá (Ethyl) se resolvió técnicamente fuera de la corte antes de que el Tribunal lo adjudicara.

Estos casos tocan una variedad de temas complejos y controvertidos, como la denominada "incautación reglamentaria" (*regulatory taking*), es decir, el proceso de demanda que inicia un inversionista cuando a su juicio la acción reglamentaria del gobierno es equiparable a una expropiación o constituyó un despojo obligado de sus activos en esa jurisdicción. Otros casos –como las demandas de los inversionistas estadounidenses contra Canadá– se relacionaron con su capacidad para demandar, dada la inexistencia de evidencias claras de que se hubieran hecho inversiones directas en Canadá. De los casos de demandas de inversionistas canadienses algunos han versado sobre fallos de tribunales, más que sobre medidas gubernamentales. En su totalidad

[48] En el cuadro 22 se presentan 50 casos, pero se tomó en cuenta para esta cifra que tres casos que originalmente aparecieron con la denominación Tembec, Canfor y Terminal se consolidaron en uno al que se denomina Softwood Lumber.

Cuadro 22
Relación de casos del Capítulo 11; 1994-2008

Parte demandante	*Parte demandada*	*Resolución*
Halchette (EU)	México	No prosiguió
Signa (México)	Canadá	No prosiguió
Metalclad (EU)	México	El tribunal arbitral determinó una indemnización de 16.685 millones de dólares con base en el valor de la inversión. La Suprema Corte de la Columbia Británica anuló parcialmente el laudo con el argumento de que el tribunal arbitral excedió su competencia al sustentar su laudo en principios de transparencia que no se encuentran en el Capítulo 11.
Azinian *et al*. (EU)	México	El tribunal arbitral rechazó la reclamación.
Ethyl Corp (EU)	Canadá	Resuelto por acuerdo de las partes fuera del arbitraje, con el pago de una indemnización de 13 millones de dólares a Ethyl.
Waste Management II (EU)	México	Rechazado. El tribunal consideró que el plan de negocios de la empresa estadounidense estaba basado en premisas no sustentables y que ninguno de lo órganos de gobierno faltó a su obligación de brindarle el nivel mínimo de trato y que las acciones de la ciudad no representaban una expropiación.

S.D. Myers (EU)	Canadá	El tribunal arbitral otorgó a Myers una indemnización equivalente al valor de sus pérdidas (350 000 dólares en gastos incurridos en el arbitraje así como 500 000 correspondientes a los costos de representación y asistencia legal). El tribunal encontró que Canadá había incumplido dos de las cuatro obligaciones que le fueron reclamadas.
Loewen (Canadá)	EU (Mississippi)	El tribunal arbitral desechó la reclamación por completo al determinar que carecía de jurisdicción sobre el caso, toda vez que la empresa reclamante transfirió sus derechos sobre la reclamación a una empresa estadounidense.
Pope and Talbot (EU)	Canadá	El tribunal arbitral rechazó gran parte de la demanda, pero encontró que Canadá violó el artículo 1105 con base en la verificación y revisión de un procedimiento administrativo. Se le ordenó a Canadá que pagara 461 566 dólares al inversor.
CEMSA (EU) (Karpa *et al.*)	México	El tribunal arbitral encontró que México había violado el artículo 1102 y determinó una indemnización de 1.7 millones de dólares.
UPS (EU)	Canadá	La decisión final rechazó íntegramente la reclamación de UPS.
Mondev (Canadá)	EU (Boston)	La decisión final rechazó la reclamación por completo.

Sun Belt Water (EU)	Canadá (Columbia Británica)	No prosiguió.
Methanex (Canadá)	EU (California)	En 2005 el tribunal emitió su resolución final desechando todos los reclamos y además ordenó a Methanex a que pagara a Estados Unidos 4 millones de dólares por los gastos de arbitraje.
ADF (Canadá)	EU	La decisión final rechazó la reclamación por completo.
Ketcham (EU)	Canadá	No prosiguió.
Adams *et al*. (EU)	México	Ya han transcurrido más de tres años desde que los hechos que motivaron la reclamación ocurrieron, por lo que ésta prescribió y no puede presentarse ya de acuerdo a lo establecido en el propio TLCAN.
Lomas Santa Fe (EU)	México	En curso.
GAMI Investments (EU)	México	Rechazado. Tras la demanda al gobierno mexicano hecha por inversionistas estadounidenses, quienes alegaban que no se garantizaba la rentabilidad de los ingenios, un tribunal del TLCAN denegó todos los cargos tras la decisión de la Suprema Corte mexicana de revertir las expropiaciones en cuestión.
Trammel Crow (EU)	Canadá	No prosiguió.

Fireman´s Fund (EU)	México	La empresa aseguradora estadounidense alega que la manera en que México utilizó la emisión de bonos *(debentures)* para capitalizar un banco fue discriminatoria. La evidencia presentada al tribunal no demostró la existencia de un derecho de compensación conforme al Art. 1110 del TLCAN, por lo que no se le dio compensación a Fireman´s Fund.
Crompton (EU)	Canadá	En curso. Crompton Co. cambio su nombre a Chemtura Co.
Francis Kenneth Haas (EU)	México	En curso.
Calmark (EU)	México	En curso.
Robert J. Frank (EU)	México	En curso.
Thunderbird Gaming (Canadá)	México	El tribunal emitió un laudo en el que desechó por completo la reclamación y condenó al inversionista a pagar los gastos del procedimiento luego de que Thunderbird Gaming abrió tres establecimientos de máquinas tragamonedas y la Secretaría de Gobernación los clausuró al tratarse de juegos de azar y apuestas prohibidos por la ley mexicana.
Kenex (Canadá)	EU	En curso.
Glamis Gold (Canadá)	EU	En curso.

Archer Daniels Midland Co. (EU)	México	El tribunal emitió un laudo en que condenó al gobierno de México al pago de 33.5 millones de dólares más intereses ante el reclamo de la adopción del IEPS de 20% aplicable a los refrescos que utilizan fructosa.
Corn Products International Inc. (EU)	México	En curso.
Albert J. Connolly (EU)	Canadá	No prosiguió.
Grand River (Canadá)	EU	En curso.
Contractual Obligaton Productions (EU)	Canadá	No prosiguió.
Canadian Cattlemen for Fair Trade (Canadá)	EU	El tribunal emitió su resolución final rechazando los reclamos en contra de Estados Unidos.
Bayview Irrigation (EU)	México	Diversos agricultores estadounidenses reclamaron la supuesta violación de México al tratado bilateral de aguas con EU, argumentando que había retenido más agua de la que le corresponde; sin embargo el tribunal emitió un laudo favorable para México.
Cargill (EU)	México	En curso.

Peter Nikola Pesic (EU)	Canadá	No prosiguió.
Softwood Lumber (Canadá)	EU	Se consolidaron Canfor, Tembec y Terminal en Softwood Lumber. En curso.
GL Farms LLC and Carl Adams (EE.UU.)	Canadá	En curso.
Merrill & Ring Forestry L.P (EE. UU.)	Canadá	En curso.
V.G. Gallo (EU)	Canadá	En curso.
Domtar Inc. (Canadá)	EU	En curso.
Mobil Investments Inc. (EU)	Canadá	En curso.
Gottlieb Investors Group (EU)	Canadá	En curso.
Georgia Basin Holdings (EU)	Canadá	En curso.
Centurion Health Corporation (EU)	Canadá	En curso.
Dow AgroSciences LLC (EU)	Canadá	En curso.

William Jay Greiner and Malbaie River Outfiters Inc.	Canadá	En curso.
Clayton/Bilicon (EU)	Canadá	En curso.
David Bishop (EU)	Canadá	En curso.

Fuentes: Elaboración propia de la Secretaría de Economía, Foreign Affairs and International Trade Canada y NAFTA Investor-State Trade Arbitrations.

tienen altos grados de complejidad que los tribunales de arbitraje han empezado a resolver.

Dada la naturaleza de las demandas, no deberían sorprender los álgidos debates que se han generado en ciertos sectores importantes de los tres países en torno a algunos aspectos torales del funcionamiento del capítulo o respecto a la intención de los gobiernos de establecer el sistema de resolución de disputas entre los inversionistas y los estados. Hay incluso quienes afirman que diversos puntos relevantes de dicho capítulo tendrían que renegociarse o modificarse.

Luego de 15 años de operación del capítulo, sin embargo, pueden extraerse algunas conclusiones si no definitivas, al menos relativamente sólidas sobre la operación del Capítulo 11, lo que no implica que no haya asuntos que deban examinarse a la luz de estos años de experiencia.[49] Una primera es que ninguno de estos asuntos pone en cuestionamiento la premisa central del Capítulo 11, a saber, que los particulares pueden impugnar y exigir una indemnización cuando consideren que un gobierno faltó a sus obligaciones dentro del capítulo.

Un primer elemento que debe tenerse en cuenta al evaluar el desempeño del Capítulo 11 es lo relativo al monto y las sumas involucradas en las reclamaciones. Algunos críticos han expresado su preocupación ante las elevadas sumas que representan las indemnizaciones solicitadas en los casos iniciados hasta ahora, que en total ascienden a más de 6 000 millones de dólares.[50] Sin embargo, en todos los fallos que favorecieron al inversionista demandante se fijó el importe de la indemnización en un monto muy inferior al de la demanda original. El Tribunal de Arbitraje del caso Metalclad otorgó al demandante una

[49] De hecho, en un dictamen formulado en el año 2001 los tres gobiernos reconocieron esta necesidad de revisar el capítulo. Los ministros aclararon y corroboraron su compromiso de aplicar las disposiciones del Capítulo 11 de la manera más transparente posible, poniendo a disposición pública todos los documentos presentados en relación con los casos, y sujetos tan sólo a los requisitos normales de confidencialidad empresarial. También afirmaron que las estipulaciones del artículo 1105 se limitan a las que prescribe el derecho consuetudinario internacional. El fallo tiene un carácter obligatorio para los futuros arbitrajes.

[50] Esto sin contar el caso Sun Belt, que no prosiguió, en donde se reclamaron más de 10 000 millones de dólares.

indemnización de 16.7 millones de dólares, incluidos los intereses, cantidad que equivale a 13% del importe que requería Metalclad.[51] Pero incluso en este caso el fallo de un tribunal de la Columbia Británica revocó parcialmente la sentencia, con lo que el importe a pagar por los daños disminuyó ligeramente. En el caso de CEMSA el tribunal concedió al demandante 1.7 millones de dólares por concepto de daños e intereses. Esta cantidad constituye 17% de la reclamada por CEMSA. En el tercer caso, el de Pope y Talbot, el tribunal concedió al demandante la cantidad de medio millón de dólares: 0.5% de la cantidad reclamada. En el cuarto caso, el de S.D. Myers, el tribunal otorgó una indemnización de 350 000 dólares en gastos incurridos en el arbitraje y 500 000 en costos de representación y asistencia legal.[52] En el quinto caso, el de Archer Daniels Midland Co., el tribunal emitió un laudo con el que condenó al gobierno mexicano al pago de 33.5 millones más intereses, una cantidad que representó 35% de la demanda original.

Uno de los casos en contra de Canadá se resolvió durante el proceso, pero sin la intervención del panel de arbitraje. Se trata del caso de Ethyl Corporation, en el que Canadá aceptó pagar a la empresa alrededor de 13 millones de dólares como indemnización y derogar la prohibición del comercio del MMT entre las provincias, además de ofrecer una disculpa pública.[53] El importe así pactado representó 6.4% de la suma que Ethyl demandaba originalmente. Por otra parte, dos de los casos se resolvieron por retiro de la demanda del inversionista, uno de los cuales se dio como consecuencia del fallo de Pope and Talbot.

En suma, es cierto que el total de los montos demandados en estos casos asciende a miles de millones de dólares, pero en realidad las sumas otorgadas han sido mínimas, equivalentes a menos de 1% de la cantidad total de IED que ha recibido México en el periodo.

Un segundo tema de preocupación, cuyo análisis puede ayudarnos a evaluar su desempeño, es la aseveración de que el Capítulo 11 coarta la

[51] Véase el caso Metalclad en Vega *et al.*, 2005, pp. 100-103.

[52] Foreign Affairs and International Trade Canada.

[53] Vega, 2005, pp. 109-110.

capacidad del gobierno para adoptar políticas de protección al medio ambiente, lo cual es contrario a las disposiciones ambientales del TLCAN.

Los grupos ambientalistas de los tres países miembros arguyen que 13 de los 52 casos iniciados bajo el Capítulo 11 –entre los cuales se encuentran MMT, Metalclad, Myers, Waste and Management, Azinian, y Sun Belt– demuestran claramente la forma en que los inversionistas extranjeros pueden hacer a un lado las "regulaciones ambientales" mediante el mecanismo de resolución de disputas del capítulo. Asimismo han expresado su preocupación por el hecho de que las corporaciones multinacionales vean al Capítulo 11 como un vehículo para "acabar con una legislación que no pudieron detener por medio de las vías tradicionales".[54] Sin embargo un análisis cuidadoso de estos casos demuestra que tal preocupación es infundada.

La mayoría de los casos sometidos ante los tribunales del Capítulo 11 alegando regulaciones ambientales sólo conciernen esos temas de manera indirecta, pues más bien se trata de asuntos relacionados con la discriminación, la expropiación indirecta, etc., para cuya solución fueron elaborados los acuerdos sobre comercio e inversión.

El caso que se refirió claramente a la regulación ambiental fue el de Methanex *vs*. Estados Unidos. Methanex, empresa canadiense, demandó el amparo del Capítulo 11 a raíz de que California prohibió el MTBE, un aditivo a la gasolina derivado del metanol, lo cual, según la empresa, afectaba su capacidad para producir methanol en California y devaluaba las inversiones que ahí tenía. En el arbitraje el gobierno de Estados Unidos demostró, mediante datos incontrovertibles que el MTBE estaba contaminando el suelo y la superficie del agua en todo el estado. En este caso el tribunal no sólo no objetó la naturaleza ambiental genuina de la regulación, sino que desechó la petición y ordenó al inversionista pagar al gobierno de Estados Unidos los costos legales más el costo total del arbitraje.

[54] Véase Hart y Dymond, 2002, p. 19. De hecho en noviembre de 1998 el Sierra Club, el Consejo de Canadienses, Greenpeace Canadá y el Congreso del Trabajo Canadiense pidieron a los gobiernos del TLCAN que suspendieran el caso S.D. Myers hasta que "se elabore un proceso adecuado" que permita manejar los casos del Capítulo 11 relacionados con el medio ambiente.

Otros casos de la misma naturaleza sólo la tocaban indirectamente (S.D. Myers *vs*. Canadá, Metalclad *vs*. México, y Azinian *vs*. México). En éstos las cuestiones sometidas ante los tribunales se referían a la aplicación discriminatoria de las medidas gubernamentales, y no a la capacidad o pertinencia de una acción del gobierno en el ámbito de la normatividad ambiental.[55] Para regular la protección del medio ambiente los gobiernos cuentan con gran variedad de instrumentos políticos; el Capítulo 11 no las contraviene ni entorpece, sólo exige que no se apliquen de manera discriminatoria contra los inversionistas extranjeros.

Varios grupos han criticado el procedimiento de resolución de disputas de inversión del TLCAN por el modo secreto y poco transparente con el que, en su opinión, se han manejado hasta ahora los casos.[56] Esta crítica significa que los tribunales de arbitraje pueden decidir a puerta cerrada, sin la participación, el escrutinio o la censura de la opinión pública. Sin embargo, en ninguna parte del diseño institucional del sistema de arbitraje en inversión está previsto que así sea. A dos paneles les ha tocado ya examinar el tema de la confidencialidad. El panel del caso Metalclad determinó que no había nada en el TLCAN ni en las reglas del CIADI que impidiera a las partes en disputa litigar de manera pública el caso o proveer información, de acuerdo con la legislación correspondiente. Como aclaró el tribunal, la única restricción

[55] Por ejemplo, en el caso de S.D. Myers que Canadá perdió, el tribunal concluyó que la reglamentación a que se refería la demanda tenía como objeto principal proteger a la industria canadiense de desechos PCB de la competencia estadounidense y que no existía una razón ambiental legítima para introducir la demanda (Vega, *et al.*, 2005, pp. 110-112).

[56] En un artículo que se publicó en el *New York Times* a principios de 2001 se calificó al sistema de arbitraje en materia de inversión de la siguiente manera: "Sus reuniones son secretas. Sus miembros casi siempre son desconocidos. Los fallos que emiten no siempre son dados a conocer por completo. Empero, la forma en que un pequeño grupo de tribunales internacionales maneja las disputas entre los inversionistas y los gobiernos extranjeros ha hecho que se revoquen las leyes nacionales, que se cuestionen los sistemas judiciales y que se impugnen las normas ambientales. Y todo ello se hace alegando que se protegen los derechos de los inversionistas extranjeros, según los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Véase DePalma, 2001.

atañía a la publicación de las minutas de los procesos del tribunal. Este requisito, mínimo y razonable, pretende brindar un clima apropiado para la conducción del arbitraje.

Las críticas a la falta de transparencia produjeron una reacción de los miembros del TLCAN, que decidieron emitir su opinión en julio de 2001 ("Clarificaciones de la Comisión de Libre Comercio en relación con el Capítulo 11 del TLCAN") en la que se estableció que en el TLCAN no hay disposición alguna que impida a los signatarios mostrar al público los documentos de las disputas presentadas ante el Capítulo 11. No obstante, también autoriza que toda información empresarial privilegiada o confidencial se retire de los documentos que se publiquen. Otra crítica contra el Capítulo 11 es que las empresas y los tribunales arbitrales han interpretado de manera muy amplia sus disposiciones para otorgar a los inversionistas una norma de trato que los gobiernos nunca pretendieron brindarles.

Podría argumentarse que el mecanismo de resolución de disputas tiende a proteger a los particulares de arbitrariedades y discriminación. Sin embargo, como lo reconoce Rugman al mostrar algunos casos del Capítulo 11, "las empresas o individuos originarios de un país miembro del TLCAN que invierten en otro país miembro del TLCAN pueden presentar una demanda contra el gobierno del país anfitrión si consideran que se han violado sus derechos, de acuerdo con las disposiciones específicas del Capítulo 11 del TLCAN".[57] A diferencia del Capítulo 20, el 11 no ofrece una relación clara de causales por las que pueda iniciarse una acción.

La consecuencia de que no exista la relación expresa de causales puede observarse en que más de la mitad de las demandas de los inversionistas, según los términos del Capítulo 11, han apelado al artículo 1110 sobre la expropiación, porque un miembro del TLCAN cometió actos "equiparables a una expropiación". Ahora bien, el hecho de que según algunos autores el Capítulo 11 no ofrezca una definición explícita de cuáles son los actos "equiparables a una expropiación" plantea un verdadero dilema, porque se deja un margen de acción muy amplio a los inversionistas del TLCAN que quieren impugnar las normas o políticas del gobierno an-

[57] Rugman *et al.*, 1999, p. 150.

fitrión a los cuales consideran violatorias de sus derechos.[58] Además, en varios de los casos los propios gobiernos se quejaron de que las empresas estaban interpretando en forma muy abierta las disposiciones para que se les otorgara una norma mínima de trato que ellos nunca pretendieron brindar. Por ejemplo, en el caso Methanex Estados Unidos alegó que no era correcto que la empresa canadiense lo hubiera acusado de violar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio sobre barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias como justificación para llevar el caso ante el panel del Capítulo 11.

Los gobiernos decidieron encarar esta cuestión en su opinión de julio del 2001, a la que nos referimos antes. En concreto, la opinión examinó una de las disposiciones básicas del Capítulo 11, la fracción 1 del artículo 1105, que prescribe el nivel de trato "justo y equitativo" y "las protecciones y seguridad plenas" que deben dispensarse a los inversionistas e inversiones del TLCAN.

Según las clarificaciones emitidas por los tres ministros de Comercio, la fracción 1 del artículo 1105 "no exige un nivel de trato adicional o superior al nivel mínimo de trato a extranjeros que estipula el derecho 'consuetudinario' internacional". A ello también se refiere la declaración que establece: "El hecho de que se determine que hubo una infracción de otra cláusula del TLCAN o de otro acuerdo internacional no implica que se haya infringido la fracción 1 del artículo 1105." El propósito de los tres ministros de Comercio fue que mediante la adición del término "consuetudinario", no incluido en la fracción 1 del artículo 1105, y la declaración antes citada, el nivel de trato se refiera tan sólo a normas claramente especificadas y se excluyan las obligaciones incluidas en otros acuerdos.

Canadá pretendía también una clarificación en la que se delimitara con más precisión lo que un tribunal de arbitraje puede considerar "expropiación". Por ejemplo, tanto Canadá como varios grupos ambientalistas querían que se añadiera al texto lo necesario para que el gobierno tuviera libertad de instituir nuevas reglas sobre calidad ambiental sin temor a recibir represalias de un inversionista extranjero. No obstante, las clarificaciones de los tres ministros de Comercio solamente señalan

[58] Véanse Graham y Wilkie, 1998; Hufbauer *et al*., 2000.

que los gobiernos han "instruido a un grupo de expertos para que continúe examinando la implementación y funcionamiento del Capítulo 11, y para que formule recomendaciones cuando lo juzgue apropiado".

¿Cómo podemos entender la aparente falta de respuesta de los gobiernos de México y Estados Unidos a esta preocupación de Canadá? En mi opinión existen dos razones básicas que explican la actitud de dichos gobiernos. En primer lugar, es posible que ambos consideraran que la preocupación canadiense respecto a la presunta falta de definición en el Capítulo 11 de lo que constituye un acto "equiparable a una expropiación" es un tanto exagerada y se deriva del fallo del tribunal en el caso Ethyl, en el cual el gobierno canadiense se vio en una posición muy incómoda que no pudo defender.[59] En segundo lugar, también es probable que ambos gobiernos consideraran que los tribunales arbitrales han empezado a estudiar apropiadamente la aparente falta de definición en el Capítulo 11 de lo que constituye un acto "equiparable a una expropiación".[60]

[59] En el caso Ethyl el gobierno de Canadá se vio involucrado al aprobar una legislación que prohibía el comercio interprovincial e internacional del MMT con el argumento de que representaba un peligro para la salud. No es claro el motivo que llevó al gobierno federal canadiense a proseguir con la aprobación de la iniciativa, cuando sus funcionarios le advirtieron que la ley contravenía el Acuerdo Interno sobre Comercio (AIC) de 1994 (negociado para facilitar el comercio interprovincial de productos, que durante años fue causa de polémicas dentro de Canadá), así como las disposiciones del TLCAN sobre trato nacional. La determinación de las normas sobre combustibles es una responsabilidad provincial, a menos que pueda interpretarse que el asunto compete al ámbito federal por tratarse de la protección de la salud o el medio ambiente. Ottawa no pudo demostrar patentemente que el MMT constituyera una amenaza para lo uno o lo otro. Pero si el caso contra Ethyl Co. fue endeble desde el principio, la postura de Ottawa se debilitó aún más por el fallo negativo del panel que se integró en Canadá, de acuerdo con los términos del AIC. El gobierno federal negoció, entonces, un acuerdo con Ethyl por el cual la empresa suspendería su demanda amparada en el Capítulo 11 a cambio de que se le pagara una indemnización (13 millones de dólares). Según los críticos, con este proceso se socavaron las facultades de Canadá para proteger la salud pública y el medio ambiente.

[60] En el caso Azinian, que surgió a partir de la demanda de una empresa estadounidense basada en que un fallo regulatorio de México había sido un acto equiparable a una expropiación, el panel rechazó el caso porque era frívolo y perjudicaba al gobierno mexicano, al cual habría debido otorgar el pago de una indemnización de no haber sido por lo novedoso del proceso. Más importante aún fue que el panel sen-

¿Qué podemos concluir de la experiencia obtenida hasta ahora con los mecanismos de resolución de disputas comerciales y de inversión del TLCAN? En mi opinión los resultados de los casos revisados muestran que los socios del tratado han acordado nuevas reglas y procedimientos que han contribuido a mejorar el manejo de sus relaciones económicas. Lo que muestra el historial de casos entre los tres países es un compromiso con el tratado y la regla de derecho. Los tres gobiernos, salvo algunas excepciones, han aceptado en general las resoluciones de los paneles y han hecho las modificaciones necesarias a sus leyes o políticas, aunque no siempre con entusiasmo y disposición. En algunas ocasiones se han requerido presiones adicionales; en otras, la resolución de un aspecto de la cuestión ha hecho surgir algún otro problema relacionado. Sin embargo los tres gobiernos han estado dispuestos a recurrir plenamente al sistema y a atenerse a sus resultados. Los paneles, como órganos dictaminadores, han desempeñado su función en forma muy profesional y sus fallos se fundaron en la equidad, la eficiencia, la transparencia, la consistencia y la imparcialidad, y en decisiones razonadas con base en la regla de derecho.

Así por ejemplo las demandas al amparo del Capítulo 19 del TLCAN los paneles en algunos casos confirmaron las determinaciones que habían tomado las autoridades administrativas nacionales, y en otros las devolvieron para que la autoridad precisara su determinación o justificara mejor sus fundamentos, y en caso de hallarla injustificada, que la autoridad tomara determinaciones que rectificaran la acción violatoria. Los especialistas que revisaron los razonamientos por lo general han convenido en que los paneles de expertos, conocedores de los marcos económicos y legales, cumplieron su función de manera capaz y profesional, y a menudo actuaron con más capacidad que como lo habrían hecho los tribunales nacionales.[61] Hasta

---

tó un precedente muy importante para futuros casos al referirse a las incautaciones reglamentarias (*regulatory takings*) y a las medidas equivalentes a una expropiación, con lo que establecía que cuando un gobierno en el ejercicio de su legítima autoridad normativa causara daños a un particular, ello no tendría que dar lugar a un litigio en los términos del Capítulo 11. Es probable que algunos de los casos restantes contribuyan a esclarecer mayormente este aspecto fundamental

[61] Eric Pan, 1999; Gantz, 1998.

ahora en ningún caso ha ocurrido que las opiniones se dividan por nacionalidades; más de 80% se decidió en forma unánime, y en el resto las mayorías estuvieron integradas por panelistas de distintas nacionalidades.

Cualquiera que sea el parámetro que se utilice, el proceso ha mostrado hasta ahora profesionalismo y ningún tipo de sesgo, y a pesar de que varios de los casos alcanzaron mucha notoriedad, los paneles resolvieron las disputas con base en los principios y no en consideraciones políticas. El Capítulo 19 ha resultado una sorpresa agradable al reducir los ánimos transfronterizos en las disputas sobre soluciones comerciales. Obligó a los funcionarios de los tres países a actuar dentro del marco legal, y restó fuerza a las presiones que ejercieron las industrias proteccionistas sobre los funcionarios administrativos para que favorecieran sus intereses. Por otra parte, se ha recurrido con menos frecuencia al Capítulo 20 del TLCAN, que constituye una disposición más general para la resolución de disputas, aunque con el mismo éxito. Varios asuntos muy complejos se resolvieron por medio de consultas o paneles, y los fallos se consideraron de calidad excepcional.

En cuanto a las disputas relativas a la inversión, aún es pronto para extraer conclusiones definitivas, pero los casos que hasta ahora se han resuelto permiten mantener cierto optimismo. Los gobiernos también se han mostrado dispuestos a considerar las críticas al Capítulo 11, y pese a cierta inquietud respecto a la falta de claridad de algunas de sus disposiciones, los gobiernos parecen tener muy en claro cuál debe ser el principal propósito del mismo.

Dado que las relaciones comerciales que mantienen los tres socios se encuentran entre las más intensas del mundo, era de esperarse –como resultó– que surgirían numerosas disputas en cuanto el TLCAN entrara en vigor. No obstante, la aplicación de reglas claras dentro de un marco de procedimientos vinculatorios ha garantizado que las tres partes gocen de los mismos derechos. Las reglas acordadas, y no el poder político, han determinado los resultados.

Sin embargo la voluntad de los gobiernos para ceder el control a las reglas y procedimientos internacionales tiene un límite, como lo ilustra la duración y continuación de la saga sobre los servicios de au-

totransporte mexicanos y sobre el azúcar, que han envenenado las relaciones entre México y Estados Unidos durante los últimos años. La reserva de México en cuanto a adoptar medidas de represalia hasta muy recientemente en los servicios de autotransporte al parecer se debió a que consideraba que, si bien el país tenía la ley de su lado, los costos económicos y políticos de adoptar dichas medidas serían superiores a los beneficios. También es probable que México supusiera que contaba con el apoyo del gobierno de Bush, tarde o temprano adoptaría la recomendación emitida por el panel, como lo había anunciado en repetidas ocasiones, y luego del inicio del Programa Piloto todo parece indicar que finalmente, en efecto, así sería.

Los casos excepcionales –servicios de autotransporte y azúcar–, al parecer tienen su equivalente en varios muy notorios de la OMC, como la prohibición que impuso la Unión Europea al comercio de carne de reses tratadas con hormonas, y el caso del plátano que tardaron mucho en resolverse y no acabaron por hacerlo del todo, a pesar de los beneficios que ofrecen los procesos de paneles. Tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos las autoridades decidieron que preferían enfrentar la furia de sus socios comerciales que la de sus electorados, por lo que no adoptaron las acciones necesarias para llevar a la práctica el fallo de los paneles de la OMC.

Desempeño del ACAAN

Como vimos en el capítulo II, el ACAAN establece un marco normativo para facilitar la cooperación efectiva en torno a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. También establece una Comisión para la Cooperación Ambiental que sirve de mediador en las disputas ambientales entre las partes.

Para asegurar que se cumplieran los objetivos de cooperación y protección ambiental, el acuerdo estableció mecanismos sin precedente. Este novedoso sistema incluye los informes elaborados por el Secretariado de la Comisión bajo el artículo 13, que no plantean alegatos sobre posibles incumplimientos de la legislación ambiental; las controversias o peticiones presentadas bajo los artículos 14 y 15 por personas

u organizaciones sin vinculación gubernamental en que sí se alega la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y finalmente las demandas que presenta una parte en las que se alega la presencia de un patrón persistente de omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental por otra de las partes, basado en los artículos 22 a 36 del acuerdo. Este último mecanismo establece un largo proceso de revisión de la controversia antes de que un panel arbitral decida en contra de un país, y se le apliquen a éste sanciones comerciales.

Como era de esperar, hasta la fecha no se ha usado el mecanismo de resolución de disputas establecido en los artículos 22 a 36 del acuerdo, pero se han emitido tres reportes a partir del artículo 13 del ACAAN y numerosas peticiones se han presentado bajo los artículos 14 y 15, por lo que nuestro análisis del desempeño de este mecanismo debe centrarse en ellos.[62]

Reportes a partir del artículo 13 del ACAAN

El Secretariado de la CCA puede elaborar informes sobre algún problema ambiental de cualquiera de los tres países aunque no esté relacionado necesariamente con problemas de aplicación de la ley, si se dan las condiciones especificadas en el artículo 13 del ACAAN. Dichas condiciones son: primero, que el asunto en cuestión pueda formar parte del programa anual de la Comisión; segundo, que sea del interés del Secretariado y que sea notificado al Consejo y éste no lo desautorice mediante el voto de dos terceras partes de sus integrantes; estos informes pueden tener su origen también en peticiones de grupos o personas no relacionados con los gobiernos. Hasta la fecha el Secretariado ha elaborado tres informes de este tipo, los cuales han tenido orígenes diferentes: el primero, la

[62] El que no haya controversias se debe en mi opinión a que el proceso requiere que el gobierno de una parte acuse al gobierno de otra de incurrir en una omisión *persistente* de la aplicación de la legislación ambiental. Este criterio es complejo y ha sido difícil cumplimentarlo. Sólo en raras ocasiones los gobiernos hacen cumplir persistentemente sus legislaciones y más bien confían o descansan en el desempeño voluntario de la población. No debe sorprender que hasta la fecha no haya habido iniciativas que aleguen una omisión persistente de la legislación ambiental.

Presa de Silva, surgió de una petición que presentaron grupos ambientalistas bajo el artículo 13; el segundo surgió del Secretariado y se refiere a las rutas de contaminantes en América del Norte; el tercero, el del Alto Río San Pedro, surgió de una petición que se presentó bajo el artículo 14, que fue cerrada por el Secretariado y presentada bajo el artículo 13. La elaboración de este tipo de informes está incluida en la primera parte del ACAAN, y es uno de los tantos mecanismos de cooperación ambiental de este Acuerdo y de la CCA.

Presa de Silva

El primer informe que se elaboró bajo el artículo 13 del ACAAN tuvo su origen en la solicitud que presentó una coalición de grupos ambientales de México en 1995 el Centro de Rescate Ecológico y el Grupo Aztlán, asesorados por la National Audubon Society, sobre la muerte de miles de aves acuáticas migratorias en la Presa de Silva en Guanajuato, México, durante el invierno de 1994-1995. Los peticionarios responsabilizaron a las tenedurías y a una fábrica de cromo de la ciudad de León por estas muertes, ocasionadas, según ellos, por el cromo, y consideraron que el análisis de la Comisión Nacional del Agua que declaraba responsables de la muerte de las aves a las descargas de un insecticida agrícola, el endosulfano, en los ríos que desembocan en esta presa, no contaban con sustento científico, y pidieron a la Comisión de Cooperación Ambiental que elaborara un informe acerca de la causa de la muerte de las aves y de la iniciativa voluntaria del gobierno de México para limpiar el área.

Las acciones que los grupos pidieron llevar a cabo a la CCA fueron: determinar la causa de la muerte de las aves, las consecuencias del incidente y la pérdida de los recursos naturales de la región; favorecer la cooperación técnica en el trabajo de limpieza; identificar el apoyo técnico y financiero disponible para investigar el incidente y realizar el trabajo de limpieza; hacer recomendaciones acerca del uso de instituciones nacionales, internacionales y multilaterales en lo que respecta a apoyo técnico y financiero; hacer recomendaciones a las partes del ACAAN acerca de mecanismos que eviten incidentes similares, y promover este trabajo de limpieza del área como un modelo para la parti-

cipación pública y para proyectos de prevención de la contaminación en otras áreas de América del Norte.[63]

El 17 de junio de 1995 el entonces director ejecutivo de la CCA, Víctor Lichtinger, durante una visita al sitio anunció que la CCA iniciaría una investigación acerca de la muerte de las aves, y declaró que el objetivo no era "criticar o adivinar al gobierno mexicano, sino ayudarlo a prevenir que esto suceda otra vez".[64] El 17 de julio de ese año se estableció el Panel Científico Internacional de la Presa de Silva, el cual sometió su informe al Secretariado en septiembre de 1995, y éste lo incluyó en el suyo de octubre del mismo año. La resolución del Consejo (96-03) respecto de este caso prevé un marco para la cooperación en este tipo de problemas, e incluye, entre otros pasos:

1) Establecer, en el Marco de la Comisión Trilateral para la conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y Ecosistemas un grupo de expertos en aves migratorias y hábitats acuáticos, el cual consideró la cooperación con México para investigar, buscar soluciones y compartir información sobre los síntomas epidémicos de las especies silvestres; el desarrollo de un sistema de monitoreo de investigación y solución basado en programas ya existentes que considere los problemas epidémicos de la vida silvestre de la región, y reforzar la cooperación científica internacional en situaciones de urgencia.

2) El apoyo de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos al de México para buscar fondos de organizaciones internacionales para los siguientes propósitos: completar la iniciativa de la cuenca del río Turbio, iniciada en febrero de 1995; desarrollar una red nacional de laboratorios para la protección de la vida silvestre, sobre todo acuática; continuar con la creación de infraestructura para el tratamiento de aguas municipales e industriales; mejorar los procesos de producción industriales, llevar a cabo programas para el manejo y la administración ecológica de los recursos naturales regionales, y promover el desarrollo de una nueva tecnología para solucionar problemas ambientales. El Secretariado trabajó con las tenerías del área para la adopción de

[63] Inside NAFTA, febrero de 1995.
[64] Inside NAFTA, junio de 1995.

tecnologías limpias, y pidió al estado de Guanajuato que designara área protegida a la presa y a sus alrededores.

Rutas de Contaminantes por Aire en América del Norte

El segundo informe preparado conforme al artículo 13 se refirió a las rutas que siguen los contaminantes por aire en América del Norte. El Secretariado de la CCA inició a fines de 1996 una investigación acerca de las rutas de contaminantes por aire que cruzan las fronteras de los tres países. Este programa está diseñado para promover la cooperación y coordinación de éstos en contaminantes del aire, identificando las amenazas, obstáculos y soluciones y proponiendo respuestas regionales.

Mediante este informe, se reunieron y coordinaron tres acciones: *1)* una revisión científica de las fuentes, rutas y efectos de la contaminación en América del Norte por 40 científicos de los tres países que integran el panel asesor de expertos de América del Norte sobre rutas continentales de contaminantes; *2)* la formación de un grupo consultor de América del Norte sobre rutas continentales de contaminantes compuesto por alrededor de 50 representantes de los sectores público y privado, que proporcionan asesoría al Secretariado y a la CCA acerca del alcance y dirección de sus esfuerzos; *3)* la creación del consejo de políticas, compuesto de más o menos 20 expertos en el desarrollo y práctica de políticas de contaminación de aire, quienes ayudaron al Secretariado a identificar los elementos principales de una estrategia de la región en materia de calidad del aire.

Iniciativa del Alto Río San Pedro

Este caso sucita un interés especial debido a que, aunque fue retirado voluntariamente por los peticionarios y fue cerrado bajo los artículos 14 y 15, el Secretariado consideró que tocaba un problema ambiental importante, de ahí que decidiera iniciar un informe bajo el artículo 13 del acuerdo, finalizado en noviembre de 1998.[65]

[65] El 14 de noviembre de 1996 el "Southwest Center for Biological Diversity" y

El Secretariado formó un grupo asesor con representantes de México y Estados Unidos debido a que la cuenca del alto río San Pedro se encuentra en las zonas fronterizas de los dos países. En este grupo participaron miembros de los congresos de los dos países y de las instituciones responsables del ambiente, así como expertos en problemas de agua. El grupo presentó informe a la Comisión de Cooperación Ambiental en el cual reconoció la importancia de la cuenca del alto Río San Pedro e hizo una serie de recomendaciones encaminadas a preservar esta zona en los dos lados de la frontera, entre ellas: la adopción de una serie de tecnologías que hicieran más eficiente el uso de agua; cambios en las actividades económicas de la región para conservar el

---

el doctor Robin Silver presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición que demandaba a Estados Unidos por falta de cumplimiento de la legislación ambiental. En dicha petición se alegaba que la creciente expansión del Fuerte Huachuca en Arizona y el consiguiente crecimiento de la población aumentarían la demanda de agua de la zona y con ello se veían amenazados los recursos de la cuenca superior del río San Pedro. Consideraban que el ejército de Estados Unidos al presentar los análisis de efecto ambiental que implicaba la expansión del Fuerte Huachuca había omitido los efectos acumulativos actuales y futuros y había prometido un Plan Maestro por separado, que no fue elaborado, con que se omitió la aplicación efectiva de la "National Environmental Policy Act" (Ley Nacional de Políticas Ambientales) 42 U.S.C. ss. 4321-4370d. Los peticionarios habían presentado ante el Tribunal Federal de Arizona una denuncia el 7 de julio de 1994, la cual se había declarado prescrita de conformidad con la Ley de 1990 sobre el cierre y realineamiento de la base del ejército (Defense Base Closure and Realignment Act de 1990, BRAC 1990).

En su respuesta, las autoridades ambientales de Estados Unidos argumentaron que la petición debía ser rechazada por el Secretariado puesto que las denuncias se declararon inoperantes por haber sido presentadas fuera de tiempo. Los denunciantes no habían utilizado oportunamente los recursos internos de Estados Unidos, y además la elaboración de un expediente de hechos podía afectar la apelación judicial pendiente por parte del Southwest Center for Biological Diversity y otros para revivir el litigio original. A final de cuentas, los peticionarios retiraron su solicitud de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN. Este caso provocó un gran debate dentro de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, y en su respuesta ésta alegó que la CCA no debía evitar convertirse en el último recurso de los ciudadanos de cualquier país que perdieran un caso ante los juzgados nacionales. Aunque el juicio original iniciado por los peticionarios fue declarado proscrito, el mismo juez que así lo declaró reconoció en su decisión que había observado irregularidades en la manifestación de efecto ambiental presentada por el ejército.

recurso; mayor información y educación ambiental sobre el problema, y reconocimiento de que el agua es un recurso escaso en la región.

El análisis de los casos de la Presa de Silva y de la cuenca del Río San Pedro nos lleva a hacer una evaluación positiva del funcionamiento de los informes que elabora el Secretariado bajo el artículo 13, y del desempeño de la CCA. El mecanismo ha sido exitoso y eficiente, promueve la cooperación en materia ambiental entre las partes, la participación del público, la asesoría y ayuda a las autoridades responsables del ambiente –como señaló Víctor Lichtinger–, y está enfocado únicamente a la protección del ambiente. En los dos casos el efecto que tuvo sobre las autoridades ambientales de México y Estados Unidos fue positivo para la protección ambiental.

En Estados Unidos, según el informe del grupo asesor, hay más sensibilidad de las autoridades locales y del ejército hacia el problema; en el caso de México, el gobierno declaró a la región de la Presa de Silva zona protegida y se promovió el tratamiento de las aguas residuales en la ciudad de León. El saldo en general positivo de estos casos tiene su causa en el espíritu y los objetivos explícitos de este mecanismo, que promueven la protección ambiental a partir de la cooperación técnica, financiera e institucional entre las partes, y en donde el Secretariado aparece como un promotor de esta cooperación.

Controversias o peticiones presentadas ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental bajo los artículos 14 y 15

Las peticiones que se someten al Secretariado de la CCA bajo el artículo 14 tocan el verdadero tema del debate y la negociación del acuerdo: el interés de los grupos no gubernamentales en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Aunque el propósito final de estos grupos haya sido la protección del ambiente, la expresión de esta protección ambiental se definió desde un principio como la forma de aplicar la legislación por las autoridades responsables del ambiente. En otras palabras, aunque un país parezca proteger el ambiente mediante la aprobación de medidas ambientales estrictas, el interés está centrado en la conducta de las autoridades responsables de aplicar la legislación.

El acuerdo obliga al Secretariado a ser muy preciso y a juzgar las peticiones con base en una definición muy estricta, y para algunos ambientalistas incompleta, de la legislación. El artículo 45, que define lo que para el acuerdo es legislación ambiental, excluye de esta definición las disposiciones relativas a la seguridad e higiene laborales, y las relativas a la explotación de recursos naturales con fines comerciales y a la utilización de los recursos naturales por poblaciones indígenas. Además, el artículo 3 obliga al Secretariado a no convertir a la Comisión en un foro para discutir las características de la legislación y apegarse a lo que dispone el artículo 5 en lo que se refiere a la aplicación de la legislación definida por las acciones o recursos de tipo administrativo o judicial.

El ACAAN coloca al Secretariado en una posición difícil respecto a la evaluación de estas peticiones ya que a pesar de que el acuerdo le da poder para pedir una respuesta de las autoridades ambientales de una parte, en caso de que la petición sea procedente, y para analizar y evaluar esta respuesta y así esclarecer la controversia que exista entre los peticionarios y las autoridades sobre la aplicación de la legislación ambiental, no puede hacer interpretaciones ni recomendaciones de ningún tipo, no se le concede poder para exigir que la parte demandada cumpla con la aplicación de su legislación ambiental, aunque sí le concede jurisdicción para elaborar expedientes de hechos conformados por los alegatos expuestos en las peticiones y las respuestas proporcionadas por las autoridades ambientales.[66] Además, los recursos del Secretariado dependen del Consejo Ministerial, el cual está compuesto como ya dijimos por los responsables, a nivel ministerial, de la política ambiental de las partes, es decir de los mismos ante quienes se presentan las peticiones por omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Secretariado se convierte así en juez y parte en el análisis de tales peticiones.

La gran mayoría de las 82 peticiones tiene como interés principal la protección del ambiente por medio de la aplicación de la legislación ambiental, y no el hostigamiento a una industria o actividad económica, es decir, se ha respetado el espíritu del acuerdo sobre protección ambiental.

[66] "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", p. 23.

El Secretariado ha actuado en forma muy consistente al analizar las peticiones con un estricto apego a lo que dispone el acuerdo, lo que ha resultado en decisiones e interpretaciones muy precisas del ACAAN que dejan fuera las acciones legislativas de un gobierno al aprobar o enmendar cualquier ley o reglamento relacionado con el ambiente, aunque por supuesto considera la aplicación de la ley por los funcionarios administrativos responsables.

Cuadro 23
Total de casos o peticiones; 1993-2008

País	*Activos*	*Cerrados*	*Expediente de hechos*	*Total*
Canadá	2	21	7	30
México	8	26	7	41
Estados Unidos	1	9	1	11
	12	56	15	82

Fuente: Comission for Environmental Cooperation.

En el caso de Estados Unidos, el análisis de las 11 peticiones en su contra, revela: *a)* que los grupos ambientales de ese país consideran que el Acuerdo de Cooperación Ambiental debe ir más allá de lo aprobado e influir en que las partes no sólo cumplan sino que mejoren su legislación ambiental; *b)* que en ese país el público, los grupos ambientalistas y los particulares tienen más recursos judiciales y administrativos para demandar a las autoridades responsables de la política ambiental por omisiones o faltas en la aplicación de la legislación ambiental; *c)* que el tipo de problemas ambientales planteados en las peticiones tienen gran importancia: la aprobación de disposiciones legales que reducen el presupuesto para aplicar la legislación ambiental o impiden su aplicación, la sobreexplotación de un acuífero en una zona desértica, la contaminación del aire por incineradores, que lleva a la contaminación del agua de

los Grandes Lagos y a la muerte de aves migratorias debida a actividades forestales en todo el territorio de Estados Unidos.

Las 41 peticiones que se refieren a México presentan otro panorama. Lo planteado en estas peticiones es indicador de los problemas ambientales del país: contaminación del agua e insuficiente tratamiento de las aguas residuales; problemas ambientales serios de la cuenca del lago de Chapala; actividades económicas, como la acuacultura, que no siempre cumplen con las disposiciones legales; problemas relativos a la ubicación y funcionamiento de los depósitos de residuos tóxicos y peligrosos; y una cultura ambiental débil que no considera importante el castigo penal por violaciones a la legislación ambiental.

Fue respecto de un caso contra México que se elaboró el primer expediente de hechos: el caso del muelle de cruceros de Cozumel, que dio lugar a un intenso debate acerca de la aplicación de la legislación ambiental en este país, a la politización del problema y a una relación tensa entre la CCA y la entonces Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y sentó un precedente para la evaluación del trabajo de la CCA, del Secretariado, y de la colaboración entre ésta y las autoridades ambientales de Canadá, México y Estados Unidos.[67]

Sin embargo la petición dejó un saldo positivo; aunque la construcción del muelle no se detuvo, no se construyó el proyecto integral que se había planeado, se reformó la ley en lo que se refiere a manifestaciones de impacto ambiental, y se consideró el arrecife coralino de Cozumel como área natural protegida.

[67] En este caso, tres grupos ambientalistas mexicanos alegaron omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al otorgarse la autorización para la construcción del muelle para cruceros turísticos en la isla de Cozumel. La preocupación central era que no se había considerado el impacto que tendrían las múltiples construcciones sobre la preservación de los recursos naturales, en particular el Arrecife Paraíso, una de las formaciones coralíferas más importantes del mundo. El caso Cozumel dio lugar a polémicas respecto a la construcción de este muelle, de las prioridades que dentro de la actividad turística misma se debían tener en Cozumel, y de la conducta de la autoridad ambiental de México, conducta que fue una de las razones de la negociación y la aprobación del acuerdo, ya que este caso parece haber confirmado las acusaciones relativas a los problemas derivados de la aplicación de la legislación ambiental en México.

Las 30 peticiones que se refieren a Canadá dan un panorama mixto de lo que persiguen los peticionarios. Canadá ha sido la única parte demandada donde se alegan, en dos de las peticiones, distorsiones en el comercio internacional debidas a omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, y la mayoría de los problemas que se plantean se relacionan con actividades económicas de importancia para este país, como la minería, la cría de ganado porcino en Québec, la exportación de energía eléctrica a Estados Unidos, la pesca en el Atlántico y del salmón en el Pacífico, problemas ambientales fundamentales para Canadá.

Los resultados que hasta ahora se han obtenido en las controversias presentadas bajo el artículo 14 tienen su origen en los problemas de discusión, negociación y aprobación del Acuerdo de Cooperación Ambiental. La preocupación, sin duda legítima, de los grupos ambientalistas en la aplicación de la legislación y protección del ambiente, y el propósito de los gobiernos de no ceder en lo relativo a su independencia en política ambiental dieron como resultado un novedoso mecanismo de tipo contencioso que no fue suficientemente evaluado y analizado durante la negociación y no cumplió con las expectativas de los grupos ambientalistas ni con lo que los gobiernos de las partes deseaban aprobar.

El resultado de las controversias fue una politización de los problemas planteados en las peticiones, lo que puso en aprietos a los gobiernos de las partes demandadas y llevó a una mayor protección ambiental. Las discusiones y el debate acerca de la conducta de los gobiernos no parecen ser los mecanismos adecuado para que se aplique eficazmente la legislación y de esta manera proteja el ambiente.

Las controversias ambientales presentadas bajo el artículo 14 han provocado fuertes reacciones en las autoridades ambientales de las partes, las cuales parecen percibir a la CCA más como enemigo que como una de ellas. En Estados Unidos, el país que ha originado un menor número de controversias, el caso del Fuerte Huachuca y la cuenca del Río San Pedro dio lugar a declaraciones negativas de la Agencia de Protección Ambiental, aunque en la Iniciativa del Alto Río San Pedro los gobiernos locales y estatales y el ejército de Estados Unidos mostraron su disposición a cooperar en la preservación de la cuenca. En Canadá las peticiones provocaron en los gobiernos de Columbia Británica y

de Québec una gran sensibilidad, comentarios negativos acerca de la injerencia de la CCA y del Secretariado, y una defensa de las acciones de estos gobiernos. En México las autoridades ambientales han reaccionado también en forma sensible y negativa, y han defendido, tanto en sus declaraciones como en sus respuestas al Secretariado, las acciones del gobierno en materia de protección ambiental. No es de sorprender que las autoridades ambientales de México reaccionen más sensiblemente que las de Canadá y Estados Unidos, y además respondan a casi todas las peticiones en donde se les demanda por su conducta.

En general las actuaciones del Secretariado y de la Comisión en la revisión de estas controversias no tienen una imagen positiva en los gobiernos de ninguna de las partes, lo que dificulta la cooperación ambiental dentro de este mecanismo. Además, la labor del Secretariado se hace más difícil porque éste no es suficientemente independiente. El Secretariado tiene que actuar dentro de márgenes de maniobra muy estrechos, ya que es el responsable de analizar la conducta de las autoridades ambientales de las partes en la aplicación de la legislación ambiental y de dar una respuesta objetiva, tiene que mantenerse abierto a la participación de las organizaciones no gubernamentales ambientales, y al mismo tiempo depende de los gobiernos de las partes por su situación respecto del Consejo Ministerial.

Es importante destacar que cuando México, Estados Unidos y Canadá firmaron el ACAAN no asumieron obligaciones específicas en términos de protección ambiental. Cada país es libre de determinar sus criterios y niveles de protección ambiental y de modificarlos. En otras palabras, esta obligación fundamental fue establecida en forma imprecisa, de manera que no se impusieron requisitos específicos que debieran cumplirse. Ninguno de los tres países se mostró interesado en firmar un acuerdo que impusiera obligaciones estrictas que debieran cumplirse.

Igualmente el ACAAN no otorga ningún tipo de delegación de autoridad a la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) para que ésta adopte decisiones de política que sean obligatorias para las partes. Las autoridades nacionales de cada país continúan formulando las decisiones de política en el ámbito ambiental.

Es cierto que el Secretariado está autorizado para preparar y publicar "Expedientes de Hechos", y éstos sin duda sirven para cumplir

funciones de transparencia y publicidad. Sin embargo, aunque un país llegue a alterar su conducta debido a una publicidad adversa, de la publicación de un informe de hechos adverso no surge una obligación legal para la parte afectada.

Con todo y aunque los resultados de muchas de estas controversias no provocaron un cambio de conducta de las autoridades ambientales y probablemente no llevaron a una mayor protección ambiental –como lo demuestra el caso del muelle de Cozumel– el mecanismo del artículo 14 sí ha obligado a los gobiernos a dar explicaciones sobre su conducta cuando el Secretariado lo ha pedido. También es innegable que favoreció la participación social y de manera indirecta ayudó a que la autoridad ambiental aplicara de manera efectiva su legislación.

La CCA se ha abocado también a establecer con éxito programas de cooperación e investigación relativos al medio ambiente en la región de América del Norte en ciertas áreas prioritarias:

a) Salud y contaminantes. Se han desarrollado proyectos para identificar los contaminantes peligrosos y establecer programas de acción para reducir los riesgos asociados a las sustancias tóxicas;[68] asimismo se han puesto en marcha programas de entrenamiento para monitorear y mejorar la calidad del aire;

b) Medio ambiente, comercio y economía. Se identifican los vínculos entre las variables ambientales y los indicadores económicos y se reporta sobre los efectos ambientales del TLCAN;[69]

c) La conservación del medio ambiente. El propósito es promover la protección y la conservación de la biodiversidad en la región de América del Norte.[70]

[68] Como resultado de estos programas se establecieron acuerdos para eliminar la circulación de cuatro contaminantes, el clordano, el DDT, el PCB y el mercurio.

[69] La fase uno de este programa identificó cuatro principales vinculaciones entre el TLCAN y cambios ambientales en México, Estados Unidos y Canadá; la fase II desarrolló un enfoque analítico general para evaluar los impactos ambientales del TLCAN mediante el estudio de algunos sectores específicos como el de automotores, el de energía, la petroquímica y el forestal.

[70] Este programa ha desarrollado mapas de ecorregiones para evaluar sus recursos acuíferos y nivel de conservación; también ha identificado lugares de reposo y de

Desempeño de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

La COCEF

La COCEF provee asistencia técnica a las comunidades fronterizas y certifica algunos proyectos para la consideración de financiamiento del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Se concentra en proyectos de abastecimiento de agua, tratamiento de agua contaminada y disposición de desechos sólidos. Dentro de su programa de asistencia técnica, la COCEF ayuda a las comunidades a preparar sus propuestas de proyectos para certificación. En octubre de 2007 había autorizado 134 proyectos certificados que representaban un costo total de 2 783 millones de dólares y un financiamiento autorizado del BDAN para 117 de estos proyectos por 945 millones de dólares en créditos y recursos no reembolsables para beneficio de aproximadamente 10 millones de habitantes. En el caso particular de México, la COCEF había certificado 60 proyectos de infraestructura ambiental con un costo total de 1 600 millones de dólares.[71]

Actualmente la COCEF tiene 68 proyectos en cartera. De éstos, 25 se ubican en Estados Unidos y 43 en México; 37 corresponden a agua y saneamiento, 14 a residuos sólidos, y 17 son proyectos que se encuadran en los sectores ampliados. El costo de inversión estimado para los proyectos en cartera es de aproximadamente 1 682 millones de dólares. Para el ciclo 2008-2009, en la lista de proyectos destina a México un total de 68 proyectos de infraestructura ambiental que hoy se estima pueden alcanzar un nivel de inversión de hasta 10 282 374 000 pesos.

En 2007 la COCEF certificó 20 proyectos de infraestructura ambiental, de los cuales 15 eran mexicanos, con un costo estimado en 1 459 millones de pesos, 11 para construcción de plantas de tratamiento, alcantarillado y potabilización de agua; 2 para mejorar la calidad del aire y 2 para el manejo sustentable de residuos sólidos municipales.

---

establecimiento de nidos de las aves migratorias.

[71] <htpp//www.semarnat.gob.mx/presenciainternacional/fronteranorte/cocef/paginas/C_C_seciv.aspx>, consultada el 6 de diciembre de 2008.

El BDAN participa en el financiamiento de los 15 proyectos con 742 millones de pesos, cifra que representa poco más de 50% del costo.

CUADRO 24
Lista de proyectos en el marco de la COCEF y el BDAN; ciclo 2008-2009

Tipo	*Número de proyectos*	*Costo estimado en millones de pesos*
Agua	56	9 688 524 000
Aire	4	149 517 000
Energía	3	129 315 000
Residuos	4	148 518 000
Remediación de Sitio	1	166 500 000

Fuente: COCEF.

El BDAN

El BDAN provee asistencia gerencial, préstamos directos y garantías de préstamo que facilitan el financiamiento adicional de otros prestamistas para proyectos certificados por la COCEF en infraestructura ambiental; además el BDAN administra algunos de los recursos de la Agencia de Protección Ambiental (APA) del gobierno estadounidense.[72] México y Estados Unidos contribuyen de igual forma para los recursos del BDAN (ambos tienen plenamente autorizado su compromiso de capital de 1 500 millones de dólares). De los 3 000 millones de capital

[72] El BEIF opera con aportaciones a fondo perdido de la APA y ofrece financiamiento para la ejecución de obras de infraestructura municipal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

del BDAN, 15% (450 millones) consiste en efectivo; los 2 550 millones restantes toman la forma del llamado capital contingente (*callable-capital*), efectivo que los gobiernos deben proveer al BDAN para cumplir obligaciones de deuda o garantías si se requiriera.

Cuadro 25
Proyectos certificados por la COCEF;
2007

Número de proyectos	*Costo total estimado en pesos*	*Participación estimada del BDAN en millones de pesos*
1	94 000 000.00	22.0
2	37 429 795.00	24.6
3	22 010 681.00	6.0
4	24 000 000.00	8.8
5	169 000 000.00	84.6
6	24 000 000.00	4.7
7	47 000 000.00	9
8	25 000 000.00	10.08
9	7 000 000.00	2.5
10	17 000 000.00	10
11	30 000 000.00	10
12	521 000 000.00	200
13	10 000 000.00	5.5
14	450 000 000.00	320
15	30 117 647.00	25.00
Totales	1 459 123.00	742.78

Fuente COCEF.

Para construir capacidades institucionales en las comunidades fronterizas la APA, el BDAN y el Banco Mundial han proveído fondos de asistencia técnica para ayudar a las autoridades estatales y locales

a reforzar el monitoreo ambiental. Por medio del Fondo para Infraestructura Ambiental Fronteriza del BDAN (BEIF, por sus siglas en inglés), la APA contribuyó inicialmente 170 millones para financiar la construcción de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la región fronteriza entre México y Estados Unidos.[73]

Para diciembre 2004 se habían utilizado 516 millones del BEIF para 54 proyectos de construcción y de asistencia de transición en las comunidades más pobres.[74] Además de sus operaciones crediticias el BDAN puede otorgar una limitada cantidad de recursos no reembolsables para apoyar la ejecución de proyectos de infraestructura con la intención de que sean más económicos. Actualmente el Banco destina una porción de sus utilidades retenidas a financiar dos programas de recursos no reembolsables de esta índole: el Programa Ambiental para el Manejo de Residuos Sólidos (SWEP, por sus siglas en inglés), que brinda financiamiento para proyectos de residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y el Fondo de Inversión para la Conservación de Agua (FICA), que proporciona financiamiento para proyectos diseñados con el propósito de maximizar los ahorros de agua al incrementar el uso eficiente de ésta.[75]

[73] El BEIF se estableció para administrar las aportaciones de recursos no renovables otorgadas por la APA para el financiamiento de obras. El propósito del BEIF es procurar que los proyectos de infraestructura ambiental sean accesibles para todas las comunidades en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, al combinar recursos a fondo perdido con créditos y otras formas de financiamiento. El programa está diseñado para reducir la deuda del proyecto a un nivel manejable en el caso de comunidades que de otra forma sufrirían graves dificultades financieras y no tendrían la capacidad de llevar a cabo el proyecto. <htpp//www.nadbank.org/espanol/programas/descriptions/BEIF.html>; consultada el 6 de diciembre de 2008.

[74] Hufbauer y Schott, 2005.

[75] Además del financiamiento directo a proyectos, el BDAN utiliza una porción de sus utilidades retenidas para brindar asistencia técnica y capacitación a los promotores de proyectos con el fin de consolidar los resultados financieros de los organismos operadores de servicios públicos y asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la infraestructura. Esta asistencia se canaliza a través de tres programas distintos diseñados para atender diversas necesidades específicas: el Programa de Cooperación para el Desarrollo Institucional (Prodin), el Programa para el Desarrollo de Proyectos (PDP) y el Instituto para la Administración de Servicios Públicos (UMI). Al cierre del año 2007 se había asignado por intermediación del Prodin y del PDP un total de 21.8 millones de dólares en recursos no reembolsables para llevar a cabo 219 estudios en beneficio de 101 comunidades a lo largo de ambos lados de la

Si bien es cierto que el papel del BDAN como banco de inversión es necesario para facilitar el financiamiento, conviene mencionar que sus tasas de interés son impagables para las pequeñas comunidades estadounidenses que sólo cuentan con una base impositiva limitada. El ingreso insuficiente también afecta a las comunidades fronterizas mexicanas. Entre 1994 y 2004 el Banco se comprometió con sólo 29 proyectos en México por un total de 136 millones de dólares. En los primeros años las comunidades mexicanas enfrentaron tasas de interés en pesos entre 25.5 y 27.1% para préstamos de 15 años. Incluso las comunidades estadounidenses más grandes frecuentemente no solicitaban préstamos del Banco cuando encontraban alternativas más atractivas de otras fuentes, incluyendo los fondos estatales y los bonos municipales.

Análogamente, las comunidades fronterizas mexicanas se han visto forzadas a buscar financiamiento para infraestructura en otros lugares. El BDAN es una fuente, pero las altas tasas de interés han alejado a algunas comunidades mexicanas de sus préstamos. Las autoridades de Baja California, por ejemplo, negociaron un préstamo de 240 millones de dólares con el Fondo Financiero Japonés de Desarrollo Económico Transoceánico a tasas de interés menores que las del BDAN para ayudar al financiamiento en el tratamiento de agua contaminada y en proyectos de mejora del drenaje en Tijuana y Mexicali.[76]

El BDAN desempeña un papel importante, aunque menor que el esperado. Estableció en 2002 un fondo para la conservación del agua con 80 millones de dólares para financiar proyectos distritales de irrigación a lo largo del Río Grande;[77] también aprobó 11.8 millones de dólares en préstamos y garantías para tres proyectos menores: un sitio para agua contaminada en Ciudad Acuña, un relleno sanitario en San Luis Río Colorado y mejoras en el sistema de agua contaminada en Fabens, cerca de El Paso.[78]

---

frontera. De esta cantidad, 165 estudios fueron concluidos y 54 se encontraban en diferentes etapas de desarrollo. <htpp//www.nadb.org/espanol/pdfs/publicaciones/AR%202007%20WEB%20span.pdf>.

[76] *Idem.*

[77] McLemore, 2002 (David McLemore, "New 80 million Conservation Fund May Ease Border Dispute Over Water", *Dallas Morning News*, 21 de agosto de 2002).

[78] Hufbauer, Schott, *op. cit.,* 2005.

Para enfrentar la crítica de que el BDAN ofrece financiamiento a más altos costos en comparación con los bonos municipales o los fondos estatales revolventes, los proyectos ambientales certificados por la COCEF están financiados directamente por el Programa de Préstamos y Garantías, el cual se ha hecho más atractivo a partir de la adopción de la facilidad de préstamo a bajo interés (LIRLF, por sus siglas en inglés).[79] Para diciembre de 2002 el BDAN había autorizado y contratado 24 créditos del Programa de Préstamos y Garantías por un total de 103.9 millones de dólares. El Programa Ambiental de la Frontera Norte de México (PAFN) del Banco Mundial a lo largo de seis estados fronterizos también dotó en ese año de fondos para avanzar en el cumplimiento de las metas del Programa XXI de la Frontera.

En diciembre de 2004 el BDAN había autorizado 687 millones de dólares en préstamos y garantías para 85 proyectos de infraestructura. Se esperaba que estos proyectos alcanzaran un costo total de 2 200 millones de dólares. De ellos 36 se localizaban en México y 69 en EU, sin tomar en cuenta que las condiciones ambientales son mucho peores del lado mexicano de la frontera.

Reconociendo esta falta de equilibrio, el BDAN estableció una institución financiera en México, la Corporación Financiera de América del Norte (Cofidan), para dotar de canales de financiamiento normal y facilitar el préstamo a instituciones públicas mexicanas. Cabe recordar que en la Constitución mexicana se incluye una provisión que prohíbe a los estados y municipios pedir préstamos a entidades en el extranjero o en moneda extranjera. Con la creación de la Cofidan, el BDAN puede realizar préstamos directos a los municipios. Para 2002 la Cofidan había otorgado 12 préstamos a entidades públicas mexicanas, por un total de 56.3 millones de dólares. Sin embargo el problema básico gira en torno a las posibilidades de repago, las cuales se encuentran muy limitadas por la estrecha capacidad de los municipios mexicanos para recabar impuestos.

Pese a todo, en el transcurso del año 2007 el BDAN aprobó 29 compromisos de financiamiento para apoyar 20 nuevos proyectos de infraestructura ambiental certificados por la COCEF, así como tres proyectos

[79] Low Interest Rate Lending Facility.

certificados en años anteriores. Con lo anterior el otorgamiento de crédito y recursos no reembolsables alcanzó un total de 947.2 millones de dólares, apoyando así la ejecución de 118 proyectos de infraestructura que representan una inversión total de 2 741.6 millones de dólares. De los fondos otorgados por el BDAN, entre los cuales se incluyen los recursos no reembolsables aportados por la APA, se han desembolsado más de 607 millones de dólares, lo que ha permitido concluir 49 de estos proyectos, los cuales ya se encuentran en operación.[80]

Si la relación indicada entre los fondos concedidos, prestados, o garantizados por el BDAN y el gasto resultante en infraestructura se mantiene ($1 prestado = $3.02 invertidos), el BDAN y sus afiliados tendrán que conceder, prestar o garantizar alrededor de 2 650 millones de dólares para alcanzar la inversión de 8 000 millones de dólares en infraestructura recomendada en 1993 como mínima necesaria para la recuperación de la región fronteriza.

Desempeño del ACLAN

El ACLAN, al igual que el ACAAN, establece un vínculo sin precedentes entre la sociedad y los gobiernos de los tres países. A la luz del acuerdo, el público puede llevar a la atención de las OAN asuntos sobre la legislación laboral de cualquiera de los países de América del Norte. El ACLAN otorga a la sociedad la facultad de exponer internacionalmente estos asuntos mediante las comunicaciones públicas. Además, una comunicación pública puede accionar una revisión en diferentes niveles. La revisión puede ser entre los gobiernos –en lo administrativo primero, y luego en lo ministerial–. A continuación analizaremos, como lo hicimos en el caso del ACAAN, las comunicaciones públicas que se han presentado desde la entrada en vigor del ACLAN.

[80] <htpp//www.nadb.org/espanol/pdfs/publicaciones/AR%202007%20WEB%20span.pdf>.

Cuadro 26
Distribución de las comunicaciones públicas por OAN que revisa
1994-2008

Año de presentación	*OAN que revisa*		
	Canadá	*EU*	*México*
1994	-	4	-
1995	-	-	1
1996	-	2	-
1997	-	3	-
1998	2	4	4
1999	1	1	-
2000	-	1	-
2001	-	1	1
2002	-	-	-
2003	1	1	1
2004	-	1	-
2005	1	3	1
2006		1	-
2007	-	-	-
2008	-	-	-
Total	5	22	8

Fuente: United States Department of Labor.

Las comunicaciones públicas del ACLAN de 1994 a 2008

Pese a las escasas expectativas que tenían acerca de la utilidad del proceso de comunicaciones públicas los sectores obreros y los defensores de los derechos humanos en los tres países, dicho proceso ha probado ser útil e importante en la práctica. Entre 1994 y 2008 se presentaron

35 comunicaciones públicas ante alguna de las tres OAN. En Estados Unidos se recibieron 22; en México 8; y en Canadá 5. Del total de comunicaciones públicas 23 se refieren a una presunta falta de aplicación de la legislación laboral por las autoridades de México, 10 por las autoridades estadounidenses y 2 por las canadienses (véase cuadro 26).

La mayoría de las comunicaciones públicas se refieren al inadecuado cumplimiento de algunos de los 11 principios laborales acordados en el ACLAN; 24 comunicaciones se han referido a violaciones al principio de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (16 presentadas en Estados Unidos, 5 en México y 3 en Canadá). La mayoría de estos casos alegó violaciones de otros principios laborales también, en especial de condiciones mínimas de trabajo, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Las restantes alegaron violaciones a las restricciones sobre el trabajo de menores, la eliminación de la discriminación en el empleo, el derecho de huelga y la protección de los trabajadores migratorios. De las 29 comunicaciones presentadas ante las OAN, 12 dieron como resultado reportes, 11 de los cuales recomendaron consultas ministeriales. El resultado de estas consultas fue: 6 acuerdos ministeriales entre México y Estados Unidos, un acuerdo ministerial entre México y Canadá y una serie de seminarios y reportes escritos.

Hasta la fecha, sin embargo, ninguna comunicación pública ha progresado más allá de la consulta ministerial. Las comunicaciones sobre violaciones a la libertad de asociación y el derecho de huelga sólo merecen revisión y consultas, pero incluso las que tienen acceso a los mecanismos de arbitraje han concluido en consultas ministeriales. La solución última que ha resultado de las consultas ha sido la organización de seminarios y talleres o conferencias. Este desempeño ha llevado a diversos críticos del ACLAN a denunciarlo como un acuerdo "sin dientes" e inútil.

Sin embargo los resultados de las comunicaciones públicas nos llevan a considerar que antes que evaluarlas como un procedimiento de resolución disputas con el sentido que se impone en los capítulos 11, 19 y 20 del TLCAN, resulta más útil considerarlas como instrumentos suplementarios que junto con otras herramientas domésticas o transnacionales (tales como la campañas de organización sindical o de

presión en las oficinas matrices de empresas multinacionales) pueden coadyuvar en la mejora de los derechos laborales.

Desde esta perspectiva, el ACLAN y el ACAAN deben ser entendidos como acuerdos que en la literatura se denominan "blandos". El concepto de acuerdo blando apareció hace una treintena de años para caracterizar la práctica de los estados nación de negociar acuerdos codificados que evitan provisiones o disposiciones que establezcan obligaciones precisas y vinculatorias.[81] Los acuerdos blandos han proliferado en ciertas áreas como el medio ambiente, y los derechos humanos y laborales.[82] Su atractivo principal es que permiten a los funcionarios estatales enfrentar asuntos y presiones internos e internacionales sin sacrificar formalmente su autoridad para actuar con libertad en asuntos internos políticamente delicados,[83] proporcionando al mismo tiempo a los grupos de la sociedad civil un foro en donde se denuncian violaciones a los derechos establecidos en el acuerdo; estos y otros recursos y acciones políticos pueden llevar a que los estados cumplan con los términos del acuerdo.

Esta función del ACLAN ha sido claramente percibida por los iniciadores de las comunicaciones públicas, quienes abiertamente reconocen que el principal valor de este acuerdo es político y no legal, porque no esperan que las resoluciones de las NAO produzcan cambios inmediatos y tangibles de conducta. Así, en la primera audiencia pública del primer caso, donde los denunciantes alegaron la supresión de una campaña de organización sindical, un orador del Sindicato de los Trabajadores Unidos de Radio, Electricistas y Maquinaria claramente expuso el valor denunciativo y político del proceso.

> El ACLAN es el único foro donde podemos exponer el tema de los derechos de los trabajadores en el contexto del TLCAN. Creo que la NAO puede[…]elevar la cuestión del respeto de los derechos de los trabajadores mucho más allá del nivel que sus poderes y jurisdicción[…]lo llevarían a uno suponer. Uno tiene la capacidad de crearle grandes dolores de cabeza a las corporaciones

[81] Wellens y Borchard, 1989.
[82] Leary, 1997; Weiss, 1999.
[83] Szasz, 1999, Abbott y Snidal, 2001.

> y a las agencias gubernamentales que soslayen los derechos laborales, de atraer la atención y la condena de la opinión pública sobre su conducta.[84]

Y, en efecto, los denunciantes han utilizado una variedad de recursos políticos que, junto con las comunicaciones, han forzado a los funcionarios públicos a justificar y explicar sus políticas, han servido para apoyar campañas más amplias de organización y de atracción de miembros de sindicatos en los tres países y, en algunos casos importantes, los gobiernos o las empresas privadas se han visto forzados a modificar sus políticas y conductas.

En las prácticas mexicanas se han visto cambios importantes, como sucedió en la Comunicación Pública EE.UU. 9701 – "Discriminación en las maquiladoras", en que las empresas se comprometieron a no practicar en el futuro exámenes de embarazo a las mujeres solicitantes de empleos, a la vez que el gobierno mexicano instituyó un programa para informar a las mujeres sobre sus derechos.[85] En el caso Han Young el gobierno federal mexicano presionó para que se hiciera un recuento que llevó a otorgar el registro al sindicato independiente Stimachs, y de acuerdo con el Departamento de Trabajo de Estados Unidos el gobierno mexicano se comprometió en consultas ministeriales en el año 2000 a promover en lo subsecuente elecciones secretas en el proceso de certificación de los sindicatos.[86]

En las prácticas estadounidenses y canadienses también podemos encontrar cambios importantes, como por ejemplo en el caso de la industria de la manzana en Estados Unidos, en donde a resultas de la Comunicación Pública MEX 9802 "Manzana", en la que se denunciaron las pobres condiciones laborales de los trabajadores migratorios, el estado de Washington se vio forzado a incrementar el presupuesto para la supervisión de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas y presionó para que la empresa Stemilt acordara un nuevo procedimiento de cartillas firmadas por la mayoría de trabajadores como mecanismo para asegurar la certificación de los sindicatos en

[84] USA NAO, Audiencia Pública, 1994.
[85] Haq, Farhan, 1999.
[86] United States Department of Labor, 2001.

lugar de las elecciones, luego de lo cual el sindicato de los Teamsters ganó la certificación por primera vez en la historia del estado.

Igualmente en el caso MEX 9801 Solec, las denuncias de una colusión entre la empresa Solec y la Agencia de California sobre Ocupación y Seguridad para no perseguir las denuncias de violaciones a la salud y a la seguridad de los empleados, llevaron a la Agencia Federal de Ocupación y Seguridad a visitar y revisar a su contraparte en California y a inspeccionar la planta Solec.[87] En la Comunicación Pública 9802 y 9804 sobre el Memorándum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) entre el INS y el Departamento de Trabajo, la denuncia de la colusión entre las dos agencias gubernamentales en contra de los derechos de los trabajadores migratorios ante las NAO mexicana y canadiense, llevó al Departamento de Trabajo a interrumpir dicha práctica.[88] La misma dinámica se presentó en Canadá, en donde a resultas de la Comunicación Pública 9803 McDonald's el gobierno de Québec decidió establecer una comisión para discutir la potencial promulgación de una ley que prohibiera cerrar las fábricas como fórmula para evitar la certificación sindical.

Esta importancia de las comunicaciones públicas se reconoció en un mayor número de grupos de significación estratégica en los tres países. En los primeros años las comunicaciones públicas fueron presentadas por un pequeño número de sindicatos independientes y asociaciones promotoras de la defensa de los derechos laborales o humanos en general; recientemente se han presentado comunicaciones públicas apoyadas por más de 40 organizaciones provenientes de los tres países, entre las que se cuentan las más importantes federaciones obreras, como la AFL-CIO, el Congreso Laboral Canadiense, la UNT y el FAT de México.

Junto con el incremento del interés por el procedimiento de las comunicaciones públicas se ha revelado una mayor complejidad legal y política en su procesamiento. Al principio se presentaron para denunciar las violaciones a la legislación laboral de algunas empresas trasnacionales que operan en México y se abocaron a apoyar las labores de organización y atracción de nuevos miembros por los sindicatos independientes que operan en el sector maquilador; recientemente las comunicaciones públicas

[87] Comunicación Pública MEX 9801 Solec.
[88] Human Rights Watch, 2001.

se han concentrado en destacar los abusos sistemáticos de las leyes laborales, como el sesgo que, se alega, existe en las actuaciones de las juntas de conciliación y arbitraje en México en favor del sindicalismo oficial, o la propensión de las firmas estadounidenses y canadienses a utilizar la amenaza de cierre de empresas para frenar las campañas de organización y de atracción de nuevos miembros, o la falta de cumplimiento de una variedad de derechos laborales de los trabajadores migratorios.

Con todo, es un hecho destacado por la mayoría de los defensores de los derechos laborales que las comunicaciones públicas sólo han logrado reinstalar a un número pequeño de trabajadores despedidos ilegalmente y no han propiciado ninguna mejoría sistemática en las prácticas laborales regionales. ¿Qué podemos concluir entonces de la experiencia de este mecanismo?

El ACLAN no fue diseñado para forzar el cumplimiento de ciertos estándares laborales; si bien crea ciertas obligaciones para que las partes garanticen que aplican de manera efectiva su legislación laboral, a final de cuentas el procedimiento para la solución de controversias es largo y tortuoso, de modo que es difícil que alguna vez se utilice. La función del ACLAN es proveer un foro de cooperación y un mecanismo limitado para evaluar asuntos laborales; las situaciones de incumplimiento de ciertos principios laborales o de la legislación laboral de cada país pueden ser investigadas luego de una comunicación ciudadana o a petición de una de las partes.

En virtud de que el Secretariado carece del poder de preparar expedientes de hechos (a diferencia de la CCA), las comunicaciones tienen que presentarse ante las OAN de cada país. A fin de entablar un caso contra el propio país, un ciudadano debe presentar la comunicación ante otro. A final de cuentas los funcionarios de la OAN investigan el desempeño de los funcionarios del otro país, y no las acciones de los empleadores o de los sindicatos involucrados en la disputa. Con todas estas limitaciones, no debe sorprender que sólo se hayan presentado 35 comunicaciones en 15 años en un mercado con más de 200 millones de trabajadores.

El ACLAN ha sido criticado por su alcance tan limitado, pues no incluye un tribunal supranacional que juzgue supuestas violaciones ni provee remedio alguno para los trabajadores cuyos derechos hubieren sido infringidos. Su función, sin embargo, es proveer un foro para

Cuadro 27
Número de comunicaciones públicas por principio del ACLAN al que se refieren; 1994-2008*

Año	*Total*	*Principio del ACLAN**										
	CP	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*
1994	4	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	3	2	1	-	-	-	-	1	-	2	-	-
1998	10	5	2	1	-	1	5	2	-	5	4	4
1999	2	1	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-
2000	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
2001	2	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-
2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	3	3	3	1	-	-	3	1	-	1	1	1
2004	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
2005	5	4	3	3	2	1	2	2	2	2	2	2
2006	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
2007												
2008												
Total /1	35	24	20	5	2	2	12	6	2	15	10	7
%	100	68	57	14	6	6	34	17	6	43	29	20

Fuente: <http://www.dol.gov/ILAB/programs/nao/public_submissions.htm>.
*Véase el cuadro 5, Principios laborales del ACLAN.
CP= comunicaciones públicas.

los gobiernos y las organizaciones obreras de los tres países en donde puedan celebrar consultas y llevar a cabo actividades de cooperación, a la vez que provee un mecanismo muy acotado de resolución de disputas. La cooperación ha llevado a actividades de asistencia técnica entre los funcionarios gubernamentales y ha promovido la interacción de los sectores obreros en los tres países. Sin embargo el ACLAN no ha tenido ninguna consecuencia práctica sobre las condiciones del mercado de trabajo en la región de Norteamérica.

Aunque los logros del TLCAN son innegables, una cuestión que surge inevitablemente en un análisis de este tipo es el efecto del crecimiento de los flujos comerciales y de la inversión en la economía mexicana en su conjunto. En otras palabras, es importante responder qué ha significado el TLCAN para mejorar la estabilidad y eficiencia de la economía mexicana, incrementar su ritmo de crecimiento, y el de los empleos, contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos y en general el nivel de bienestar de la población. Nos proponemos responder a estas cuestiones en la siguiente sección.[89]

El impacto del TLCAN sobre el desempeño de la economía mexicana

Para evaluar los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana en general es importante recordar que el país experimentó entre 1994 y 1995, el

[89] También conviene recordar que un acuerdo de libre comercio es fundamentalmente una herramienta para promover la eficiencia haciendo que la economía nacional se vuelva más competitiva al quedar más expuesta a la competencia internacional e integrada dentro de una economía más grande. Desde esta perspectiva un acuerdo de libre comercio estimula la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios y la reasignación de los factores de la producción a usos más productivos. Sin embargo su influencia es menor y discutible en los empleos, salarios, precios y tasas de interés, los cuales dependen del comportamiento de la economía en su conjunto, en especial de la demanda y la oferta agregadas, que responden a las decisiones de inversión y gasto de los sectores público y privado. Así, por ejemplo, es posible que el impacto que provoca el libre comercio afecte el nivel de empleo o los salarios, pero a final de cuentas el empleo crecerá si la demanda de los bienes producidos en México aumenta, y los salarios crecerán si la productividad del trabajo se incrementa.

mismo año que el Tratado entró en vigor, una de las peores crisis económicas desde la Gran Depresión. La pregunta es si puede responsabilizarse al TLCAN de esta crisis. En nuestra opinión la crisis no puede atribuirse al TLCAN, sino a una combinación de factores políticos adversos, prácticas financieras erróneas y mala gestión en la política monetaria. A fin de entender a qué nos referimos conviene recordar sucintamente la situación en que se encontraba la economía, y las políticas que se adoptaron en los años anteriores y durante el primero de vigencia del TLCAN.

Uno de los principales objetivos que guiaron la política de liberación comercial a mediados de los ochenta fue superar la dependencia del petróleo como principal producto de exportación, escollo en el que caímos a finales de los setenta. En el fondo el interés era superar nuestra dependencia tradicional de las exportaciones de productos primarios y extractivos, cuyos precios habían ido deteriorándose tras la aparición de nuevos materiales y otros cambios tecnológicos. Se trataba entonces de promover la exportación de bienes de mayor valor agregado, como las manufacturas.

No cabe duda de que este objetivo se logró para 1994. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, con predominancia de la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986 este indicador comenzó un proceso de disminución para llegar en 1993 a 19.6%, donde el petróleo participó tan sólo con 14.2%. Por otra parte, en todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas se logró un crecimiento positivo entre 1986 y 1993, superior en todos los casos al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción nacional. Para 1994 los logros resultaban impresionantes: la inflación descendió en ese año a menos de 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86%. El déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta significaba 15% del PIB, se había convertido en 1993 en déficit de 1.3%. La restructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras considerables.

Sin embargo México continuó enfrentando problemas económicos. Aunque en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, aún era superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y

hacía temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en llevarla al nivel de la de nuestros principales socios. Por otra parte, la balanza de cuenta corriente había registrado fuertes déficit desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28 500 millones de dólares en 1994. El elevado déficit en la cuenta corriente, que ascendió a 29 700 millones en 1994, o sea 6.8% del PIB, fue provocado por la fuerte sobrevaluación del peso, divisa que se había usado desde 1989 como ancla para reducir la inflación. Desde 1992 un buen número de voces advirtió los riesgos que implicaba el creciente déficit de la cuenta corriente y comenzó a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos era la depreciación del tipo de cambio, pero el gobierno se opuso a ello con tres argumentos: primero, que una devaluación conllevaba el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante influjo de capitales; tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, y que en un futuro no muy lejano contribuirían a una expansión de las exportaciones, y a mediano plazo a un equilibrio de la balanza de la cuenta corriente.

Pese a lo anterior, una serie de hechos dramáticos, tanto externos como internos, ocasionaron el colapso del peso en diciembre de 1994. En enero de ese año estalló la rebelión chiapaneca; se presentó además una gran turbulencia en los mercados internacionales de capitales (especialmente en los mercados de bonos) y subieron considerablemente las tasas de interés. Como resultado de los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, el infortunado candidato del Partido Revolucionario Institucional y de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del entonces partido oficial, el flujo de capital de portafolio hacia México casi se detuvo por completo. El gobierno elevó considerablemente las tasas de interés y el tipo de cambio nominal subió al techo de la banda que se había fijado con anterioridad.

A fin de prevenir ulteriores elevaciones en las tasas de interés, el gobierno expandió el crédito interno y decidió convertir los Cetes con vencimiento de corto plazo a bonos denominados en dólares (Tesobonos). Para finales de 1994, y tal como lo refieren diversos autores, la fuga de capitales había vaciado las reservas de capitales y hacía insos-

tenible la defensa del peso, por lo que el nuevo gobierno del presidente Zedillo decidió la flotación con el consecuente desplome del peso.[90]

La recuperación económica por medio del comercio exterior

La crisis del peso mexicano en 1995 provocó una recesión más profunda en la economía mexicana que la de 1982; sin embargo la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que se esperaba después del colapso financiero de ese año. Un elemento central para tal recuperación fue el TLCAN.[91] A causa del colapso del mercado interno, el mercado exterior se convirtió en el principal engrane del dinamismo económico.[92] El PIB se contrajo 6.2% durante 1995, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones habría llegado a una caída libre de la economía de –11%, según el Banco de México. Entre 1994 y 1995 las exportaciones crecieron 30%, en su mayoría dirigidas a Estados Unidos, y permitieron que México volviera al camino de la recuperación económica (cuadro 28).[93]

Al compararla con la devaluación de 1982 la recuperación de la caída del peso de 1994 fue notoriamente más rápida. La respuesta inmediata de México en 1982 fue una drástica reducción de importaciones, que combinada con pesadas cuotas de importación y aranceles prohibitivos crearon una fortaleza proteccionista. Las importaciones de México cayeron más de 50%, de 24 000 millones de dólares en 1981 a sólo 9 000 millones en 1983, y México tuvo que esperar siete años para volver a los niveles de importaciones anteriores a la crisis.

[90] Naim y Edwards, 1997.

[91] El programa de estabilización posterior a la crisis estuvo apoyado por un gran crédito a de 50 000 millones de dólares de asistencia financiera de la comunidad financiera internacional. Una parte de esa suma fue un crédito de 20 000 millones de dólares del gobierno de Estados Unidos.

[92] Para fines de 1996 las exportaciones de Estados Unidos a México se elevaron 37%, a pesar de que el consumo en México bajó 3.3% (U.S. Executive. NAFTA Three Year Report, julio de 1997).

[93] Durante los primeros seis meses de 1995 la caída real del PIB fue de más del 10 por ciento.

Cuadro 28
Comercio total de Mexico
1991-2008
(miles de dólares)

	Importaciones		*Exportaciones*		*Comercio total*	
Año	*Valor*	*Crecimiento anual (%)*	*Valor*	*Crecimiento anual (%)*	*Valor*	*Crecimiento anual (%)*
1991	50 322 025		41 219 032		91 541 057	
1992	64 060 114	27.30	46 195 648	12.07	110 255 762	20.44
1993	65 366 516	2.04	51 832 035	12.20	117 198 551	6.30
1994	79 345 882	21.39	60 817 164	17.34	140 163 046	19.59
1995	72 453 059	-8.69	79 540 600	30.79	151 993 659	8.44
1996	89 468 769	23.49	96 003 767	20.70	185 472 536	22.03
1997	109 808 186	22.73	110 236 835	14.83	220 045 021	18.64

1998	125 373 064	14.17	117 459 559	6.55	242 832 623	10.36
1999	141 974 766	13.24	136 391 124	16.12	278 365 890	14.63
2000	174 457 808	22.88	166 454 860	22.04	340 912 668	22.47
2001	168 396 407	-3.47	158 442 863	-4.81	326 839 270	-4.13
2002	168 678 902	0.17	160 762 673	1.46	329 441 575	0.80
2003	170 958 198	1.35	165 355 234	2.86	336 313 432	2.09
2004	197 303 229	15.41	189 200 434	14.42	386 503 663	14.92
2005	221 414 377	12.22	213 994 708	13.10	435 409 085	12.65
2006	256 052 058	15.64	249 925 143	16.79	505 977 201	16.21
2007	283 233 275	10.61	272 044 244	8.85	555 277 519	9.74
2008	310 132 328		292 636 504		602 768 832	

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

En contraste, después de la crisis financiera de 1994 la membresía de México al TLCAN garantizó la continuidad de su política comercial. Los compromisos internacionales del país limitaron la gama de acciones que pudieran hacerlo revertir su liberalización comercial, y además tampoco la administración del presidente Zedillo deseaba revertir esa liberalización; en realidad la profundizó y así se llegó en cerca de 18 meses a los niveles de importaciones anteriores a la crisis.[94] Otro indicador revelador de la recuperación económica es la producción total. Después de la crisis de 1982 le tomó a México poco menos de nueve años volver a los niveles previos a la crisis de producción industrial total; en contraste, después de la peor etapa de la recesión de 1995 le tomó menos de dos años recuperar los niveles de producción de 1994.[95]

Pero además por primera vez en más de 30 años se observó en el país una reducción en el déficit de la cuenta corriente externa aun con el enorme crecimiento de las importaciones, que alcanzó en promedio 19.3% anual de 1996 a 2000. El déficit en la cuenta corriente fue de solamente –11 600 millones de dólares en promedio y nunca excedió –$18 000 millones de dólares, incluyendo el 2001, cuando las exportaciones a Estados Unidos cayeron –5%. Este bajo déficit en la cuenta corriente se mantuvo en el periodo 2002-2007, mostrando que la economía podía crecer más rápidamente que antes sin sufrir crisis en la balanza de pagos, como había sido el caso desde los setenta hasta 1994. Así, el déficit en cuenta corriente pasó de 2.8% del PIB en 2001 a 0.2% del PIB en 2006 debido a una disminución del déficit de la balanza comercial.[96]

[94] OMC, 1997. Si bien la estabilización macroeconómica ha sido prioritaria para México desde la crisis financiera, la creciente apertura de la economía (medida por el comercio al PIB) y las reformas estructurales llevadas a cabo durante la mitad de la década de 1980 también ayudaron a la recuperación. La apertura económica creció de 38% en 1993 a 62% en 1998. Las reformas estructurales también se reforzaron con, por ejemplo, la mayor liberalización del régimen de inversión extranjera, la profundización del programa de privatización, las reformas en el Seguro Social y el sector bancario, y la creación de mercados de futuros.

[95] Heath, 1998, p. 190.

[96] OMC, 2008.

El libre comercio desempeñó un papel central en la recuperación de México. Las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron: las tasas de interés nominal a corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras subió arriba de los niveles anteriores a la crisis. El país también mejoró su acceso a los mercados de capital internacional.

Desde 1997 México también sufrió fuertes presiones externas que afectaron su economía. El precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas: el barril cayó de 18 dólares en 1997 a 8.50 en el primer trimestre de 1999, lo que redujo drásticamente los ingresos por exportaciones. En 1997 México exportó casi 2 millones de barriles de crudo diarios, mientras que para 1998 la plataforma de exportación fue de poco más de 1.7 millones de barriles diarios, a un precio promedio por barril de 10.50 dólares. Como resultado, los ingresos por exportaciones de crudo bajaron 4 000 millones de dólares, cerca de 1% del PIB, y la participación del petróleo en el total de exportaciones bajó de 10% en 1997 a sólo 6.2% en 1998.

La baja del precio internacional del petróleo forzó al gobierno de México a hacer tres recortes a sus gastos durante 1998 y produjo serias restricciones al presupuesto federal. En virtud de que Pemex es una empresa estatal, con la pérdida de estos ingresos públicos el gobierno no podía ser un factor que estimulara el crecimiento económico. En un intento desesperado por aumentar los ingresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró en diciembre de 1998 que el Congreso aprobara un presupuesto que incrementaría los aranceles de importación para los productos que vinieran de países con los que México no tenía acuerdos de libre comercio. Con esta medida urgente, a partir del 1 de enero de 1999 se impusieron aranceles de entre 3 y 10% y se aumentaron efectivamente los aranceles de importación para los países no socios en acuerdos de libre comercio de 13 a 16 por ciento.

Este incremento de aranceles no llevó a anular las políticas de liberalización económica; fue una respuesta temporal a la drástica reducción de los ingresos del gobierno.[97] Los costos de anular las reformas

[97] En 1995 México aumentó hasta 35% los aranceles de importación de los productos baratos de Asia que competían con los de las industrias nacionales. Sin em-

comerciales sobrepasaban las ganancias políticas a corto plazo. La capacidad del gobierno para usar los aranceles de importación como una forma de aumentar sus ingresos se limitó seriamente debido a los compromisos de liberalización que contenían en los acuerdos de libre comercio.

Pero además, la crisis financiera que desató la devaluación tailandesa de 1997 cuestionó la viabilidad de los mercados emergentes, y la crisis rusa que la siguió minó todavía más la confianza de los inversionistas en los países en desarrollo. Debido a que el incumplimiento de Rusia en el pago de sus préstamos había arrastrado a la baja las carteras de los inversionistas que también le hacían préstamos a América Latina, los mercados de capital internacional parecían estar castigando indiscriminadamente a todos los mercados emergentes.

En el momento en que los inversionistas comenzaron a reducir su capital en los mercados de América Latina, muchos predijeron que el peso en México sufriría otra caída libre. Al contrario, mientras casi todas las grandes economías mostraron una desaceleración durante 1998, México creció 4.8%, con la segunda tasa más alta entre las quince economías más grandes del mundo. Este crecimiento se mantuvo y el país logró crecer a un promedio de casi 6% entre 1999 y el año 2000.

Sin embargo en este último año, con la explosión de la burbuja especulativa de las empresas dot.com y particularmente con los ataques terroristas a las torres gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001, la economía de EU, la internacional y la mexicana entraron en una etapa de desaceleración y en una parcial recesión que hicieron caer las tasas de crecimiento que se habían dado hasta el último año del siglo pasado. El bajo crecimiento económico mundial y la desaceleración del dinamismo industrial de la economía de EU en particular, implicaron entre 2001 y 2003 una reducción de las exportaciones manufactureras mexicanas, lo que a su vez provocó la caída de los flujos de inversión canalizados al sector, un bajo crecimiento económico y la reducción del empleo. Así, si bien entre 1995 y 2000 las exportaciones

---

bargo esta medida no se extendió a los productos canadienses y estadounidenses ni a los de países con los que tenía acuerdos de libre comercio.

de la industria manufacturera mantuvieron un elevado dinamismo con una tasa media de crecimiento anual de 19.2%, para el periodo 2001-2003 se redujo de forma sustancial, pues se registró una tasa media de –0.8 por ciento.[98]

Igualmente, aunque a partir de 1996 y hasta 2000 los montos de inversión nacional y extranjera hacia el sector manufacturero exportador fueron crecientes, en 2001, cuando se presentó la desaceleración de EU y en consecuencia la caída de las exportaciones mexicanas, las expectativas de rentabilidad para los inversionistas se erosionaron, acarreando así en una severa caída en los flujos de inversión hacia el sector manufacturero.

En efecto, mientras que la tasa media de crecimiento anual de la inversión privada entre 1995 y 2000 fue de 7.8%, entre 2001 y 2003 registró una contracción de 4.8% Los indicadores de inversión extranjera directa (IED) realizada mostraron también un deterioro entre 2001 y 2003 respecto a las cifras registradas entre 1995 y 2000, ya que después de alcanzar en promedo inversiones directas por 6 716 millones de dólares entre 1995 y 2000, para 2001-2003 esos montos se redujeron a 5 274 millones de dólares en promedio.[99] En cuanto al empleo, si bien según los datos del IMSS y del INEGI entre 1995 y 2000, la tasa media de crecimiento anual del total de asegurados en la industria manufacturera fue de 7.1%, para el periodo 2001-2003, el total decreció 5.2% (maquiladoras 6.3% y resto 4.8 por ciento).

Con todo, una vez más México mantuvo el rumbo y para finales de 2003 la economía mexicana retomó la vía del crecimiento, impulsada por la demanda interna y por la recuperación de la economía estadounidense y la internacional. Así, si bien la economía prácticamente se

[98] Entre 2001 y 2003 el efecto negativo en la industria manufacturera se derivó del bajo dinamismo de tres industrias: *1)* productos metálicos (que incluye automóviles y autopartes, aparatos eléctricos, electrónicos, maquinaria y equipo, entre otros); *2)* textiles, vestido y cuero, y *3)* sustancias químicas (que incluye petróleo, farmacéuticos, hule, plástico, entre otros). En otras palabras, aquellas cuyo dinamismo exportador hacia Estados Unidos había sido más alto en el periodo 1995-2000.

[99] Los rubros manufactureros donde la IED sufrió las mayores caídas fueron: productos metálicos, química, alimentos y bebidas, metálicas básicas y minerales no metálicos (Secretaría de Economía, 2004).

estancó entre 2001 y 2002, el crecimiento se reanudó en 2003 y se aceleró a una tasa de 3.3% anual de 2003 a 2007.[100] La mayor actividad económica desde 2003 fue acompañada de un incremento de las personas ocupadas (aproximadamente de 10%) principalmente en el sector formal de la economía.

Al mismo tiempo, y probablemente como resultado de las lecciones que aprendió de la crisis de 1995, el gobierno mexicano se aseguró de aplicar una política monetaria y financiera congruente con la política de apertura y de promoción de exportaciones. En efecto, luego de la crisis aguda de 1994 a 1995, las variables financieras tuvieron un desempeño sin precedentes. Se logró reducir la inflación de 22.5% en promedio entre 1995 y 2000, a 3% en 2007; se estabilizaron las tasas de interés, los Cetes a 28 días pasaron de 26.8% en promedio en 1995-2000, a 7.83% en 2007, y el régimen de tipo de cambio flexible propició una mayor estabilidad en dicha variable.[101] Asimismo la deuda externa bruta total de México disminuyó en relación con el PIB a lo largo de este periodo. Se redujo 25.3 del PIB a 14.3 para junio de 2007.

Todo lo anterior ha propiciado que los niveles de riesgo-país se reduzcan en forma sustancial. A mediados de 2008 México contaba con *grado de inversión*, otorgado por diversas calificadoras internacionales. Esto significa que los factores de protección en México se consideran suficientes para una inversión prudente, aunque su riesgo varía en los ciclos económicos. A su vez, la estabilidad monetaria y un creciente mercado de capitales internos han facilitado en años recientes la sustitución de la deuda interna por la externa, tanto en el sector privado como en el público.

[100] Dos ejemplos del compromiso de México con la liberación y la apertura fueron la firma de los tratados de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a saber, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, y con los países del Triangulo del Norte, a saber, Guatemala, Honduras y Salvador en el año 2001, y el Tratado de libre Comercio con Japón en 2005.

[101] A partir de 1995 México ha tenido un tipo de cambio flotante, que confirmó ser el régimen más apropiado, ya que le permitió ajustarse sin exabruptos a los choques externos de las crisis de Asia y Rusia de 1997 a 1998. Al tipo de cambio flotante puede atribuirse gran parte del éxito de las exportaciones mexicanas y del control del déficit comercial dentro de límites manejables.

Esto ha permitido a México destrabar el "pecado original" de muchas economías latinoamericanas que no consiguen emitir deuda de largo plazo en moneda local a interés de tasa fija. Más de tres cuartas partes de la deuda del gobierno central se encuentra ahora en moneda local, y más de la mitad de la deuda interna fue contratada a tasas de interés nominales a un año o más, comparado con sólo 14% en el 2000. El gobierno mexicano reforzó el perfil de su deuda en años recientes, durante un periodo de amplia liquidez en los mercados internacionales, para reducir su vulnerabilidad a los riesgos de fluctuaciones en los tipos de cambio de las tasas de interés.

En los últimos años las necesidades de endeudamiento del sector público han consumido menos de 15% del flujo anual del ahorro financiero interno, comparado con casi 70% en 2000, liberando más recursos para préstamos al sector privado. La inflación en México se ha incrementado en 2008, como en el resto del mundo, aproximadamente 5%. Sin embargo hay expectativas de que se mantendrá a la baja gracias a la mayor credibilidad del banco central en los mercados.

La combinación de un banco central autónomo, un tipo de cambio flotante y una política monetaria que busca controlar la inflación, ha dado a México mayor capacidad para absorber el impacto externo que lo condujo a la crisis en décadas anteriores. El gobierno tiene mucho mayor flexibilidad para cubrir su deuda, reduciendo el riesgo de la dependencia de mercados internacionales volátiles.

En resumen, el TLCAN y las reformas internas que propició ayudaron a superar las crisis financieras agudas de 1995 y las subsecuentes de 1997 y 1998, así como la desaceleración de la economía estadounidense que se inició en el año 2000 y se agudizó a raíz de los ataques de septiembre de 2001; el TLCAN ha sido también clave para estabilizar la economía mexicana.

Sin embargo la estabilidad macroeconómica no ha sido suficiente para un crecimiento económico amplio y sólido. La economía mexicana creció a un promedio anual de sólo 3.3% de 2003 a 2007, que si bien ha contribuido a reducir la pobreza y a mejorar los indicadores de desarrollo humano, es inferior al ritmo de los países de nuestra región, por no mencionar a otros como Corea, India o China, y de hecho resulta muy inferior al que tuvimos durante el periodo de sustitución de importaciones. Por ejemplo,

la OCDE estima que la tasa de crecimiento de México podría incrementarse hasta 6% mediante mejoras en la infraestructura y la educación.

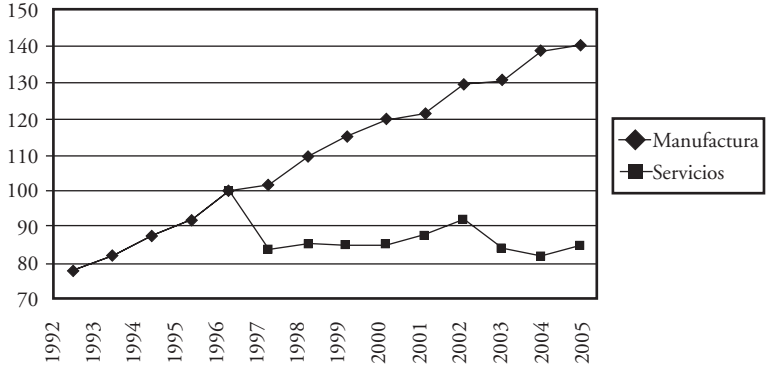
Con todo, no se puede responsabilizar a los acuerdos comerciales de todas las deficiencias financieras y estructurales que desaceleran (o incluso revierten) el progreso económico. Dentro de una estrecha esfera comercial, el TLCAN ha rendido frutos que superan las expectativas de sus promotores. ¿Qué explica entonces la falta de un crecimiento más robusto y sólido?

Falta de productividad y competitividad de la economía mexicana

Las exportaciones y la IED han sido los motores principales del crecimiento económico en México durante los últimos 15 años, y ambas se encuentran estrechamente vinculadas al TLCAN. A su vez las exportaciones y la IED se han concentrado principalmente en el sector manufacturero y esto ha dado como resultado que la productividad en dicho sector se haya incrementado considerablemente. Como se muestra en la gráfica 10, en el periodo comprendido entre 1994 y 2003 la productividad en el sector manufacturero se incrementó 41%. Sin embargo la productividad en el sector servicios, el que emplea a una mayor proporción de la fuerza de trabajo, ha ido en permanente declive. El resultado neto ha sido que el crecimiento agregado de la productividad ha sido sólo de 1% al año.[102]

[102] El incremento en la productividad del sector manufacturero ha propiciado un crecimiento del salario en ese sector. Como demuestran Haber y sus colaboradores, los salarios manufactureros cayeron 50% entre 1981 y 1986. A partir de entonces empezaron a recuperarse pero volvieron a caer debido a la crisis de 1995. Como resultado, los salarios reales de 1996 representaron solamente 43% de su nivel en 1981 (Haber *et al.*, en prensa). A partir de ese año, con la expansión de las exportaciones manufactureras los salarios se incrementaron 20% anual hasta 2005. Este crecimiento es muy importante, pero no suficiente para revertir más de una década de erosión de los salarios antes del TLCAN. Así, en 2005 los salarios manufactureros reales se encontraban a un nivel de 47% por debajo del que tenían en 1981. Los resultados anteriores sugieren que al menos en el sector manufacturero el crecimiento de las ex-

Gráfica 10
Productividad en México por sector: 1990-2003
1994=100



Fuente: Banco de México, 2005 en Haber *et al.*

Estos datos de baja productividad y cifras de escaso crecimiento económico reflejan mercados estancados, mala infraestructura y una baja competitividad en comparación con otros países de desarrollo equiparable. Algunos sectores de la economía mexicana son competitivos y dinámicos gracias a las reformas que se efectuaron en décadas recientes para abrirlos al comercio y la inversión. Sin embargo otros sectores sufren de baja competividad debido principalmente al legado del 'corporativismo' económico y al modelo político que sufrió el país durante gran parte del siglo xx.

El objetivo primario del sistema corporativista se centró en mantener el control político mediante el control que ejercía una élite extendida a todos los niveles de la sociedad, no en el uso eficiente de los

portaciones (y el aumento concomitante de las importaciones de insumos y bienes de capital) ha contribuido a aliviar el problema del empleo y a mejorar el nivel salarial, pero que su efecto es limitado, puesto que el empleo y los salarios dependen más del desempeño general de la economía en su conjunto. En concreto, los acontecimientos más significativos para los mercados laborales mexicanos durante las décadas de los ochenta y noventa fueron las crisis de 1981 a 1982 y de 1994 a 1995.

recursos. Gran parte del modelo económico corporativo ha desaparecido en la actualidad gracias a las reformas económicas de las últimas dos décadas (especialmente el TLCAN). Sin embargo algunos sectores clave de la economía que tienen influencia en el resto continúan padeciendo el legado de falta de competividad del pasado corporativo e imponiendo una carga a todo el país. Por ejemplo, la persistencia de los monopolios del sector público (como el petróleo) y su amplia presencia en áreas clave como el gas y la electricidad, que se combinan con un bajo nivel de competencia en otros sectores (como las telecomunicaciones) mantienen altos los costos de manera artificial y reducen las perspectivas de inversión y crecimiento.

La OCDE ha demostrado que las barreras para la IED en México son mayores que en el promedio de sus miembros en todos los sectores que proveen insumos para la economía y que son de primordial importancia para el desempeño global y la competitividad de la misma. Estas barreras se concentran en los sectores de servicios y de infraestructura, como el financiero, los servicios a negocios, la energía, la infraestructura del transporte (que incluye transporte terrestre, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones).

No debe sorprender, pues, que las restricciones impuestas en esos sectores sean un factor importante que explica la disminución de flujos de capital extranjero al país en los últimos años. De hecho, algunos analistas calculan que si se redujeran las barreras a la IED que existen en México en esos sectores al nivel de las prevalecientes en el país menos restrictivo miembro de la OCDE, se incrementaría 50% el monto de la IED en México.[103]

En los sectores con barreras bajas, como en el manufacturero, o en donde han sido reducidas recientemente, como los servicios financieros, hubo aumentos en los flujos de capital extranjero. Así, de 1994 a 2005 se ubicó en el sector manufacturero 50% del flujo de IED a México, revelando la importancia de la ventaja comparativa de México y su proximidad a Estados Unidos; sin embargo no se complementó con flujos de IED en los sectores de infraestructura y de servicios complementarios. La principal excepción son los servicios financieros, en

[103] Nicoletti *et al*., 2003.

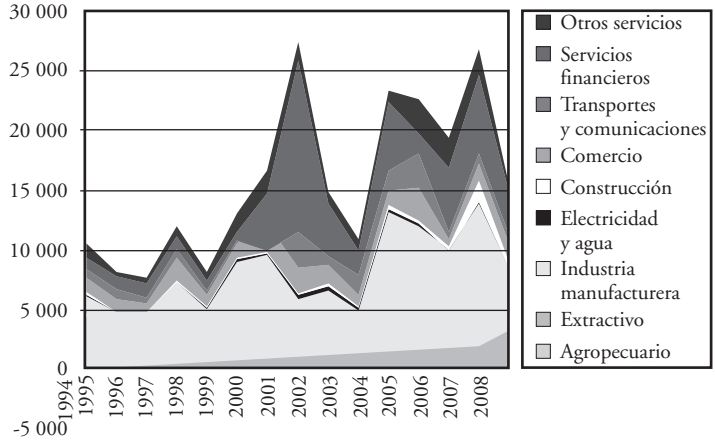
Cuadro 29
Cálculo de la OCDE de restrictividad regulatoria a la IED por sector en México[1]

	México	*Promedio de la OCDE*	*Clasificación de 29 países (mejor a peor)*
Servicios de negocios	0.206	0.152	21
Telecomunicaciones	0.356	0.184	24
Construcción	0.125	0.074	24
Distribución	0.125	0.072	24
Finanzas	0.502	0.152	24
Hoteles y restaurantes	0.125	0.072	24
Transporte	0.428	0.299	26
Electricidad	1	0.326	24
Manufactura	0.125	0.076	29
Total	0.278	0.187	28

[1]Escala del índice de 0-1 de menos a más restrictivo.
Fuente: OCDE, 2007.

donde las restricciones a la participación extranjera en la propiedad de los bancos fueron recientemente eliminadas (gráfica 11). En consecuencia México cuenta en la actualidad con plantas manufactureras muy eficientes en sectores tales como el de los automotores, pero estas inversiones se ven afectadas negativamente por la carencia de infraestructura adecuada y de servicios, así como de insumos importados a precios competitivos.

Gráfica 11
Ingreso bruto de IED por sector
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, 2009.

Así pues, para que nuestro país pueda colocar la economía en una senda de mayor crecimiento económico y atraer mayores flujos de IED necesitamos llevar a cabo reformas complementarias dirigidas a mejorar la eficiencia, la calidad y la cantidad de los servicios de infraestructura. La eficiencia en la infraestructura del transporte tiene un efecto directo sobre los flujos de comercio doméstico e internacional al reducir la frecuencia de entregas y costos de transporte, mientras que la eficiencia en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones afecta la competitividad y el costo de las empresas mexicanas y extranjeras ubicadas en nuestro país.

La desigualdad regional

La falta de infraestructura adecuada y de servicios públicos de calidad a su vez explican los efectos desiguales del libre comercio y la IED en las diferentes regiones del país. La fuerza motriz fundamental de las

exportaciones y de la actividad manufacturera ha sido la región norte, y en especial la región fronteriza. Al sur de la frontera destacan el área industrial ubicada al norte de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Aguascalientes, que han crecido en actividad industrial y exportaciones. Estas regiones se localizan todas en el corredor norte a partir del centro de México y al occidente.

Desafortunadamente todas estas actividades acrecentaron las disparidades regionales, ya que los estados del sur (con excepción de Yucatán) no han atraído la misma cantidad de inversión y actividad productiva porque carecen de infraestructura adecuada y de servicios públicos de calidad; el problema se ha agravado porque las limitaciones presupuestales le han impedido al gobierno federal invertir en infraestructura y servicios sociales. La carencia de oportunidades en el sur y la creciente actividad productiva y de exportaciones en el norte ocasionan grandes flujos de migrantes que parten de los estados sureños con dirección a la frontera norte y eventualmente a Estados Unidos.

Por otra parte, el crecimiento en el norte añadió presiones en la infraestructura pública y los servicios sociales, provocando en algunos casos condiciones ambientales sumamente desfavorables, con carencia de agua y de otros servicios públicos en algunas ciudades norteñas. Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno de Fox propuso a Estados Unidos y Canadá, en particular al primero, crear un fondo regional similar a la Unión Europea para mejorar la situación de las regiones menos desarrolladas del país, pero la propuesta tuvo poco eco.

Al mismo tiempo, y para mejorar la situación de las regiones del sur del país, anunció al inicio de su gobierno el ambicioso Plan Puebla-Panamá de desarrollo regional de infraestructura, a fin de conectar México con América Central po medio de más carreteras, telecomunicaciones y puertos marítimos. Este plan, retomado por el gobierno actual, dependía de la posibilidad de incrementar los ingresos fiscales del gobierno federal, lo que recientemente se logró luego de que en 2007 se aprobó una reforma tributaria que amplía la base del impuesto sobre la renta. No es de extrañar entonces que el gobierno haya anunciado un plan nacional de infraestructura para satisfacer esta importante carencia. Esperemos que la crisis de liquidez que desataron las hipotecas

tóxicas no lleve, como en el pasado, a cancelar las inversiones que se tienen programadas para este sector.

El sector agropecuario

A diferencia de lo que ocurre en el sector manufacturero, el TLCAN ha tenido efectos diversos en el sector agrícola dual de México, donde una agroindustria floreciente coexiste con otra tradicional y atrasada de autoconsumo. La primera ha sido capaz de incrementar sus exportaciones como resultado de su mejor acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá, mientras que la segunda no ha podido beneficiarse de las ventajas que ofrece el TLCAN en términos de inversión e incremento de la producción.

Entre 1993 y 2005 el sector creció 30% en términos reales. Las exportaciones agroalimentarias mexicanas a Canadá y a Estados Unidos se triplicaron (alcanzó 9 800 millones de dólares) y el sector agroindustrial creció a una tasa de 519%. Las importaciones mexicanas de productos agroalimentarios ascendieron a 11 600 millones de dólares, lo que representó un incremento de 189 por ciento.[104]

Hoy México es el primer proveedor de Estados Unidos de 226 productos entre los 2 070 que conforman la tarifa estadounidense. Esto representa un aumento de 67.4% comparado con 1993, antes de la entrada en vigor del tratado. De 1994 a 2005, a pesar del crecimiento de la demanda de productos alimentarios, el déficit comercial agropecuario con Estados Unidos no presentó cambios abruptos. Las exportaciones observaron el mayor dinamismo al crecer 140.5%, pero las importaciones sólo aumentaron 100.6%. Las exportaciones agrícolas de México a Estados Unidos equivalen a 9% del total.[105]

El dinamismo exportador se concentra en los productores de frutas y hortalizas del norte y oeste de México, que han sido tradicionalmente competitivos y tienen acceso al crédito. Estos productores no se dedican a la agricultura de subsistencia tradicional, concentrada en su

[104] Secretaría de Economía, 2006d.
[105] Yúnez y Dyer, 2006.

mayor parte en las zonas centrales y el sur del país. La dicotomía entre la producción de subsistencia tipo ejido y la agricultura orientada a la exportación ha hecho que el gobierno introduzca una serie de políticas para mejorar la competitividad de la primera, que incluye a 40% de la fuerza de trabajo rural.[106]

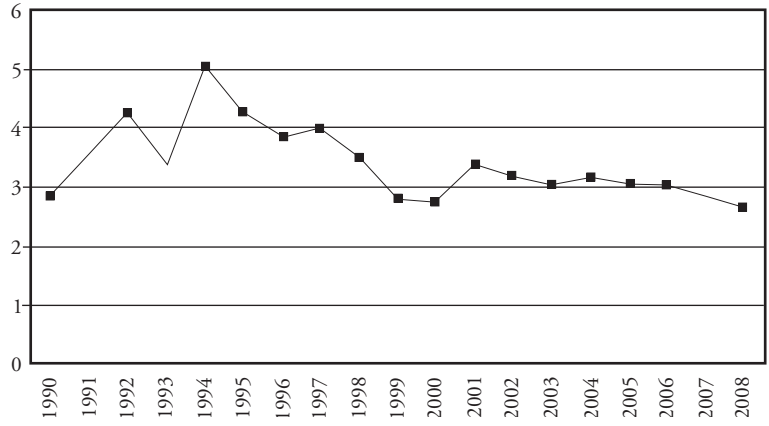
En 1992 se introdujo una reforma al artículo 27 constitucional a fin de permitir la venta, renta o hipoteca de las tierras ejidales cuando se contara con el consentimiento de la comunidad del ejido. En 1994 se reglamentó la reforma mediante la creación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales-Comunales (Procede) para delinear y certificar las propiedades ejidales y facilitar la creación de mercados de tierras ejidales. Esta reforma se introdujo con el propósito de incrementar y mejorar el acceso de los productores ejidales a los créditos y el financiamiento, permitiéndoles utilizar su tierra como garantía de los créditos. Adicionalmente el gobierno estableció el Programa de Apoyo Directo a Productores Mexicanos (Procampo), que proporciona pagos de capital para asegurarle un ingreso mínimo a 2.9 millones de campesinos, quienes cultivan 14 millones de hectáreas de productos básicos.

Esta importante reforma, sin embargo, no ha logrado sus principales propósitos. Un número limitado de ejidatarios ha certificado sus tierras y títulos de propiedad y la mayoría de las transacciones siguen conduciéndose de manera informal y sin registrarse. En opinión de ciertos autores debido al hecho de que se sujetan a impuestos.[107] Los acreedores privados han mostrado poca disposición a conceder crédito y financiamiento a los ejidatarios con títulos de Procede porque la ley no autoriza el embargo de la tierra sujeta a esos títulos en caso de incumplimiento del préstamo. También, y quizá por los mismos motivos, en los últimos años se han venido reduciendo tanto el gasto gubernamental para fomentar el desarrollo agropecuario del país como la canalización a ese rubro del crédito de la banca de desarrollo y la privada. Esto puede constatarse en las gráficas 12, 13 y 14.

[106] Dentro de éstos la mayoría se dedica a la producción de maíz.

[107] Haber *et al*., en prensa.

Gráfica 12
Gasto en agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (porcentaje del gasto programable total)



Fuente: Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009.

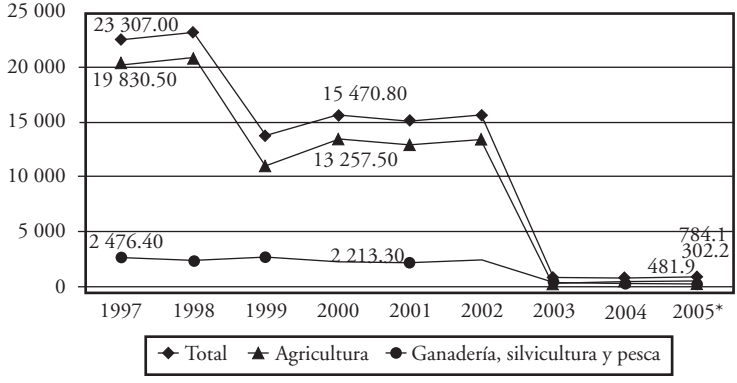
La presión impuesta a los pequeños productores, sumada a la creciente brecha de los niveles salariales entre México y EU, ha provocado a su vez gran incremento en la migración hacia allá a partir de los años noventa.[108] Según observa un experto en la materia basado en datos del PEW Hispanic Center, entre 2000 y 2005 los flujos de mexicanos a Estados Unidos se incrementaron a casi medio millón, de los cuales 85% ingresó sin documentos. Esta tendencia se mantuvo en la primera mitad del presente siglo.[109] Se calcula que los flujos alcanzan cifras de hasta 500 000 personas por año.[110]

[108] Véase Haber *et al.*, en prensa.

[109] Tuirán, 2006.

[110] Haber *et al., op. cit.* Cabe mencionar que el país ha mantenido la estabilidad social a pesar del bajo crecimiento gracias en parte a la emigración masiva a Estados Unidos. Alrededor de 10% de la población nacida en México y casi 15% de la que está en edad de trabajar vive ahora en Estados Unidos. El mercado laboral local se ha ajustado a este éxodo con salarios que reflejan la ausencia de estos trabajadores del mercado mexicano. Las remesas de los emigrantes han cambiado el patrón de la ba-

Gráfica 13
Contracción real del crédito otorgado por la banca de desarrollo entre 1997 y 2005 (millones de pesos)



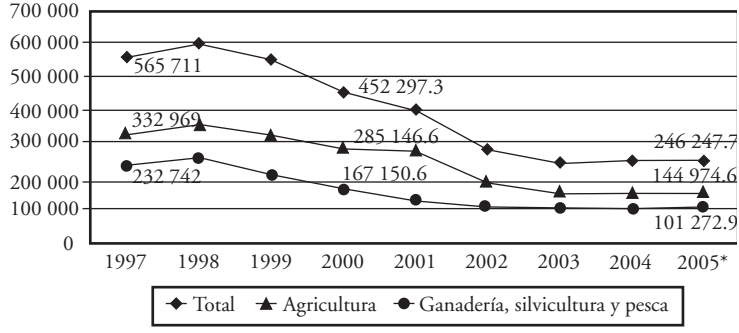
*Tercer trimestre de 2005.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, INEGI.

En resumen, aunque la apertura y el TLCAN han ejercido presión sobre los productores agrícolas para mejorar su productividad, éstas no pueden considerarse las principales causas de los problemas que aquejan al sector agrícola. La realidad es que resultan de carencias que vienen de décadas anteriores y de la falta de acciones dentro de México. Entre éstas destacan: una limitada inversión y un reducido gasto en infraestructura; poco acceso al crédito; volatilidad en los precios internacionales; limitado uso de tecnología; y la falta de modernización tecnológica.

lanza de pagos de México e impulsado la demanda de consumo local. La dependencia de la emigración y del flujo de entradas proveniente del extranjero es una característica estructural de la economía mexicana e incluso de su tasa de crecimiento.

Gráfica 14
Contracción real del crédito otorgado por la banca comercial entre 1997 y 2005 (millones de pesos)



Fuente: Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coyuntura actual

A lo largo del año 2008 y hasta el mes de octubre México se encontraba en una posición más sólida que en décadas anteriores para soportar las consecuencias del bajo crecimiento de Estados Unidos, gracias al TLCAN y a las reformas que han fortalecido sus finanzas públicas y su sistema monetario. Las necesidades de endeudamiento del sector público, que incluyen al gobierno central y a instituciones públicas como el IPAB (el fondo de protección de los depósitos bancarios), así como el programa Pidiregas (principalmente para inversiones de Pemex), se habían mantenido por tres años por debajo de 1% del PIB. Este bajo nivel de endeudamiento había ido reduciendo gradualmente la carga de la deuda.

La fortaleza financiera también se explicaba por la aprobación en 2007 de la reforma tributaria a la que hicimos mención, y a la reforma del sistema de pensiones de los servidores públicos federales en ese mismo año, lo cual condujo a crear más fondos de pensiones que incrementaron el tamaño del mercado local de capitales

A raíz de la escalada en los precios de las materias primas y productos agroalimentarios en el primer trimestre de 2008, el gobierno

incrementó los subsidios a ciertos productos clave y logró persuadir al sector privado para que ayudara a contener el alza de precios de algunos productos básicos a fin de controlar la inflación. A corto plazo tales medidas lograron ayudar a mantener la confianza y reducir el impacto sobre los pobres del aumento de precios, a pesar de imponerle un costo al presupuesto del gobierno. Aunque desde la crisis de 1994 la inflación se constituyó en un tema políticamente sensible, no representaba amenaza para la estabilidad macroeconómica como en el pasado.

El sistema financiero mexicano se había transformado de fuente de vulnerabilidad a instrumento de crecimiento moderado gracias a muchos años de reforma. Los préstamos que resultaban problemáticos para la banca comercial y de desarrollo representaban en el tercer trimestre del año menos de 3% del total de los préstamos, y la banca comercial contaba con una capitalización de 16% de los activos.

El desarrollo del mercado financiero había facilitado la disponibilidad de hipotecas con interés fijo a 25 años, con lo cual incentivaba el crecimiento de la vivienda para la población de ingresos medios y bajos. La deuda de los hogares en México se calculaba en alrededor de 5% del ingreso disponible, muy por debajo de 20% en Estados Unidos, lo que permitía la posibilidad de crecimiento crediticio.

La integración económica había ayudado a estabilizar la economía aun cuando no se habían producido tasas de crecimiento espectaculares. México estaba logrando una mejoría lenta pero sostenida en su nivel de vida. La estabilidad, las tasas de crecimiento económico moderadas y los programas sociales innovadores estaban contribuyendo a reducir el nivel de pobreza, elevando los indicadores de desarrollo humano y favoreciendo a una clase media en aumento.

Desde una perspectiva política también había signos favorables y optimistas, como una creciente disposición de los principales actores políticos a ocuparse del debate de los temas clave para el país: educación, salud, medio ambiente y competitividad. Por ejemplo, durante 2008 el Congreso llevó a cabo múltiples debates sobre la reforma al sector energético propuesta por el presidente Calderón, la cual buscó fortalecer a Pemex tanto financiera como administrativamente, así como incrementar módicamente el papel del sector privado en la in-

dustria petrolera. Tales tendencias eran un buen augurio para la capacidad del país de modernizarse y prosperar, aunque lentamente.

Este transfondo sin duda explica la excesiva confianza del gobierno federal mexicano en que se podía sostener la estabilidad macroeconómica una vez que irrumpió en el último trimestre de 2008 la crisis de las hipotecas de alto riesgo en EU que causó un fuerte impacto en los mercados financieros de ese país y en los europeos y que se ha expresado en un problema de liquidez y solvencia que ha afectado el funcionamiento de los mercados de crédito del mundo entero. Ante esta crisis las respuestas de las autoridades de las economías desarrolladas se han centrado, con diferentes matices, en proporcionar liquidez y recapitalizar a las instituciones financieras que lo requieran. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos realizados la volatilidad sigue dominando ante la incertidumbre respecto a la duración e intensidad de la crisis financiera, y respecto a los efectos operativos de las medidas adoptadas y a la distribución de los costos de éstas entre los diferentes agentes económicos. De hecho, pese a los esfuerzos mencionados, la situación ha derivado en una recesión que algunos analistas comparan con la que se disparó con la Gran Depresión en los años treinta del siglo pasado y que se ha propagado al resto del planeta con rapidez y profundidad sin parangón en la historia reciente.

Ante esta situación, las llamadas economías emergentes –entre las que se encuentran México y muchos países de América Latina y el Caribe–, parecían estar "blindadas" financieramente contra el efecto de contagio de la recesión del mercado estadounidense y de otros países desarrollados, por lo menos hasta el último trimestre de 2008, cuando se hicieron evidentes los signos de una profunda recesión en todo el Hemisferio Occidental, al igual que en el resto del globo terráqueo. Para enfrentar la inestabilidad financiera y la recesión económica, los gobiernos latinoamericanos, al igual que los de la mayoría de otras latitudes, han anunciado diversas medidas anticíclicas.

En el caso de México, dado su historial de haber atravesado varias crisis económicas desde 1982 y la confianza que generaba la solidez macroeconómica alcanzada durante los últimos años, las primeras reacciones a la recesión mundial fueron de poco asombro, y de hecho durante varios meses hubo funcionarios del gobierno mexicano que

alardearon de que el país estaba blindado contra la crisis económica mundial. Esta confianza se fundamentaba, además, en las medidas que el gobierno federal adoptó previendo el deterioro de los precios del petróleo, como las coberturas financieras que permitirían financiar buena parte de la caída de dichos precios para todo 2009, previendo sus efectos negativos sobre las finanzas públicas.

Sin embargo, conforme se han ido sintiendo los efectos de la turbulencia financiera y económica mundial –como un menor acceso al financiamiento externo, tasas de interés más elevadas, golpes a la bolsa mexicana por las tendencias mundiales, reorientación de capitales hacia destinos y activos más seguros, así como menores exportaciones, niveles de inversión extranjera directa y envíos de remesas de emigrantes–, el gobierno federal y los gobiernos de los estados han adoptado diversas medidas dirigidas a aliviar los peores efectos de la crisis.[111]

Así, en enero de 2009 el presidente Calderón anunció un programa de 25 puntos que incluye entre otras medidas la congelación de los precios de la gasolina, subsidios a las industrias exportadoras que enfrentan ceses de la producción, aumentos en los créditos agrícolas, permisos a los trabajadores desempleados de retirar efectivo de sus cuentas privatizadas con una promesa de aportaciones adicionales del gobierno para compensar dichos retiros, y ampliación de la cobertura hospitalaria gubernamental a los trabajadores sin empleo.

El gobierno además anunció un programa de creación de infraestructura que dispondrá de 210 millones de pesos. También abrió dos líneas de crédito para apoyar a las empresas por un total de 90 000 millones de pesos, aunque algunos analistas consideran que ésta es una cifra pequeña comparada con los recursos que requerirán las empresas.[112] Asimismo,

[111] De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) México perdió 750 000 empleos en 2008 llevando la tasa oficial de desempleo a su nivel más elevado desde 2005. Asimismo desde el otoño de 2008 el valor del peso en relación con el dólar ha caído 50% y han sido necesarias varias intervenciones del Banco de México para evitar un descenso mayor. De acuerdo con diversos reportajes la economía mexicana decreció 1.6% durante el último trimestre de 2008, y de acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional y la del Banco de México, la economía mexicana se contraerá para 2009 entre 0.3% y 0.8%, respectivamente.

[112] Ramírez de la O, 2009, p. 4.

en virtud de que ha crecido la cartera hipotecaria vencida, el gobierno se aprestaba a finales de febrero de 2009 a utilizar un crédito externo de 2 800 millones de dólares para apoyar la vivienda.[113]

Si bien todas estas acciones son medidas sensibles para enfrentar la crisis, a final de cuentas será determinante para la suerte del país el financiamiento del déficit de cuenta corriente en el mediano y largo plazos por varias razones.

Como ya mencionamos, más de la tercera parte de la actividad económica del país depende del mercado externo, y 80% de las ventas al exterior depende del mercado estadounidense. El valor de las exportaciones en enero de 2009 sumó 15 231 mdd, es decir, 7 000 mdd menos que los registrados en el mismo mes de 2008; de continuar esta tendencia la pérdida anual sería de alrededor de 84 000 mdd. Si a esto se suma la disminución de los ingresos por remesas, con un retroceso anual de 11.9% en el primer mes del año, y la merma de la IED por un monto de 14%, el panorama se torna desalentador. De hecho, esta contracción del flujo de divisas venía ocurriendo desde octubre de 2008, cuando se agudizó la crisis financiera en EU. Como resultado de lo anterior, durante el último trimestre de 2008 se disparó el déficit en cuenta corriente para llegar a un monto acumulado de 15 527 mdd, es decir 1.4 del PIB, el monto más elevado desde 2002, y algunos expertos prevén que dicho déficit en este año llegará a 3% del PIB.

A pesar de lo anterior las autoridades del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda sostienen que México cuenta con un elevado volumen de reservas internacionales (por 80 033 mdd al 20 de febrero pasado, 4 500 mdd menos que al cierre de 2008) para hacer frente al menor flujo de divisas y a los altos índices de depreciación del peso. También de acuerdo con declaraciones de Alejandro Werner, subsecretario de Hacienda, el sector público tiene pocos vencimientos de deuda externa que han sido cubiertos con emisiones recientes y se cuenta con una línea abierta con la Reserva Federal de los EU por casi 31 000 mdd para apoyar el deterioro del financiamiento en moneda extranjera.[114]

[113] *Ibid*, p. 5.
[114] *El Semanario*, 2009, p. 6.

Sea como fuere, al final del día el déficit de cuenta corriente no podrá ser mayor que los recursos disponibles para financiarlo. Existen cuatro maneras de atacarlo: La primera es financiar una parte del déficit mediante la utilización de las reservas internacionales.[115] La segunda es apretarnos el cinturón voluntariamente: la caída del consumo e inversión producto del menor crédito, de mayor desempleo y de perspectivas económicas negativas se traduce en menores importaciones. Como tercera opción, podemos apretarnos el cinturón involuntariamente mediante una devaluación: la depreciación real del peso disminuye el valor de los activos y el ingreso de los mexicanos y por tanto el consumo y la inversión. La cuarta posibilidad es mejorar el perfil de riesgo de la economía para atraer más inversión, financiar el déficit de cuenta corriente y propiciar un menor ajuste al consumo, inversión y PIB.

A final de cuentas, el ajuste al déficit de cuenta corriente se tendrá que dar por una combinación de estos cuatro elementos, y el que se llegue a generar o no un desastre dependerá de las políticas que se adopten. El ideal sin duda sería mejorar el perfil de riesgo para hacer al país verdaderamente atractivo y minimizar el ajuste al consumo, la inversión, el empleo y el PIB, pero para mejorar el perfil de riesgo es necesario tener claridad de rumbo y aplicar políticas públicas consistentes que preserven la estabilidad macroeconómica. También será importante no exacerbar los problemas de balanzas de pagos y la oferta monetaria en aras de evitar la crisis ineludible. Es más, sería recomendable que el gobierno redujera su gasto de poco impacto, que de acuerdo con algunos economistas llega a 10% de su presupuesto bruto, y lo reasigne a proyectos que ayuden a generar empleos.[116]

Sin duda también será importante realizar progresos concretos y tangibles en el riesgo de seguridad reduciendo los secuestros, las extorsiones, e imponiendo el imperio de la ley, e igualmente habrá que impulsar las reformas necesarias para hacernos más competitivos. Estas reformas deberán darse tanto en lo interno como en nuestra política

[115] Esto ya se ha venido haciendo desde finales del año pasado, y recientemente el gobierno anunció que utilizaría 19 000 mdd para financiarlo.

[116] Ramírez de la O, *op. cit.,* p. 6.

internacional, y en particular respecto a nuestras relaciones económicas internacionales con nuestros socios del TLCAN y con el resto del mundo. Algunas de ellas las analizaremos en el siguiente capítulo. En el ámbito interno necesitamos llevar a cabo reformas complementarias dirigidas a mejorar la eficiencia, la calidad y la cantidad de los servicios de infraestructura, los cuales incluyen los servicios a negocios, la energía, y la infraestructura relativa al transporte, la cual incluye el transporte terrestre, los puertos, los aeropuertos y las telecomunicaciones. En virtud de que proveen insumos para toda la economía, estos sectores son de primordial importancia para el desempeño global y para la competitividad de la economía mexicana.

V. Los retos a futuro en las relaciones económicas con Estados Unidos

Introducción

México enfrenta grandes desafíos que deberán atacarse en el futuro próximo si se pretende recuperar un crecimiento económico sostenido y robusto; habrá de alcanzar entre 6 y 7% para restaurar rápidamente el empleo que se ha perdido y superar las tasas tradicionales de desempleo. Esto tendrá que financiarse elevando las exportaciones y con una tasa de ahorro interno más alta. Dado el papel que desempeñan los mercados norteamericanos, en particular el estadounidense, en la economía de México y en especial en su industria, las exportaciones mexicanas tendrán que recuperar, incrementar y consolidar su presencia en el mercado regional norteamericano, en especial en el de EU.

En otras palabras, el acceso de nuestro comercio a Estados Unidos se ha vuelto un asunto de importancia crítica, y habrá que asegurar que se incremente y mejore una vez que EU se recupere plenamente, si es que aspiramos a retomar la senda del crecimiento económico.

Cabe reconocer que la crisis financiera que afecta a EU es claramente la más grave desde la Gran Depresión, y si bien el mundo ha aprendido a manejar mejor las crisis financieras desde entonces, las soluciones que se han intentado hasta el primer bimestre de 2009 no han logrado superar la incertidumbre y la volatilidad en los mercados. El millonario paquete de rescate que aprobó el Congreso estadounidense a finales del gobierno del presidente Bush, por ejemplo, no logró restablecer la confianza en los mercados financieros y bursátiles del mundo. Por ello el recién inaugurado presidente Obama promulgó el 17 de febrero una ley de estímulo económico de 787 mmd que proporciona 48 mmd para proyectos relacionados con el transporte y 30 mmd para obras de mejoramiento de infraestructura.[1]

[1] Esta ley generó mucha preocupación entre los analistas internacionales y los dirigentes políticos de muchos países, incluido México, por la inclusión de la cláusula

Pero esta ley no ha sido todo. En un contexto de parálisis del sistema financiero, de recesión económica y de falta de efectividad de la política monetaria, el presidente Obama ha decidido además poner en marcha una nueva estrategia que utiliza la política fiscal como principal instrumento para compensar la caída de la actividad privada. La administración estadounidense parece haber llegado a la conclusión de que no existe mejor solución, y presentó a finales de febrero su primer presupuesto, el cual reconoce el mayor déficit desde la Segunda Guerra Mundial: más de 1.75 billones de dólares o el equivalente a 12.3% del PIB.

Esta inyección de gasto, en la que destacan las partidas para ampliar y modernizar el sistema de salud, para impulsar las energías renovables y para hacer frente a posibles nuevos rescates del sistema financiero, pretende asegurar que la recesión esté superada a principios de 2010, Obama se ha comprometido a empezar entonces a reducir los gastos hasta llegar a un déficit de sólo 3% en el presupuesto de 2013. El aumento del gasto durante el primer semestre de 2009, tiene como principales objetivos evitar la deflación y asegurar que el sistema financiero vuelva a la normalidad gracias a la recuperación de la confianza que garantice el dinero público.

No cabe duda de que más allá de que la recuperación de la producción y el empleo estadounidenses dependan de tan arriesgada apuesta, el éxito o fracaso de este ambicioso plan de reactivación tendrá implicaciones globales, especialmente para América Latina y Asia. Esto se debe a que el presupuesto estadounidense sigue siendo el principal instrumento con que cuenta la economía mundial para salir de la recesión, porque aunque no deba ser así, la economía estadounidense sigue siendo la consumidora y prestataria mundial de última instancia.

"compre estadounidense ("Buy American") la cual exige la compra de hierro, acero, y productos manufacturados en EU para todos los proyectos de construcción y obras públicas que se financian con este plan de gastos. Gracias a la presión interna y externa, la ley fue matizada incorporando la obligación de que las controvertidas disposiciones deben implementarse de manera tal que no quebranten las obligaciones comerciales asumidas por Washington. Por consiguiente, los productos provenientes de Canadá y México, miembros del TLCAN, en principio estarán a salvo frente a las restricciones.

Es importante, pues, la reactivación del consumo estadounidense para volver a poner en marcha esa triangulación virtuosa entre Estados Unidos, Asia emergente y América Latina que favoreció un sólido crecimiento durante el lustro anterior a la crisis. Sin embargo conviene cuestionar si ante la recuperación de la economía estadounidense debemos esperar un acceso a ese mercado similar al que tuvimos en el pasado. En otras palabras, ¿brinda el TLCAN suficiente seguridad de que dicho acceso se mantendrá en el futuro?

En nuestra opinión México no puede tener la seguridad de que contará con un acceso similar al presente, o de que podrá mejorarlo, en razón de tres principales fenómenos que se presentaron a raíz de la firma del TLCAN: la política de apertura unilateral y la firma de EU de una serie de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLC) con un número creciente de países que le conceden un acceso equivalente al mexicano; el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio; y los ataques terroristas a las torres gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001.

En este capítulo final nos proponemos analizar las principales implicaciones sobre México de la apertura unilateral y la firma de estos TLC por EU y en particular la creciente rivalidad de China en pos del mercado estadounidense en importantes sectores en los que México también participa, y los retos que esto plantea. En segundo lugar analizaremos las implicaciones de los ataques terroristas sobre las relaciones entre nuestro país y Estados Unidos. Nuestra tesis es que estos hechos imponen a México la necesidad de negociar nuevos acuerdos con Estados Unidos para asegurar la apertura de las fronteras y redinamizar el acceso a ese mercado. Para lograrlo, México deberá posicionarse fuera de las preocupaciones de Estados Unidos en seguridad que surgieron a raíz de los ataques.

Por otra parte, en virtud de que México no debe concentrar todos sus esfuerzos en un solo mercado, sobre todo a raíz de la crisis financiera de EU que puede llevar a una lenta recuperación de su demanda externa de productos, es importante acelerar el proceso de diversificación comercial. En la sección final haremos una revisión de los avances que se han logrado en esta materia en los últimos años.

La apertura unilateral, los nuevos tlc de EU y la creciente rivalidad china con México por el mercado estadounidense

Los beneficios que logró México en el TLCAN le permitieron incrementar notablemente sus flujos de comercio e inversión en la región y generar un buen número de empleos en la segunda mitad de la década de los noventa, sobre todo los asociados al sector exportador manufacturero; sin embargo tales beneficios se han reducido en el presente milenio debido a que EU ha decidido seguir una política económica internacional que se basa en el impulso decidido a un esquema de producción compartida con diversos países, lo que mejora sus condiciones de acceso a determinados productos fabricados siempre y cuando utilicen insumos estadounidenses en su manufactura. Esta estrategia le ha permitido fortalecer su posición competitiva en ciertos sectores industriales, los cuales se han visto afectados principalmente por el costo de la mano de obra.

A esta política se ha sumado otra que busca alcanzar diversos objetivos de seguridad y política exterior y que se expresa mediante legislaciones como Caribbean Basin Economic Recovery Act, Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act y African Growth and Opportunity Act, las cuales otorgan beneficios unilaterales, en aranceles y cuotas a los países andinos, caribeños y de África Subsahariana, lo que les ha permitido aumentar su participación en el mercado de EU, principalmente en textiles, prendas de vestir y calzado, en detrimento de las exportaciones mexicanas de tales bienes.

Igualmente con la negociación de otros tratados de libre comercio, Israel y Jordania han incursionado con éxito en el mercado estadounidense. EU ha concluido asimismo tratados con Chile y Singapur, Australia, Centroamérica, Marruecos y Sudáfrica, y está por ratificarse uno con Colombia y otro con Panamá.

Por otra parte, China aseguró de manera permanente el tratamiento de Nación Más Favorecida con su ingreso a la OMC, lo que propició el crecimiento de la inversión extranjera en su territorio. Además, en sectores como el textil y el de la confección recibió los beneficios de la eliminación de cuotas en algunos productos y del incremento de los

contingentes de exportación. China se ha convertido en el segundo socio comercial de EU y se calcula que muy pronto será el primero superando a Canadá.

En 2004 la participación de algunos productos chinos en las importaciones de EU era elevada: 80% en bicicletas, 70% en lámparas, 83% en juguetes, 82% en calzado sintético y 21% en textiles y prendas.[2] Esto trae consigo un entorno negativo que impone un profundo proceso de ajuste para la industria textil estadounidense y para la de los países que exportan prendas de vestir a EU, que son en su mayoría países en desarrollo, particularmente México, cuyos costos no podrán competir con los de los productos chinos intensivos en mano de obra. Esto implica el cierre de plantas, la pérdida de empleos, la reducción en los niveles de IED y la caída de los niveles de producción de los países competidores de China, condiciones para México muy difíciles, ya que el elevado crecimiento de sus exportaciones de prendas de vestir y de otros productos intensivos en mano de obra en la segunda mitad de los noventa se sustentó en las preferencias comerciales que le otorgara EU dentro del TLCAN.

Pese al debate en Estados Unidos acerca de las consecuencias del libre comercio en su economía, y a las criticas al TLCAN de los candidatos demócratas durante la campaña presidencial, no parece haber preocupación seria por el hecho de que China incremente sus exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, ya que Estados Unidos ha reducido de forma sustancial la producción de este tipo de bienes y las ganancias para sus consumidores resultan sustantivas. En este sentido, los efectos negativos de la inserción de China en el mercado mundial son en mayor medida para los demás países en desarrollo, pues sus productos compiten frontalmente con los chinos, y sus potencialidades de exportación hacia el mercado de Estados Unidos se reducen. El potencial de desarrollo en el futuro de China es una amenaza para la posición actual de México. El problema de nuestro país es que en su estructura industrial prevalece la producción de bienes intensivos en mano de obra, lo cual, bajo las condiciones previsibles de acceso de China a los países desarrollados, resulta incongruente con

[2] Secretaría de Economía, 2004.

los niveles salariales que tiene México respecto a los de China y otros países asiáticos.

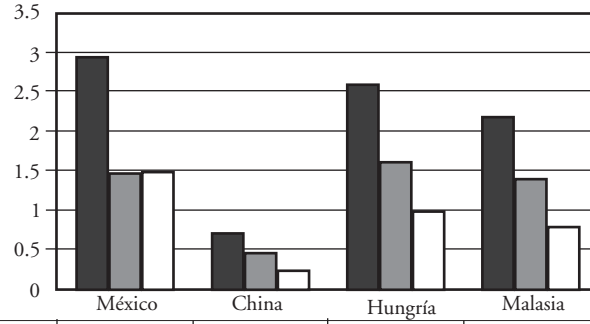
Esto se percibe claramente en la situación que está experimentando la industria textil, la cual continúa agonizando. Las exportaciones mexicanas de textiles y ropa se redujeron en 2008 a 6 800 millones, e India desplazó a México como el segundo proveedor de Estados Unidos, después de China. Indonesia y Bangladesh le siguen de cerca.

La amenaza de China hace necesario, en el plano externo, pugnar por el cumplimiento de los compromisos de ese país en la OMC y promover con nuestros principales socios comerciales acciones coordinadas para reducir los costos de ajuste derivados del ingreso de China a los mercados mundiales. En el plano interno, es necesario aprovechar al máximo la ventaja geográfica de México en la exportación hacia EU y promover esquemas de reconversión de *commodities* intensivos en mano de obra a productos con un alto grado de manufactura.[3]

Siendo justos, México no está solo en la lucha por mantener su competitividad en el mercado. La mayoría de los proveedores tradicionales de Estados Unidos ha visto caer sus porcentajes ante la competencia asiática, específicamente de China. De hecho, si se compara con Canadá y Japón, México ha tenido más éxito al conservar los clientes de la mayor economía del mundo. Aunque el país no puede competir en igualdad de condiciones con los poderes asiáticos en cuanto a los costos de la mano de obra, todavía se le considera un centro manufacturero de bajo costo en relación con las economías más desarrolladas, por lo que ha sufrido menos que otras en cuanto a participación en el mercado estadounidense.

[3] Desde la perspectiva de las compras que hace del resto del mundo, actualmente China es el cuarto país importador mundial, sólo superado por la Unión Europea, EU y Japón; de hecho, para algunos países en desarrollo China ya es el principal mercado, lo que da lugar a una serie de oportunidades de exportación en otros tipos de bienes, particularmente los intensivos en capital y servicios. De hecho, desde los primeros meses de 2003 se registró un notable incremento en los precios internacionales de los metales y de diversos productos agropecuarios, propiciado en parte por la fuerte expansión de la demanda de estos productos por la economía china. México debería aprovechar este importante mercado.

Gráfica 15
Comparativos de costos laborales en dólares en maquila electrónica



	México	China	Hungría	Malasia
Total integrado	2.96	0.72	2.58	2.17
Remuneraciones directas	1.47	0.47	1.6	1.39
Beneficios e impuestos	1.49	0.25	0.98	0.78

Fuente: Secretaría de Economía, 2004.

En efecto, muchas compañías han invertido en nuevas operaciones en México para competir mejor en el mercado estadounidense contra la inundación de productos baratos procedentes de Asia. Esto beneficia a toda la región del TLCAN. La diversificación geográfica de fabricantes instalados en México ha sido otro factor alentador. Aun cuando todavía falta mucho por avanzar en este rubro, los tratados de libre comercio con la Unión Europea y Japón han logrado estimular las exportaciones a ultramar, que ayudarán a México a defenderse de la competencia feroz de los poderes exportadores emergentes en Estados Unidos.

El creciente dinamismo de los productos de tecnología avanzada (PTA)[4]

Un área en la que México ha avanzado en los últimos años, que es ejemplo del tipo de producción que debemos promover para competir

[4] En la categoría de PTA el gobierno de EU engloba: *a)* los productos de biotecnología, los cuales se concentran en aplicaciones médicas e industriales de descubrimientos

con China y otros gigantes asiáticos, es la que el gobierno de Estados Unidos clasifica como productos de tecnología avanzada (PTA). Dentro de este agrupamiento, México exportó a Estados Unidos 40 300 millones de dólares en 2008, lo que representa un aumento de 148.9% desde 2002, y un salto de 68.1% desde 2005.

De hecho, México vende más productos PTA a Estados Unidos que cualquier país desarrollado –más que Japón, más que Corea y Taiwan combinados, y más que Francia y Alemania juntas–. México embarca nueve veces más que todo el resto de América Latina. El único país proveedor de productos PTA a Estados Unidos que lo sobrepasa es, China, con un total colosal de 91.4 miles de millones de dólares.

Más de la mitad de los embarques mexicanos de PTA a Estados Unidos procede del área de opto-electrónica, o de tecnología informática y de comunicaciones. Esta última ha logrado un crecimiento explosivo, pues se duplicó de 2005 a 2006 al pasar de 4 957 a 10 164, y tuvo un asombroso incremento de 3 285.7% de 2002 a 2008. Algunos de los productos incluidos en este rubro son escáner ópticos, lectores de disco ópticos, celdas solares, semiconductores fotosensibles e impresoras

---

científicos avanzados en genética y en la creación de nuevas drogas, hormonas y otros productos terapéuticos; *b)* los productos derivados de las ciencias, los cuales se concentran en la aplicación de adelantos científicos (no biológicos) a la ciencia médica; *c)* los de optoelectrónica, que abarcan productos y componentes electrónicos que incluyen la emisión o la detección de luz; *d)* los de información y comunicaciones, que engloban productos capaces de procesar mayores volúmenes de información en el menor tiempo; *e)* los de electrónica, que se concentran en adelantos recientes en el diseño de componentes electrónicos; *f)* los de manufacturas flexibles que resultan de adelantos en robótica, máquinas herramienta controladas numéricamente, y otros productos similares que involucren automatización industrial que permita mayor flexibilidad en el proceso de manufactura; *g)* los de materiales avanzados resultado de adelantos recientes en el desarrollo de materiales que permitan un mayor desarrollo y la aplicación de otras tecnologías avanzadas; *h)* los aeroespaciales, que abarcan nuevos helicópteros, aviones y vehículos espaciales, tanto civiles como militares, incluyendo motores aéreos de turbojet, simuladores de vuelo y pilotos automáticos; *i)* los de armamento, principalmente productos de aplicación militar. Incluye productos como misiles guiados y sus partes, bombas, torpedos, minas, misiles, lanzadores de cohetes y algunas armas de fuego; *j)* los de tecnología nuclear, aparatos para producción de energía nuclear, reactores nucleares y sus partes, equipo para separación de isótopos y cartuchos de combustible. Estas definiciones se obtuvieron del US Census Bureau.

Cuadro 29
Importaciones estadounidenses de productos de tecnología avanzada provenientes de México
(millones de dólares)

	2002	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*Crecimiento 2002-2008 (%)*
Biotecnología	11.5	20.3	24.9	20.4	18	56
Productos derivados de las ciencias	1 112.9	1 830.8	2 233.3	2 586.1	2 786	150.3
Optoelectrónica	431.9	4 957.1	10 164.5	14 146.9	14 623.1	3 285.7
Información y comunicaciones	12 513.3	15 222.4	16 387.0	16 380.3	20 592.9	64
Electrónicos	1 117.2	991.8	1 131.6	1 170.5	1 023.5	-8.3
Manufactura flexible	581.3	527.9	456.1	432.6	438.7	-24.5
Aeroespaciales	183.1	245.5	305.3	342	525.7	187.1
Materiales avanzados (60.6)	311.6	185.9	187.7	183.6	255.6	-18
Armamento	55.9	71.4	56.6	59.6	55.6	-.5%
Tecnología Nuclear	0.0	0.0	0.1	.02	.8	-------
Total	16 196.2	23 990.7	30 887.2	35 322	40 319.9	410%

Fuente: US Census Bureau, citado en Mexico Watch, 2007 para cifras hasta 2006. Foreign Trade Statistics, US Census Bureau para 2007 y 2008.

láser. Entre todas las importaciones de este tipo que ingresaron a Estados Unidos el año pasado, 57.2% provino de México, lo que representa un aumento considerable en comparación con 40.8% en 2005.

Por lo que se refiere a tecnología informática y de comunicación, México vendió a Estados Unidos 20 600 millones de dólares en 2008. Algunos productos son unidades procesadoras centrales, computadoras y unidades de disco y de control, así como modems, máquinas de fax y conmutadores telefónicos.

Televisores de nueva generación y teléfonos

A fin de enfrentar la competencia de China, México comenzó a principios de siglo una transición a la producción de televisores de nueva generación, y para 2006 logró consolidarla. De 14 100 millones de dólares en diversos tipos de televisores, monitores de computadora y similares que el país exportó a Estados Unidos en 2006, 9 700 millones se ubicaron en la categoría de pantalla plana de 34.29 centímetros o más. Esto representó un crecimiento de 115.9% sobre 2005, y una ganancia astronómica sobre 2002 en que la cifra fue de modestos 4.4 millones. Durante esos cinco años, México transitó de una pequeña porción de 1.4% de las importaciones de televisores a un impactante 72.9% en 2006.

También se recuperó la categoría telefónica, gracias en gran parte al aumento en la producción de teléfonos celulares –una industria que hace unos años parecía estar al borde de abandonar México en favor de Asia–. Varios proyectos importantes, incluyendo una enorme planta nueva de Nokia en Reynosa, han ayudado a revivir la producción de celulares.

Las experiencias anteriores muestran que México tiene capacidad y habilidad para avanzar en la manufactura de nuevos tipos de productos de mayor valor agregado y es importante seguir promoviendo su producción. Sin embargo, además deberá encarar algunos retos para seguir capturando el mercado estadounidense: los cambios en las políticas de control de las fronteras que ha impuesto ese país desde que sufrió los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El 11 de septiembre y la necesidad de contar con fronteras abiertas pero seguras

La historia demuestra que ciertos acontecimientos críticos pueden generar una nueva percepción del mundo y una serie de políticas inéditas En 1941 el ataque de Japón a Pearl Harbor hizo que el pueblo estadounidense abandonara la política de aislacionismo que había mantenido después de la Primera Guerra Mundial y apoyara una nueva política de participación activa en los asuntos mundiales.

En 2009 el significado de lo ocurrido el 11 de septiembre sigue debatiéndose todavía, pero mientras tanto George W. Bush emprendió una guerra global contra el terrorismo. Igualmente propuso y logró persuadir al Congreso de crear un nuevo Departamento de Seguridad Interna, que cuenta con amplios poderes para establecer una nueva política de control de las fronteras. Pese a la llegada del nuevo presidente Obama todo parece indicar que este departamento seguirá desarrollando sus actividades normales.

¿Qué consecuencia tendrán estas iniciativas sobre el curso de los asuntos mundiales y sobre la dinámica de la globalización? Habrá que esperar para tener una respuesta, pero queda claro que en Estados Unidos se ha impuesto la convicción de que la misma apertura que ha promovido la globalización e integración económicas ha demostrado también hacerlos vulnerables. Estados Unidos empezó a adoptar una gama de nuevas políticas para que sus fronteras y su territorio sean más seguros.[5]

Para Canadá y México las nuevas normas de seguridad han tenido consecuencias nefastas. Inmediatamente después del 11 de septiembre el Departamento de Aduanas Estadounidense adoptó en sus fronteras terrestres el nivel 1 de alerta (inspección extremada y constante). El

[5] Existen diferencias de opinión con relación al impacto en el largo plazo de los acontecimientos del 11 de septiembre. La visión dominante –incluida la de la Reserva Federal de EU (FED)– considera que los efectos serán menores, tanto en Estados Unidos como en cualquier parte del mundo; la minoría mantiene una visión pesimista y otro grupo de expertos supone que podría incluso haber beneficios en el largo plazo como consecuencia de la adopción de nuevas tecnologías y procesos de seguridad y flujo de mercancías.

tránsito de automóviles en las líneas divisorias se demoró por horas y el tráfico comercial se dilató hasta horas durante varios días después del ataque. El sistema de "justo a tiempo" usado por los fabricantes de automóviles en particular, y los exportadores de mercancías canadienses y mexicanas entraron en crisis. Según algunas estimaciones, los paros repentinos en la producción por escasez de partes costaron a los fabricantes de autos aproximadamente 25 000.00 dólares el minuto.[6] Este nivel de alerta fue establecido una vez más luego de que Estados Unidos inició su invasión a Irak entre el 19 de marzo y el 21 de mayo de 2003, con los mismos efectos negativos.

A partir de los ataques el Servicio de Aduanas estadounidense aumentó su personal a lo largo de la frontera e introdujo propuestas legislativas para triplicar el número de agentes. El Servicio de Naturalización e Inmigración estableció en 2003 un sistema de entrada y salida de puertos y aeropuertos, y para 2004 en los 50 puntos más grandes de entrada por tierra. Con este sistema se le requiere a todos los visitantes, incluyendo los de México y Canadá, que registren sus nombres cada vez que entren o salgan del país.

Mientras estas medidas se tomaban, las opciones de México se reducían a escoger entre dar un paso más hacia la integración y la alianza con Estados Unidos o arriesgarse a ser un testigo de la reconstrucción de la frontera y posponer indefinidamente los planes de profundizar la relación con EU. Antes del 11 de septiembre el asunto principal en la agenda bilateral era la propuesta para permitir la entrada de trabajadores mexicanos migratorios a Estados Unidos y legalizar a los que ya vivían en ese país; después de esta fecha el rango de posibilidades se modificó. La mayor integración se convirtió en un problema de seguridad: si México quería mantener la apertura, tendría que poner más atención en la seguridad.

En el largo plazo las consecuencias del aumento constante en los costos para cruzar la frontera pueden tener diversos efectos perversos como: *a)* cargar sobre los productos mexicanos que se dirigen a Estados Unidos un costo equivalente a la reimposición de un arancel; *b)* persuadir a los consumidores estadounidenses cambiar los productos

[6] Dobson, 2002.

mexicanos por locales, más baratos, o preferir los de otros proveedores extranjeros; *c)* depreciación del tipo de cambio mexicano si la demanda de pesos disminuye; *d)* deteriorar el nivel de vida de los mexicanos en la medida en que las importaciones encarezcan.

En suma, un encarecimiento de los costos para transportar personas, bienes y servicios erosionaría la capacidad productiva de México y podría provocar la revisión de los planes de inversionistas de Japón o la Unión Europea, quienes ante esta situación preferirían invertir directamente en Estados Unidos y no en México: ¿por qué invertir en México si las demoras en la frontera serán un factor permanente que obstaculice el acceso al mercado estadounidense? La desviación de esas inversiones, obviamente, también deterioraría el crecimiento de la productividad mexicana.

México no está solo en este dilema. El aumento de las medidas de seguridad en la frontera estadounidense aumenta los costos de transacción alrededor del mundo. Algunos calculan que el incremento global en estos costos va de uno a dos puntos porcentuales; si se vuelven permanentes, algo tendrá que hacerse para compensar los aumentos, por ejemplo negociar ante la OMC una reducción transfronteriza en tarifas industriales con un costo equivalente o mayor que el efecto negativo.

La respuesta de México después de un periodo de incertidumbre y demoras fue negociar con Estados Unidos el convenio Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, el cual se dio a conocer durante la Cumbre de Financiamiento al Desarrollo de la ONU que se celebró en Monterrey el 21 de marzo 2002.[7] Este acuerdo es similar al que se había firmado entre Canadá y Estados Unidos y que se conoció como Programa de Fronteras Inteligentes.

La Alianza para la Frontera se propuso resguardar la infraestructura, proteger los flujos de personas y asegurar los de bienes. El resguardo de la infraestructura busca

> llevar a cabo una investigación conjunta de [la] frontera para identificar cuellos de botella que impiden el tránsito de personas y bienes [...], desarrollar planes de inversión de infraestructuras integrales [...] y generar

[7] Departamento de Estado 2001a y 2001b.

recursos que permitan establecer una infraestructura crítica y tomar medidas para protegerla de ataques terroristas.

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

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

Finalmente, el asegurar los flujos de bienes se concentrará en

> establecer programas de tecnología compartida para generar nuevos sistemas de inspección no obstructivos en cruces fronterizos de líneas ferroviarias, o en puertos con gran volumen de mercancía; desarrollar y ejecutar sistemas tecnológicos que aumenten la seguridad en todos los puntos de la cadena de producción y entrega que une a productores y consumidores y desarrollar alianzas con el sector privado, para aumentar la seguridad de los embarques comerciales.[8]

Todas estas medidas se orientan a acelerar el pasaje rápido en los puntos fronterizos a viajeros previamente investigados; formación de equipos de supervisión fronteriza organizados por los dos países con metas comunes y acciones integradas; adopción de medidas por medio de internet para simplificar las operaciones fronterizas de empresas medianas y pequeñas; generación de inversiones en infraestructura para mejorar el acceso al cruce fronterizo: quizá nuevas carreteras o libramientos que eviten tener que cruzar por congestionadas calles del centro, más el trato hábil de bienes y personas en los cruces.

Son medidas lógicas para asegurar una frontera abierta a bienes y servicios. Pero si la situación se agravara (otro ataque terrorista), nuevas barreras de seguridad podrían resultar tanto o más distorsionantes

[8] *Idem*.

del comercio y los flujos de inversión, como las cuotas y tarifas que se eliminaron con las negociaciones del TLCAN. Asimismo, mientras la criminalidad y los asesinatos perpetrados en el país no se reduzcan o se controlen será difícil recuperar el dinamismo del comercio fronterizo, afectado enormemente.

En estas circunstancias las consecuencias del incremento constante de la seguridad en las fronteras acarrearán más costos de operación, los cuales tendrían un efecto equivalente a un arancel adicional al comercio en América del Norte. A menos que los países del TLCAN afronten esta nueva realidad, el proceso de integración económica logrado entre 1989 y 2008 podría detenerse y dar marcha atrás. En virtud de lo anterior será necesario que México considere la posibilidad de realizar nuevos acuerdos con Estados Unidos que aceleren la integración económica y satisfagan sus preocupaciones de seguridad.

Estos acuerdos deberán centrarse en formular un nuevo modelo de gestión de las fronteras, en la profundización de la política comercial regional, y la cooperación en seguridad, y en la adopción de una nueva política migratoria que se base en el flujo libre de los ciudadanos de los tres países y el control al acceso de inmigrantes identificados como potenciales terroristas. En la siguiente sección proponemos los lineamientos de los nuevos acuerdos que deberían alcanzarse con Estados Unidos. El conjunto de estos acuerdos configuraría lo que podemos denominar Espacio Económico y de Seguridad en América del Norte (EESAN).

Los términos del EESAN

Para que el TLCAN mantenga su vitalidad se requiere una nueva visión que vaya más allá del ámbito de la liberalización comercial y la inversión: el EESAN. Su éxito dependerá de que sea suficientemente ambicioso para conseguir un liderazgo con visión de futuro, pero también suficientemente ambiguo para acomodar las realidades políticas en América del Norte. Como se sugiere aquí, Wendy Dobson[9] ha pro-

[9] Dobson, *op. cit.*, 2002.

puesto un "Proyecto Ambicioso" para avanzar en el TLCAN –Canadá y México cooperan para satisfacer las metas de seguridad de Estados Unidos y, a cambio, éste se compromete a mantener abiertas sus fronteras incluso en el periodo subsiguiente a un ataque–. Las tres partes avanzan en la agenda de la integración económica.

En mi opinión el EESAN debe ser una versión análoga al concepto de los años ochenta de un Espacio Económico Europeo –diseñado para vincular la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)–. Hasta la conformación de la Unión Europea, que absorbió la mayor parte de la AELC, el destino último del EESAN debe considerarse en calidad de trabajos en curso durante por lo menos una década, a fin de fomentar la integración más estrecha de América del Norte y a la par conservar la soberanía esencial de cada uno de los socios.

Divido la agenda en cuatro temas, los cuales se listan aquí y se discuten en lo que considero un orden ascendente de sensibilidad política:

- Nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera
- Profundización de la política comercial regional
- Profundización de la cooperación en seguridad
- Nueva política migratoria

Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera

Para entender la importancia de negociar un nuevo modelo de gestión de la frontera México-Estados Unidos conviene destacar el papel del comercio terrestre.

Mencionamos antes que el comercio bilateral entre México y EU se ha cuadriplicado desde que entró en vigor el TLCAN; 80% de las exportaciones llega a la frontera por camión; aunque hay 25 puertos de entrada y salida entre México y Estados Unidos, únicamente 10 de estos puertos procesaron 97% del flujo de transporte en 2006.[10]

[10] El Colegio de la Frontera Norte, 2008.

Es natural que por el enorme volumen de tráfico y particularmente por la concentración de estos flujos en un número limitado de puertos haya una serie de cuellos de botella e ineficiencias que acarrean un costo económico y consecuencias negativas en la competitividad de las empresas, en las economías locales, en las estatales y en la nacional. La mayor parte de la tasa de inversión en infraestructura fronteriza no se ha mantenido al mismo paso que la tasa de crecimiento del flujo comercial y de individuos; las esperas son largas y los retrasos se han agudizado a lo largo de los años, en especial desde los ataques terroristas a que impusieron medidas extra de seguridad.[11] Algunos autores calculan que el cruce de la frontera puede llevar entre 7 y 17 horas, y los costos de la espera y del proceso de cruce pueden llegar a representar entre 10 y 20% del total de los costos del transporte.[12]

El TLCAN tiene provisiones para asegurar el cruce rápido y sin retrasos de la frontera del autotransporte mexicano; sin embargo Estados Unidos se ha negado a cumplirlas alegando la falta de seguridad de los camiones mexicanos. Así pues, el movimiento de carga a través de la frontera sigue requiriendo ineficientes movimientos y transferencias de la carga.

Cabe reconocer que los dos países, luego de un largo proceso de negociación, acordaron poner en práctica un programa piloto por un año a partir del 4 de septiembre de 2007, el cual se renovó en 2008 y permite que los camiones de Estados Unidos y México circulen por las carreteras del otro país sin ninguna restricción, en cumplimiento del TLCAN. Según el Departamento de Transporte de Estados Unidos desde que se puso en marcha el programa piloto una veintena de compañías de camiones mexicanas opera unos 61 camiones en las carreteras de ese país. Del lado estadounidense, seis compañías participan en el "programa de demostración" y operan un total de 46 camiones.[13]

[11] El problema se ha complicado porque antes de 2006 los autotransportistas mexicanos sólo podían recorrer 25 millas (40.23 kilómetros) dentro del territorio estadounidense tras cruzar la frontera.

[12] Haralambides y Londoño-Kent, 2004.

[13] Portal automotriz. <www.portalautomotriz.com>. Como ya se mencionó, en 2009 el programa piloto se quedó sin recursos en EU y prácticamente se dejó morir. Ante esto México impuso una represalia equivalente a 2 400 millones de dólares lo

De acuerdo con las provisiones del programa piloto se otorgarán hasta 100 autorizaciones a las compañías autotransportistas de cada país para operar en el territorio del otro participante, en forma recíproca, durante un año.

Además de ese programa piloto, los dos gobiernos negociaron la "Alianza para la Frontera", y se ha logrado algún progreso. Por ejemplo, los dos países han creado los Programas *Fast* para permitir el paso rápido (con menos inspecciones) y seguro a camiones de carga certificados. Sin embargo hasta ahora sólo un número mínimo de autotransportistas mexicanos se ha registrado en este programa.

Según la OCDE, la remoción de los impedimentos al comercio transfronterizo permitiría el incremento del comercio y de la eficiencia del transporte, un ahorro importante en infraestructura y en contaminación; las ganancias en bienestar para México alcanzarían 1 800 millones de dólares.[14]

En suma, todo parecería indicar que el garantizar un flujo de comercio eficiente entre México y Estados Unidos no sólo incrementaría la competitividad del sector de autotransporte sino que sería importante para la economía en su conjunto. Hay que insistir, pues, en la restitución del programa piloto, así como en su extensión a más empresas a ambos lados de la frontera. Este programa permitirá demostrar en la práctica que en el plano comercial el transporte carretero de "puerta a puerta" y sin maniobras intermedias en la frontera reduce los costos de los procesos del tránsito internacional de las mercancías de importación y exportación y sirve para aumentar la competitividad del país y el crecimiento de la economía y del empleo.

En el plano operativo, con este programa se adquirirá experiencia en la prestación del servicio de autotransporte transfronterizo, se aclararán los procedimientos de apertura y operación fronteriza, y se facilitará a cada gobierno la evaluación objetiva del proyecto en su conjunto y de los autotransportistas en el cumplimiento de la reglamentación de cada país, con el acceso real y equitativo a los mercados. Es importante

---

que obligó al gobierno estadounidense a entrar a renegociaciones con nuestro gobierno para sustituir al programa.

[14] OCDE, *op. cit.,* 2007a.

informar a los transportistas mexicanos de la existencia del Programa Fast y de la necesidad de registrarse en el mismo, así como insistir en la creación de más rutas de cruce rápido en la frontera y apoyarla.

Entre los factores estrictamente internos que han limitado la integración del transporte entre México y Estados Unidos destaca la insuficiencia de infraestructura pública en nuestro país, en particular el sistema de carreteras públicas, muy deteriorado para atender el flujo de camiones de carga. En 2001 el gobierno destinó poco más de 12 000 millones de pesos para infraestructura carretera, de los cuales sólo 4% fue para la red de autopistas; de ese porcentaje, 3.2% fue para mantenimiento y 0.8% para ampliación y modernización de las ya construidas.[15]

Es necesario comprometer fuertes sumas de inversión pública en nuestro país para desarrollar corredores sur-norte con carreteras de cuatro carriles que cobren un peaje razonable para que no se encarezca la tarifa del transporte de carga. El nuevo Fondo Nacional de Infraestructura, en el cual se incluye la inversión en carreteras, debe tomar en cuenta esta recomendación.[16] Es necesario iniciar una campaña de capacitación sobre normas de seguridad a los autotransportistas mexicanos y aplicar exámenes periódicos a los operadores; además, las normas de seguridad deberán homologarse a los estándares vigentes en Estados Unidos.

[15] Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2005.

[16] Es necesario establecer programas de modernización del sector de autotransporte, sobre todo de los pequeños propietarios, mediante un esquema de apoyo financiero similar al que en años recientes estableció la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar) con recursos de Nacional Financiera para sus afiliados, pero en el que no califican los pequeños propietarios porque no se les considera sujetos de crédito (*idem*). Igualmente sería clave eliminar las restricciones a la participación de la IED. Es un hecho que a través de las inversiones neutras que permite la LIE en su título V, artículo 18, un buen número de empresas de transporte en México se han beneficiado de inversiones conjuntas con IED y han modernizando sus flotas y han ganado creciente competitividad integrándose con el transporte de Estados Unidos. Es conveniente que el fenómeno de la canalización de IED se extienda a todo el sector y no sólo a las grandes empresas a fin de asegurar que se elimine el abuso de poder que ha empezado a imponer sobre el mercado.

Finalmente cabe reconocer que hasta el 11 de septiembre la finalidad de las inspecciones fronterizas era descubrir contrabando (en especial narcóticos) y ofrecer seguridad contra mercancías peligrosas. Los ataques del 11 de septiembre han añadido la preocupación de "un potencial ataque terrorista", que podría perpetrar un terrorista entrenado y armado con dispositivos biológicos o nucleares que se introdujera a Estados Unidos desde Tijuana, o Vancouver o cualquier otro puerto de entrada.

Los programas "Fronteras inteligentes" y "Alianza para la frontera" no modifican los enfoques actuales a la inspección aduanera ni reconocen que el tratar con aspectos de seguridad exige un punto de vista totalmente diferente. Según Flynn[17] se necesitan tres aduaneros que trabajen durante cinco horas continuas para inspeccionar meticulosamente un contenedor de 40 pies. Prácticamente todo el tráfico de camiones entre México y Estados Unidos atraviesa por menos de 10 puertos de entrada congestionados. No es factible ampliar los carriles de inspección y las áreas de espera para afrontar adecuadamente las necesidades de las inspecciones de seguridad.

Como Flynn reconoce, hay un enfoque alternativo a la inspección fronteriza mediante el cual se podrían enfrentar de mejor manera las preocupaciones de seguridad y al mismo tiempo facilitar el comercio transfronterizo: trasladar las inspecciones a un punto distante de la frontera, a puertos de revisión que se están construyendo en Guanajuato o en Kansas o, mejor aún, a las plantas en donde tienen su origen los envíos, y asegurar una vigilancia continua desde el punto de origen hasta el de destino. La práctica normal para la recaudación de aranceles y la aplicación de otras regulaciones económicas es dejar que los envíos pasen la frontera y luego proceder al despacho aduanero en el destino final. La seguridad deberá empezar en el punto de origen, antes que en el punto de destino. Esto requerirá gran cantidad de innovaciones de baja y alta tecnología: una seguridad comprobada que se encuentre incorporada a las líneas de producción, similar al ISO 9000; contenedores sellados y a prueba de manipulaciones; el rastreo continuo de los contenedores (utilizando el SPG) desde el origen hasta el destino.

[17] Flynn, 2000.

Los socios del TLCAN ya adoptan este enfoque para verificar el cumplimiento de las normas sanitarias de los productos agropecuarios –mediante el traslado de la actividad de inspección y de certificación a puntos alejados de la frontera, a las granjas y plantas en donde los productos agrícolas se cultivan y procesan–. Los inspectores estadounidenses de carne rutinariamente visitan las plantas empacadoras canadienses, y algo semejante ocurre en las huertas mexicanas de aguacate; lo cual asegura un viaje más rápido a través de la frontera, y un mejor cumplimiento con las normas. Después de todo, es más difícil inspeccionar un camión de contenedores con mercancía empacada y refrigerada que un campo abierto o una planta de elaboración de alimentos. Lo que ya se ha logrado en los productos agropecuarios establece la meta para la inspección aduanal en otros segmentos del comercio de mercancías.

Estados Unidos y Canadá han echado a andar un programa para inspeccionar en el puerto de entrada canadiense, los envíos de contenedores con destino a Estados Unidos que llegan de Europa en Halifax y de Asia en Vancouver. Esto representa apenas un comienzo, ya que el programa no se ocupa del volumen mucho más grande del tráfico procedente de las plantas en Estados Unidos, Canadá o México. Sin embargo hay tecnología para la inspección y vigilancia desde el punto de origen hasta el punto de destino. Si bien es cierto que su adecuación puede ser costosa, el mayor obstáculo es conseguir la aprobación política de cada uno de los socios de América del Norte para permitir la presencia de oficiales extranjeros de aduanas. Hasta que la aprobación se convierta en un hecho y se pongan en práctica nuevos sistemas, el futuro del TLCAN se verá empañado por episodios periódicos de estrangulación en la frontera, como sucedió después del 11 de septiembre. Si los tres países aceptan el nuevo sistema de inspección será cosa del pasado la irritación de los importadores y los exportadores por las inspecciones aduanales (como una fuente de demoras o, peor, de soborno) y habrá empezado a tomar forma el EESAN.

Profundización de la política comercial regional

Cuando en la literatura económica especializada se plantea la posibilidad de profundizar la integración económica entre países más allá de una zona de libre comercio, la propuesta que normalmente surge es avanzar hacia una unión aduanera con un arancel común externo (AEC). Esa idea se expuso por primera vez en el Tratado de Roma (1957) para la Comunidad Económica Europea y ha sido copiada por otras uniones económicas desde entonces.

Si bien el AEC tiene muchos atractivos, y pese a que cada vez se habla más de transformar el TLCAN en una Unión Aduanera, actualmente no hay ningún acuerdo entre sus tres socios. La primera dificultad está en la fórmula para establecer rangos de aranceles en el AEC. Cualquier estructura de un AEC basado en promedios ponderados calculados –usando valores de importación externos– reflejaría de manera predominante la estructura arancelaria de Estados Unidos.

Igualmente sería difícil el problema de coordinar las ofertas de aranceles del TLCAN en el contexto de la OMC u otras negociaciones comerciales bilaterales. Ninguno de los miembros del TLCAN querría comprometer su libertad de maniobra antes de contar con la aprobación de sus socios. Menos aceptable todavía sería delegar autoridad para negociar a una entidad supranacional, modelada a manera del DG-1 de la Comisión Europea.

No obstante, debería ser posible lograr muchos de los beneficios prácticos de un arancel común externo. Los socios del TLCAN podrían plantearse reducir a largo plazo sus respectivos aranceles de nación más favorecida al nivel más bajo aplicado por México, Canadá o Estados Unidos, pero cada socio tendría completa libertad de negociar sus niveles en la OMC y en forma bilateral. Las reglas de origen se abandonarían en el comercio libre de aranceles dentro del TLCAN siempre y cuando el país exportador no importara una cantidad significativa de los insumos afectados a tasas de aranceles más de un punto porcentual por debajo de las tasas de nación más favorecida aplicadas por el país importador. El procedimiento de no aplicación podría ser invocado de manera anual por cada una de las empresas importadoras.

Como paquete, estas reformas no conducirían a una unión aduanera. No habría ningún intento de armonizar las cuotas. Los socios individuales del TLCAN todavía podrían recurrir al *antidumping* y los derechos compensatorios. Las tasas de aranceles externos de nación más favorecida convergirían sólo en forma gradual. Las reglas de origen pervivirían por muchos años. No obstante, desde el punto de vista de las compañías que invierten y comercian dentro de América del Norte, estos cambios irían más hacia la erradicación de las fronteras *comerciales* residuales que aún separan a Canadá, Estados Unidos y México.

Profundización de la cooperación en materia de seguridad

Un proyecto de EESAN tendría que estar necesariamente acompañado por una profundización de la cooperación en seguridad entre los tres socios del TLCAN. La primera razón básica para esto es que más allá de la inspección mutua terrestre está el problema de la inspección en el mar. Los servicios de guardacostas de los países miembros tendrían que trabajar estrechamente –e incluso intercambiar vigilancia– para interceptar a los contrabandistas de bienes, personas y drogas. Los tres países tienen litorales muy extensos con tramos despoblados, vulnerables al contrabando de carga humana y de mercancías. En algunas zonas se podría usar vigilancia de tecnología especial con aviones equipados para ese propósito y globos anclados. Pero, además de la necesidad de intercepción en el mar, ¿qué otros propósitos perseguiría el incremento de la cooperación en materia de seguridad?

Si América del Norte llega a tener un EESAN –un movimiento interno relativamente libre de personas, bienes, y capitales, pero con una mirada muy atenta a lo que llega del exterior– el corolario lógico es coordinar los esfuerzos para impedir los intercambios criminales en todos los puntos *alrededor* del EESAN. De otra manera los flujos perniciosos podrán ingresar en el punto más débil. El segundo propósito consiste en afrontar las amenazas que pudiesen surgir dentro del EESAN, sobre todo las que se organizaran o emprendieran en el territorio de uno de los socios para consumarlas en el de otro. Expresada de manera tan simple parece que la profundización de la cooperación en

seguridad es el corolario obvio de un EESAN. ¿Pero qué otros ingredientes debe incluir?

Primero, el intercambio de información sobre criminales y terroristas potenciales se convierte en un precursor de cualquier otra cosa; es necesario que abarque las redes de contrabando aduanal, a los traficantes de armas y de personas, a las cabezas de los cárteles de narcotráfico y a los terroristas fundamentalistas. La preocupación más delicada que obstaculiza la cooperación dentro del TLCAN, y en especial la relativa a México-EU y México-Canadá es la filtración de información. La aplicación de los convenios contra el narcotráfico, donde está en juego muchísimo dinero, está plagada de fugas de información. Es importante generar mecanismos que aumenten la confianza e impidan las filtraciones de información. Afortunadamente los terroristas no cuentan con recursos económicos como los de los narcotraficantes, pero son objetivos muy escurridizos porque integran células independientes –técnica que Sendero Luminoso usó primero en Perú.

Segundo, los socios del TLCAN deben buscar un acuerdo sobre las circunstancias que justifiquen la vigilancia electrónica de sujetos peligrosos dentro de la EESAN. Debe permitirse que las autoridades encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes federales en los tres países puedan obtener una orden de vigilancia expedida por algún tribunal especialmente designado, sin tener en cuenta la ubicación o la nacionalidad del sospechoso.

Tercero, los socios del TLCAN deben definir las circunstancias bajo las cuales se pueda expedir una orden de arresto para detener a un delincuente en cualquier lugar del EESAN.[18] La orden debe ser ejecutable por las autoridades judiciales y policiales (acreditadas por los países socios) en toda América del Norte. Entre las personas susceptibles de detención por orden de aprensión debe incluirse a contrabandistas de bienes y de personas, a los jefes de cárteles de narcotráfico y a reconocidos terroristas. Los procedimientos de extradición deben consolidarse en un único tribunal en cada uno de los países.

[18] Para una explicación de la orden de detención de la Unión Europea, véase *Financial Times,* 2002, p. 3.

Cuarto, como ya se expuso, los servicios aduanales y los guardacostas de los tres países deben trabajar estrechamente en las tareas de inspección de seguridad de la mercancía proveniente de terceros países.

Nueva política migratoria

El EESAN también tendría que incluir la inmigración como uno de sus elementos de mayor importancia –que se reconoció en los planes fronterizos negociados entre Estados Unidos y sus vecinos al norte y al sur–, y adoptar medidas para agilizar el movimiento transfronterizo de los que viajan por negocios (incluido un identificador biométrico), entre los cuales figuran las tarjetas permanentes de residentes. Pero hay una serie de medidas delicadas relacionadas con el movimiento de personas, que aún no se ha definido. De particular interés para México es el trato que se dará a los trabajadores emigrantes mexicanos, algo que será sin duda la cuestión más difícil en el proyecto de un EESAN. Sin embargo antes de entrar al tema se pueden abordar cuestiones de menor importancia, como distinguir entre los migrantes provenientes de países no signatarios del TLCAN y los que pertenecen a él.

Inmigrantes de países no signatarios del TLCAN

En este caso el concepto de un EESAN requiere que los socios desarrollen un sistema común para excluir del territorio a cualquier individuo de un país no signatario del TLCAN que constituya amenaza para la seguridad. A los inmigrantes legales ya se les ha escudriñado meticulosamente antes de su ingreso; el verdadero problema son los visitantes. Cada año Canadá admite alrededor de 4.4 millones de visitantes no estadounidenses, y Estados Unidos alrededor de 29 millones de visitantes de países no signatarios del TLCAN.[19] Esas cifras son de 20 a 30 veces mayores que el total del ingreso anual de inmigrantes legales.

[19] *Idem.*

Los nacionales de países no signatarios del TLCAN que constituyan una amenaza para la seguridad se podrán excluir mejor si además de las medidas explicadas brevemente en la exposición del nuevo modelo de gestión de la frontera y de profundizar en la cooperación sobre seguridad México adopta medidas en relación con la expedición de visas análogas a las examinadas entre Canadá y Estados Unidos.

Esas medidas incluyen el compromiso de revisar conjuntamente las políticas sobre visas para sincronizar los criterios de los programas y ponerse de acuerdo sobre las listas de países aceptables y sobre el tiempo de permanencia. De hecho, los tres países deben buscar un acuerdo sobre un régimen libre de visas que sea de común aplicación al conjunto más amplio de países que los tres socios del TLCAN puedan acomodar. Al mismo tiempo, cada uno de los socios debe tener más cuidado en lo que concierne a la expedición de visas a ciudadanos de países con los cuales no se haya acordado la entrada libre de visa. En cada país los oficiales deben tener acceso electrónico a los registros de inmigración de sus socios.

En forma paralela, los socios del TLCAN deberán crear un cuerpo especial que podrá encargarse de todos los controles referentes a la inmigración de terceros países en el primer aeropuerto de entrada al espacio del TLCAN. Deberían aplicarse estándares comunes para la identificación de documentos y la identificación biométrica. La tecnología de preautorización ya es fuerte, de modo que puede instrumentarse sin afectar los controles existentes. De hecho, son más exactas las inspecciones en los aeropuertos y pueden ser más eficientes que la inspección en las fronteras terrestres, en donde la revisión de visas y documentos de identidad, aun después del 11 de septiembre, sigue adoleciendo de irregularidades.

Inmigrantes del TLCAN

Por lo que respecta al movimiento de nacionales del TLCAN, los tres países deben crear un sistema más eficiente para el flujo libre de viajeros legítimos. El concepto fronterizo que se ha negociado entre Canadá y Estados Unidos y México y EU contiene dos ideas útiles: las tarje-

tas con identificadores biométricos para los residentes permanentes, y los programas de preautorización para los viajeros frecuentes (como los carriles de uso exclusivo para los viajeros cotidianos por razones de trabajo), en las fronteras terrestres. Quienes utilicen esos programas habrán de someterse a un examen de antecedentes y pagarán una cuota administrativa; si para éstos los cruces de la frontera son más rápidos, las autoridades de inmigración pueden enfocar su atención en los viajeros desconocidos. Este sistema, sin embargo, cubre en la actualidad una baja proporción de la población fronteriza. Conviene acelerar su extensión a mayor número de personas.

Los países del TLCAN deben conseguir que cuando sus ciudadanos se jubilen puedan irse a vivir a cualquier lugar de América del Norte; deben poder obtener sin problemas una visa de jubilación, de forma similar a las visas TN que las empresas utilizan para reubicar a sus empleados dentro de América del Norte. Los beneficios de Medicare y otros similares de gastos médicos deben ser transferibles dentro de América del Norte. Para un estadounidense jubilado que viva en Guadalajara deberá estar en posibilidades de hacer valer sus beneficios de Medicare en una clínica aprobada en esa ciudad. El mismo principio deberá aplicarse a un canadiense jubilado que viva en West Palm Beach, o a un mexicano jubilado que viva en Miami.

El tema más espinoso, que ocupa un lugar predominante en las relaciones entre México y Estados Unidos, es el de los trabajadores mexicanos indocumentados, los que ya residen en Estados Unidos –entre 5 a 7 millones de individuos en la última década–,[20] y los que en el futuro, partirán hacia Estados Unidos en busca de empleo. Si bien pueden hacerse importantes distinciones entre los dos grupos (un punto que se discutirá más adelante), en general es muy polémico el tema de la inmigración no autorizada.

Por el lado mexicano, el gobierno considera que la legalización de los trabajadores inmigrantes es un asunto de derechos humanos y de justicia social y un paso necesario en la integración económica de América del Norte. En cuanto a los beneficios económicos, la legalización servirá para asegurar que la economía del país reciba un flujo creciente

[20] Pastor, 2001; Camarota, 2001.

de remesas de los trabajadores migratorios (monto que según se estima ahora será de alrededor de 25 000 millones de dólares al año). La legalización de millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos mejorará sus perspectivas económicas y hará posible que muchos de ellos regresen a México contando con una experiencia de trabajo que será útil para sus comunidades.

Algunos estadounidenses se oponen rotundamente a cualquier aumento de la inmigración. Los atentados del 11 de septiembre y el deterioro de la economía de Estados Unidos enfriaron las discusiones del acuerdo migratorio comprensivo[21] que se habían iniciado en la Casa Blanca y en el Congreso en el otoño de 2001. El hecho de que muchos de los terroristas se hubieran quedado más tiempo que el permitido por sus visas ensombreció enormemente cualquier iniciativa de legalización.[22] La recesión y el crecimiento del desempleo dieron mayor ímpetu a los grupos que se oponen a la apertura de la frontera al ingreso de los trabajadores migratorios. Según encuestas posteriores a los atentados, el pueblo estadounidense mostró preocupación por lo que se percibía como control débil de las fronteras, y se expresó a favor de dar más apoyo a la aplicación de las leyes de inmigración.[23]

¿Qué implica esto para un acuerdo migratorio comprensivo sobre la inmigración indocumentada y para el concepto de un EESAN? En nuestra opinión los cambios en el panorama político de Estados Unidos han antepuesto las preocupaciones de seguridad a las ya difíciles cuestiones económicas que están implícitas en las políticas migratorias. Cualquier acuerdo al que se llegue sobre la inmigración tendrá que destacar al clima de seguridad en comparación con el régimen actual.

[21] Jorge Castañeda, canciller mexicano en esa época, la llamó "la enchilada completa".

[22] Según algunos analistas, el 11 de septiembre cambió la discusión sobre la inmigración; de legalizar a los migrantes indocumentados pasó a centrarse en tomar medidas más enérgicas contra los mismos. Brownstein, 2001.

[23] En una encuesta nacional aplicada después del 11 de septiembre por John Zogby para el *Center for Immigration Studies* en Washington, D.C., aproximadamente 75% de la población estadounidense dijo que el gobierno no estaba haciendo lo suficiente para controlar las fronteras, y un porcentaje casi igual dijo que el gobierno debía incrementar los recursos destinados a aplicar las leyes de inmigración.

Futuros emigrantes mexicanos a Estados Unidos

Hay que empezar con el flujo migratorio que sigue ingresando a Estados Unidos. Cuando la actual recesión ceda paso a una economía más fuerte, Estados Unidos debería volver al reto que el presidente Fox planteó poco antes de los atentados del 11 de septiembre en el sentido de acrecentar sustancialmente la cuota anual de mexicanos que se admiten legalmente con autorización temporal (pero renovable) para trabajar. En años recientes la inmigración legal de mexicanos a Estados Unidos ha sido de entre 130 000 y 170 000 individuos por año.[24] Las cifras de la inmigración ilegal, claro está, son de carácter especulativo, pero el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos[25] calcula un promedio anual de 450 000 a 500 000.

Habría que empezar ampliando el número de visas legales a unas 300 000 por año.[26] Las visas adicionales deberían otorgarse con base en un nivel de calificación de la mano de obra (incluyendo a los trabajadores no calificados), y no en la reunificación de la familia (el criterio dominante ahora). Sin embargo –y es aquí en donde se hace hincapié en la seguridad– para obtener una autorización temporal de trabajo el solicitante mexicano tendrá que someterse a un examen de antecedentes para evitar una amenaza a la seguridad.

Ya en Estados Unidos el titular de una autorización temporal para trabajar tendría: *a)* la obligación de informar periódicamente al Servicio de Inmigración y Naturalización, por Internet, su domicilio y lugar de empleo; *b)* el derecho a refrendarla siempre y cuando hubiera estado empleado determinado número de meses (digamos, ocho) en cada periodo renovable de 12 meses, no tuviera condena por delito grave, y se hubiera reportado con regularidad al SIN; *c)* el derecho a presentar una solicitud para obtener la residencia estadounidense después de un número determinado de años (un total acumulativo de cinco años como titular temporal de una autorización de trabajar); *d)* el derecho a acumular los beneficios públicos de Seguridad Social y de

[24] Véase *US Department of Justice*, 2002.

[25] US Inmmigration and Naturalization Service, 2001.

[26] Hinojosa Ojeda y sus colaboradores (2001) sugirieron un programa parecido.

Medicare, así como cualquier beneficio relacionado con una cobertura privada de gastos médicos o con derechos de pensión.

Junto al aumento sustancial, pero estrechamente regulado, de autorizaciones temporales para trabajar, Estados Unidos y México deben emprender un programa conjunto de patrulla fronteriza para detener el flujo de ingreso ilegal extranjero. El programa debe incluir aspectos tales como el uso intensivo de vigilancia electrónica, y la inelegibilidad para obtener autorización temporal de trabajar por un periodo de tres años después de un ingreso ilegal. Ningún programa de patrulla fronteriza podrá eliminar el flujo de trabajadores que ingresan ilegalmente, pero un programa conjunto, unido a una iniciativa por la que se otorgue un número mucho mayor de autorizaciones temporales de trabajar, podría reducirlo.

Mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos

Queda por resolver lo concerniente a los mexicanos indocumentados que radican y trabajan en Estados Unidos (entre 7 millones y 10 millones). No hay solución mágica. Nuestra sugerencia tentativa se apoya en el reconocimiento de que estas personas han establecido allí su domicilio habitual y no tienen intención alguna de regresar a México. Bajo un conjunto de circunstancias apropiadas, por lo tanto, se les debe otorgar una autorización de residencia con la posibilidad de adquirir la ciudadanía. Las circunstancias apropiadas que visualizamos tienen dos componentes dentro de un umbral relacionado con el ingreso ilegal de trabajadores, y criterios para cada uno de los solicitantes.

Primero, el programa de autorizaciones de residencia se pondría en práctica cuando los presidentes de Estados Unidos y de México pudieran certificar en forma conjunta que la tasa anual del ingreso indocumentado de trabajadores no excede de 100 000. Esto implicaría una reducción de 80% del número estimado de trabajadores que ingresan ilegalmente. El programa de autorizaciones de residencia se suspendería cuando los presidentes no pudieran hacer dicha certificación.

Segundo, para tener derecho a una autorización de residencia se requeriría evidencia de que la persona en cuestión haya residido en

Estados Unidos con anterioridad al *anuncio* del programa. De lo contrario, los criterios para tener derecho a una autorización de residencia serían análogos a los establecidos para obtener la autorización temporal de trabajar.

Tercero, un solicitante de autorización de residencia que pudiera proporcionar evidencia satisfactoria de que ha vivido en Estados Unidos con anterioridad al anuncio del programa no sería sujeto a deportación (prescindiendo de que reúna o no otros requisitos para tener derecho a tal autorización), siempre que informara periódicamente al SIN sobre su lugar de residencia, y no cometiera algún delito grave después de la expedición de una autorización de residencia.

Por último, los titulares de una autorización de residencia tendrían derecho a los beneficios públicos de Seguridad Social y de Medicare, y a los relacionados con la cobertura privada de gastos médicos y derechos de pensión.

He delineado las políticas de gestión administrativa de la frontera, de profundización de la política comercial regional y de cooperación en seguridad y migración necesarias para que el proyecto de un EESAN sea factible. Estamos conscientes de que ninguna de las medidas recomendadas es políticamente fácil. Sin embargo sostengo que hasta que se instrumenten los elementos de lo que yo he propuesto para un EESAN, los riesgos relacionados con el peor de los panoramas y con el retroceso de la integración de América del Norte siempre estarán presentes.

México y el resto del mundo: retos y oportunidades de la diversificación comercial

La promoción de las relaciones económicas y comerciales de México con Estados Unidos continuará siendo una prioridad de su política económica internacional. El tamaño del mercado de Estados Unidos, su proximidad con México, y el liderazgo de ese país en innovación tecnológica sugieren que en el futuro cercano EU seguirá siendo el principal destino de las exportaciones mexicanas y fuente de inversión extranjera directa. Además, como resultado del TLCAN, las compañías mexicanas han desarrollado un conocimiento más a fondo del mercado de ese país.

No obstante, por esas mismas razones y la posibilidad de que la economía entre en un periodo de recesión larga, es necesario que México no sólo garantice su acceso a este mercado, sino que diversifique sus mercados de exportación y sus fuentes de inversión extranjera. Una intención permanente de la política económica exterior mexicana en el periodo de la posguerra, y especialmente desde los años setenta, ha sido la apertura de nuevos mercados y la diversificación de su comercio exterior. Por eso México es miembro de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), del GATT y ahora de la OMC, y ha establecido una serie de acuerdos de libre comercio con América Latina, con la Unión Europea, y con varios países.

México y América Latina

El de América Latina es un mercado natural para México, y con el tiempo el comercio entre ambos ha crecido en términos absolutos. Para lograr mayor integración, a principios de los años noventa México promovió y propuso una nueva estrategia de negociación en la región. Con el fin de superar las limitaciones propias de los acuerdos y las negociaciones anteriores, México negoció acuerdos de libre comercio comprehensivos en lugar de acuerdos por sectores. Buscó la liberalización comercial estableciendo aranceles máximos entre los países miembros, diseñando un programa de etapas de liberalización de aranceles, e instituyendo la eliminación total de barreras no arancelarias para la mayoría de los productos. Además se comprometió a eliminar los subsidios de exportación, los cargos por impuestos discriminatorios e inequitativos, y los obstáculos al libre comercio en los transportes. A fin de evitar la triangulación de productos se establecieron reglas de origen claras y salvaguardas de transición que aseguraran la transparencia, y se incorporaron asimismo procedimientos ágiles de resolución de disputas. Como estos acuerdos pertenecen a una nueva era de regionalismo, contienen también la gradual liberalización de la inversión, del comercio de servicios y de los derechos de propiedad intelectual.[27]

[27] Noyola, 1991.

La ALADI promueve la expansión de la región para asegurar su desarrollo económico y social mediante acuerdos comerciales, y tiene como objetivo final establecer un mercado común. México comercia con Cuba, Ecuador, Panamá y Perú. Ha firmado tratados de libre comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras (TN: Triángulo del Norte), Colombia y Venezuela (G3: Grupo de los Tres), Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Uruguay. Además firmó acuerdos de complementación económica con Argentina, Brasil y Paraguay. Estos acuerdos cubren temas como la liberalización de bienes y servicios, incorporan disciplinas respecto de los derechos de propiedad intelectual, y establecen mecanismos de resolución de disputas. En los primeros años de la década de 1990 el comercio con estos países se encontraba en niveles muy bajos, pero tras los acuerdos ha crecido notablemente.

El primer acuerdo se firmó con Chile en 1992, y aunque fue de cobertura muy limitada ya que sólo consideraba la liberalización del comercio de bienes, fue el primero que sentó las bases para los acuerdos posteriores. En 1997 se revisó el tratado y en 1999 entró en vigor el nuevo que incluía inversión, los derechos de propiedad intelectual y los servicios, y profundizó la integración en temas técnicos tales como las reglas de origen, las salvaguardas, el acceso a los mercados, las medidas de estandarización, la protección a la inversión y la resolución de disputas. El comercio entre México y Chile ha crecido 1 571% desde 1992 y ha llegado a más de 4 181 millones de dólares en 2008, convirtiendo a México en uno de los socios más importantes y dinámicos de ese país. En 2005 las exportaciones mexicanas crecieron 225% respecto a 1992. Con ello México pasó en 14 años del decimosexto al noveno lugar como proveedor de Chile y es el segundo destino de las exportaciones chilenas en América Latina. Las principales exportaciones de México a Chile son: minerales, automóviles y camiones, medicamentos y televisores, entre otras; México importa de Chile madera, frutas (en particular uvas), automóviles, etcétera.

El comercio con Costa Rica ha aumentado 776% desde que entró en vigor el acuerdo en 1995. En 2008 el comercio bilateral sumó 1 698 millones de dólares; las exportaciones mexicanas a Costa Rica en 2008 alcanzaron 922 md y las importaciones costarricenses fueron de 776 md. Con Nicaragua el comercio en 2008 llegó a 491 md,

Cuadro 30
Comercio total de México con sus socios latinoamericanos
(miles de dólares)

País	*Año de firma*	*Comercio total hasta la firma del acuerdo*	*Comercio total (2008)*	*Crecimiento (%)*
Argentina[3]	1995	504 850	2 755 778	445
Bolivia[2]	1995	29 193	156 264	435
Brasil[3]	2002	3 223 240	8 562 356	165
Chile[2]	1992	250 207	4 181 113	1 571
Colombia[2]	1995	582 731	4 108 359	605
Costa Rica[2]	1995	193 825	1 698 004	776
Cuba[1]	1998	313 401	362 759	16
Ecuador[1]	1998	236 034	835 147	254
El Salvador[2]	2001	361 001	842 933	133
Guatemala[2]	2001	692 335	1 889 598	173
Honduras[2]	2001	153 438	714 704	366
Nicaragua[2]	1998	78 690	490 810	524
Panamá[1]	1998	288 603	981 479	240
Paraguay[3]	2000	11 673	123 863	961
Perú[1]	2000	388 223	1 607 649	314
Uruguay[3]	1999	95 544	495 708	418
Venezuela[2]	1995	660 962	3 082 639	366

[1] Tienen acuerdo comercial por pertenecer a ALADI.
[2] Tratado de libre Comercio.
[3] Acuerdo de complementación económica.
Fuente: Secretaría de Economía, 2009.

390% más que en 1997, un año antes de que entrara en vigor el tratado comercial. Las ventas de productos mexicanos a Nicaragua han

aumentado 470%, y las mexicanas de productos nicaragüenses más de 777% desde la firma del acuerdo.

En 2003 México y Uruguay sustituyeron un acuerdo de complementación económica por un tratado de libre comercio, que aumentó de 102 md en 1999 a 243 md en 2003 y a 495 md en 2008. Durante los cuatro años del acuerdo de complementación económica el comercio aumentó 138%, y a los cinco años de haber firmado el tratado de libre comercio 104%, lo que significa un incremento de casi 385% desde el inicio de las negociaciones. En 2008 México exportó bienes a Uruguay por 169 md e importó productos por 326 millones de dólares.

En 2001 entró en vigor el tratado de libre comercio entre México y el grupo del Triángulo del Norte formado por El Salvador, Guatemala y Honduras. En 2008 las exportaciones mexicanas a esta región sumaron 2 620 md y las importaciones de los tres países 827 md, aunque el comercio no ha aumentado mucho, se ha mantenido constante.

En 1995 entró en vigor el tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela. Tras diez años de operación el comercio trilateral del G3 sumó aproximadamente 5 800 millones de dólares, 132%[28] más que el registrado en 1994, año anterior a la entrada en vigor de ese tratado. En 2008 el comercio bilateral con Venezuela alcanzó 3 080 md; las exportaciones de productos mexicanos a este país en 2005 sumaron 2 314 md y las importaciones de productos venezolanos 769 md. El intercambio comercial entre México y Colombia superó los 3 000 millones de dólares, con 605%. Los productos intercambiados entre los tres países son medicamentos, computadoras, poliacetales, televisores, aceites de petróleo, productos intermedios de hierro, gas de petróleo, láminas de plástico, neumáticos, entre otros.

México firmó acuerdos de complementación económica (ACE) bilaterales con Argentina, Brasil y Paraguay. Además, en 2002 firmó un acuerdo de complementación económica con los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que establece el compromiso de lograr, mediante negociaciones periódicas, una

[28] Para calcular el comercio total se tomaron las cifras del país importador. Se utilizaron datos de la fuente oficial de cada país recopilados por U.N. Statistics Division "Comtrade database".

zona de libre comercio entre los dos principales espacios económicos de América Latina. También se negoció el Acuerdo Automotor México-Mercosur que busca promover el libre flujo de productos en este sector, y es parte integral de los acuerdos que podrían conformar el TLC México-Mercosur. Así, el acuerdo para el sector automotor posibilita la conducción de negociaciones futuras, para ampliar y profundizar los acuerdos de conformidad con los intereses de los países participantes, sin cerrar la posibilidad de efectuar negociaciones del bloque con México.[29] El acuerdo estableció el libre comercio de automóviles en 2005.

El ACE con Argentina se firmó en 1999 y se modificó en 2005, otorgando acceso preferencial a alrededor de 1 460 fracciones, que sumadas a las ya cubiertas representan más de 50% del universo arancelario. El comercio entre los dos países ha crecido 445% en 13 años (de 1995 a 2008); las exportaciones mexicanas (vehículos, automóviles, medicamentos, motores para autos) sumaron 1 318 md en 2008. El comercio bilateral fue de más de 2 755 md en 2008.

En 2002, México y Brasil firmaron un acuerdo de complementación económica el cual incluye una nómina de 795 productos. Las preferencias arancelarias pactadas oscilan entre 20% y 100% en términos generales, en forma recíproca.[30] En 2008, el comercio total entre los dos países fue de casi 8 562 md y ha aumentado 165% desde que entró en vigor el acuerdo.

La política económica internacional de México hacia América Latina es pragmática; más que otro país de la región, puede ofrecer acceso preferencial a otros países del hemisferio; es, pues, un lugar muy atractivo para la inversión extranjera directa. De hecho, México se ha convertido en un núcleo comercial que puede ser utilizado por los productores que deseen obtener al mismo tiempo acceso preferencial a varios mercados del continente americano.

Hay también importantes razones políticas y de seguridad nacional para la promoción de estos acuerdos de libre comercio en la región, las cuales incluyen el interés por la estabilidad política de Cuba, Haití y Centroamérica. De igual importancia es la necesidad de mantener

[29] Secretaría de Economía, 2003.
[30] Secretaría de Economía, 2002.

la autonomía de la política comercial. La oposición de México a la ley Helms-Burton, la cual, como ya vimos, impone restricciones a los inversionistas extranjeros en Cuba y a las actividades comerciales de las subsidiarias de compañías estadounidenses en el extranjero, es indicador del interés por mantener la independencia de su política económica exterior. Para México esta serie de acuerdos comerciales con sus socios latinoamericanos representa el principio de una política más ambiciosa de libre comercio en el continente, en la que México desempeña un papel central al atraer inversionistas como un lugar estratégico para sus planes corporativos. En la actual coyuntura México deberá seguir promoviendo sus relaciones de comercio e inversión con la región y existen iniciativas muy promisorias para lograrlo.

Una primera es la derivada de la Décima Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, de junio de 2008, a saber, las negociaciones para lograr la convergencia de los tratados comerciales vigentes de México con los países centroamericanos a fin de alcanzar un acuerdo de Asociación con Mesoamérica. El objetivo de esta asociación es alcanzar la acumulación regional de las reglas de origen de los distintos acuerdos y homologar todas sus disciplinas simplificando así su administración y aplicación.

El proyecto Mesoamérica ha alcanzado logros importantes en varias áreas, especialmente en transporte, energía, telecomunicaciones y facilitación de comercio. En cuanto a la primera, se proyecta construir una red internacional de carreteras centroamericanas para mejorar más de 13 000 hilómetros de carreteras entre México y Panamá y modernizar las aduanas y los pasos fronterizos entre los países de la misma región. En el sector de energía se están instrumentando tres proyectos de integración de redes de transmisión eléctrica entre México y Colombia a través de más de 2 500 kilómetros de líneas. En cuanto a facilitación de comercio se están modernizando las instalaciones de aduanas y pasos fronterizos entre México y Belice y entre México y Guatemala.

Una segunda es el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, que se propone profundizar los acuerdos comerciales y la facilitación de comercio en la cuenca del Pacífico latinoamericano a fin de ampliar la cooperación económica y el diá-

logo político entre los países miembros, y no sólo fortalecerse regionalmente en el proceso sino alcanzar una proyección coordinada hacia el Pacífico asiático.

Las dos iniciativas anteriores pueden proporcionar un renovado impulso a los esfuerzos de integración regional y estimular iniciativas de acercamiento conjunto a la región de Asia y el Pacífico, que como sabemos promete ser la de mayor dinamismo en el futuro.

Del TLCAN al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: el comercio México-Europa

La fuerte dependencia de México respecto al mercado estadounidense y su interés por diversificar la inversión extranjera directa contribuyeron a que se esforzaran por lograr un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE). Mientras que en 1989 el desmembramiento de la Unión Soviética dificultó que el interés de la UE se dirigiera fuera del área de su región, que estaba cambiando rápidamente, para fines de la década de los años noventa manifestó un profundo interés por México. La aprobación del TLCAN había demostrado que este país tenía capacidad técnica y podía establecer un compromiso político al integrarse a una gran potencia económica industrial, lo que convenció a los inversionistas europeos de que era un socio comercial estable y seguro.

Las consecuencias negativas del TLCAN para Europa contribuyeron también al acuerdo de 1999. Aunque la UE se había mantenido como el segundo socio comercial de México desde los años ochenta, su participación en el mercado mexicano había disminuido, en particular desde la mitad de la década de 1990. Entre 1986 y 1992 el comercio de México con Europa fue de 13% del promedio total de su comercio; para 1999 la participación de la Unión Europea había bajado a 6%. Por el tamaño de la población de México, por el gran potencial de crecimiento a futuro de su mercado, y por su relación comercial estratégica con las economías clave del continente, la UE deseaba garantizar un lugar firme en el mercado mexicano.

Cuadro 31
Comercio total México-UE
(millones de dólares)

Año	*Importaciones mexicanas*	*Exportaciones mexicanas*	*Comercio total*
1999	12 928.3	5 157.3	18 085.6
2008	39 160.1	17 079.9	56 240.0

Fuente: Secretaría de Economía, 2009.

El 23 de marzo de 2000 México y la Unión Europea concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) firmando la Declaración de Lisboa; el tratado entró en vigor en julio de 2000.[31] El acuerdo es único, ya que es el más incluyente que haya negociado la UE con un sólo país, y es también el primero que haya negociado con un país de América Latina.

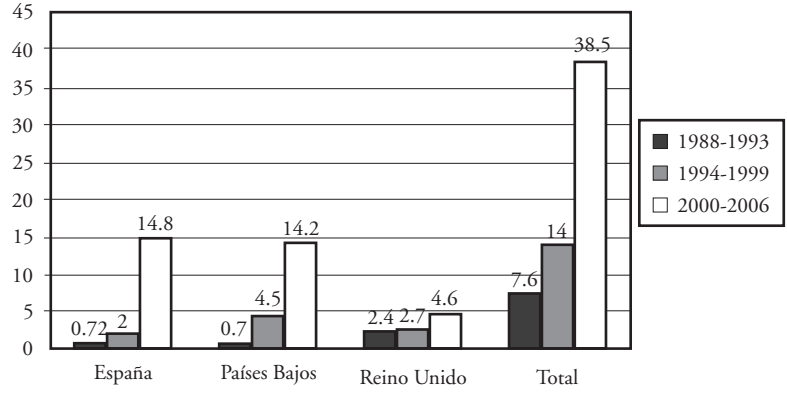
Las negociaciones con la Unión Europea llegaron más allá de la liberación de aranceles para incluir reglas de origen, estándares técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, competencia, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de resolución de disputas. El acuerdo dispuso la eliminación de aranceles en 2003 para los productos mexicanos, y en 2007 para los productos de la Unión Europea.

La Unión Europea sigue siendo el segundo socio comercial de México. El comercio total ha crecido 211% desde 1999 hasta 2008. México tiene mayor intercambio comercial con Alemania, España, Italia, Francia y el Reino Unido. Los principales productos exportados a la UE corresponden a aceites crudos de petróleo, automóviles, partes y accesorios para máquinas de procesamiento de datos, medicamentos, instrumentos y aparatos de medicina, entre otros; los principales productos que importamos de la UE corresponden a automóviles, medicamentos, partes y accesorios de automóviles, aparatos emisores con receptor incorporado, cajas de cambio.

[31] Las negociaciones entre México y la Unión Europea comenzaron en julio de 1998; el acuerdo concluyó después de 16 meses y nueve rondas de negociaciones.

El TLCUEM como el TLCAN es un acuerdo dirigido también a promover la inversión extranjera, especialmente la directa. En este rubro los resultados del TLCUEM han sido, sin lugar a dudas, muy positivos. México ha captado IED europea no sólo de las empresas grandes que ya estaban aquí, sino de algunas medianas y pequeñas que se proponen llegar al mercado estadounidense, aprovechar los tratados que tiene México con AL, y participar en el mercado nacional. La gráfica 16 muestra el fuerte incremento de la IED europea en México desde que se inició el TLCUEM, en comparación con los periodos anteriores.

Gráfica 16
IED europea en México en tres periodos
(miles de millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía.

Entre 1999 y 2006 las empresas con capital de la UE realizaron inversiones por un poco menos de 39 000 millones de dólares, cantidad que representa casi 30% de la IED total que ingresó al país en el mismo periodo. Con ello la UE ocupó la segunda posición como fuente de inversión en México. Los principales países inversionistas de la Unión Europea son: España (40.0%), Holanda (32.3%), Reino Unido (11.5%) y Alemania (7.6%). La inversión se distribuye principalmente

en las actividades del sector servicios (43.6%) y de la industria manufacturera (24.8%) y se localizan en mayor medida en el Distrito Federal, Quintana Roo, Estado de México y Jalisco.[32]

El TLCUEM establece un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación llamado Acuerdo Global. En cuanto al diálogo político, las dos partes se han reunido en varias ocasiones para discutir la manera de fortalecerlo y de potenciar la coordinación en foros internacionales. En algunas reuniones hicieron hincapié en la necesidad de emprender una reforma global de los principales órganos de Naciones Unidas, en especial de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad, así como fortalecer la Comisión de Derechos Humanos; acordaron también continuar el debate para crear una Comisión para la Consolidación de la Paz.

En el contexto de la cooperación y con el propósito de definir las vías y los medios para fortalecer las relaciones bilaterales entre México y la Unión Europea en su conjunto, la Comisión Europea presentó un esbozo del nuevo enfoque para la cooperación con México reconociendo los avances en los ámbitos político y económico de éste. El nuevo enfoque pretende identificar y adoptar modalidades de cooperación que correspondan mejor al grado de desarrollo alcanzado por México y al papel internacional que desempeña actualmente el país. Asimismo, el nuevo enfoque toma en cuenta el potencial de México para alcanzar mayor crecimiento económico y relevancia en el escenario global.

La futura cooperación entre México y la Unión Europea deberá tomar en cuenta los diálogos políticos sectoriales específicos y los acuerdos previstos en el Acuerdo Global. Los diálogos políticos se desarrollarán tomando como referencia las modalidades que ha adoptado la Unión Europea con otros países emergentes de relevancia económica y política, pero considerando las especificidades de su relación con México. En este contexto se concederá especial atención a la cohesión social. La Unión Europea está en la mejor disposición de compartir con México su experiencia en ese ámbito y coadyuvar en la definición del mecanismo que mejor convenga para la consolidación de la cohesión social y el avance hacia un mayor desarrollo.

[32] Secretaría de Economía, 2006g.

A un año de haber entrado en vigor el TLCUEM, México firmó otro tratado de libre comercio, el de México con la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio). Con este tratado México logró un acceso preferencial al Espacio Económico Europeo integrado por los estados miembros de la UE además de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Cuadro 32
Comercio entre México y la AELC
(millones de dólares)

Año	*Importaciones mexicanas*	*Exportaciones mexicanas*	*Comercio total*
1999	777.0	123.6	900.6
2008	1 693.3	643.4	2 336.7

Fuente: Secretaría de Economía, 2009.

El comercio con el AELC ha crecido considerablemente (159%) desde 1999 hasta 2008. Los bienes intercambiados principalmente son máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, materias colorantes, carbón para lámparas o pilas, productos intermedios de hierro, medicamentos, relojes de pulsera, bolsillo y similares entre otros bienes.

México y Japón

El 1 de abril de 2005 entró en vigor el Acuerdo de la Asociación Económica entre México y Japón, la tercera economía más grande del mundo, y contribuirá a consolidar la posición mexicana entre los líderes en la promoción del comercio y la inversión. Ambos países son economías complementarias, lo cual permite que cada socio provea lo que al otro le falta. El AAE entre México y Japón incluye los elementos de un tratado de libre comercio, así como disposiciones para intensificar la cooperación bilateral y promover el acercamiento económico en el marco de este acuerdo.

Obedece a la lógica de un tratado comercial cuya finalidad es la reducción progresiva de los aranceles y la expansión de la inversión, sujetas a una serie de normas y calendarios. La segunda parte del acuerdo, la cooperación bilateral, tiene la finalidad de estimular la colaboración entre los dos países. Los aspectos principales del tratado de libre comercio del AAE son: acceso al mercado de bienes, reglas de origen, certificados de origen y procedimientos, normas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras gubernamentales, competencia y solución de controversias. La cooperación bilateral abarca la industria de soporte, las pequeñas y medianas empresas, la promoción del comercio y la inversión, ciencia y tecnología, educación y capacitación laboral, turismo, agricultura y propiedad intelectual, medio ambiente y mejoramiento de negocios.

El AAE toma en cuenta el tamaño y el distinto grado de desarrollo de las economías mexicana y japonesa, y reconoce una asimetría a favor de México. A partir de su entrada en vigor, Japón liberó 91% de las fracciones arancelarias, 4% se eliminará en el mediano plazo y el restante 5% se refiere a productos de importancia para la economía japonesa. Aunque se eliminará en diez años, Japón dio acceso inmediato libre de arancel a México bajo cuotas.

- Para calzado de cuero, donde Japón aplica a las importaciones del mundo un arancel de 40 dólares por par, México quedó libre de arancel. El monto de la cuota del primer año fue de 250 000 pares y crecerá a una tasa anual de 20%. Al final del séptimo y décimo año, dependiendo del tipo de producto, se eliminarán las cuotas, y México tendrá acceso ilimitado libre de arancel.
- México logró acceso inmediato para las prendas que fabrique con tela e hilo de la región; se logró también que Japón otorgara una cuota de 200 millones de dólares libres de arancel para prendas mexicanas hechas con telas de cualquier país.

Por su parte, México eliminó aranceles aplicados a 44% de las fracciones arancelarias a la importación, incluyendo artículos que no se producen en el país e insumos para la industria nacional, como equi-

pos de precisión, maquinaria pesada y bienes de capital, ciertos insumos químicos, equipo de cómputo, entre otros. En el quinto año dará acceso a 9% de la fracción arancelaria a ciertos productos de los sectores químico, fotográfico, textil y automotor (partes de motor). Y en el décimo año abrirá 47% de los sectores en donde existe producción nacional: farmacéuticos, químicos, cosméticos, jabones, manufacturas de plástico, hule, madera, acero, papel, vidrio, etcétera.

Cuadro 33
Comercio México-Japón eliminando el efecto triangulación en el comercio (millones de dólares)

Año	*Importaciones mexicanas*	*Exportaciones mexicanas*	*Comercio total*
1999	946	5 083	6 029
2000	1 115	6 466	7 581
2001	1 266	8 086	9 352
2002	1 194	9 349	10 543
2003	1 173	7 595	8 768
2004	1 191	10 583	11 774
2005	1 470	13 078	14 548
2006	1 594	15 295	16 889
2007	1 920	16 360	18 280
2008	2 068	16 326	18 394

Fuente: Secretaría de Economía, 2009.

Hay dos casos especiales, la industria automotriz y del acero. Para la primera Japón ha mostrado gran interés tanto en el ámbito comer-

cial como en la IED, de ahí que se haya otorgado a Japón el acceso inmediato para una cantidad equivalente a 5% del mercado nacional y una desgravación total programada para dentro de seis años. Para la segunda el acero especializado no producido en México se desgravó totalmente, y el japonés que compite con el mexicano mantendrá el arancel actual durante los primeros cinco años y se desgravará gradualmente durante los cinco siguientes.

Japón es el principal importador de productos agroalimentarios de México y el mundo. En la negociación se logró que el Sistema General de Preferencias (SGP) de Japón, que ya otorgaba algunas preferencias a México de manera unilateral, se consolidara, lo cual ofrece más certidumbre de acceso a las exportaciones de productos mexicanos. México logró negociar compromisos en 796 líneas arancelarias que representan más de 99% de las exportaciones mexicanas a Japón, las cuales tuvieron acceso preferencial a la entrada en vigor del AAE.

Japón es uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo. México negoció que todos los productos de interés quedarán incluidos en el acuerdo, lo que representa 76.7% de las exportaciones mexicanas a Japón. Tuvieron acceso inmediato libre de arancel el atún aleta amarilla fresco y enlatado, el camarón, algunos crustáceos, los moluscos y el pulpo.

Es de esperar que la reducción arancelaria en la mayoría de los bienes que México exporta a Japón haya incrementado las exportaciones mexicanas a ese país.

El comercio total con Japón ha ido aumentando en cada uno de los años del periodo de 1999-2008 como resultado del incremento de las exportaciones mexicanas a Japón y del hecho de que las cifras de importaciones permanecen más o menos constantes. A partir de 1994 la inversión japonesa acumulada ascendió a casi 4 000 millones de dólares y representó 2.2% de la IED total destinada al país. Entre enero de 1999 y 2006 las empresas con capital japonés invirtieron más de 2 000 millones de dólares, lo que representa 1.9% de la IED total que ingresó al país en ese mismo periodo y casi 70% de la inversión que aportaron los países asiáticos de la cuenca del Pacífico. Las empresas con inversión japonesa se dedican principalmente a las actividades de la industria manufacturera (33.4%) y el sector comercio (26.4%),

y buena parte se localiza en el Distrito Federal, Baja California, el Estado de México, Nuevo León y Querétaro.[33]

Retos para el futuro

A pesar de los beneficios logrados por el libre comercio, México enfrenta enormes retos en el futuro inmediato. El país tiene aún una economía de tipo dual que excluye a la mayoría de la población de las actividades productivas con alto valor agregado. Las primeras generadoras de empleo son las industrias pequeña y mediana, para las cuales no es fácil integrarse al sector exportador, y esta integración no ocurrirá como consecuencia inevitable del libre comercio. Un problema permanente de la pequeña industria ha sido la falta de acceso a créditos, lo que le ha impedido extender y modernizar sus plantas productivas. Las industrias que entran a las etapas de expansión y modernización necesitan, además, apoyo técnico para una gran variedad de actividades, entre otras la administración de inventarios, la apertura de canales de distribución, el desarrollo de productos, el control de calidad, el empaque y la mercadotecnia.

Un desarrollo económico de largo alcance sólo podrá lograrse con una recuperación y un crecimiento económico vigorosos y sostenidos. La tasa de incremento de la fuerza de trabajo anual para los próximos años es de 2.3%, de ahí que el crecimiento económico de México deba alcanzar de 6 a 7% anual para recuperar rápidamente el empleo y evitar una tasa de desempleo mayor. Este crecimiento tendrá que ser financiado por el aumento en las exportaciones y por una tasa más alta de ahorro interno. Si se considera que México pueda lograr esta tasa de crecimiento económico y que las importaciones mantegan su tasa de crecimiento tradicional, las exportaciones tendrán que incrementarse anualmente 20%. Los mercados para ellas habrán de buscarse en donde estén disponibles.

[33] Secretaría de Economía, 2006h.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott y Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", en Judith L. Goldstein *et al*. (eds.), *Legalization and World Politics*, Massachusetts, MIT Press, 2001.

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, <http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/pdf/acuerdo_coop_ambiental_norteamerica.pdf>.

Alba Vega, Carlos, "A Mexican Assessment of the North American Free Trade Agreement Negotiations: Issues and Prospects", en Roy E. Green (ed.), *The Enterprise for the Americas Initiative*, Connecticut, Westport, Praeger, 1993.

Ankli, R. y F. Frederiksen, "The Influence of American Manufacturers on the Canadian Automobile Industry", *Business and Economic History,* vol. 10, 1981.

Arriaga, W. Víctor, "El tratado de Reciprocidad Comercial de 1883 entre México y los Estados Unidos de América", en Arturo Borja *et al.* (coords.), *Acuerdos regionales y poder en las Américas: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa, 1996.

Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, *Boletines de prensa*, diversos años <http://www.amia.com.mx>.

Banamex, "Review of the Economic Situation in Mexico", vol. LXIV, núm. 752, julio de 1988.

Banco Mundial, 1987.

Barker, T.S. "International Trade and Economic Growth: An Alternative to the Neoclassical Approach", *Cambridge Journal of Economics,* vol. 1, núm. 2, 1977.

Bennett, Douglas C., *Transnational Corporations vs the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton University Press, 1985.

Berry, Steven, "The Automobile Industry and the México-U.S. Free Trade Agreement", en *Working Paper Series*, núm. 4152, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1992.

Brownstein, Ronald, *The American Prospect*, núm. 21, noviembre, 2001.

Bucay, Nisso y Eduardo Pérez Motta, "Trade Negotiation Strategy for Mexico", en John Whalley (ed.), *The Small Among the Big*, Londres, Ontario, Centre for the Study of International Economic Relations, 1988.

Buie, Amanda, "Mexico's Maquiladoras Climbing the Ladder of Success", *Mexico Now,* septiembre-octubre, 2008.

Bulmer-Thomas, Victor, Nikki Craske y Mónica Serrano (eds.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will Benefit?*, Basingstoke, Macmillan, 1994.

Camarota, Steven A., "Inmigration from Mexico: Assessing the Impact on the United States", Paper núm. 19, julio, 2001.

Cameron, A. Maxwell y Brian Tomlin, *The Making of NAFTA. How the Deal was Done*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 2000.

Canada Export, vol. 8, núm. 10, 1º de junio de 1990.

Canadian Banker's Association, "The Financial Services Chapter of the NAFTA: The Canadian Bank´s Perspective", presentation to the House of Commons Sub-Committee on International Trade. Standing Committee on External Affairs and International Trade, Ottawa, enero, 1993.

Carrillo Jorge, "Relocation from the USA, work models and industrial development in the Mexican maquiladoras", para el workshop *High an Low-Wage Countries in Production Networks of the Automotive Industry. Relocation, Development Opportunities and Consequences for Work and Employment*, Social Science Research Center, Berlin, 29 y 30 de noviembre de 2007.

_____, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en Bernardo González-Arechiga y Rocío Barajas Escamilla (eds.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Friedrich Ebert, 1989.

_____ y Alfredo Hualde, "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delhi-General Motors", *Comercio Exterior*, septiembre 1997.

Castañeda, Jorge, "The Supply and Demand of Drugs and Money: The Mexican Side", en Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Limits to Friendship: The United States and Mexico,* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1988.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas>.

Cevallos, Diego, "México: Fresh Anti Helms-Burton Protest May Fall On Stony Ground", *Inter Press Service*, agosto de 1996.

Chappell, Lindsay, "Japanese Seek Legal Trade with Mexico", *Automotive News*, núm. 5466, 28 de septiembre de 1992.

Clement, Norris *et al.* (eds.), *North American Economic Integration. Theory and Practice,* MA. EU, Edward Elgar Publishing Limited, North Hampton, 1999.

Colegio de la Frontera Norte, *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: Análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar la eficiencia,* resumen ejecutivo, El Colegio de la Frontera Norte, 2008.

Comercio Exterior 33, núm. 1, enero de 1983.

Commission for the Enviromental Cooperation, <http://www.cec.org/citizen/slatus/index.cfm?varlan=english>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.cnbv.gob.mx>.

Comisión Nacional sobre la Inversión Extranjera de México, Informes para la prensa sobre las actividades de 1987.

Comunicación Pública MEX9801 Solec.

Cooper, Shawn, "NAFTA and the Financial Services Sector: A Canadian Bank´s Perspective", presentado en el *Molson Distinguished Lecture Series*, North-South Center, University of Miami, 28 de enero, 1993.

Cop, Deborah, "U.S. Banks Eager to Enter Mexico as Free Trade Nears", *The American Banker*, 14 de agosto de 1992.

Darling, Juanita, "Mexico's Banks May Catch Up", *Los Angeles Times*, 25 de mayo de 1992.

Decisiones e Informes del TLCAN, <http:/www.naft-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>.

"Decreto para el Desarrollo y Operación de la Industria de la Maquila para Exportación", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1989.

De la Cámara, Manuel, "Spain-U.S. Trade: A Spanish Perspective, Spain 1992 and Beyond", *Business America,* vol. 112, núm. 17, 26 de agosto de 1991.

De la Mora, Luz María y José Ángel Canela Cacho, "The Mexican Automotive Industry under NAFTA", *Policy Options,* vol. 15, núm. 1, enero-febrero, 1994.

De Mateo, Fernando, *NAFTA, Foreign Direct Investment and Economic Integration: A Mexican Approach, in Migration, Free Trade and Regional Integration in North America,* París, OECD, 1997.

_____, "Contribución a la polémica sobre el GATT", *Comercio Exterior*, México, vol. 30, núm. 2, febrero de 1980.

_____ y Françoise Carnet, "México frente a las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay", en Blanca Torres y Pamela S. Falk, *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos,* México, El Colegio de México, 1989.

DePalma, Anthony, "NAFTA's Powerful Little Secret. Obscure Tribunals Settle Disputes, but Go Too Far, Critics Say", *The New York Times*, Money and Business/Financial Desk, sección 3, domingo 11 de marzo de 2001.

_____, "An Auto Sea Change in Mexico: Trade Pact Expected to Reshape Industry in Mexico", *New York Times*, 16 de noviembre de 1993.

Department of State-Ofice of the Press Secretary, "Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-México Border Partnership Action Plan", Fact Sheet, Washington, D.C., The White House, 2001a, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>.

_____, "Specific Measures that Compromise Joint Action Plan whit México", Fact Sheet, Washington, D.C., The White House, 2001b, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8910.htm>.

Department of Commerce, 2002, <http://ese.export.gov/MapInfo2/intro.htm>.

Department of Foreign Affairs, "Pettigrew Welcomes NAFTA Commission's Initiative to Clarify Chapter 11 Provisions", *News Release*, Canadá, núm. 116, 1 de agosto de 2001.

Destler, I.M., *American Trade Politics: A System Under Stress*, Washington, D.C. y Nueva York, N.Y., Institute for International Economics, The Twentieth Century Fund, 1986.

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

Ehrenhaft, Peter, "What the Antidumping and Countervailing Duty Provisions (can) (will) (should) Mean for US Trade Policy", en *Law and Policy in International Business*, vol. II, núm. 4, 1979.

El Mercado de Valores, 27 de octubre, 1986, pp. 1010, 1980-1984.

El Semanario, año 4, núm. 223, 5 a 11 de marzo de 2009.

"Entendimiento en Materia de Comercio e Inversión", *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1987.

Equipo de Consejeros Económicos del Secretario de Industria y Comercio, "Tariff Elimination Between the United States and Canada: Effects on Mexico's Trade Flows", México, D.F., 1990, mimeo.

Espinosa, J. Enrique y Pedro Noyola, "Emerging Patterns in Mexico-US Trade", en Bosworth *et al*., *Coming Together? Mexico-US Relations*, Washington D.C., Brookings Institution, 1997.

Expansión, año 37, núm. 949, 2006.

Fagan, Drew, *The Globe and Mail*, 25 de septiembre de 1990.

Financial Post, 3 de junio de 1992.

Financial Times, 15 de febrero de 2002.

Flynn, Stephen, "Beyond Border Control", *Foreign Affairs,* vol. 79, núm. 6, noviembre-diciembre, 2000.

Foreign Affairs and International Trade Canada, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/disp-diff/gov.aspx>.

Friedberg, S. "The Lomé Agreement: Co-operation Rather than Confrontation", *Journal of World Trade Law*, vol. 9, núm. 6, noviembre-diciembre de 1975.

Funke, Michael y R. Ruhwedel, "Product Variety and Economic Growth: Empirical Evidence for the OECD Countries", *IMF Staff Papers,* vol. 48, núm. 2, 2001.

Gantz, David A., "Resolution of Trade Disputes Under NAFTA's. Chapter 19: The Lessons of Extending the Binational Panel Process to Mexico", *Law and Policy in International Business*, vol. 29, núm. 3, 1998.

Gardner N., Richard, "Sterling Dollar Diplomacy in Current Perspective. The Origins and Prospects of our International Economic Order", Nueva York, Columbia University Press, 1980.

GATT, *International Trade,* Ginebra, 1989.

_____, "Basic Instruments and Selected Documents", vol. 26, Ginebra, 1981.

_____, "The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: Supplementary Report", Ginebra, 1980.

Grupo Interno, "Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio", México, Secretaría de Hacienda, enero de 1980, mimeo.

_____, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Ginebra, 1979.

Gavito, Javier *et al.,* "Los servicios financieros y el Acuerdo de Libre Comercio: bancos y casas de bolsa", en Eduardo Andere y Georgina Kessel (eds.), *México y el Tratado de Libre Comercio*, México, D.F., McGraw-Hill, 1992.

Geddes, John, "Ottawa Steps Lightly on Anti-Cuba Law", *The Financial Post*, 17 de septiembre de 1996.

Goodrich, Ben, *The Effects of Trade Liberalization on North American Trade,* Washington, D.C., Institute for International Economics, 2002.

Graham, M. Edward y Christopher Wilkie, "Regional Economic Agreements and Multinational Firms: The Investment Provisions of the NAFTA", en Hafiz Mirza (ed.), *Global Competitive Strategies in the New World Economy: Multilateralism, Regionalization and the Transnational Firm*, Boston, Macmillan, 1998.

Granatstein, J.L., "Free Trade Between Canada and the United States: The Issue That Will Not Go Away", 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.

Gruben, William *et al.,* "U.S. Banks, Competition and the Mexican Banking System: How Much will NAFTA Matter?", en *Financial Industries Studies*, Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas, octubre de 1993.

Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984.

Guilde, Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negociation,* Princeton N.J., Princeton University Press, 1986.

Guthrie, Ana, "A Brief History of Canadian- American Reciprocity", en Sperry Lea, *A Canada-US Free Trade Agreement: A Survey of Possible Characteristics,* Washington y Montreal, Canadian American Committee, 1963.

Haber *et al*., *The Second Mexican Revolution: Economic, Political and Social Change since 1980*.

Haq, Farhan, "Labour: NAFTA gets mixed results", *Inter Press Service*, 10 de marzo de 1999.

Haralambides, M.P. y P. Londoño-Kent, "Supply Chain Bottlenecks: Border Crossing Inefficiencies Between Mexico and the United States", *International Journal of Transport Economics*, vol. 31, 2004.

Hart, Michael, "Elementos de un acuerdo de libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas, *México ante el libre comercio con América del Norte,* México, El Colegio de México/ Universidad Tecnológica de México, 1991.

_____ , "A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada", Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1990.

_____ , "Some thoughts on Canada- United States sectorial free trade", Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1985.

_____ y William A. Dymond, "NAFTA Chapter 11: Where to go from here", ponencia presentada en la conferencia intitulada *NAFTA Chapter 11*, organizada por The Centre for Trade Policy and Law, de la Universidad de Carleton, Ottawa, 11 de enero de 2002, <http://www.carleton.ca/ctpl/chapter11/index.htm>.

Heath, Jonathan, "The Impact of Mexico's Trade Liberalization: Jobs, Productivity and Structural Change", en Carol Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Par, PA, 1998.

Hernández, Héctor, "Vicisitudes en el comercio entre México y Estados Unidos", *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio*

exterior de México, México, Banco Nacional de Comercio Exterior/ El Colegio de México, 1987.

Herrera, Felipe, "La tarea inconclusa: América Latina integrada", *Estudios Internacionales,* núm. 21, Santiago de Chile, enero-marzo de 1973

Hinojosa Ojeda, Raúl *et al.,* "Comprehensive Migration Policy Reform in North America: The Key to Sustainable and Equitable Economic Integration", North American Integration and Development Center, Working Paper 12, Los Ángeles, University of California, agosto, 2001.

Holmer, Alan F. y Judith Hippler Bello, "Subsidies and Natural Resources: Congress Rejects a Lateral Attack on the Specificity Test", *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 18, núm. 2, 1984.

Horlick, Gary y Amanda F. Debusk, "Dispute Resolution under NAFTA: Building on the U.S.-Canada FTA, GATT and ICSID", *Journal of World Trade*, núm. 21, 1993.

_____ y Debra A. Valentine, "Improvements in Trade Remedy Laws and Procedures under the Canada-United States Free Trade Agreement", en Donald M. MacRae y Debra Steger (comps.), *Understanding the Free Trade Agreement*, Canada, Halifax, Nova Scotia, Institute for Research on Public Policy, 1988.

Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott, *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges,* Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005.

_____, *NAFTA: An Assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993.

_____, *North American Free Trade: Issues and Recommendations,* Washington, D.C., Institute for International Economics, 1991.

Hufbauer, Gary *et al*. (eds.), *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2000.

Hufbauer, Gary y Andrew J. Samet, "U.S. Response to Canadian Initiatives for Sectorial Trade Liberalization 1983-1984", *In the Politics of Canada's Economic Relation with the United States*, vol. 29, artículo preparado para The Royal Commission of the Economic

Union and Development Prospects for Canada, Toronto, University of Toronto, 1985.

Hufbauer, Gary y Shelton, *Subsidies in International Trade*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984.

Human Rights Watch, "Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of NAFTA's Labour Side Agreement", en *Canada-Mexico-United States*, vol. 13, abril de 2001, <www.hrw.org/reports/2001/nafta>.

INEGI, *Boletín Mensual de Información Económica*, varios tomos, 1965-1979.

Inside NAFTA, febrero de 1995.

_____, junio de 1995.

International Court of Justice, Case concerning electronic Sicula S.p.A (ELSI), "United States of America v. Italy", juicio del 20 de julio de 1989, párrafos 120-130.

International Organization, vol. 3, julio de 1999.

Investment Canada, "The opportunities and Challenges of North American Free Trade: A Canadian Perspective", Working Paper, núm. 7, abril de 1990.

Jenkins, Rhiys, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry,* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

Johnson, Jon R., *The North American Free Trade Agreement: A Comprehensive Guide*, Toronto, Canada, Law Book, 1994.

Kirkpatrick, C.H., "*Lomé II*", *Journal of World Trade Law*, núm. 14, 4, julio-agosto de 1980.

Koh, Harold, "The Legal Markets of International Trade: A Perspective on the Proposed United States-Canada Free Trade Agreement", *Yale Journal of International Law*, vol. 12, 1987.

Kootnikoff, Lawrence, "Foreign Bank Access to Mexico Not Likely in Near Future", *El Financiero International,* 8 de junio de 1992.

Kraus, James, "Banks Fight for Access to Mexico", *The American Banker*, 1 de junio de 1992.

Krueger, Anne, "Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA", NBER Working Paper 7429, Cambridge, M.A, National Bureau of Economic Resarch, 1999.

Kudrle, Robert T. y Stefanie Ann Lenway, "Progress for the Rich: The Canada-U.S. Free Trade Agreement", en Emanuel Adler y Beverly Crawford (comps.), *Progress in Postwar International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1991.

Kurt Salmon Associates Capital Advisors, "Textile Transactions and Trends. Perspectives on Merges and Acquisitions in the Textile Industry", verano, 1999.

Latin American Markets, 14 de octubre de 1991.

Lea, Sperry A., *Canada-US Free Trade Agreement: A Survey of Possible Characteristics,* Washington y Montreal, Canadian American Committee, 1963.

Leary, Virginia, "Nonbinding Accords in the Field of Labor", en E. B. Weiss (ed.), *International Compliance with Nonbinding Accords,* Washington, D.C., American Society of International Law, 1997.

Lederman, D., W. Maloney y L. Serven, "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings, Banco Mundial", diciembre de 2003, <http://www.sice.oas.org/geograph/north/lessonsNAFTA_s.pdf>.

Leycegui, Beatriz, "A Legal Analysis of Mexico´s Antidumping and Countervailing Regulatory Framework", en Beatriz Leycegui *et al.* (eds.), *Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes Under NAFTA,* Toronto, Canada, 1995.

Lipsey, Richard, "Canada and the U.S.-Mexico Free Trade Dance: Wallflower or Partner?", *C.D. Howe Institute Commentary*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1990.

Lowe, Nichola y Martin Kenney, "Foreign Investment and Global Geography of Production: Why the Mexican Consumer Electronics Industry Failed", *World Development,* vol. 27, núm. 8, 1999.

Mansfield, Edward, "The New Wave of Regionalism", *International Organization,* vol. 53, núm. 3, verano, 1999.

_____ y Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism: An Overview*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.

Mares, David R., "Explaining Choices of Development Strategies. Suggestions from Mexico 1970-1982", *International Organization*, otoño de 1985.

Marks, J.J., "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures", *The World Economy*, vol. 21, núm. 4, febrero, 1980.

Maryse, Robert, *Negotiating NAFTA. Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos and Pharmaceuticals*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

May, Herbert K., *The Impact of Foreign Investment in Mexico*, Nueva York, Council of the Americas, 1973.

Mayer, Frederick W., *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.

McCallum, John, "Two Cheers for the FTA: Ten-Year Review of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", en Ian L. Mac Donald (ed.), *In Free Trade: Risks and Rewards*, Montreal and Kingston, McGill-Queen´s University Press, 2000.

McLemore, David, "New 80 Million Conservation Fund May Ease Border Dispute Over Water", *Dallas Morning News*, 21 de agosto, 2002.

Mexico Watch, 1 de abril de 2007.

Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, *1917-1942*, 2a. edición, México, El Colegio de México, 1972.

Molot, Maureen Appel, *Driving Continentally: National Policies and the North American Auto Industry,* Ottawa, Carlton University Press, 1993.

Montiel, Yolanda, *Proceso de trabajo, acción sindical y nuevas tecnologías en Volkswagen de México*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1991.

Murray, Tracy, *Trade Preferences for Developing Countries*, Nueva York, 1977.

Musalem, Alberto *et al.,* "North American Free Trade Agreement: Issues in Financial Services for Mexico", *Policy Research Working Papers,* núm. 1153, Washington, D.C., The World Bank, 1993.

NAFTA Investor-State Trade Arbitrations. U.S. Department of State, <http://www.state.gov/s/l/c3439.htm>.

Naim, Moisés y Sebastián Edwards, *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1997.

Newfarmer, Richard y Willard Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico. Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1975.

Nicoletti, G.S. *et al.,* "Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 359, 2003.

Nogués, Julio, "Notas sobre los casos de aranceles compensatorios de Estados Unidos en contra de México", *Estudios Económicos*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, México, El Colegio de México, 1986.

Norris, C. Clement, Gustavo del Castillo *et al., North American Economic Integration: Theory and Practice*, EU, Edward Elgar, 1999.

North American Report on Free Trade, núm. 9, "Canada Bancks Want Full Access to Mexican Markets", marzo de 1992.

Noyola, Pedro, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1991.

OCDE, *Economic Surveys: Mexico*, OCDE, vol. 2007/18, septiembre 2007.

_____, *Trading Services and Development,* París, OECD, 1989.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

Olea, Miguel Ángel, "Las negociaciones de adhesión de México al GATT", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 3, enero-marzo, 1990.

Organización Mundial de Comercio (OMC), *World Trade Report*, 1996.

_____, *Trade Policy Review*, México, Génova, 1997.

_____, *Trade Policy Review*, México, Génova, 2008.

Ornelas, Sergio, "México's Aeoronautical Industry, The Growth Phase", *Mexico Now*, año 6, núm. 36, 2008.

_____, "Mexico's Auto Revival Industry", *Mexico Now*, año 4, núm. 22, mayo- junio, 2006.

Pan, Eric J., "Assessing the NAFTA Chapter 19 Binational Panel System: An Experiment in International Adjudication", *Harvard International Law Journal*, vol. 40, primavera de 1999.

Parras, *Historia*, <http://www.parras.com>.

Pastor, Manuel y Carol Wise, "Mexican-Style Neoliberalism", en Carol Wise (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the*

Western Hemisphere, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998.

Pastor, Robert, *Toward a North American Community*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001.

Pellicer, Olga, "El llamado a las inversiones extranjeras, 1953-1958", en Bernardo Sepúlveda *et al., Las empresas transnacionales en México*, México, El Colegio de México, 1974.

Peña Alfaro, Ricardo, "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1986.

Peñalosa Webb, Tomás, "La adhesión de México al GATT", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 12, México, 1985.

Portal automotriz, <www.portalautomotriz.com>.

Ramírez de la O., Rogelio, "¿Hacia un cambio de modelo económico en México?", *Le Monde diplomatique*, núm. 5, enero, México, 2009.

Rankin, Jack. "The United States of America v The Islamic Republic of Iran", caso núm. 10913, 3 de noviembre de 1987.

"Reporte del Grupo de Reflexión de Consejo Europeo", Messina, Italia, 2 de junio de 1995 y Bruselas Bélgica 5 de diciembre de 1995.

Reuters, "Free Trade Talks Leave Mexican Bankers Uneasy", *Money Report*, 9 de octubre, 1991.

Rivas, Sergio, "La industria maquiladora en México: Evolución reciente", *Comercio Exterior*, México, julio de 1985.

Rosen, Howard F., "The U.S.-Israel Free Trade Agreement: How Well Is It Working and What Have We Learned?", en Jeffrey J. Schott (comp.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989.

Royal Comission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Ottawa, vols. I y II, Canadian Government Publishing Center, 1985.

Rubio, Luis y Francisco Gil Díaz, *A Mexican Response*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1987.

Rugman, Alan *et al.*, *Environmental Regulations and Corporate Strategy, A NAFTA Perpspective*, 1999.

Samaniego, Ricardo, "The Evolution of Total Factor Productivity in the Manufacturing Sector in Mexico, 1972-1982", Documentos de Investigación, México, El Colegio de México, 1985.

Schott, Jeffrey, *The GATT Ministerial: A Post Mortem*, Challenge, mayo-junio de 1982.

_____ (comp.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989.

_____ y Murray Smith (comps.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D.C. y Ottawa, Institute for International Economics/Institute for Research on Public Policy, 1988.

Schott, P.K., "Do Countries Specialize?", Yale School of Management, 2000, mimeo.

Schwanen, Daniel, "El impacto de la creciente integración comercial en el continente, inversiones y empleos en Canadá", Toronto, C.D. Howe Institute, 1997.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "El sector automotriz en el Tratado de Libre Comercio", *Tratado de Libre Comercio: Monografías*, vol. 1, México, Secofi, marzo de 1992.

_____, "Latest NAFTA Tariff Reductions Benefit Textiles", *NAFTA Works*, vol. 3, núm. 12, diciembre de 1998, <http://www.naftaworks.org>.

_____, Dirección General de Inversión Extranjera, 2001.

Secofi-NAFTA Office, "Mexico a Global Partner for Trade Investment and Growth", Mexico, Secofi-NAFTA Office, 2000.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos*, México, SCT, 2005.

Secretaría de Economía, *Acciones concretas para incrementar competitividad,* México, SE, 2004.

_____, diferentes años, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "TLCAN: 12 años de éxito", 2006a, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Análisis y perspectivas del TLCAN", 2006b, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "El TLCAN y la industria manufacturera", 2006c, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "El TLCAN y el sector agroalimentario", 2006d, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "México aporta dinamismo al comercio de América Latina". *México Exporta,* vol. 5, núm. 2, 2006e, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Inversión en México de la Asociación Latinoamericana de Integración", 2006f, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Inversión de la Unión Europea en México", 2006g, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Inversión de Japón en México", 2006h, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Mexico is Still Latin America's Prime Destination for FDI", *NAFTA Works,* vol, 10, núm. 02, 2005, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "El TLCAN y el sector equipo de transporte y auto partes", 2004, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Ventajas que ofrece a nuestro país la membresía ALADI", *México Exporta*, vol. 2, núm. 2, 2003, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, "Acuerdo de complementación económica entre México y Brasil", 2002, <http://www.economia.gob.mx>.

_____, *Dirección General de Inversión Extranjera*, 2009.

_____, *Informes anuales*, distintos años.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009.

Shaiken, Harley, *Mexico and the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries* (Monograph Series, 33), La Jolla, Calif., Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1990.

Smith, Geri y Elizabeth Malkin, "Remaking Mexico", *Business Week*, 21 de diciembre de 1998.

Smith, Murray, "The Free Trade Agreement in Context: A Canadian Perspective", en Jeffrey J. Schott y Murray Smith (comps.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D.C. y Ottawa, Institute for International Economics/ Institute for Research on Public Policy, 1988.

SourceMex, "NAFTA: Summary of Developments", noticias y análisis económicos sobre México, varias fechas.

Steger, Debra, "The Dispute Settlement Mechanisms of the Canada-United States Free Trade Agreemeent: Comparison with the Existing System", en Donald, M. MacRae y Debra Steger (eds.), *Un-*

derstanding the Free Trade Agreement, Halifax, N.S. Canada, The Institute for Research for Public Policy, 1988.

Swiss Reinsurance Company, *SIGMA*, Génova, marzo, 1989.

Szasz, Paul C., "General Law Making Process", en C.C. Joyner (ed.), *The United Nations and International Law*, Cambridge MA, Cambridge University Press/American Society of International Law, 1999.

Székely, Gabriel, "Dilemas of Export Diversification in a Developing Economy: Oil in the 1980's", *World Development*, vol. 17, núm. 11, noviembre, 1989.

Tamayo, Jesús y José Luis Fernández, *Zonas Fronterizas*, México, CIDE, 1983.

The Economist, "Mexico's Burgeoning Universal Banks", vol. 322, núm. 7740, 4 de enero de 1992.

_____, 1994, p. 49 y ss.

Thompson, John H. y Stephen J. Randall, *Canada and The United States Ambivalent Allies,* Canadá, McGill-Queen's University Press, 1994.

Torres, Blanca, *México y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1978.

Trejo, Saúl, *La política industrial de México*, México, El Colegio de México, 1986.

Trigueros, Ignacio, "Reforms to the Mexican Financial System and the Free Trade Agreement", ponencia presentada en la conferencia *Mexico and the NAFTA: Who Will Benefit?*, Institute for Latin American Studies, London University, del 12 al 14 de mayo, 1993.

Tuirán, Rodolfo "La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México", *Este País: Tendencias y Opiniones*, núm. 184, julio de 2006.

United States Department of Labor, *Status of Submissions*, 19 de septiembre de 2001, <www.dol.gov/dol/ilab/public/programs/naostatus.htm>.

U. S. House of Representatives' Banking, Finance and Urban Affairs Committee, "Hearings on Aspects of NAFTA Affecting the Financial Services Industry", *Federal News Service*, 28 de septiembre, 1993.

U.N. Statistics Division, COMTRADE DATABASE.

US Bureau Census, *Foreign Trade Statistics,* 1993-2008.

U.S. Bureau of National Affairs, 8 de junio, 1992.

US Business Council, Trade Subcommittee, *Proposal for a Bilateral Commercial Agreement between Mexico and the United States*, Washington, D.C., 15 de marzo, 1985, mimeo.

USDA, *Economic Research Service, Agricultural Outlook*, septiembre de 1999, pp. 17-18.

_____, *Sugar and Sweeteners Outlook*, /SSS-233/, 31 de enero de 2002, p. 7.

U.S. Department of Justice, *Legal Immigration, Fiscal Year 2002*, *Annual Report,* núm. 6, Office of Policy and Planning-Statistics Division, 2002.

U.S. Executive. *NAFTA Three Year Report*, julio de 1997.

U.S. Immigration and Naturalization Service. *Illegal Alien Resident Population*, 2001, <www.ins.gov>.

U.S-Mexico Free Trade Reporter, 3 de septiembre de 1992.

_____, 13 de julio de 1992.

_____, 15 de junio de 1992.

_____, 6 de junio de 1992.

_____, 20 de abril de 1992.

_____, 23 de marzo de 1992.

_____, 24 de febrero de 1992.

_____, 10 de febrero de 1992.

_____, 27 de enero de 1992.

Unger, Kurt, "Mexican Manufactured Exports and US Transnational Corporations: Industrial Structuring Strategies, Intrafirm Trade and New Elements of Comparative Advantage", *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes*, vol. II (patrocinado por la Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development), Washington, D.C., Government Printing Office, 1990.

United States Trade Commission (USITC), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Washington, D.C., USITC Publication 2275, 1990.

United States Trade Commission 2, "The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico", 1991.

US Department of State-Offices of the Secretariat, "Smart Border:22 Point Agreement-U.S. Mexico Border Partnership Action Plan", Fact Sheet, 2000a, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>.

_____, "Specific Measures that Compromise Joint Action Plan with Mexico", Fact Sheet, 2000b, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8910.htm>.

Vega Cánovas, Gustavo, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos; implicaciones económicas y políticas", en Gabriel Székely (ed.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

_____, "NAFTA and the EU: Toward Convergence?", en Jeffrey, J. Anderson (ed.), *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience*, Boulder, Co. Rowman and Littlefield Publishers, 1999.

_____, "Impacto sobre México del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 3, marzo, 1988, pp. 212-218.

_____ *et al.*, *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era post-Tratado de Libre Comercio de América del Norte,* México, UNAM, 2005.

Versical, David, "Mexico to Build VW Jetta for U.S.", *Automotive News*, núm. 5258, 21 de octubre de 1988.

Wallengreen, Maja, "Sugar Spat; More than Just Sugar is at Stake as a Mexico/U.S Trade Dispute Threatens to Spread", *Business Mexico*, 1 de octubre, 2000.

Wall Street Journal, 27 de marzo, 1990, p. A3.

Weintraub, Sidney y Christopher Sands (comps.), *The North American Auto Industry under NAFTA*, Washington, D.C., CSIS, 1998.

Weintraub, Sidney "El debate sobre el libre comercio", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México 1991.

_____, *Transforming the Mexican Economy. The Salinas Sexenio*, Washington, D.C., National Planning Association, 1990a.

_____, "The Impact of the Agreement on Mexico", en Peter Morici (ed.), *Making Free Trade Work: The Canada-US Agreement*, Nueva York, Council of Foreign Relations, 1990b.

_____, *A Marriage of Convenience. Relations Between Mexico and the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 1990c.

_____, *Mexican Trade Policy and the North American Community*, Washington, CSIS, 1988.

Weiss, Edith Brown, "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker´s Dozen Myths", *University of Richmond Law Review*, vol. 32, núm. 5, 1999.

Wellens, K.C. y G.M. Borchard, "Soft Law in European Community Law", *European Law Review*, vol. 14, núm. 5, 1989.

Werner, Johannes, "Mexico's Built Hits One Million", *Automotive News*, núm. 5485, 8 de febrero de 1993.

Willett, Thomas D., *Floating Exchange Rates and International Monetary Reform*, Washington, D.C., 1977.

Wilson, Patricia, "Maquiladoras and Local Linkages: Building Transaction Networks in Guadalajara", *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes*, vol. II (patrocinado por la Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development), Washington, D.C., Government Printing Office, 1990.

Winham, Gilbert, *Trading with Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Nueva York, Priority Press Publications, 1988.

Womack, James, "A Positive Sum Solution: Free Trade in North American Motor Vehicle Sector", en M. Delal Baer y Guy F. Erb, *Strategic Sectors in Mexican-U.S. Free Trade*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, 1991.

Wonnacott, Ronald, "Canadá ante las negociaciones sobre el libre comercio entre México y Estados Unidos", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte,* México, El Colegio de México, 2ª reimpresión, 1992.

Wood, Bryce, *The Making of the Good Neighbor Policy*, Nueva York, W.W. Norton, 1961.

_____ y R.J, *Free Trade Between the United States and Canada: The Possible Economic Effects,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.

_____, "The Auto Sector", en Jeffrey J. Schott y Murray G. Smiths (eds.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global*

Impact, Washington, D.C. y Ottawa, The Institute for International Economics/The Institute for Research on Public Policy, 1988.
Wyman, Donald, "Dependence and Conflict in US-Mexican Relations 1920-1975", en Robert L. Paarlberg (ed.), *Diplomatic Dispute: US Conflict with Iran, Japan and Mexico*, Cambridge, Mass., Center for International Studies, Universidad de Harvard, 1978.
Yúnez Naude, Antonio y George Dyer, "La integración económica y el sector agropecuario mexicano: evaluación y opciones de política", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
Zabludovsky, Jaime, "Trade and Industrial Policy for Industrial Adjustment in Mexico", en Takao Fukuchi y Mitsuhiro Kagami (eds.), *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokio, The Asia Club Foundation, 1989.
Zahnniser, Steven, "NAFTA at 13. Implementation Nears Completion", *Outlook Report from the Economic Research Service,* United States Department of Agriculture, marzo de 2007.

ENTREVISTAS

Bennett, Tim, director de la División México en la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 1987.
Coyle, Melissa, directora de la División de México en el Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1987.
Camde, Stephen, Manchester Associates, oficina de consultoría, Washington, D.C., julio de 1991.
Pastorino, Robert, director de la oficina de México en el Departamento de Estado en Washington, julio de 1991.
Rodríguez, Mario, director de la Oficina del Representante Comercial en Washington, 12, 13, 15 y 17 de octubre de 1987.
Sinclair, Helen, presidenta de la Asociación Canadiense de Banqueros, Toronto, julio de 1991.

El Tratado de Libre Comercio en América del Norte,
se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2010
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 03020 México, D.F.
Portade: Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Gabriela Oliva Quiñones.
Cuidó la edición Ismael Segura Hernández
de la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

El año 2009 marca el cumplimiento de prácticamente todas las provisiones negociadas en el acuerdo comercial más importante que ha firmado México en su historia: el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) y marca además el primer año de la crisis más aguda que han experimentado la economía estadounidense y la economía mexicana desde la Gran Depresión. Estos hechos invitan a la reflexión y a aportar elementos para determinar si el TLCAN con el cumplimiento de la gran mayoría de sus provisiones ha fenecido y ha dejado de ser un instrumento útil para permitir el crecimiento económico o si por el contrario puede aún contribuir a recuperar la economía regional y a restablecer el crecimiento económico en el largo plazo.

Este libro se propone ofrecer algunas reflexiones acerca del proceso de integración económica que el TLCAN ha generado en la región de América del Norte y el papel que aún podría tener para ayudar a la recuperación de las economías de los países socios en particular la de nuestro país, en la actual coyuntura internacional.

Gustavo Vega Cánovas es Profesor-Investigador y Director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

ISBN: 978-607-462-090-0

EL COLEGIO DE MÉXICO