

**EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO  
HACIA AMÉRICA LATINA**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA**

**LUIS ARTURO JIMÉNEZ RAMÍREZ**

**MÉXICO, D.F.  
SEPTIEMBRE DE 1997**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	...1
<b>CAPÍTULO 1. <i>CONDICIONANTES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DEL LIBRE</i></b>	
<b><i>COMERCIO: IDEOLOGÍA, INTERESES E INSTITUCIONES INTERNACIONALES</i></b>	...15
El estado de la teoría	...15
Ideología e influencia hegemónica	...20
<b>CAPÍTULO 2. <i>CONDICIONANTES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DEL LIBRE</i></b>	
<b><i>COMERCIO: LA DINÁMICA REGIONAL, LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA</i></b>	
<b><i>Y LOS FACTORES EN CONTRA DEL PROCESO</i></b>	...47
La dinámica geopolítica	...47
La creciente interdependencia	...63
Las fuerzas contrarias	...65
El intercambio comercial actual	...76
<b>CAPÍTULO 3. <i>LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO HACIA AMÉRICA</i></b>	
<b><i>LATINA</i></b>	...83
Antecedentes	...83
La vieja política comercial	...87
Las reformas económicas y la nueva política comercial	...94
La segunda fase de la apertura: el TLCAN y las negociaciones bilaterales	...99
La política comercial hacia América Latina	..107
La política comercial actual	..115
Las uvas del racimo	..124
<b>CONCLUSIONES</b>	..135
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	..148

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar las características generales de la política de comercio exterior del Estado mexicano en la actualidad, así como los factores que la determinan y su perspectiva futura. En particular, el análisis se centra en la política comercial de México hacia el resto de los países de América Latina, y pretende determinar sus posibilidades de negociar acuerdos de libre comercio con los Estados de la región, toda vez que ya forma parte, junto con Canadá y los Estados Unidos, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Mi elección del tema se debe en gran parte a que acepto que uno de los procesos en boga más importantes en las relaciones internacionales ocurre en el ámbito económico, por medio de los fenómenos de internacionalización y globalización, de los que el libre comercio forma parte. Con ello no sólo me refiero al orden comercial liberal surgido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, sino también a los fenómenos más recientes de generación de bloques comerciales y de creciente interdependencia económica.

Las dos últimas décadas han sido el escenario del fin de la Guerra Fría, del surgimiento de Europa y Japón como rivales económicos de los Estados Unidos, y de profundas transformaciones de las prácticas políticas y económicas en el orbe, incluyendo a los países en vías de desarrollo. En el plano de las relaciones comerciales, las tendencias en favor del libre comercio parecen aumentar tras el fin de las

negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio. Simultáneamente, la generación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales avanza en diferentes partes del mundo. En particular, destacan el proceso de integración de Europa Occidental, con la ratificación y puesta en vigor del Tratado de Maastricht, y la integración de facto de las economías de la Cuenca Oriental del Pacífico.

En el ámbito hemisférico, sobresale el cambio en la política comercial de los Estados Unidos que, a partir del decenio de 1980, pareció alejarse de su énfasis en las negociaciones comerciales multilaterales a través del GATT y comenzó a negociar acuerdos bilaterales: primero con Israel (1985) y Canadá (1989) y, más tarde, con Canadá y México, países con los que convino en la creación del Área de Libre Comercio de América del Norte (*North America Free Trade Area* o *NAFTA*). Además, en esta región del globo ha sido patente el renacimiento del auge integracionista de los países latinoamericanos, destacando la reconstitución del Pacto Andino (cuyos países miembros acordaron, en 1989, la creación de un área de libre comercio que entraría en vigor en 1995), así como los recientes avances para resucitar el Mercado Común Centroamericano, la liberalización entre los países del Caricom, la convergencia de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Mercosur (establecido con el Tratado de Asunción, en 1991), y los diversos acuerdos bilaterales que buscan liberalizar el comercio y la inversión en el subcontinente.<sup>1</sup>

En la actualidad, el más ambicioso proyecto en el hemisferio lo constituye el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), anunciado por el presidente norteamericano William Clinton en 1994, y

---

<sup>1</sup>Sylvia Saborio, "The Long and Winding Road from Anchorage to Patagonia", en Saborio *et al.*, *The Promise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, EE.UU., Transaction Publishers, 1992, pp. 7-17.

que puede interpretarse como una continuación de la Iniciativa de las Américas del ex presidente George Bush. El ALCA uniría a los países de la región e integraría un mercado potencial de 800 millones de consumidores, si bien, dicho proyecto, apenas en proceso, presenta enormes dificultades: como señalan algunos autores, "a excepción de México y Chile, quizá los mayores problemas para el libre intercambio comercial en el hemisferio serán los de índole estructural, en donde las diferencias entre Estados Unidos y Canadá y la inmensa mayoría de los países latinoamericanos son abismales".<sup>2</sup>

Por otro lado, el proceso de negociación de acuerdos comerciales ha sido acompañado por una tendencia más sutil hacia la interdependencia económica. Sin embargo, también es necesario señalar que ante esta interdependencia creciente y dados los acuerdos en los terrenos multilateral y bilateral, han surgido nuevas presiones y prácticas proteccionistas (tanto en el caso de las importaciones como en el de las exportaciones), como puede apreciarse en ocasiones en la política comercial unilateral de Estados Unidos o de otros países.

Esta dinámica ha transformado sobremanera la estructura y funcionamiento del sistema internacional y ha tenido consecuencias para la política exterior e, incluso, para la política interna de los Estados. Como señala Adam Watson:

The most striking innovations in the organization of international society since the Second World War have been in the economic field. The tightening economic integration of the system makes new practices and institutions necessary. The economic order is now more integrated, and more managed by an institutionalized directorate of economic great powers, than anything previously attempted by a society of politically independent states. The novelty and immensity of this undertaking

---

<sup>2</sup> Juan Pablo González Sandoval, Jaime González Graf (coords.), *Los límites rotos. Anuario político*, México, Océano, 1995, p. 472.

are still not fully realized.<sup>3</sup>

El presente trabajo pretende contribuir a desbrozar este terreno, sumamente amplio y complejo, y a determinar cuál es la influencia de cada una de estas tendencias en el desarrollo futuro de la política comercial de México. Su fin es entender cómo el conjunto de transformaciones mundiales (entre otros factores) influye en las decisiones de política de comercio exterior del Estado y qué posibilidades de éxito tendría esta política hacia América Latina.

México ha sido un ejemplo casi paradigmático de las tendencias que tienen lugar en el contexto internacional. A partir de la década de los años ochenta, este país emprendió un proceso de apertura económica que continúa hasta nuestros días y que contrasta con su anterior modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la expansión del mercado interno. Desde 1986, México ha adoptado políticas de liberalización "que han llevado a su economía a ser una de las más abiertas entre los países en vías de desarrollo".<sup>4</sup> Entre dichas políticas se encuentran el ingreso al GATT (1986) y las reformas a su marco regulatorio en materia de inversión extranjera en 1989, además del establecimiento del TLCAN.

En la actualidad, el gobierno de México parece llevar a cabo una activa búsqueda de concreción de acuerdos con otros países, no sólo de América Latina, sino también de otras regiones, como la cuenca del Pacífico y Europa. En el continente, destacan sus negociaciones con los países del Pacto Andino, Centroamérica y Mercosur, además de su interés en la profundización del TLCAN y en la posible inclusión de

---

<sup>3</sup> *The Evolution of International Society*, Londres, Routledge, 1992, p. 304.

<sup>4</sup> Gustavo Vega Cánovas y Yolanda Cobos Pons, "México, América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, p. 343.

otros países del área (por ejemplo, Chile). ¿Qué factores han determinado esta política? ¿habrá de mantenerse, o es factible que pueda cambiar en el corto o mediano plazos? Como se verá a continuación, al tratar de responder a estas preguntas, indirectamente se responde a cuestiones más generales sobre el futuro del libre comercio en la región.

### *Las hipótesis del trabajo*

El análisis supone que gran parte de la política comercial de México está en función de lo que el Estado define como interés nacional y que, en este sentido, hay --o debe haber-- un pensamiento estratégico en la materia por parte del gobierno de este país. Esto es aún más evidente si consideramos que en el mundo puede estar ocurriendo un proceso de formación de bloques comerciales cerrados y que, ante ello, México debería escoger entre unirse a Estados Unidos, a Europa, a América Latina o a la región del Pacífico. Sin embargo, por un lado, a diferencia de otros autores,<sup>5</sup> estimo necesario tomar en cuenta otras fuerzas que influyen en las decisiones de política exterior, como puede ser la influencia de la teoría económica en los tomadores de decisiones gubernamentales, o las presiones que ejercen en un Estado las empresas multinacionales o el sector exportador. Por otro lado, también difiero de estos autores al considerar que México, como resultado de la dinámica internacional, no ve tan limitadas sus opciones como para obligarse a ser parte de un bloque y no buscar acuerdos en otras regiones. Por lo menos, esa no parece ser la percepción actual en el gobierno mexicano.

Mi argumento es que, en la actualidad, la política comercial de

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.

México está influida sobremanera por las tendencias en el ámbito internacional, tanto por el aspecto ideológico predominante en el mundo como por las consideraciones geopolíticas<sup>6</sup> del Estado mexicano ante la dinámica integracionista. Como resultado, México lleva a cabo una política comercial muy activa, que busca negociar acuerdos de cooperación económica y liberalización comercial con diferentes países, especialmente en el caso de América Latina, donde, a mi modo de ver, este país tiene por objetivo ampliar y acelerar las negociaciones hasta abarcar el mayor número de naciones posible. Por otro lado, sostengo que esta política comercial tiene grandes posibilidades de éxito, ya que las influencias sobre México provenientes del exterior también están teniendo efecto sobre los otros países --por lo menos en el hemisferio-- y ello permitirá la convergencia en la negociación de futuros acuerdos.

La idea de que la política exterior de México en materia comercial está influida por las tendencias internacionales puede parecer muy obvia y muy simplista, pero en realidad tiene varios matices que en ocasiones se pierden de vista. En mi percepción, tres circunstancias, que forman parte del fenómeno de internacionalización, influyen en las decisiones de política exterior de un Estado y, para el caso de México

---

<sup>6</sup> El término "geopolítica" fue acuñado por el politólogo sueco Rudolf Kjellén (1864-1922). Como teoría surgió a finales del siglo XIX y tuvo sus principales defensores en el alemán F. Ratzel, el inglés sir H. Mackinder y el estadounidense A.T. Mahan. Las teorías geopolíticas pretendían demostrar la importancia de la accesibilidad a materias primas, de las salidas al mar y de las áreas de valor estratégico en la determinación de la política específica de cada Estado. Durante la ascensión del nazismo en la Alemania de entreguerras se utilizó la geopolítica como argumento para sus propósitos expansionistas; tras la derrota de Alemania, el término se desprestigió, y actualmente se considera carente de rigor (véase el significado de la palabra en la *Gran Enciclopedia Ilustrada Círculo*, 1984, vol. 6). En este caso, se acepta la carencia de rigor, pero aún así, utilizo el término para referirme a la estrategia de un Estado para maximizar sus beneficios (mantener o mejorar su posición en la estructura de poder internacional) ante los cambios en el sistema internacional: en particular, ante la concreción de alianzas o, incluso, de acuerdos de comercio entre otros países. Además, uso la expresión para distinguir entre aquellas decisiones del Estado que provienen de su juicio sobre las circunstancias en el "tablero de juego" internacional (p. ej. la decisión de negociar un acuerdo comercial con un bloque para "no quedarse fuera"), de aquellas otras que derivan de convicciones ideológicas sin importar lo que está sucediendo en el mundo (p. ej. la aceptación del libre comercio simplemente porque la teoría económica indica que se obtienen más beneficios con éste que mediante una economía cerrada).

y el resto de América Latina, pueden determinar las posibilidades de que se generen o no acuerdos de libre comercio:

*La ideología predominante.* Con este término me refiero, sin un sentido peyorativo, al conjunto de creencias, percepciones y supuestos en el campo de la teoría económica que orientan las decisiones de los encargados de la política comercial de un país. Como intentará demostrarse, la ideología prevaleciente en el ámbito internacional en una época determinada proviene, en términos generales, de la potencia hegemónica en turno.<sup>7</sup> En la actualidad --y sobre todo tras el fin de la Guerra Fría-- es patente la supremacía de las ideas en favor del libre comercio, auspiciadas por los Estados Unidos. Esta "ideología" se ha visto reforzada por las instituciones de la postguerra (GATT, FMI, Banco Mundial); por los avances en la teoría económica, que enfatizan las ventajas del librecambismo, y por la evidencia empírica de sus implicaciones para el crecimiento económico y el bienestar, sobre todo en comparación con los fracasos de enfoques neomercantilistas o contrarios al libre comercio (por ejemplo, los frustrados intentos desarrollistas en la América Latina de las décadas anteriores). El triunfo (o por lo menos avance) de la doctrina del libre comercio ha influido en las élites gobernantes de México y la mayor parte de los países latinoamericanos, y tiene un efecto directo --aunque no es el único-- en las decisiones de estos países sobre su futura política comercial. En este sentido, estudiar lo que dice la teoría económica podría arrojar alguna luz sobre las futuras decisiones en los diversos países.

Incluso, la ideología y los intereses del poder hegemónico en la actualidad influyen en el hecho de que los Estados prefieran "ir más

---

<sup>7</sup> Por lo menos en los últimos años y en el caso de las potencias capitalistas. Véase Stephen Krasner, "State Power and the Structure of the International Trade", *World Politics*, XXVIII (1976), pp. 317-347.

allá" de lo establecido por el marco del GATT y estén dispuestos a negociar acuerdos comerciales bilaterales. Por lo menos en el hemisferio, el avance en las negociaciones de acuerdos bilaterales se debió en gran parte a la disposición de Estados Unidos, a partir de los años ochenta, de continuar avanzando por esta vía en el proceso de liberalización. También determina que la búsqueda de estos acuerdos sea en concordancia con los lineamientos del GATT-OMC.

La influencia de la teoría económica es incluso más profunda: afecta en gran medida los lineamientos de política económica al interior de los Estados, que son factores determinantes de sus políticas comerciales. Así, en el caso de América Latina, las posibilidades de integración (o de generación de acuerdos) en el momento actual son en gran medida "parte de una agenda de reformas económicas... más orientadas hacia afuera que hacia el [mercado] interno".<sup>8</sup>

*La dinámica geopolítica.* La negociación de acuerdos de libre comercio en una región influye en las decisiones de los países ajenos al acuerdo. Si las nuevas áreas de libre comercio demuestran un éxito "razonable" (que simplemente puede consistir en el establecimiento de reglas claras entre los países miembros y una disminución de aranceles que permita ciertas ventajas respecto a otros países), un Estado pone en la balanza las ventajas y desventajas de integrarse al acuerdo o formar un bloque comercial con otros países, y compara esto con los costos de quedarse fuera de una dinámica integracionista. Por supuesto, ello está determinado en gran medida por la influencia ideológica al interior del Estado y los beneficios que el libre comercio pueda significar para su modelo económico.

---

<sup>8</sup> Saborio, art. cit., p. 17. De aquí en adelante la traducción es mía, excepto donde indique lo contrario.

En el caso de América Latina, los países toman en parte su decisión de celebrar acuerdos por su percepción de que el costo de marginarse puede ser muy alto. Este fenómeno se "acelera" conforme más acuerdos se celebran. Por ejemplo: las negociaciones comerciales entre Brasil y Argentina a fines de los años ochenta fueron un incentivo para que otros países (Uruguay y Paraguay) decidieran participar en la negociación del Mercosur, una vez que advirtieron el riesgo de quedar excluidos de un acuerdo entre sus dos principales socios comerciales. Este fenómeno lo interpreto mediante lo que llamo "teoría del dominó": el hecho de que un grupo de países negocie tratados comerciales influye para que otros hagan lo mismo. Unos "contagian" a otros.

Más aún, es posible que ante la dinámica de generación de acuerdos, los países involucrados tomen decisiones geopolíticas sobre las características de dichos acuerdos: por ejemplo, el país A, ante la posibilidad de que su socio comercial, el país B, negocie un tratado exclusivo con un tercer Estado (el país C), puede determinar también negociar con C, con el fin de no ver afectados sus intereses en ese mercado (evitando así, por ejemplo, un acuerdo del tipo *hub and spoke* en el que otro país obtenga más ventajas que el propio). Es probable que esto ocurra en el caso de México: ante el temor de que Estados Unidos pueda celebrar acuerdos comerciales por separado con el resto de los países de América Latina (lo cual tendría un efecto dañino sobre el conjunto de exportaciones mexicanas hacia ese país, sin que ello le reporte los beneficios de la apertura de los mercados latinoamericanos a sus exportaciones), México puede preferir negociar acuerdos por separado o participar en las pláticas para el establecimiento de una gran área de libre comercio (como podría ser el ALCA). De este modo, el país obtendría la apertura de otros mercados en el subcontinente (que en parte compensaría la competencia en el

mercado norteamericano). Más aún, un acuerdo más amplio podría permitir un marco más ventajoso para negociar sobre cuestiones particulares con los Estados Unidos si hay convergencia de intereses entre los países latinoamericanos.<sup>9</sup>

*Creciente interdependencia.* La política comercial de un Estado también está determinada por fuerzas ajenas al ámbito estatal, las cuales están a favor del libre comercio o del proteccionismo. La percepción es que, como resultado de la creciente globalización e interdependencia de la economía mundial a través del comercio y de la inversión extranjera directa, las fuerzas a favor del libre comercio parecen ganar terreno frente a las fuerzas proteccionistas. Las compañías multinacionales, las empresas del sector exportador y los principales focos de inversión "extranjera", favorecidos por el libre comercio, reaccionan con celeridad y de muy diversas formas a cualquier intento proteccionista.

Ante estas presiones, es difícil que el Estado adopte una política contraria al libre comercio. Incluso, es previsible que estas mismas fuerzas favorezcan la continuación de la apertura comercial, aunque no está determinado que puedan influir para continuar esta apertura por la vía de la negociación de acuerdos en lugar de continuar con la liberalización en los foros multilaterales. Sin embargo, es un hecho que favorecen el librecambismo y sirven de base de apoyo a la política comercial liberal de los Estados. En este sentido, la política del Estado responde a una situación ya dada: la realidad de la interdependencia. Así, en muchas ocasiones, esta política no es tan independiente como podría suponerse, e incluso

---

<sup>9</sup> Este último punto no tiene que ver tanto con las percepciones de un Estado sobre los costos *económicos* de quedarse fuera de un tratado comercial, sino con razones "más políticas": en este caso, la necesidad de *diversificar* el comercio de México para "disminuir" la dependencia de su vecino del norte. El punto se analizará con más detalle en el capítulo uno.

puede afirmarse que es un simple reflejo de las tendencias internacionales.

De esta forma, la ideología, los intereses geopolíticos en torno al libre comercio y la influencia de otros actores en un contexto de creciente interdependencia --descritos aquí de manera muy escueta-- favorecen en la actualidad la búsqueda del libre comercio. Esto ocurre también en el caso de la política comercial del Estado mexicano.

Sin embargo, en mi trabajo no descuido aquellos factores que van en contra de esta dinámica (mucho menos me atrevo a afirmar que hemos llegado al "fin de la historia"<sup>10</sup>): aunque en un segundo plano, analizo las presiones políticas, al interior de un país, que pueden ir en contra del libre comercio y afectan la negociación de acuerdos. Sostengo que, generalmente, éstas son fuerzas contrarias al fenómeno de la internacionalización y a sus consecuencias sobre la política interna (contraparte de las fuerzas favorables derivadas de la creciente interdependencia). También considero que factores como el éxito de las reformas económicas internas en los Estados pueden afectar la tendencia a la apertura. Además, asumo que las dificultades de corto plazo (por ejemplo: durante las arduas negociaciones de acuerdos) pueden ser formidables.

Finalmente, no pierdo de vista que algunas nuevas consideraciones en las teorías económicas (contraparte de la ideología predominante), como las tendencias neomercantilistas o los llamados a una "política comercial estratégica",<sup>11</sup> pueden afectar la política en general favorable al libre comercio, si bien juzgo que estas consideraciones teóricas están rebasadas o no han tenido éxito. En general, sostengo

---

<sup>10</sup> Véase Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

<sup>11</sup> Como ejemplo de esta corriente, véanse los argumentos vertidos en Paul Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE, 1991.

que todas estas fuerzas proteccionistas han perdido terreno y que no es previsible que puedan tener efectos en el mediano plazo sobre la dinámica de creación de acuerdos comerciales en el hemisferio.

Sin embargo, debo reiterar que es posible que la tendencia actual no signifique necesariamente una liberalización comercial *global*. En este sentido, es interesante estudiar cómo limita un acuerdo, para sus miembros, la concreción de otros. Por ejemplo, en el caso de México: ¿es posible que este país negocie un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea o con los países del Mercosur, aún cuando forma ya parte del TLCAN? ¿qué importancia tiene el hecho de que México es un país no "tan grande" como Estados Unidos? Si existen efectivamente limitaciones, entonces es posible que estemos presenciando un fenómeno de creación de bloques comerciales, que debe terminar afectando el libre comercio mundial.

Por otro lado, mi análisis tampoco establece que las tendencias actuales necesariamente favorezcan el libre comercio real. Mi estudio se limita a estudiar las posibilidades de ampliación o creación de acuerdos de libre comercio en el hemisferio por parte de los Estados de la región. En este sentido, se trata de analizar la perspectiva futura del libre comercio *formal*, aunque con ello dejo de lado las tendencias proteccionistas que pueden estar surgiendo a la par de dichos acuerdos e, incluso, en respuesta a los mismos. Éste sería el caso de las políticas *antidumping*, el crecimiento de las barreras no arancelarias, las denuncias de prácticas desleales de comercio, las demandas al socio comercial para que aumente artificialmente sus importaciones o disminuya sus exportaciones, o el simple no cumplimiento de lo acordado. Estos fenómenos los analizo superficialmente.

A pesar de esta limitación, considero que las tendencias a la creación de acuerdos *formales* deben tomarse en cuenta. Después de todo, el marco formal incide sobre el plano real. Además, como he

mencionado, tales políticas responden a nuevos fenómenos a los que el Estado tiene que adaptarse, a veces únicamente legitimando lo que ya ocurre en el mundo.

Sostengo además que, en el plano hemisférico, los acuerdos --o la simple búsqueda de esos acuerdos-- pueden tener efectos sobre el proceso de integración latinoamericana. En gran parte, mi interés por estudiar particularmente esta región se debe a mi creencia de que la política comercial de México responde sobremanera a la idea de la integración hemisférica y a que las fuerzas internacionales pueden estar determinando que el continente se dirija finalmente a ello (el hecho de que los modelos económicos de los países latinoamericanos miren ahora "hacia afuera" y el hecho de que la política estadounidense hacia la región también haya cambiado nos permite ser optimistas). Resulta interesante tratar de descubrir si ese es el sentido de la política comercial de México en la actualidad.

Este punto me lleva a justificar por qué no delimité más mi tema de análisis. Cuando comenzaba mi investigación, Ángel Calderón me sugirió que limitara mi tema a un caso más concreto: por ejemplo, a estudiar las negociaciones comerciales de México con Chile a fines de los años ochenta. Sin embargo, me resistí a ello, porque lo que pretendía demostrar era que México tiene una política comercial muy amplia y de largo plazo hacia la región: ir recolectando, paulatinamente, *las uvas del racimo*. Es decir, los objetivos de este país, por las razones que ya he esgrimido, son negociar varios acuerdos (o un amplio tratado hemisférico). Sostengo que hoy en día México está llevando a cabo una política de apertura generalizada, no sólo con el resto de América Latina, sino con otras regiones. Para demostrarlo, necesitaba estudiar el tema en un ámbito más amplio (la política general hacia la región) y a más largo plazo, aún estando

consciente de las dificultades que esto representa.

Nuestro estudio, limitado al comercio hemisférico, no podría contestar la incógnita sobre el futuro del comercio global, pero puede arrojar luz sobre las fuerzas (entre ellas, la hegemonía norteamericana y sus decisiones respecto del hemisferio) que están llevando a México a integrarse en un bloque hemisférico y explicar si ello limitará o no sus posibilidades de acceso a otros mercados.

En los siguientes apartados trataré de desarrollar la argumentación. En el capítulo primero establezco el marco teórico para analizar las fuerzas que influyen en la política comercial de los Estados y explico más a fondo la importancia de la ideología como uno de esos factores. En el segundo capítulo, analizo los otros dos elementos que, en el caso de América Latina, determinan la política comercial estatal: el proceso o dinámica geopolítica de negociación de acuerdos en el continente y la influencia de la interdependencia para los procesos de negociación en la región.

En el capítulo tres, llevo a cabo, con base en los planteamientos básicos de los capítulos anteriores, un análisis de la política comercial mexicana hacia América Latina: cómo ha evolucionado esta política y cómo han influido en ella los factores de la ideología y de la generación de una dinámica geopolítica en la actualidad. Destaco cuál es su objetivo, especialmente tras los tres primeros años del TLCAN y después de la crisis económica que estalló en diciembre de 1994.

Finalmente, en el último capítulo, esbozo algunas conclusiones sobre la política comercial y sus posibilidades futuras. De manera muy breve, describo lo que puede ocurrir en el caso de México y lo que la dinámica actual significa para el proceso de integración en América Latina.

## Capítulo 1

### Condicionantes políticas y económicas del libre comercio: ideología, intereses e instituciones internacionales

#### *El estado de la teoría*

Durante mis años como estudiante en El Colegio de México, pude percatarme de que el comercio internacional resultaba, para la gran mayoría de mis colegas internacionalistas, un tema tedioso y, en muchas ocasiones, poco digno de ser estudiado. En el salón de clases coincidíamos en que, dadas las recientes transformaciones mundiales (en la década de los años ochenta y noventa), las relaciones comerciales, los flujos de inversión y el comercio de divisas adquirirían mayor importancia y debían ser analizados. Aceptábamos que en el mundo estaban ocurriendo trascendentales "cambios estructurales, cambios revolucionarios, un nuevo paradigma, un tsunami de transformaciones",<sup>12</sup> especialmente tras el fin de la Guerra Fría. Coincidíamos también en que gran parte de esos cambios eran causa y consecuencia del llamado proceso de *internacionalización*, es decir, del conjunto de "procesos generados por los cambios subyacentes en los costos de transacción que producen flujos observables de bienes, servicios y capitales",<sup>13</sup> y que tienen grandes efectos no sólo en la

---

<sup>12</sup>Don Tapscott, *La economía digital*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1997, p.4.

<sup>13</sup> Robert O. Keohane y Helen V. Milner, "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", en su libro (como editores), *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press, 1996, p. 4. Como señalan estos autores, el concepto de "internacionalización" es muy amplio y ha sido utilizado de diversas formas por diversos analistas. En general, puede decirse que el término hace referencia al incremento en las relaciones económicas internacionales que han terminado por establecer "economías nacionales más abiertas a la economía mundial" (*Ibid.*, p. 3).

política exterior de los Estados, sino también en la evolución de la política interna. A pesar de ello, el comercio internacional, uno de esos fenómenos de creciente importancia, seguía resultando poco atractivo.

Es posible que el escaso interés académico sobre este tema derive de nuestro sentimiento de impotencia ante las recientes transformaciones y el "desorden" del nuevo mundo. Un relato del general estadounidense Colin Powell describe en parte esta situación: Powell señala que durante los primeros 30 años de sus 35 como militar, la estrategia de Estados Unidos con respecto al resto del mundo fue "absolutamente esquemática". Bastaba con la llamada *contención*, consistente en frenar el avance militar, político e ideológico de la URSS y el comunismo. Sin embargo, de repente, todo cambió. Durante una reunión histórica, el entonces líder soviético Mijail Gorbachov se dirigió al secretario de Estado norteamericano George Schultz y dijo: "es necesario que entienda, secretario Schultz: hoy terminaré con la Guerra Fría". Luego se dirigió a Powell, a quien advirtió: "general, tendrá usted mismo que hallar otro enemigo". En ese momento, el militar norteamericano pensó, no sin cierto cinismo: "no quiero hallar otro enemigo. Me quedan pocos años para jubilarme. Usted es un buen enemigo. No puede de buenas a primeras sentarse allí y desechar todas las premisas, reglas, sistemas comerciales, estructuras políticas que han mantenido unido al mundo durante los últimos 40 años". Sin embargo, en diciembre de 1991, la Unión Soviética se desintegró y el esquema cambió.<sup>14</sup>

Por supuesto, es necesario matizar las conclusiones del general Powell y aceptar que no todos los cambios actuales --en particular lo

---

<sup>14</sup> Tapscott, *op. cit.*, pp. 4-5.

referente al estado actual del comercio internacional-- son resultado del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, la anécdota sirve para ilustrar el terror del que puede ser también presa un estudiante de Relaciones Internacionales en la actualidad, que se resiste, quizás de manera inconsciente, a desechar todas esas "premisas, reglas, sistemas comerciales, estructuras políticas que han mantenido unido al mundo durante los últimos 40 años" y que eran parte de su esquema teórico para explicar los fenómenos internacionales.

El problema tiene un origen más profundo y complejo: la gran crisis por la que atraviesa la teoría de las Relaciones Internacionales. A pesar de los intentos por abandonar los postulados realistas que señalan al Estado como actor fundamental y primordial en la política internacional,<sup>15</sup> no ha sido posible encontrar un enfoque verdaderamente "útil" que sustituya al realismo y pueda incluir adecuadamente los fenómenos y actores "recientes" en éste ámbito, como pueden ser las ONG's, las empresas multinacionales, los flujos migratorios y el narcotráfico, o los procesos de integración económica, los flujos comerciales y las nuevas tecnologías de comunicación. Los nuevos esquemas teóricos, como la interdependencia o el neorrealismo,<sup>16</sup> no han sido capaces de explicar adecuadamente las transformaciones internacionales y sólo han hecho más complejo su estudio.

Por ello, si bien "de dientes para fuera" asumimos la importancia de nuevos fenómenos y fuerzas en la política internacional, en nuestros análisis dejamos de atribuirles esa importancia y regresamos

---

<sup>15</sup> Véase Hans Joachim Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, A.A. Knopf, 1959.

<sup>16</sup> Véanse estos enfoques en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977, y Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988.

a nuestras viejas categorías. Fieles a nuestra idea del Estado como actor principal, tendemos a estudiar solamente los fenómenos que consideramos directamente relacionados con él. Damos prioridad a la cuestión del poder, en su vertiente fundamentalmente política, y aceptamos las categorías de soberanía nacional o balance de poder, juzgando otros actores y fuerzas como muy secundarios.

Pude percatarme de este problema durante una discusión sobre la política exterior de México en clase de la doctora Blanca Torres. En aquella ocasión, el debate entre los estudiantes giraba en torno a la pertinencia para México de negociar, además del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acuerdos comerciales con otros países. Todos estábamos más o menos de acuerdo en la importancia de la participación de México en el comercio mundial, ya fuera en el llamado ámbito multilateral, o mediante la negociación de acuerdos bilaterales con otros países. Asumíamos que ello era necesario porque esa era la "lógica" del sistema internacional y también porque los cambios en el modelo económico al interior del país implicaban el mantenimiento de una economía abierta.

Sin embargo, más allá de estas convenciones, nos resultaba complicado determinar, con mayor precisión, la política comercial que el Estado mexicano debía asumir: ¿no bastaba con formar parte del TLCAN o con participar dentro del marco GATT-OMC? ¿realmente eran necesarios los acuerdos con otros países? y, si éste era el caso, ¿con qué países? Lo único que terminábamos por concluir era que México necesitaba buscar más acuerdos porque era indispensable *diversificar* para "atenuar" la dependencia respecto a los Estados Unidos. Es decir, volvíamos --si bien con matices-- a nuestras viejas categorías de la defensa de la soberanía frente a un agente externo y a nuestros antiguos preceptos de la unidad de América Latina frente al poder

hegemónico estadounidense.

Sin embargo, a mi modo de ver, este tipo de razones no eran necesariamente las únicas que asumiría el Estado mexicano al decidir su política comercial. Intuía que el viejo esquema para predecir las decisiones del Estado no era ya operativo. Mi percepción es que aún cuando quiera hacerse un análisis de la política internacional a partir de la escuela realista, y aún cuando se juzgue que "los Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales",<sup>17</sup> es necesario tomar en cuenta la creciente influencia de otros actores o fenómenos fuera del ámbito estatal, particularmente sobre la política comercial de esos Estados. Al analizar la influencia del contexto internacional en la política exterior de México, Roett señala que

los especialistas en ciencia política por lo general argumentan que el cambio y las reformas internas tienen un origen fundamentalmente doméstico; esto es, que las decisiones de un Estado-nación respecto a su sistema político y económico son autónomas. No obstante, en el campo económico y financiero, México ha admitido la importancia del componente externo.<sup>18</sup>

Lo mismo, y con mayor razón, podría decirse de la política de comercio exterior.

En el presente trabajo no pretendo asumir ningún enfoque teórico particular, aunque mis conjeturas se aproximan a la perspectiva neorrealista y a la institucionalista neoliberal, pero sólo porque considero importante la influencia de factores como las instituciones y regímenes internacionales en las decisiones de los Estados y en la determinación del rumbo del sistema internacional.

---

<sup>17</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (comps.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, EE.UU., Harvard University Press, 1972, p. xxiv.

<sup>18</sup> Riordan Roett, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías", en su libro (como compilador), *op. cit.*, p. 40.

Mi análisis describe las influencias externas que afectan sobremanera la estrategia de política comercial de un Estado, particularmente en el caso mexicano y en sus relaciones con América Latina. Considero que la primera de esas influencias es el conjunto de teorías económicas, intereses y estructura internacional que predominan en el mundo, las cuales pueden considerarse parte de una "ideología" que ha permeado al interior de los Estados. Esta percepción deriva del enfoque de Jagdish Bhagwati, que establece que la interacción histórica de estos tres elementos, favorecida por la presencia de un poder hegemónico en el ámbito internacional, puede conformar el sentido de las políticas comerciales.<sup>19</sup> En la actualidad, esta ideología y marco institucional, determinados primordialmente por los Estados Unidos, ha sido muy favorable para las políticas en favor del libre comercio.

En el siguiente capítulo describiré el segundo factor de influencia --por lo menos en el hemisferio--, que es la dinámica de generación de bloques iniciada por los cambios en la política comercial de la potencia hegemónica (Estados Unidos), a partir de la década de los años ochenta, y por las transformaciones en los modelos económicos de los países latinoamericanos (lo cual fue a su vez resultado de la influencia de la "ideología" dominante). El tercer elemento, que sirve para reforzar a los anteriores, lo constituye la creciente interdependencia y los intereses que derivan de ella.

### *Ideología e influencia hegemónica*

La inmensa mayoría de estudiosos del libre comercio y de la

---

<sup>19</sup> Véase Jagdish Bhagwati, *El Proteccionismo*, Madrid, Alianza, 1988. El autor señala que: "los compromisos profundos con una política determinada se deben, generalmente, a una combinación de factores ideológicos...intereses... e instituciones" (p. 33).

economía internacional estarían de acuerdo en que la liberalización comercial<sup>20</sup> en el mundo de la posguerra (dejando de lado el bloque socialista), con todo y sus altibajos (como la "ola proteccionista" del decenio de 1970), se vio favorecida por la orientación económica de los Estados y el conjunto de instituciones que reforzaron las políticas de apertura comercial. ¿Qué determinó este resultado propicio para la cooperación y la existencia de ciertas "convenciones" favorables al librecambismo entre los Estados, apoyadas en un régimen institucional fuerte? Es decir, ¿qué factores definieron, en general, las características formales del sistema económico mundial después de la Segunda Guerra Mundial?

El desarrollo, a partir de la conferencia de Bretton Woods, de la infraestructura "benthamita", que incluía a instituciones como el Banco Mundial, el FMI y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),

se atribuye generalmente a Estados Unidos, que emergió de la Segunda Guerra Mundial como la potencia mundial dominante... desempeñó, evidentemente, el papel dominante, si no en el diseño, sí en la difusión y en el mantenimiento de esta infraestructura. Como la potencia principal en la escena económica y política mundial, proporcionó la ideología y el apoyo político y material para el nuevo régimen económico internacional.<sup>21</sup>

Entre los "beneficios" de la influencia norteamericana en la construcción del sistema económico internacional se cuenta, además de un sistema monetario firme y el acceso a precios estables del

---

<sup>20</sup> La evidencia demuestra el auge del comercio en el periodo de la posguerra. Durante el mismo, las tasas de crecimiento medio anual del comercio superaron a las tasas de crecimiento de la producción mundial en cada década. Véase Gary Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *Trading for Growth*, Washington, Institute for International Economics, 1985, p. 97. La evidencia también demuestra el apoyo decidido al libre comercio por parte de muchos Estados: por ejemplo, tras las diversas rondas de negociaciones del GATT, para 1980 el nivel arancelario había disminuído a un 4.9 por ciento en Estados Unidos, a un 6 por ciento en la CEE y a un 5.4 por ciento en Japón. Véase World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1987.

<sup>21</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 20.

petróleo, la provisión de mercados abiertos para el comercio de bienes. "Los Estados Unidos trabajaron activamente para reducir tarifas y tomaron el liderazgo para presionar por la eliminación de restricciones discriminatorias, aunque toleraron la discriminación regional de los países europeos y permitieron que los europeos mantuvieran barreras temporales en la postguerra [en tanto se estabilizaba la economía internacional]".<sup>22</sup>

Lo anterior nos lleva a consideraciones teóricas sobre cómo es posible esta influencia en el sistema internacional. De acuerdo con el primer postulado de la teoría de la estabilidad hegemónica, el orden en la política mundial es generalmente creado por una única potencia dominante. Dado que los regímenes<sup>23</sup> constituyen elementos de ese orden internacional, su conformación depende de la hegemonía.<sup>24</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que se requiera de un líder hegemónico para que los regímenes y las instituciones internacionales, una vez puestos en marcha, se mantengan. La cooperación post-hegemónica también es posible, como lo demuestran los tiempos actuales.<sup>25</sup>

Las teorías sobre la hegemonía deberían analizar no sólo las decisiones de los Estados dominantes, sino también por qué razones los "Estados secundarios" aceptan el liderazgo de la potencia global y la "imposición" del sistema internacional. Es decir, en los análisis debe tomarse en cuenta la importancia de la "legitimidad" de los regímenes hegemónicos que permite la cooperación. Gran parte de esta legitimidad

---

<sup>22</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 139.

<sup>23</sup> Los regímenes internacionales pueden definirse, de acuerdo a John Ruggie, como "a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states". Véase Ruggie, "International responses to technology: concepts and trends", en *International Organization*, 29 (1975), p. 570.

<sup>24</sup> Robert O. Keohane, "The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press, 1980, p. 132.

<sup>25</sup> Keohane, *op. cit.*, pp. 31-32.

proviene, para utilizar términos de Gramsci, de la "ideología hegemónica" en el sistema internacional: la cooperación es posible después de la hegemonía, en parte porque los *intereses comunes* pueden llevar a la creación de regímenes.<sup>26</sup> De forma más general, Bull establece:

If states today form an international society... this is because, recognising certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honour agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force against one another.<sup>27</sup>

Las convenciones generales entre los integrantes del sistema internacional son el cemento que mantiene su unidad y permite el funcionamiento de las instituciones internacionales y demás mecanismos de cooperación. Si bien ésta "ideología hegemónica", determinada en principio por la potencia dominante, lleva a la consolidación de instituciones, también esas instituciones fortalecen y esparcen las creencias que forman parte de la ideología: los valores, las ideas sobre la forma de gobierno, o las concepciones sobre el funcionamiento de la economía. En el mundo contemporáneo, por ejemplo, el GATT "proporcionó el mecanismo y el impulso que la ideología y los intereses favorables al librecambio necesitaban para influir en la política".<sup>28</sup>

Por supuesto, ésta no es la única forma de difusión de las ideas. También es necesario tomar en cuenta la importancia de la divulgación en los principales centros intelectuales y culturales del mundo, la

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 39 y 50.

<sup>27</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Macmillan, 1977, p. 13.

<sup>28</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 55.

manera en que influyen en quienes toman las decisiones, etcétera. "Cualquier intento de especificar las condiciones bajo las cuales las ideas logran influencia política inevitablemente se balancean al borde del reduccionismo",<sup>29</sup> pero es indudable que los mecanismos son variados. En una frase memorable en las notas finales de su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, John Maynard Keynes observa:

las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto.<sup>30</sup>

Baste señalar que, en el plano internacional, las ideas dominantes encuentran diversos mecanismos para su difusión,<sup>31</sup> y éste fue el caso, en la segunda mitad del siglo XX, de las teorías económicas del comercio internacional.

La conducción hacia un régimen de comercio liberal después de la guerra respondió a la ideología predominante en los Estados Unidos (la potencia hegemónica), pero también a sus intereses:

Los expertos en ciencias políticas estructuralistas han argumentado que las naciones dominantes buscan acceder a los mercados mundiales, contemplando en las políticas y regímenes de comercio liberales su propio interés nacional...[por supuesto] el argumento estructuralista requiere... un elemento añadido: que la

---

<sup>29</sup> Peter A. Hall, "Introduction", en su libro (como editor), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 4.

<sup>30</sup> Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993, p. 337. Véase también la edición original: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936, p. 383.

<sup>31</sup> Albert O. Hirschman señala que, en el caso del propio keynesianismo, la difusión en el mundo se debió a una "extraordinaria constelación de circunstancias": primero, la formación de un grupo de economistas keynesianos en Estados Unidos, como función de los problemas económicos internos; después, la *victoria militar* de ese país, y, finalmente, la "colonización" del resto del "mundo libre" con las ideas keynesianas. Véase "How the Keynesian Revolution was exported from the United States, and other Comments", en Hall (ed.), *op. cit.*, pp. 347-359.

potencia hegemónica sea capitalista.<sup>32</sup>

La aceptación por parte de Estados Unidos de la liberalización del comercio no se basó en una fe cerebral en las virtudes económicas del libre comercio, sino en las expectativas de que los costes políticos internos de la liberalización serían compensados por la ganancia en seguridad en el terreno de la política exterior.<sup>33</sup> De cualquier forma, aún en este caso, era indudable que el sesgo hacia el libre comercio era producto de la convicción en sus bondades, lo cual no siempre ocurre con la ideología de la potencia dominante ¿De donde surgía la idea de que el libre comercio era benéfico para sus adeptos?

#### *La teoría del comercio internacional*

El fundamento ideológico sobre el cual se sentarían las bases del sistema comercial internacional de la postguerra y que permitiría el auge del libre comercio en las últimas décadas tiene su origen en la Inglaterra decimonónica. Posteriormente, los Estados Unidos asumirían esta convicción, aunque a lo largo del tiempo la teoría sufriría diversos refinamientos teóricos.

La teoría moderna del comercio internacional proviene del siglo XVIII y deriva de la crítica de Adam Smith al mercantilismo. Inicia con el reconocimiento de que los patrones de consumo interno difieren de los patrones de producción interna y que, en la ausencia de comercio, los precios relativos domésticos diferirían de un país a otro. En estas circunstancias, sería posible para uno o ambos países obtener ganancias por medio del intercambio de bienes. Ninguno de los dos empeoraría su situación por el comercio y ambos se beneficiarían

---

<sup>32</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 52. Véase además Krasner, art. cit., pp. 317-347.

<sup>33</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 53.

si los bienes se intercambiaban a un *radio de precios intermedio*.<sup>34</sup>

La explicación de la diferencia en los precios internacionales se origina en el modelo de David Ricardo que estipula que los precios reflejan la relación entre los costos laborales y la producción, y que los patrones de comercio se determinan por las diferencias en la productividad del factor trabajo. En esta teoría, los costos comparativos son la clave de los patrones de comercio internacional.<sup>35</sup>

Este enfoque habría de depurarse posteriormente. Así, la teoría moderna del comercio internacional explica los distintos costos comparativos como resultado de las diferencias en la dotación que cada país tiene de los diversos factores de producción. El modelo Heckscher-Ohlin deduce que los patrones de comercio son resultado de esas diferencias. Asume que las funciones de producción son similares entre las naciones y que los gustos de los consumidores son idénticos en todo lugar, con dos factores de producción, dos países, dos bienes, y diferentes e irreversibles "intensidades" de los factores entre los países. La teoría deduce que los países exportarán aquel bien --o conjunto de bienes-- en el que el país hace un uso más intensivo de su(s) factor(es) más abundantes.

Así, las ganancias del comercio para los países derivan de dos procesos: beneficios en el consumo interno a precios distintos (menores) de los precios domésticos, y beneficios debidos al reacomodo y utilización más eficiente de los recursos o factores de producción, que incrementan la producción y, por medio del intercambio, incrementan el ingreso, permitiendo así la expansión del consumo.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Nazli Choucri, "International Political Economy: a Theoretical Perspective", en Holsti, Siverson y George (eds.), *op. cit.*, p. 105.

<sup>35</sup> Diversos textos pueden consultarse para una explicación más detallada de estos postulados. En lo referente a la teoría de los costos comparativos, véase Gerald M. Meier, *International Economics. The Theory of Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

<sup>36</sup> Choucri, *art. cit.*, p. 105.

The gains from trade stem from the specialisation of each country in the production of the goods in which it has a comparative advantage. The export of these goods allows imports and greater consumption than in the absence of international trade. These benefits accrue even if one economy is more efficient in the production of both goods than the other.<sup>37</sup>

A partir de estas premisas, la teoría del libre comercio permite derivar postulados de carácter *descriptivo* (*positive economics*): explica cómo se dan las relaciones comerciales entre países y, por ende, intenta explicar una parte de las relaciones internacionales, aunque esta explicación ha sido duramente criticada.<sup>38</sup>

Por otro lado, de la teoría también se derivan postulados de carácter *normativo* (*normative economics*):<sup>39</sup> a partir de la misma, se concluye que el libre comercio permitiría, al ocasionar que los países produzcan con base en sus ventajas comparativas, un funcionamiento más eficiente de la economía internacional, lo que aumentaría el bienestar para cada país. El librecambio garantizaría que las dos "técnicas alternativas" --comercio y producción nacional-- se utilizarían de forma eficiente.<sup>40</sup> En este sentido, deberían eliminarse o reducirse

---

<sup>37</sup> James Foreman-Peck, *A History of the World Economy. International Economic Relations Since 1850*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 37.

<sup>38</sup> Choucri describe en general el sentido de las críticas a esta variante descriptiva de la teoría: "Many specific assumptions in the economic theory of international trade hide the role of political factors; these assumptions must be relaxed or eliminated completely in order to achieve a more realistic understanding of trade conditions. For example, the conventional theory assumes perfect competition in trade, although important extensions of that theory investigate in detail the significance of monopoly power in setting tariffs and of monopsony power in setting export taxes. However, both the assumptions of perfect competition and full exploitation of monopoly, and of monopsony, power are seldom if ever warranted. There are also constraints determined by international politics on the exercise of monopoly power. The influences of fundamental factor endowments are expressed in economic theory only through markets, and correctly expressed only if those markets are perfectly competitive. However, relative factor payments are heavily influenced by political conditions. Thus factor endowments in themselves do not determine trade patterns as completely as is asserted by the economic theory of international trade". Véase Choucri, art. cit., p. 111.

<sup>39</sup> Véase Robert Heller, *International Trade. Theory and Empirical Evidence*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968, pp. 1-8.

<sup>40</sup> Véase Jagdish Bhagwati y T.N. Srinivasan, *Lectures on International Trade*, Cambridge, EE.UU., MIT Press, 1983.

los aranceles y otros mecanismos de protección que fueran en contra de la eficiencia. Este argumento constituye el centro de la "ideología" (respecto al comercio) de los Estados Unidos de la postguerra.

*El sesgo a favor del libre comercio. Primer momento: cómo permeó en EE.UU. y en las instituciones internacionales*

A pesar de la adopción de los postulados librecambistas en Inglaterra durante el siglo XIX, a principios del siglo XX el sistema internacional estaba muy lejos de ser favorable al libre comercio. No pretendo explicar las razones de ello. Sólo mencionaré que esto pudo ser generado por la ausencia de una potencia (con la voluntad de serlo) durante esos años. De cualquier forma, la experiencia con el fracaso espectacular del proteccionismo en el periodo de entreguerras (por ejemplo, tras el desastroso efecto del arancel Smoot-Hawley) y con la Gran Depresión<sup>41</sup> favorecieron el compromiso de los Estados Unidos con el libre comercio después de la Segunda Guerra Mundial y, a partir de entonces, la ideología comenzó a extenderse por el resto del mundo.

Tras la devastación de la guerra, quienes tomaban las decisiones, especialmente en los Estados Unidos, tuvieron prioridades distintas a las de los estrategas de los decenios de 1920 y 1930, dando lugar a un orden cooperativo. La evolución teórica del libre comercio también sería producto de esta experiencia durante el paso de la hegemonía de Gran Bretaña a Estados Unidos y de un siglo a otro.

A pesar del decidido apoyo al libre comercio, antes de la

---

<sup>41</sup> "La Gran Depresión se había asociado con las políticas de empobrecer al vecino mediante depreciaciones competitivas de los tipos de cambio y escaladas de aranceles, encaminadas cada una de ellas a preservar y desviar la demanda agregada hacia las industrias propias a expensas de las de los socios comerciales. Pocas personas creen que esas políticas causaran la Gran Depresión; hay muchos más candidatos plausibles para el papel de villano. Sin embargo, hay argumentos para pensar que la escalada de aranceles profundizó la depresión". Bhagwati, *op. cit.*, pp. 36-37.

postguerra se consideraba que, en algunas ocasiones, podía estar justificada la protección: para lograr la eficiencia era necesario que el mecanismo de precios funcionara bien (tendrían que reflejar los verdaderos costos sociales) y, en este respecto, podían ser útiles los aranceles, que eliminarían las "distorsiones de precios". Sin embargo:

Hay que advertir inmediatamente que la justificación intelectual del librecambio como política para maximizar la ventaja nacional... se benefició grandemente de los progresos experimentados en la posguerra por la teoría de la política comercial, que demostraron que la justificación tradicional de la protección para un fallo de mercado nacional (como el implicado en el caso de la protección de la industria naciente) era más débil de lo que se había pensado. Un arancel adecuado podría mejorar el bienestar más que el libre cambio; sin embargo, una intervención más apropiada sería una política dirigida directamente a la fuente del fallo de mercado. En la jerga: la intervención óptima en el caso de distorsiones nacionales (o fallos de mercado) sería nacional; el arancel constituiría la solución de segundo óptimo. Los aranceles serían adecuados solamente cuando hubiera distorsiones (o fallos de mercado) extranjeros; supondrían una política óptima sólo cuando hubiese un poder de monopolio en los mercados exteriores. Los aranceles fueron, así, degradados a un papel más limitado que en la teoría anterior... Pero incluso este argumento del poder de monopolio en el comercio se cuestionó. Requería la presencia de un poder de mercado no despreciable en los mercados internacionales; ciertamente, su aplicación se limitaba a los casos (como el del yute o el del petróleo) donde las cuotas de mercado eran significativas y la entrada, difícil.<sup>42</sup>

Otra diferencia fue el abandono del enfoque del libre comercio unilateral (que en el siglo pasado defendía Inglaterra) por el del libre comercio multilateral, ya que se pensó que "si una nación utiliza aranceles o subvenciones (protección o promoción) para abrir

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 47.

una brecha entre los precios de mercado y los costes sociales más que para suprimir las diferencias creadas por un fallo de mercado, esto, sin duda, no está en consonancia con una asignación mundial eficiente de la actividad".<sup>43</sup> El nuevo régimen comercial debía, pues, descartar la ventaja comparativa artificial que se derivaba de las subvenciones y de la protección. Así, "los Estados Unidos, a partir de entonces la potencia dominante, aspiraban a un sistema económico internacional liberal basado en el comercio *multilateral*, no discriminatorio",<sup>44</sup> que abarcara el mayor número de países posible y procurara una paulatina pero eficaz disminución de aranceles y restricciones al libre comercio. Ésta fue la concepción en la que se basaría el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

El GATT (1947) fue el principal marco de apoyo a las políticas del comercio multilateral. Reflejó las nociones del multilateralismo y de la *plena reciprocidad* (equilibrio en las obligaciones de acceso al mercado para las partes contratantes) que permitirían a sus países miembros obtener ganancias del comercio de acuerdo con los principios de la teoría de la ventaja comparativa. El acuerdo no eliminó las restricciones comerciales de golpe, sino que estableció un mecanismo de negociaciones (rondas) para rebajar los aranceles despaciosamente. La reducción paulatina de aranceles en las décadas posteriores, principalmente en los países industrializados, fue en gran parte resultado de este sistema.<sup>45</sup> Además, la cláusula de *nación más favorecida* (también denominada *principio de ayuda máxima incondicional*) permitiría que la disminución de aranceles, producto de

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>44</sup> Foreman-Peck, *op. cit.*, p. 235. El subrayado es mío.

<sup>45</sup> El sistema de rondas de negociaciones dio un impulso considerable al libre comercio al crear la noción de que si se fracasaba en las mismas y se sucumbía a las presiones proteccionistas, se ponía en riesgo el mecanismo completo y los costos serían altísimos.

estas negociaciones, se extendiera a todos los países, lo que permitiría el establecimiento del orden comercial liberal.

Sin embargo, el acuerdo estuvo marcado por diversas excepciones y contradicciones. En primer lugar, pese al decidido interés de los Estados Unidos en impulsar una liberalización comercial amplia y profunda, el GATT significó únicamente el primer paso para convertir en realidad la Carta de la Habana y la creación de una Organización Internacional de Comercio. Pero estos objetivos habrían de postergarse indefinidamente por diversas razones (entre ellas, el debate al interior de los Estados Unidos entre las fuerzas favorables al librecambio y las fuerzas proteccionistas).

En segundo lugar, en contra del enfoque multilateral e indiscriminatorio, el acuerdo previó, en su artículo XXIV, que dos o más partes contratantes podrían constituir entre sí "una unión aduanera o una zona de libre comercio", con desgravaciones arancelarias que no tendrían que extenderse a otros países mediante la cláusula de nación más favorecida, siempre y cuando estos acuerdos tuvieran por objetivo liberar una proporción "esencial" del comercio entre los países involucrados y no se perjudicara el comercio ni se elevaran los aranceles respecto a Estados no incluidos. Bajo este artículo se apoyaron en las siguientes décadas diversos acuerdos o convenios bilaterales de libre comercio, como el Benelux, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la Comunidad Económica Europea, el Mercado Común Centroamericano o la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, aunque posteriormente sería evidente que, en muchas ocasiones, estos acuerdos no cumplirían del todo con los principios establecidos en el GATT.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Véase Víctor L. Urquidí, "La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, pp. 324 y 325.

Desde su entrada en vigor, el primero de enero de 1948, el principal líder del GATT y *demandeur* en las ocho rondas de negociaciones fueron los Estados Unidos.<sup>47</sup> Sin embargo, los intereses políticos de la superpotencia (en torno a la Guerra Fría) fueron determinantes para que en ese momento se permitiera que países pertenecientes al Acuerdo dejaran de cumplir sus obligaciones. Por un lado, el interés en contener a la Unión Soviética determinó que los EE.UU. toleraran las asimetrías tarifarias y el proteccionismo en Europa Occidental y, posteriormente, que ese país cerrara los ojos ante el proceso de integración europeo, que desafiaba los principios del GATT. Ello, como se verá más adelante, dio lugar a una "anomalía" (la Unión Europea) en el orden comercial liberal, cuyos rasgos persisten en la actualidad.

Además, tanto los Estados Unidos como el resto de los países industrializados tuvieron que hacer excepciones en cuanto a la política comercial de los países en vías de desarrollo. Éstos últimos, permeados por las teorías económicas y las predicciones ideológicas que conducirían a la protección extensiva y los programas de sustitución de importaciones, exigieron un trato especial y diferenciado en el marco del GATT. Así, "lograron que se incluyera un capítulo que se ocupaba del desarrollo como parte del problema de reconstrucción de la posguerra, cuya parte medular se reflejó en el artículo XVIII del GATT",<sup>48</sup> que en la práctica permitía que un país se desviara de las disposiciones generales sobre concesiones arancelarias, sobre todo para el establecimiento de industrias nacientes o la protección de su balanza de pagos. Sus demandas

---

<sup>47</sup> Jeffrey J. Schott (ed.), *More Free Trade Areas?*, Washington, Institute for International Economics, 1989, p. 4.

<sup>48</sup> Diana Tussie, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*, México, FCE, 1988, p. 30.

pudieron satisfacerse debido a que su importancia en el comercio global era escasa y, por lo tanto, el "coste" de la asimetría para el resto de los países integrantes del acuerdo era insignificante.

Se hicieron también excepciones en la liberalización en diferentes rubros: por ejemplo, durante esas décadas se exentó de la mayor parte de la disciplina del GATT a sectores como la agricultura (artículos XI y XVI), debido a las fuertes presiones proteccionistas existentes al interior de Estados Unidos y, sobre todo, en los países europeos desarrollados. También el comercio textil resultó limitado, al ser excluído del marco del GATT y regularse mediante una serie de acuerdos bilaterales que establecían restricciones voluntarias a la exportación.

Todo ello demuestra que la construcción del nuevo orden comercial liberal, por parte de la potencia hegemónica, no podía constituirse de la noche a la mañana, sino que requería la penetración paulatina de las ideas y el acuerdo entre los miembros de la comunidad internacional. El nuevo orden tardaría en construirse, porque la ideología tarda en permear, y la cooperación, como ya mencioné, requiere del acuerdo de los países "secundarios" y, por lo menos en el caso de un hegemón capitalista liberal, las ideas no se imponen fácilmente.

#### *El debilitamiento del orden comercial multilateral*

De cualquier forma, el nuevo marco institucional permitió un grado considerable de liberalización del comercio durante las décadas posteriores a 1945. En el caso de los países industrializados, el comercio creció con más rapidez que la renta durante este periodo. Pero el proceso tuvo que enfrentarse a crecientes tendencias proteccionistas, sobre todo a partir de la década de los años setenta.

Durante estos años, disminuyó el interés de los países en reducir aranceles, y comenzó el auge de las barreras no arancelarias, sobre todo en el caso de los países industrializados. Por un lado, a mediados del decenio de 1970, el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles se convirtió en el Acuerdo Multifibras. A éste se unieron intervenciones crecientes como los acuerdos de comercialización ordenada y las restricciones voluntarias a la exportación en industrias tan diversas como el acero, los automóviles, el calzado, las motocicletas, las máquinas-herramientas y la electrónica.<sup>49</sup> Por otra parte, también hubo un auge del uso de cuotas compensatorias y medidas antidumping como instrumentos proteccionistas, más que como mecanismos para mantener un comercio justo.

El crecimiento económico de Japón y de los países de industrialización reciente, como Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán (que se convirtieron en importantes competidores internacionales en la producción de manufacturas), y la idea creciente sobre la decadencia de los Estados Unidos fueron, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, algunos de los factores que favorecieron el auge de las tendencias proteccionistas en el mundo. Ante ello, se fomentó la idea --principalmente en los Estados Unidos-- de que otros países comerciaban deslealmente, por lo que era necesaria una legislación comercial agresiva, una interpretación más rigurosa y restrictiva de las prácticas comerciales desleales, negociaciones internacionales duras y tácticas de confrontación.<sup>50</sup>

Otro factor estructural que afectó las tendencias librecambistas fue la crisis de la deuda provocada tras el reciclaje de fondos de la

---

<sup>49</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 58.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 81.

OPEP a países de América Latina (eurodólares). La crisis económica mundial tendría dos efectos: por un lado, incentivó las demandas proteccionistas de empresas afectadas y, por el otro, evidenció tanto la creciente interdependencia en la economía mundial como la necesidad de reformar algunos de los principios que regían la economía internacional (una de cuyas partes era el comercio).

Aunque "el debilitamiento de algunos aspectos del régimen comercial internacional no había llevado, a fines de 1977, a reducciones en el comercio o a guerras comerciales",<sup>51</sup> para mediados de la década de los años ochenta era necesario reformular algunos de sus preceptos y corregir las consecuencias de anomalías como la Unión Europea o la falta de regulación sobre sectores como los textiles, la agricultura y los servicios. Estos factores llevarían a una reformulación de la política comercial, pero ello no significó un abandono de la ideología, sino una transformación radical de algunos aspectos de la misma.

#### *Segundo momento: los acuerdos bilaterales y el regionalismo*

Es evidente que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial "se dio realmente una conjunción espectacular de factores --basada en la ideología, los intereses y las instituciones-- que impulsó, sin duda alguna, la locomotora de la liberalización del comercio".<sup>52</sup> Ello iría contra la idea de que existe una Ley de Protección Constante, de tal forma que "si se reduce un tipo de protección, simplemente surge otra variedad en otro lugar".<sup>53</sup> Las tendencias proteccionistas de la época, así como las dificultades para implementar y perfeccionar el GATT,

---

<sup>51</sup> Robert O. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993, p. 124.

<sup>52</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 67.

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

fueron muestra de las dificultades a las que se enfrentaba la ideología predominante para permear al interior de los Estados e influir en las políticas comerciales, pero también es evidente que hubo un avance de la ideología. Como señala Keohane:

Cooperation... does not imply an absence of conflict. On the contrary, it is typically mixed with conflict and reflects partially successful efforts to overcome conflict, real or potential.

Discord on trade issues may prevail because governments do not even seek to reduce the adverse consequences of their own policies for others, but rather strive in certain respects to increase the severity of those effects.<sup>54</sup>

A pesar del auge de las tendencias proteccionistas durante los decenios de 1970 y 1980, del hecho real de que la política comercial del gobierno norteamericano se vio influida en muchas ocasiones por los intereses proteccionistas, y de la supuesta decadencia de la hegemonía norteamericana, no puede decirse que la ideología se abandonó y que las décadas recientes significaron un retroceso. Por el contrario, la política de Estados Unidos respecto al libre comercio no se desechó, sino que se transformó. Lo que hay que subrayar es que en esta ocasión, tal y como había ocurrido en el pasado, la política norteamericana influyó decididamente en el resto del mundo. Esto ocurrió particularmente en el hemisferio occidental (América Latina), aunque para ello también fue necesario un cambio simultáneo en las políticas económicas y comerciales de los países latinoamericanos.

A partir de la década de los años ochenta, en lo que significó un verdadero cambio de paradigma,<sup>55</sup> la política comercial norteamericana siguió tres vías: el multilateralismo, el bilateralismo y las medidas

---

<sup>54</sup> Keohane, *After Hegemony*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>55</sup> Saborio, art. cit., p. 8.

unilaterales. Entre las razones de esta transformación (que, subrayo, no significó un abandono de la ideología librecambista) se encuentran los déficits comerciales de la superpotencia a principios del decenio, los cuales se relacionaron con una pérdida de competitividad de la economía norteamericana y con supuestas prácticas desleales de sus socios comerciales. Al interior de los Estados Unidos surgió una "doctrina del comercio justo" (*fair trade doctrine*) que exigía una política comercial más agresiva, que pudiera resolver estas desigualdades.<sup>56</sup>

Simultáneamente, había un sentimiento de frustración respecto a las posibilidades de resolver los crecientes problemas del comercio internacional en el marco del GATT, especialmente tras el estancamiento de las negociaciones en la Ronda Uruguay. No obstante el relativo éxito que habían significado las anteriores siete rondas de negociaciones en la reducción de barreras arancelarias, el comercio de bienes era presa de restricciones no arancelarias, que difícilmente podrían discutirse dentro del GATT. Áreas como los servicios bancarios, financieros y de telecomunicaciones no estaban sujetas a la disciplina del GATT, e incluirlas resultaba complicado. Los críticos comenzaban a opinar que el mecanismo multilateral era excesivamente lento; las negociaciones, sumamente complejas, y las reglas del GATT, inadecuadas y mal puestas en vigor.<sup>57</sup>

Esto era en parte producto de las "anomalías" del sistema

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>57</sup> Schott enumera cuatro "críticas" al GATT: la lentitud de las rondas de negociaciones; la dificultad de conciliar diversos intereses dado el gran número de participantes del GATT, lo que complicaba la agenda y favorecía que se bloquearan múltiples propuestas debido a la regla de facto de aprobar todo por consenso; las excepciones en el GATT y las contradicciones en las reglas (como por ejemplo, lo referente a las excepciones en caso de déficits en la balanza de pagos, establecidas en el artículo XVIII, lo cual permitía que hubiera países que se beneficiaban bajo la cláusula de nación más favorecida sin necesidad de liberalizar su comercio --"free riders"), y la dificultad para hacer cumplir adecuadamente las reglas y solucionar las controversias entre los países miembros. Véase Schott, *op. cit.*, pp. 7-9.

comercial establecido en los años cuarenta, como la Unión Europea, las prerrogativas de los países en vías de desarrollo y la no inclusión de ciertos sectores --cada vez más importantes-- en el marco del acuerdo. Así por ejemplo, el peculiar proceso de la integración europea, que había evolucionado más que en ningún otro caso (de tal forma que Europa se había convertido, más que en una zona de libre comercio, en un bloque económico más bien cerrado, durante muchos años bajo el cobijo de Estados Unidos), representaba ya un desafío a la política comercial norteamericana. En este sentido, se ha especulado que lo que ocurría en Europa fue señal, para los Estados Unidos, de que se estaba gestando el regionalismo en el comercio internacional y que, en respuesta, este país decidió generar su propio bloque comercial.<sup>58</sup>

Todos estos factores (junto con algunos otros de carácter interno, como los déficits comerciales de Estados Unidos en los años ochenta) incentivaron un cambio en el paradigma del libre comercio que regía la política norteamericana y la de los otros países. A pesar de que se siguieron apoyando las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay, Estados Unidos comenzó a hacer un uso más intensivo de medidas unilaterales como forma de presión para abrir otros mercados y disminuir los flujos de importaciones hacia su territorio. Además, este país, "en lo que supuso la modificación más completa de sus actitudes y políticas a favor del principio de nación más favorecida, recurrió al artículo XXIV para iniciar una zona de libre comercio aún más amplia con Israel (1985) y para trabajar hacia un acuerdo preferencial similar con Canadá (1989)".<sup>59</sup> Los acuerdos de libre comercio fueron considerados como un medio más efectivo y expedito para lograr la liberalización comercial entre países con puntos de

---

<sup>58</sup> Saborio, art. cit., p. 9.

<sup>59</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 29.

vista concomitantes. Frecuentemente se citaban los beneficios de tratar con sólo unos cuantos países dispuestos a negociar reducciones arancelarias mutuas, ya que la agenda de negociaciones podría ajustarse a los intereses específicos de los países integrantes del acuerdo y avanzar más rápidamente.

En esta tónica, los Estados Unidos han celebrado, a fines de los años ochenta y en los noventa, acuerdos bilaterales y acuerdos "marco" plurilaterales con casi todos los países de América Latina y el Caribe, y han continuado el proceso de consolidación del TLCAN, que entró en vigor en 1994, "dentro de una estrategia congruente con sus intereses globales".<sup>60</sup>

Es necesario matizar el argumento anterior: no quiero decir que la decisión del poder hegemónico de disminuir su apoyo al multilateralismo fue el factor determinante del sesgo a favor del bilateralismo en otros países. De hecho, en algunos aspectos fue exactamente al revés: la búsqueda de acuerdos bilaterales en otras regiones, como en la propia Unión Europea, en Asia o en América Latina (el Mercosur, por ejemplo, se negoció en 1986, antes de que fuera evidente el cambio en la política comercial norteamericana), determinaría también la transformación del paradigma en EE.UU.<sup>61</sup> Sin embargo, el "abandono" del multilateralismo por parte de los norteamericanos serviría de algún modo para "reforzar" la disposición de otros países a buscar acuerdos bilaterales. Por ejemplo: aunque la Ronda Uruguay concluiría con una profunda reforma del mecanismo multilateral, dando pie a la creación de la Organización Mundial de

---

<sup>60</sup> Vega y Cobos, art. cit., p. 346.

<sup>61</sup> Como señala Saborio: "The gathering strength of regionalism elsewhere may have helped to tip U.S. policy in a regional direction. The consolidation of the single European market by end-1992 is the prime example, but similar, if much less significant, developments are afoot elsewhere in Asia, Africa and Latin America". Saborio, art. cit., p. 9.

Comercio (OMC), su finalización tardía y, sobre todo, la disminución del apoyo de los Estados Unidos, significaría un incentivo para que también otros Estados buscaran alternativas. Como señala Schott, desde mediados de la Ronda Uruguay

many countries have sought to complement the multilateral GATT process with a variety of bilateral and regional trade initiatives. Concern about the efficacy of the GATT process has led some countries to focus more on such arrangements than on their participation in the multilateral negotiations.<sup>62</sup>

Además, el hecho de que los Estados Unidos negociaran acuerdos bilaterales dio la impresión de que estaba ocurriendo un fenómeno de creación de bloques comerciales, lo que presionó a los países (especialmente en el hemisferio) para que también ellos buscaran celebrar acuerdos entre sí, generándose así una dinámica de generación de tratados que continúa hasta la fecha.<sup>63</sup> Este fenómeno intentaré explicarlo en el siguiente capítulo. Por ahora, es necesario explicar qué determinó los cambios al interior de esos países y cómo éstos coincidieron con la transformación en la política norteamericana, para dar lugar a un amplio proceso de apertura en el continente.

Como he mencionado, el desgaste del GATT y el hecho de que los Estados Unidos se hubieran inclinado hacia el bilateralismo no explican por sí solos por qué los países en vías de desarrollo y, en particular, la mayor parte de los países de América Latina, estuvieron

---

<sup>62</sup> Schott, *op. cit.*, p. 1.

<sup>63</sup> Otros autores incluso establecen que desde el gobierno del presidente Ronald Reagan, los Estados Unidos han impuesto los criterios de bilateralidad y de reciprocidad como rectores de las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo, particularmente en el caso de América Latina. "Con ello, el gobierno norteamericano encabezó el alejamiento de las prácticas comerciales respecto de los principios del GATT, no sólo por el abandono del multilateralismo y la adopción de criterios de 'administración' del comercio, sino también por su exigencia a los países de América Latina de un trato semejante al otorgado a ellos por el gobierno norteamericano". Véase Jaime Estay Reyno y Jesús Rivera de la Rosa, *Las relaciones comerciales de Estados Unidos con América Latina y México durante la década de los ochenta*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1991 (Documento de Trabajo, núm. 35), p. 64.

también dispuestos a negociar acuerdos de libre comercio. Después de todo, las experiencias de integración en años anteriores habían fracasado estrepitosamente, o bien, éstas no habían progresado más allá de los primeros pasos ¿qué determinaría que entonces la política de los Estados cambiara?

Lo ocurrido es, en mi percepción, un ejemplo más de la paulatina, pero decidida influencia de la ideología librecambista en el mundo de la postguerra, aunque tuvo que ver también con un cambio profundo en la política económica en general.

Mientras que los años sesenta y setenta fueron décadas de nacionalismo económico, experimentación con el socialismo de Estado, autosuficiencia y un papel cada vez mayor de la intervención del Estado en la economía, la década de los años ochenta significó un cambio radical en la política económica en los países en vías de desarrollo: una transformación que ha dado en llamarse el triunfo de la economía "neoclásica".<sup>64</sup> Las reformas en la política económica de los países en desarrollo incluían (1) una reducción y transformación de la intervención económica del Estado (en contraposición a los principios keynesianos predominantes en el pasado), (2) el aumento de la confianza en los mecanismos del mercado, (3) un uso más frecuente de instrumentos de política monetarista, y (4) mayor apoyo al sector privado.<sup>65</sup> En particular, parte importante de esta reforma estructural fue la liberalización comercial: es decir, el establecimiento de tipos de cambio flexibles, la eliminación de los sistemas de licencias de

---

<sup>64</sup> Thomas J. Biersteker, "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order", en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 105. Véase también John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36 (1982), pp. 379-415.

<sup>65</sup> Biersteker, art. cit., p. 108.

comercio, la introducción de incentivos a la exportación, el reemplazo de las restricciones cuantitativas por tarifas, y la disminución general de los niveles arancelarios.

Mi percepción es que esta transformación en los lineamientos económicos de los Estados fue básicamente producto de la influencia ideológica. Sin embargo, es necesario explicar el por qué de esta influencia en estos años. Biersteker señala que la introducción de las ideas neoclásicas (*ideología*), inicialmente articuladas en los Estados Unidos y en el Reino Unido, y apoyadas en las *instituciones* del orden económico de la postguerra (FMI, BM, GATT), se combinaron con la gran recesión económica de los años ochenta para obligar a un cambio en las políticas económicas de los países en vías de desarrollo.<sup>66</sup> La crisis económica mundial, que afectó sobremanera a los países subdesarrollados en África, Asia y América Latina (especialmente tras la crisis de la deuda iniciada en México) provocó una reformulación de las bases de la política económica en el mundo en desarrollo: el consenso era que las políticas anteriores habían fracasado (la sustitución de importaciones) y que era necesario considerar algo nuevo. Es decir, hubo una "reacción dialéctica" en contra de las políticas del pasado.

Simultáneamente, en el mundo era cada vez más claro el fenómeno de la globalización de la producción y de la internacionalización económica, junto con un incremento en las presiones competitivas. Por lo tanto, los gobiernos del tercer mundo coincidieron en que era importante adaptarse a la nueva situación internacional, lo que significaba el abandono de los viejos postulados.

Finalmente, estos factores se combinaron con los crecientes

---

<sup>66</sup> Véase el resumen esquemático de la argumentación de Biersteker en *Ibid.*, p. 125.

intereses de sectores (tanto en los gobiernos nacionales como fuera de ellos) dispuestos a llevar a cabo las nuevas políticas. Estos sectores (entre los que se contaban los llamados "tecnócratas") tuvieron su oportunidad gracias a la deslegitimación de los viejos enfoques por la crisis económica.

Pero si esto fue claro en el caso de la política económica en general, lo fue más aún en el caso de las políticas comerciales. De acuerdo con Bhagwati, el sesgo de los años ochenta y noventa a favor del libre comercio, especialmente en los países en vías de desarrollo, se basó primordialmente en el ejemplo positivo del éxito de la liberalización de la postguerra. En particular, los beneficios del libre comercio para el desarrollo en el caso de los países que liberalizaron unilateralmente su comercio durante el decenio de 1950 (por ejemplo, los Cuatro Tigres de Asia) y la evidencia empírica del fracaso de las teorías intelectuales que legitimaron las políticas proteccionistas (léase: el modelo de sustitución de importaciones) demostraron a los países en vías de desarrollo que la liberalización del comercio era rentable.<sup>67</sup> Además de ello, la creciente influencia intelectual en las élites de los países en vías de desarrollo (formadas cada vez más en las universidades norteamericanas) desempeñaría un papel decisivo en el cambio de las políticas económicas.

Del mismo modo en que la experiencia del período de entreguerras sirvió para moldear la teoría económica que serviría de base para el orden comercial multilateral, la experiencia en las décadas comprendidas entre 1940 y 1980 sirvió para reformular muchos postulados teóricos que habían influido en los países del tercer

---

<sup>67</sup> Bhagwati, *op. cit.*, pp. 97-98.

mundo. Entre estos principios estaban el pesimismo relativo a las perspectivas exportadoras de los países en vías de desarrollo (el temor a que el resto del mundo no pudiera absorber la cantidad de exportaciones necesarias para el crecimiento de esos países, lo que hacía necesarias, por ejemplo, las intervenciones para expandir el mercado interno); la idea de que había que restringir las variaciones en los tipos de cambio como una forma de mantener la estabilidad macroeconómica (lo que provocaba una sobrevaluación de las monedas equivalente a protección); la idea de la protección general como mecanismo para promover la industria naciente (que originalmente se aceptó dentro del marco del GATT, pero que posteriormente demostró su inviabilidad, al discriminar frente al comercio exterior), y la noción de que la especialización en la producción primaria era políticamente inaceptable para un Estado moderno (por lo que había que fomentar la industrialización y, en este sentido, permitir el intervencionismo estatal y la protección de ciertos sectores).

La experiencia a lo largo del período de la postguerra sirvió para dejar atrás estos argumentos. Se demostró que aquellos países que habían favorecido la actividad exportadora en sus economías y que se habían basado en la búsqueda de la competencia en los mercados externos, en lugar de concentrarse primordialmente en la expansión del mercado interno, habían logrado un mayor grado de industrialización (por ejemplo, en el caso de Corea del Sur). También se comprobó que el abandono del "modelo de ajuste infrecuente del tipo de cambio" permitía un aumento de la actividad exportadora y, por ende, un mejor rendimiento económico. Para principios de los años ochenta, era evidente el éxito de aquellos países donde el intervencionismo de los gobiernos se moderaba (sin que éstos fueran necesariamente gobiernos *laissez-faire*), de tal forma que no se

afectaban en general las tendencias comerciales ni se permitía la consolidación sistemática de las políticas proteccionistas.

Con base en este cambio de mentalidad, prácticamente todos los gobiernos de los países en vías de desarrollo comenzaron, a mediados de los años ochenta, a reestructurar la naturaleza de la intervención en la economía interna, a liberalizar su regulación sobre el comercio y la inversión, a privatizar empresas estatales y a iniciar otro tipo de reformas estructurales. Esto ha sido particularmente cierto en el hemisferio occidental, donde "incluso México, durante mucho tiempo ejemplo de nacionalismo económico y antagonista del imperialismo norteamericano, se ha afiliado al GATT (en 1986), ha llevado a cabo una radical apertura económica (en 1987) y [se ha integrado] en una zona de libre comercio de América del Norte junto con los Estados Unidos y Canadá (1994). Cambios comparables en la política económica están ocurriendo en una escala global y atravesando fronteras, regiones y barreras ideológicas previas".<sup>68</sup>

En materia de comercio,

the dramatic shift from extreme protectionism to open markets has not been uniform among all Latin America and the Caribbean (LAC) countries, but greater import openness and export promotion are found everywhere. Nine LAC countries now have tariffs that average below 20 percent, compared with levels as much as five times greater a decade ago. In the case of Mexico, the trade-weighted average tariff is about 10 percent. These tariff levels are still higher than those of the industrial countries, but they are no longer generally intended to exclude imports. Their further reduction over an extended transition period would no longer be traumatic. Nontariff barriers such as prior import licensing have also been dramatically reduced. It was these changes, made unilaterally by LAC countries, that made possible the free-trade initiative by Mexico, the request for free-trade

---

<sup>68</sup> Biersteker, art. cit., p. 106.

negotiations with the United States by Chile, and the contemplation of hemispheric free trade on the part of LAC countries.<sup>69</sup>

En resumen, el cambio en las políticas económicas internas de los países en desarrollo en general --y de los países latinoamericanos-- en particular, sentaría las bases que permitirían la apertura comercial (un cambio radical, en comparación con el pasado), y éste sesgo coincidiría con --o posiblemente coadyuvó en-- la erosión del sistema multilateral y el auge del bilateralismo.

---

69 Sidney Weintraub, "Western Hemisphere Free Trade: Getting from Here to There", en Inter-American Development Bank y Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, IDB y ECLAC, 1995, p. 338.

## Capítulo 2

Condicionantes políticas y económicas del libre comercio:

La dinámica regional, la creciente interdependencia y los factores en  
contra del proceso

### *La dinámica geopolítica*

En el capítulo anterior se estableció que la ideología (además de los intereses y las instituciones internacionales) determinó el sesgo a favor del bilateralismo o regionalismo de dos maneras:

I. Al reforzarse esa ideología, a mediados de los años ochenta, incentivando así --en los países industrializados, aunque principalmente en los Estados Unidos-- la búsqueda de una alternativa al marco multilateral (léase GATT), que era presa de diversas imperfecciones y anomalías. Esta alternativa fue el bilateralismo y la búsqueda de acuerdos regionales. Así, la ideología se modificó, pero no se abandonó.

II. Al influir en los países en vías de desarrollo, en un marco más amplio (la política económica), de tal forma que éstos llevaron a cabo reformas internas que permitían un sustrato más favorable al librecambismo.

Ahora pretendo describir el efecto de esta doble influencia en el hemisferio occidental. El argumento es que estos cambios permitieron una "dinámica" o proceso regional de generación de acuerdos, mantenido hasta hoy, que sustituye o complementa las negociaciones comerciales en el ámbito multilateral (GATT/OMC). En dicho proceso, los países de la región han tomado sus decisiones de política comercial con base en lo que consideran su interés nacional, y aunque fundamentalmente hay una disposición a la cooperación, también hay un espíritu de

competencia por participar en los acuerdos, pertenecer a un determinado bloque o influir en las negociaciones. Hasta ahora, este fenómeno se ha caracterizado por su desorden:

the integration agreements in the Western Hemisphere are a crazy-quilt of cross-memberships and nests of small arrangements within larger agreements: membership in the Andean Common Market overlaps that of the Latin American Integration Association (LAIA). So does the membership of the Southern Cone Common Market and LAIA. Mexico is a member of LAIA, has a free-trade agreement with Chile, has negotiated to become a member of NAFTA, and is conducting integration talks with Venezuela and Colombia on the one hand and the Central American Economic Community on the other. Venezuela and Colombia have approached the United States about possible free-trade talks even as they retain membership in LAIA and the Andean Market, and they are negotiating separately with Mexico.<sup>70</sup>

El desorden es señal de la "urgencia" de los países de la región en celebrar acuerdos comerciales, dado el cambio en sus modelos económicos (por la nueva ideología) y, en menor grado, la "erosión" del marco multilateral. Mi hipótesis es que este proceso, además, se autorrefuerza: los países latinoamericanos, una vez dispuestos a abrir sus economías, se ven aún más presionados para negociar cuando perciben que otros Estados ya están concretando acuerdos. Los Estados latinoamericanos habían iniciado el proceso aún antes de que fueran evidentes muchos de los cambios en la política comercial norteamericana: muestra de ello fueron las modalidades diseñadas para la integración multilateral durante la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en Cartagena, Colombia, en diciembre de 1991 (antes de la concreción del TLCAN o del llamado a la

---

<sup>70</sup>Weintraub, art. cit., p. 338.

creación del ALCA),<sup>71</sup> pero la disposición de Estados Unidos reforzó esta tendencia y la llevó por los caminos del bilateralismo. A principios de la década de los años noventa, para muchos de estos países (por ejemplo, Colombia, Venezuela o los países centroamericanos) la presión derivaba del interés en el mercado estadounidense: la evidencia de que Estados Unidos se dirigía al bilateralismo, la firma del TLCAN, la Iniciativa de las Américas y el llamado a la creación del ALCA (en 1994) entusiasmó a muchos gobiernos del continente, que veían por fin la posibilidad de incentivar el comercio y la inversión entre ellos y la potencia hegemónica. Ello los motivó a iniciar negociaciones comerciales bilaterales. Sin embargo, una vez iniciado el proceso, el interés de estos países se mantuvo, aún cuando los Estados Unidos parecieron, momentáneamente, olvidarse de su proyecto hemisférico. Más aún, aquellos países poco dispuestos anteriormente a la apertura han cambiado de parecer: los países del Mercosur --y en particular Brasil-- han manifestado recientemente mayores deseos de participar en acuerdos con otros países o bloques comerciales. Ello se debe a que existe la percepción de que es mejor estar presente en las negociaciones que quedar aislado de una tendencia que parece irrefrenable.

Es difícil determinar si este complejo proceso permitirá el establecimiento de un acuerdo de libre comercio hemisférico o si los convenios bilaterales y subregionales terminarán convirtiéndose finalmente en un obstáculo. Ello dependerá de los intereses de los países involucrados y de la disposición a la cooperación. Sin embargo, en general, existe la idea de que "esta compleja estructura debe dar

---

<sup>71</sup> Wilson Fernández Luzuriaga, *Cronología. Proceso de integración en América Latina. 1992-1993*. Montevideo. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 1995 (Documento de Trabajo, núm. 21), p. 11.

lugar a algo más coherente para que el proceso de integración comercial hemisférica pueda avanzar aún más".<sup>72</sup> Por lo pronto, lo único que puede decirse es que lo que ocurre actualmente en el hemisferio nos permite ser más optimistas que en el pasado: sin la actual disposición estadounidense y sin los recientes cambios en la política económica de los Estados latinoamericanos "la propuesta de Estados Unidos para el libre comercio en el hemisferio occidental tendría pocas posibilidades de cumplirse".<sup>73</sup>

A continuación, describiré de manera más detallada cuáles son los intereses de estos países en el comercio regional y cómo, en general, hay una disposición a participar en la apertura. Con ello quedará demostrado que estos intereses, aunque distintos para cada país, no son incompatibles, y que, en general, hay una aceptación de las ventajas de la negociación de acuerdos regionales y de la participación en el proceso. No pretendo hacer un análisis exhaustivo de las motivaciones de los países para participar en el juego del libre comercio: un estudio de este tipo lo llevo a cabo en el caso de México, descrito en el siguiente capítulo. Aquí solo pretendo bosquejar el escenario que los gobiernos perciben en relación con el comercio en América Latina y cuáles son sus intereses geopolíticos.

#### *Los países involucrados*

En primer lugar, a los países del continente les ha interesado negociar acuerdos hemisféricos por la importancia del mercado. Aunque entre los países latinoamericanos el comercio no es muy amplio, el mercado norteamericano es muy importante para esos Estados (con algunas excepciones, como Bolivia, Paraguay y Uruguay). En conjunto,

---

<sup>72</sup> Weintraub, art. cit., p. 338.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 335.

la cuota de comercio intrahemisférico no es despreciable para cada país: por ejemplo, para Argentina representa más del 30 por ciento de sus exportaciones mundiales; para Brasil, más de 40; para Canadá, alrededor de 80 por ciento (al igual que para México); para Chile, cerca de 30 por ciento; para Colombia, 60; para Perú, 50, y para Venezuela, más del 60 por ciento.<sup>74</sup> En el caso de Estados Unidos, los países latinoamericanos representan una porción muy modesta de su comercio exterior. Sin embargo, tomando en cuenta el comercio con Canadá y con México --sus socios más importantes en el hemisferio-- las exportaciones de Estados Unidos al continente representan poco más de la tercera parte de sus exportaciones globales (Véase cuadro 2.1), lo cual no hace tan "despreciable" a la región para los intereses comerciales norteamericanos.

Hay además un interés en negociar por la dificultad de concretar acuerdos con otros bloques, en particular, con la Unión Europea, y por consideraciones más políticas que económicas: en este sentido, el regionalismo latinoamericano tiene sus raíces en la idea bolivariana de integración regional y en una supuesta identidad latinoamericana. Sin embargo, los intereses difieren para cada país en muchos otros aspectos, por lo que es necesario distinguir entre ellos. En este caso mencionaré los intereses particulares que pueden tener los Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos en general (aún a sabiendas de que entre estos últimos también hay diferencias).

*Estados Unidos.* Dada la concentración del comercio hemisférico norteamericano con sus socios del TLCAN (Canadá y México), no debería esperarse una gran disposición de ese país para negociar con el resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, en la vertiente

---

<sup>74</sup> Refik Erzan y Alexander Yeats, *Free Trade Agreements with the United States: What's in It for Latin America?*, Washington, World Bank, 1992 (World Bank Policy Research Working Paper, núm. 827), p. 7.

económica, los Estados Unidos se interesan en el mercado regional por su potencial de crecimiento: las exportaciones norteamericanas a éstos países han aumentado a mayores tasas que en el caso de las exportaciones hacia otras regiones (Asia y el Pacífico o Europa Occidental). Además, el porcentaje de las importaciones de los países latinoamericanos que provienen de EE.UU. es considerablemente más importante (más de 50 por ciento) que el de otras regiones. De esta forma, los principales beneficiados de un incremento en las importaciones latinoamericanas en los próximos años serían los Estados Unidos.

Otro factor que favorece el interés de los norteamericanos en la generación de acuerdos es la inversión en el subcontinente: ese país es el principal inversionista en el hemisferio. Por sus características, garantizar esta inversión y fomentarla son acciones que requieren una disminución en las barreras comerciales entre EE.UU. y A.L., además de reglas claras: "el libre comercio conduciría a la eliminación de las tarifas y a la erosión de barreras no arancelarias como las cuotas".<sup>75</sup> Así, los Estados Unidos tienen un interés comercial y de producción en un área comercial regional, lo que no necesariamente significa que sus intereses como potencia en el resto del mundo deban sacrificarse.

Finalmente, es probable que el interés norteamericano en la región responda efectivamente a consideraciones "estratégicas". De acuerdo con Chichilnisky:

NAFTA --and any further extension to a larger free trade zone in the Americas-- can be seen as a strategic response by the U.S. to the creation of the European Community. The European Community is a free trade zone with a quarter of world output. In seeking to form a trading bloc with its natural trading partners in the

---

<sup>75</sup> Weintraub, art. cit., p. 342.

Americas, the US appears to respond to the creation of more market power, with an attempt to create more market power. This is a rational response if the US expects a united Europe to impose tariffs on the rest of the world. *The emergence of a region with increased market power generally provides an incentive to other regions to seek similar status.*<sup>76</sup>

Hasta el decenio de 1980, el interés de Estados Unidos en mantener su hegemonía en la región debía entenderse en el contexto de la Guerra Fría. El fin del conflicto ideológico entre las superpotencias no significó el fin del interés norteamericano en mantener su control hemisférico, sólo que ahora éste debe entenderse dentro del contexto de una "guerra comercial" con otras regiones (Europa y Japón) y, por supuesto, con características distintas, centradas en el ámbito económico.<sup>77</sup>

Estas razones incentivaron la Iniciativa de las Américas del ex presidente George Bush y el llamado del presidente William Clinton, en 1994, a la creación del ALCA, que ha formulado el objetivo de crear una "Zona Hemisférica de Libre Comercio", mediante la concreción de acuerdos con distintos países de la región (en tal sentido, el TLCAN sería un primer paso) o la firma de acuerdos "marco" que permitan una reducción paulatina de las barreras comerciales. Aunque posteriormente este proyecto pareció estancarse, principalmente por el debate interno entre el Congreso y el Poder Ejecutivo de ese país (lo que puede entenderse como una lucha entre fuerzas proteccionistas y librecambistas), más recientemente

---

<sup>76</sup> Graciela Chichilnisky, "Strategies for Trade Liberalization in the Americas", en Inter-American Development Bank y Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *op. cit.*, p.168. El subrayado es mío.

<sup>77</sup> Puedo aventurar la idea de que esta nueva "guerra", que tiene características distintas al conflicto bipolar del pasado, también opera con una lógica distinta: el conflicto es económico, en torno a los mercados, por lo que los Estados Unidos emprenderán una estrategia para "capturar" dichos mercados. Una forma de hacerlo es la concreción de acuerdos comerciales en su principal "semiperiferia". Al respecto, véase Immanuel Wallerstein, *After Liberalism*, Nueva York, The New Press, 1995, pp. 19-20.

los vientos del comercio están soplando de nuevo en Washington y el aire está lleno de frases inescrutables: *status de Nación más Favorecida*, la vía rápida, Autoridad de Negociación... En juego está no sólo la relación comercial de Estados Unidos con China, o el lugar de China en el sistema comercial internacional, sino hasta un amplio acuerdo de libre comercio para el Hemisferio Occidental. Está también en juego una inmutable ley de Washington, rara vez reconocida y nunca violada: finalmente el Congreso hace lo correcto, o cuando menos lo internacionalista... y en última instancia, los partidarios del libre comercio siempre ganan.<sup>78</sup>

Canadá. Weintraub señala que Canadá estaría interesado en negociar acuerdos de libre comercio en la región no porque su comercio con estos países sea importante, sino porque desea proteger sus intereses comerciales en Estados Unidos (esta razón también llevó a Canadá a negociar el TLCAN). Es decir, los canadienses no desean ser excluidos de acuerdos entre los Estados Unidos y el resto de A.L., pues ello podría colocarlos en una situación desventajosa. Tampoco desean una dinámica del tipo "centro y rayos" (*hub-and-spoke*) en el que Estados Unidos negocie con otros países diversos acuerdos por separado. Los canadienses saben que la concreción de varios acuerdos bilaterales -- en lugar de un gran acuerdo regional-- significaría su exclusión de los mismos y la pérdida de los beneficios potenciales de una negociación con los países de América Latina. Este punto es sumamente importante: si bien es cierto que esta preocupación por un fenómeno de generación de acuerdos del tipo *hub-and-spoke* ocurre principalmente en Canadá, los países latinoamericanos se ven sometidos a presiones similares. Todos ellos coinciden en que es preferible entrar en negociaciones amplias, en lugar de quedarse fuera de cualquier tipo de

---

<sup>78</sup> David Schribman, "Llegando a extremos por el comercio", *Reforma*, México, D.F., 9 de junio de 1997. suplemento *Fortune Americas*, p. 4.

negociación. El análisis de los costos que implicaría no entrar en la dinámica de liberalización comercial obliga a los países a buscar acuerdos, aunque los intereses comerciales no sean tan importantes como en el caso de Canadá.<sup>79</sup>

*América Latina.* Como es natural, es imposible definir el interés de los países latinoamericanos, como un bloque, en lo referente al comercio internacional. Las diferencias en los intereses respecto a la negociación de acuerdos de libre comercio pueden deberse al tamaño del intercambio comercial con Estados Unidos y al tipo de intercambio: por ejemplo, dado el importante volumen de comercio entre México y Estados Unidos, era razonable pensar que México sería uno de los primeros países en buscar un tratado comercial con los EE.UU. El caso de Venezuela sería diferente: si bien los EE.UU. son su principal socio comercial, la mayoría de sus exportaciones hacia ese país consiste en petróleo, producto para el cual un tratado de libre comercio no sería muy relevante (ya que en un tratado se negocia principalmente la reducción de barreras arancelarias, que, en el caso de EE.UU., son muy bajas en cuanto a materias primas). Pero aún así, éste país ha mostrado su disposición a negociar un acuerdo comercial con los EE.UU. Por otro lado, Erzan y Yeats señalan que aquellos países que exportan mayor cantidad de bienes manufacturados (como México y Brasil) tendrían mayor interés en eliminar los aranceles norteamericanos, mientras que aquellos países que exportan materias primas (como los países del Caribe) tendrían menor interés, debido a que ya disfrutaban de aranceles reducidos.<sup>80</sup> Sin embargo, el caso de México (que estuvo dispuesto a negociar con su vecino del norte aún cuando en aquella época la exportación de petróleo continuaba siendo más importante que

---

<sup>79</sup> Weintraub, art. cit., p. 343.

<sup>80</sup> Erzan y Yeats, *op. cit.*, pp. 18-24.

la de manufacturas), iría en contra de esta percepción.

Es probable que tales explicaciones no sean suficientes. Es necesario tomar en cuenta que un interés general en los países latinoamericanos en torno al libre comercio es la posibilidad de atraer inversión. La principal razón para que los países latinoamericanos busquen acuerdos comerciales es la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales de sus economías que permitan el desarrollo, y, de acuerdo con la ideología predominante, esto requiere reformas micro y macroeconómicas, entre las cuales están inducir la competencia a través de mercados más abiertos y fomentar la inversión.

Weintraub explica:

The analysis of "what's in it for" the Latin America and the Caribbean (LAC) countries should not be approached the way governments traditionally look at trade negotiations, where every reduction of one's own import barriers is seen as a "concession" to some foreign interest, but instead on broader development grounds. Is it in the national interest of a LAC country to open its market, to restructure its economy? If so, then free trade is a further step that permits obtaining reciprocity.<sup>81</sup>

La propia ideología incentivó que, como parte de las políticas económicas, se buscaran dichos acuerdos comerciales. Ello determina que los países latinoamericanos con las reformas económicas más avanzadas al interior sean los más aptos y dispuestos para buscar acuerdos (éste es el caso de México y Chile, primeros países de la región en llevar a cabo cambios estructurales en sus economías). Es previsible que conforme los demás países latinoamericanos avancen sus reformas, estarán más dispuestos a negociar, no sólo con el fin de acceder al mercado norteamericano, sino para mantener dichas reformas.

---

<sup>81</sup> Weintraub, art. cit., p. 345.

### *Otras razones: los intereses comunes*

En general, aunque pueda haber diferencias entre cada país de la región, todos tienen interés en negociar acuerdos, y esto ocurre fundamentalmente porque los beneficios del librecambismo no se determinan en términos estáticos, sino dinámicos.

Tradicionalmente, los economistas basan su análisis de las ventajas y desventajas de una potencial zona de libre comercio en la teoría de Jacob Viner.<sup>82</sup> Este autor señala que si bien, en general, el comercio internacional es benéfico al fomentar la existencia de bienes de menores costos en los mercados, cuando se crea una zona librecambista tienen lugar dos tendencias opuestas: en primer lugar, se pueden crear "nuevas oportunidades" de comercio al reducir las barreras comerciales entre los países socios, incentivando así que los productores y consumidores cambien de fuentes de producción de costos elevados a fuentes de producción de bajos costos, lo que permite mayor eficiencia y crecimiento económicos. Sin embargo, una zona de libre comercio también puede provocar una "desviación" o "reducción" de comercio si las preferencias acordadas entre los socios permiten el reemplazo de fuentes de producción de bajos costos --de países ajenos al acuerdo-- por fuentes ineficientes --de los países miembros--, lo que en teoría significaría una pérdida de bienestar. De esta forma, "una simple prueba del valor económico de un área de libre comercio sería determinar si su impacto favoreció más la creación de comercio que la destrucción de comercio".<sup>83</sup>

Para algunos autores, el análisis de Viner continúa siendo la "clave" para evaluar un acuerdo comercial. Sin embargo, también hay consenso en que "la distinción entre creación de comercio y

---

<sup>82</sup> Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

<sup>83</sup> Schott, *op. cit.*, p. 17.

destrucción de comercio representa una sobresimplificación",<sup>84</sup> y que un acuerdo comercial puede ser deseable incluso si en él predomina la tendencia de destrucción de comercio. Hay diversas razones para ello, pero el factor que interesa subrayar aquí es la importancia de los llamados efectos dinámicos que genera una zona de preferencias, y que no son tomados en cuenta en la teoría de Viner. Entre estos efectos están la generación de economías de escala y una menor distorsión del consumo entre los países que integran un acuerdo, o los beneficios de crecimiento económico en el largo plazo.

En este sentido, la teoría de Viner es útil para explicar las dificultades que pueden representar los acuerdos bilaterales de libre comercio para los objetivos del libre comercio global: en la medida en que se conforman bloques que generen desviación de comercio y economías más grandes menos dispuestas a iniciar negociaciones con otras regiones, la liberalización global será muy difícil de lograr (en este caso se permanecerá en un "subóptimo" o *Second Best Option* al no lograr la liberalización comercial global y, por ende, no procurar que se aprovechen todas las fuentes más eficientes de producción).<sup>85</sup> Sin embargo, el enfoque no es muy útil para explicar las decisiones de los Estados en materia comercial, porque estas decisiones se basan más bien en un análisis de las ventajas de un acuerdo de libre comercio en el largo plazo (ventajas dinámicas) y prácticamente desestiman los

---

<sup>84</sup> Paul Wonnacot y Mark Lutz, "Is There a Case for Free Trade Areas?", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989, p. 62.

<sup>85</sup> Para una discusión sobre este tema véase Chichilnisky, art. cit., pp. 165-188. Si bien es cierto que, en términos económicos, cualquier bloque comercial que no abarque el planeta entero sería un "subóptimo", en el sentido de que no se aprovecharían todas las fuentes de producción más eficientes, sería demasiado ingenuo pensar que algún día se llegaría a ese resultado "óptimo" y que, en consecuencia, los acuerdos regionales son negativos (de hecho, los acuerdos regionales o bilaterales pueden ser una forma de acercarse al "óptimo" o el menor de todos los males posibles). Puede ocurrir que, incluso en el hipotético caso de que algún día se alcance el libre comercio mundial, algunos autores se quejen por que faltaría incluir Marte, luego Júpiter y así sucesivamente hasta abarcar todo el universo. Al respecto también habría que recordar la frase de Henry Kissinger: "cuando todo mundo es aliado de todo mundo, nadie es aliado de nadie".

efectos sobre el libre comercio universal, por muy importantes que éstos sean (a menos que el Estado que tome la decisión sea una potencia hegemónica, como los Estados Unidos, y que esta decisión afecte severamente el *status quo* internacional).

En el caso de Estados Unidos, un enfoque estático determinaría que sólo habría interés en negociar acuerdos de libre comercio con algunos países latinoamericanos: no con aquellos relativamente pequeños. En sentido contrario, algunos Estados de América Latina, cuyo intercambio con los EE.UU. no es muy importante o cuyas principales exportaciones son materias primas, no estarían tampoco dispuestos a negociar acuerdos con ese país si basaran su política comercial en un análisis estático. Incluso, se opondrían a que se negociaran acuerdos si estos significaran la pérdida de ventajas para acceder al mercado norteamericano (por ejemplo, debido a un aumento de la competencia).

Sin embargo, una visión de largo plazo (es decir, de las ventajas dinámicas del libre comercio) cambia las decisiones:

The Latin America and the Caribbean market is of minor current interest to Canada, but Canada may be forced to become regional in spite of itself. Canada and Mexico now dominate U.S. exports to the hemisphere, but the United States sees a natural trade advantage for itself if hemispheric incomes and imports grow. Chile, Colombia, and Venezuela all contemplate changing the composition of and augmenting their exports to the United States.<sup>86</sup>

Éstas son las razones que explican, en principio, la disposición de los países a participar en las negociaciones comerciales, y una vez

---

<sup>86</sup> Weintraub, art. cit., p. 346. Otro ejemplo, muy controvertido, sería el de las posibilidades de negociación de un acuerdo de comercio entre los Estados Unidos y los países del Mercosur: aunque diversos autores señalan que, en teoría, un acuerdo de este tipo induciría una enorme desviación de comercio, también se piensa que los efectos dinámicos de la integración serían benéficos para todos los países (en especial para Argentina y Brasil), por lo que, pese a todas las dificultades que puede haber en las negociaciones y al difícil proceso de conciliación de intereses, ningún país se atreve a quitar definitivamente el dedo del renglón. Al respecto, véase Roberto Bouzas, "U.S.-Mercosur Free Trade", en Saborio, *op. cit.*, pp. 261-265.

que ello ocurre, el proceso se autorrefuerza: retomando el viejo término utilizado por Rosenau y Holsti (que estos autores aplicaban a la expansión del comunismo en el mundo), puede decirse que en América Latina está ocurriendo un fenómeno de "dominó", en el que las fichas caen una tras otra.<sup>87</sup> Los países del subcontinente negocian acuerdos, en primer lugar, conforme la ideología librecambista se extiende y los envuelve. En segundo lugar, todos buscan acuerdos porque, basándose en un análisis dinámico (y no estático) de las ventajas y los costos de ingresar en un área de libre comercio, concluyen que el costo de quedar fuera es altísimo. Más aún, este costo aumenta conforme más países se integran a los bloques comerciales. Esto, que podríamos llamar "razones defensivas", provoca que una vez que se generan los primeros acuerdos y que se percibe el fenómeno de generación de bloques, se busquen otros acuerdos o el ingreso a los bloques existentes. Aunque las negociaciones son complejas y los intereses muchas veces no pueden ser conciliados, ningún país está dispuesto a abandonar la mesa, llevando a cabo una política comercial activa en la búsqueda de convenios.

Otra razón que incentiva la generación de acuerdos tiene que ver con el tipo de convenios que se están negociando actualmente. Sobre todo en el caso de los países latinoamericanos, los gobiernos están a favor de los acuerdos comerciales, en parte, porque lo que se busca ahora son "simples" tratados formales que establezcan un mínimo marco legal, es decir, reglas claras sobre el comercio que faciliten la inversión y la apertura de mercados. Esta es una característica novedosa del proceso actual:

Los acuerdos de libre comercio recientes, en la forma en que se

---

<sup>87</sup> Véase Ole R. Holsti y James Rosenau, "Cold War Axioms in the Post-Vietnam Era", en Holsti, Siverson y George (eds.), *op. cit.*, pp. 263-301.

han concretado, no han adoptado las características básicas de los mercados comunes, pero van más allá de la liberación arancelaria tal como se concebía en época anterior y han abordado la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias que se multiplicaron a espaldas del GATT a partir de los años setenta. Procuran también ir acompañados de otros convenios o negociaciones que sirvan para estimular la inversión internacional, facilitar los movimientos financieros y de otros servicios, eliminar trabas administrativas y abordar diversos temas de cooperación internacional, entre ellos los ambientales, los migratorios, los de propiedad industrial y otros. Se trata de liberar el comercio, pero asimismo de eliminar las discriminaciones que resulten tanto de la legislación y las prácticas del comercio exterior, como de leyes internas --por ejemplo, las relativas a las compras, abastecimientos y licitación de contratos a cargo del sector público. Se ha procurado además reducir el "comercio administrado" --sea por grandes corporaciones o por entidades gubernamentales--, es decir, un comercio que no es libremente competitivo, que con frecuencia es manejado con plena arbitrariedad o mediante subterfugios proteccionistas, y que en 1986 constituía alrededor de 50 por ciento del comercio mundial.<sup>88</sup>

Es decir, la dinámica o proceso actual. --por lo menos en la etapa actual-- tiene menos que ver con las viejas ideas de integración, más ambiciosas y amplias. En la actualidad, el objetivo no es seguir, como en el pasado, los pasos de la CEE/UE y conformar uniones aduaneras o lograr la plena integración en materia comercial, de inversión o de política industrial. No hay aún un proyecto de crear eventualmente un bloque hemisférico cerrado: lo que está ocurriendo es simplemente la búsqueda de ventajas comerciales frente a otros países mediante el establecimiento de pactos. Por ende, los nuevos acuerdos pueden tener quizás más probabilidades de éxito y menos presiones nacionalistas en

---

<sup>88</sup> Urquidí, art. cit., pp. 327-328.

contra que en el pasado.

Saborio señala, en general, las diferencias entre lo que llama *old style integration* y *new age integration*. En el primer caso, establece que los esfuerzos integracionistas regionales, a partir de finales de los años cincuenta, fueron en gran medida una reacción al proceso de integración europeo y producto de la estrategia de sustitución de importaciones impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>89</sup> En contraposición, los acuerdos de la "nueva era", a partir de los años ochenta, se caracterizan por una orientación "hacia afuera", y son parte de la agenda de las reformas económicas de los Estados. Dentro de este tipo de convenios se cuentan la reconstitución del Pacto Andino en 1989, y la del MCCA en 1990, además del renovado proceso de liberalización entre los países del Caricom, la creación del Mercosur (si bien, en este caso, el proceso ha sido más ambicioso) y el TLCAN. También deben incluirse aquí los diversos acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre comercio, negociados sobre todo a partir de la Iniciativa de las Américas y de las negociaciones del TLCAN.

De cualquier forma, es necesario aceptar que esta característica probablemente no se mantenga en el futuro: si la intención de Estados Unidos es crear un área hemisférica, los acuerdos bilaterales actuales tendrán que evolucionar hacia un marco más restrictivo (un paso más adelante en la integración). Por otro lado, aún cuando no tuviera lugar este proceso de integración hemisférica, cada uno de los acuerdos subregionales podría generar intereses para que, por

---

<sup>89</sup> Saborio, art. cit., pp. 15-16. Cuatro convenios regionales corresponderían a esta "era": la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, y que en 1980 fue reemplazada por la ALADI; el Mercado Común Centroamericano (MCCA), también establecido en 1960; la Comunidad del Caribe (Caricom), originalmente llamada Asociación de Libre Comercio del Caribe, que data de 1965, y el Pacto Andino, establecido en 1969.

separado, avanzaran más en la integración de los países respectivos. Sin embargo, mi interés es únicamente señalar que actualmente, dado que el proceso está en sus inicios, no hay tantas restricciones en la negociación de acuerdos, lo que facilita su desarrollo: "sería prematuro llamar a estas agrupaciones 'bloques' en el sentido de grupos restrictivos o aun agresivos hacia terceros, ya que las principales de ellas mantienen fuertes intereses globales y globalizadores".<sup>90</sup>

### *La creciente interdependencia*

Otro factor estructural contribuye a la liberalización comercial y afecta positivamente en los Estados para que éstos busquen participar en el proceso de generación de acuerdos: se trata de la expansión sostenida y sin precedentes de la inversión transnacional, un proceso comúnmente descrito como la internacionalización del capital.

Durante las décadas de la posguerra (especialmente al derrumbarse las reglas de Bretton Woods, con la declaración de la inconvertibilidad del dólar en 1971) la mayor parte de la producción mundial se internacionalizó en gran medida mediante la actividad de las corporaciones multinacionales. "Se ha calculado que, ya en 1971, la producción de las empresas poseídas y controladas por compañías matrices ubicadas fuera del país donde ocurría la producción ascendía a cerca de 330,000 millones de dólares".<sup>91</sup> Aunque este fenómeno tuvo lugar, principalmente, entre los países industrializados, en décadas recientes comienza a ser también importante en los países en vías de desarrollo.

---

<sup>90</sup> Víctor L. Urquidi (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*, México, FCE, 1997, p. 25.

<sup>91</sup> Tussie, *op. cit.*, p. 62.

En los dos últimos decenios, la inversión extranjera directa en los países en desarrollo --que en un momento determinado estuvo dirigida a mercados nacionales protegidos-- se ha desplazado gradualmente hacia las compañías multinacionales, que invierten en un mercado buscando costes más bajos para exportar a otros países. Esto ha dado lugar al entrecruzamiento internacional de las inversiones directas: "las inversiones cruzadas entre países se producen en la actualidad con una mayor frecuencia", dando lugar a "unas relaciones incestuosas"<sup>92</sup> entre compañías multinacionales que, por otro lado, compiten entre sí.

Este fenómeno de "telaraña" de los flujos de inversión (y también de comercio) tiene implicaciones favorables al librecomercio: las compañías multinacionales presionan a sus gobiernos para evitar brotes proteccionistas que puedan provocar represalias por parte de otros países y que, por consiguiente, afecten sus inversiones en un país con miras a exportar a otros mercados. Ante este riesgo, las corporaciones ejercen una presión general (no sectorial) contraria al proteccionismo, que se manifiesta, por ejemplo, en movilizaciones de la opinión pública.

Contemplamos, así, cómo ejecutivos de distintas compañías multinacionales deploran la protección; y también encontramos que apoyan a grupos de especialistas y a instituciones liberales... que son, fundamentalmente, cosmopolitas y antiproteccionistas en su orientación ideológica y que contribuyen a que la política comercial sea favorable a la idea de mantener los mercados abiertos.<sup>93</sup>

Por otro lado, aunque es imposible formular conclusiones válidas para todos los países, puede decirse que, en general, el proceso de

---

<sup>92</sup> Bhagwati, *op. cit.*, p. 85.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 86-87.

globalización también favorece la tendencia formal favorable al librecambismo al limitar la política de los gobiernos. En particular, una vez que se generan acuerdos comerciales, resulta muy difícil revertirlos, por los intereses que se crean en torno a ellos (sector exportador, empresas multinacionales), y que generan así "círculos virtuosos" favorables a la liberalización. La globalización o internacionalización limita los intentos gubernamentales de regresar a un marco general contrario al librecambismo, ya que, dada la volatilidad en los flujos de bienes y capitales, cualquier política "radical", en contra de los principios de la economía internacional o que revierta las políticas librecambistas de un país, afectaría sobremanera las variables económicas internas, lo cual provocaría a su vez reacciones contrarias a dicha política y un regreso a la "moderación". Por supuesto, este argumento debe matizarse, no sólo porque hay diferencias en cada país, sino también porque esta "limitación" de la autonomía gubernamental provoca a su vez reacciones contrarias al proceso de internacionalización, como se verá en el siguiente apartado.

### *Las fuerzas contrarias*

Hasta aquí se han intentado describir los factores que determinan el interés favorable de un país para negociar acuerdos de libre comercio. Dichos factores refuerzan mi idea de que las perspectivas para la generación de futuros convenios en América Latina son muy amplias y que, incluso, puede generarse un acuerdo que abarque finalmente a todos los países de la región. Por supuesto, es necesario aclarar que el alcance y la fecha de establecimiento de tales tratados dependerá del tamaño y poder económico, del avance de las reformas estructurales en cada país y de muchos otros factores imposibles de

numerar o siquiera prever. Además de ello, es necesario describir aquellos factores que van en contra de las posibilidades de liberalización comercial y de generación de acuerdos. Al respecto, sólo mencionaré los "riesgos" que considero más importantes en el plano de los intereses y de la ideología:

1) *La oposición a la internacionalización.* A pesar de que --como se señaló en el apartado anterior-- la creciente interdependencia puede favorecer las posturas librecambistas, este fenómeno también desata fuerzas contrarias, al interior de un país, capaces de afectar la disposición de los gobiernos a la apertura comercial. Por un lado, Keohane y Milner, al estudiar los efectos de la internacionalización en la política interna de los Estados (particularmente de aquellos que llevan a cabo un proceso de apertura), han derivado dos conclusiones sobre las dificultades que representa dicho proceso para los gobiernos nacionales:

*Proposition 1. As internationalization progresses, the tradables sector will expand and the economy will become more sensitive to world market price trends and shocks. The likelihood of major domestic policy and institutional reforms will grow as internationalization makes the economy more vulnerable to externally generated economic shocks.*

*Proposition 2. Internationalization will undermine the autonomy and efficacy of government macroeconomic policy. It will more seriously constrain the behavior of left-wing governments than of right-wing governments. Capital mobility will have more far-reaching consequences than trade openness.<sup>94</sup>*

En la medida en que los gobiernos vean afectada su autonomía por la creciente interdependencia y, por lo tanto, consideren mermada su capacidad para controlar las variables económicas internas y corregir

---

<sup>94</sup> Keohane y Milner, art. cit., p. 18.

"distorsiones", habrá fuerzas que se opongan a dicha internacionalización y, por ende, a la apertura comercial, particularmente entre aquellos grupos menos convencidos por la ideología. Este sería el caso de algunos partidos de izquierda, que ven particularmente limitadas sus posibilidades en el gobierno para llevar a cabo, por ejemplo, políticas de redistribución del ingreso, las cuales podrían afectar la economía doméstica y, por lo tanto, terminarían siendo rechazadas o nulificadas (supongamos que un partido x en el poder en un país X decide aumentar el gasto público con el fin de implementar medidas de redistribución del ingreso. Esta política quizás afectaría los mercados de capitales y ahuyentaría la inversión extranjera que, dada la interdependencia, puede encontrar con facilidad otros mercados para la inversión. Como resultado, la política de aumento del gasto sería repudiada o resultaría ineficiente, al afectar negativamente la economía). Otro ejemplo sería, según Keohane, el de Europa, en el que la tendencia continental a que los salarios se eleven a niveles similares en los diferentes sectores, sin afectar con ello el nivel de empleo, requeriría la protección ("para mantener tanto la diferencial de salarios y el tamaño absoluto del empleo en la industria, es necesaria la protección").<sup>95</sup>

Sin embargo, paradójicamente, este mismo conjunto de limitaciones dificulta el hecho de que pueda haber marcha atrás en la apertura comercial: del mismo modo en que, digamos, un partido de izquierda tendría que moderar sus políticas macroeconómicas, dada la apertura, también --y con mayor razón-- limitaría sus intentos por revertir la política económica general y regresar a un "proteccionismo

---

<sup>95</sup> Keohane, *Instituciones internacionales...*, op. cit., p. 138.

estructural". En el mundo actual, la tendencia es ir hacia el centro: difícilmente un partido o grupo político --sea de izquierda o de derecha-- se opondría abierta y tajantemente al libre comercio. Por otro lado, algunos autores consideran que, pese al fenómeno de la internacionalización, las posibilidades de implementar políticas gubernamentales, dentro de un marco librecambista, no son tan limitadas como podría pensarse, por lo que no necesariamente habrá oposición de grupos a la internacionalización.<sup>96</sup>

De cualquier forma, en general, "las instituciones domésticas preexistentes pueden permitir a los actores resistir las presiones generadas por la internacionalización. Las instituciones pueden permitir a los actores que perderían por la internacionalización detener cualquier cambio".<sup>97</sup> Por supuesto, ello dependerá del tipo de sistema político y de otros muchos aspectos de la política interna de los Estados, elementos imposibles de numerar en este trabajo: baste mencionar que hay reacciones a la globalización y que éstas tendrán diferentes efectos dependiendo del país de que se trate.

De forma más concreta (en lo referente al libre comercio, más que a la internacionalización), es un hecho que siempre habrá grupos, dentro del sector empresarial o laboral, en favor del proteccionismo. Estos grupos, efectivamente, en muchas ocasiones afectan la política comercial de los Estados. Pero este fenómeno no es nuevo. Como se ha mencionado antes, aún cuando estos sectores tienen influencia en momentos específicos y siempre pueden ejercer presiones, su influencia ha disminuído en la actualidad ante el decidido avance de la ideología y el "éxito temporal" de las reformas económicas (especialmente en el

---

<sup>96</sup> Para una discusión más profunda respecto a este tema, aunque en torno a los países industrializados, véase Geoffrey Garrett, "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy", en Keohane y Milner (eds.), *op. cit.*, pp. 79-107.

<sup>97</sup> Keohane y Milner, *art. cit.*, p. 20.

caso de los países de América Latina). Además, el proceso de internacionalización los debilita al afectar el equilibrio de fuerzas y beneficiar --aunque no siempre-- a grupos favorables al librecambismo. Para el caso de América Latina, Biersteker señala que la correlación de fuerzas proteccionistas y antiproteccionistas dependerá, entre otros factores, del éxito de las reformas económicas: en la medida en que éstas avancen, las fuerzas contrarias al librecambismo se verán más desprestigiadas y, como resultado, tendrán menos posibilidades de influencia. Si este no fuera el caso y las reformas fracasan, el desprestigio sería para los grupos favorables a la apertura y demás reformas estructurales, lo que podría ocasionar un regreso a las políticas del pasado.<sup>98</sup>

Sin embargo, quizás donde se manifieste la influencia de estas fuerzas a favor de la protección no sea sobre la política comercial general de los Estados (el ámbito formal de concreción de acuerdos), sino en las presiones para que se lleven a cabo medidas proteccionistas en el ámbito "real" y en casos particulares (por ejemplo, para que el Estado imponga medidas antidumping en algún sector, o ponga en marcha políticas que violen los principios comerciales regionales). Aunque éste es un problema distinto al de la política comercial general de los Estados y del estudio de las posibilidades de acuerdos regionales, no puede negarse su creciente importancia y la influencia que puede tener en el futuro para el éxito de los convenios bilaterales y regionales.

2) *Los problemas en la negociación de acuerdos.* Otro factor, sumamente importante, en el análisis de los elementos que pueden dificultar los procesos de integración comercial regional, lo

---

<sup>98</sup> Biersteker, art. cit., p. 126.

constituyen las divergencias de los Estados sobre puntos concretos durante las negociaciones. Los diferentes intereses (que, por supuesto, existen) y la lucha por conquistar posiciones en una negociación comercial siempre hacen muy lento el proceso. Esto es más claro cuando ya existen bloques comerciales con intereses particulares o con un proceso de integración más avanzado: si tal cosa ocurre, los países involucrados, que forman parte de diversos bloques, estarán menos dispuestos a hacer concesiones que signifiquen "dar marcha atrás" o que retrasen el proceso integracionista que ya han iniciado. Además, es previsible que un bloque comercial genere intereses propios que desvanezcan su interés en negociar con otras regiones.<sup>99</sup>

Como he mencionado, en la dinámica actual en el continente americano, lo que se busca es el establecimiento de "reglas claras" sobre la inversión, el comercio y la cooperación económica entre los Estados, de manera más laxa que en los intentos de integración del pasado. Sin embargo, es cierto que aún en la búsqueda de estas reglas mínimas habrá desavenencias. Hasta ahora, ello ha sido evidente en los intereses concretos de países como México --integrante del TLCAN--, que si bien está dispuesto a participar en las negociaciones para concretar un acuerdo comercial hemisférico, también es renuente a permitir que otros países ingresen al TLCAN, lo cual no le beneficiaría en nada. Otro ejemplo lo constituyen los países del Mercosur --en particular Brasil-- en las negociaciones con los Estados Unidos: aún cuando puedan tener muchos intereses en el mercado norteamericano, no están dispuestos a ceder en muchos aspectos que significarían un retroceso en su proceso de integración, o que puedan

---

<sup>99</sup> Véase al respecto el artículo de Chichilnisky, art. cit., pp. 165-188, en el que analiza la economía de los bloques comerciales y los efectos de ésta en las decisiones de sus países integrantes para buscar la ampliación de los acuerdos.

afectar sus intereses comerciales en el continente.

Si éstas son las dificultades en el caso de los Estados integrantes de bloques, también los demás países presentan dificultades a la hora de negociar, pues el interés de todos es obtener las mayores ventajas preferenciales en los acuerdos a cambio de pocas concesiones: los Estados buscarán negociar en aquellos sectores en que perciben su ventaja comparativa, y protegerán, hasta donde les sea posible, los sectores en que se consideren en desventaja.

Pero esto tampoco es nuevo: como es natural, las negociaciones en diversos sectores y la búsqueda de concesiones en unos a cambio de concesiones en otros puede hacer extraordinariamente lento el proceso. Sin embargo, esto no quiere decir que necesariamente las políticas a favor de la apertura vayan a revertirse. Ya he mencionado que al hacer un análisis de costos y beneficios en términos dinámicos, los países optan por participar en las negociaciones, pues el costo de quedar fuera de los bloques resultaría muy amplio. Lo nuevo es que todos los países involucrados coinciden en la ideología: las ventajas del libre comercio. Por supuesto, hay otras consideraciones (distintas para cada país, y muy diferentes en el caso de los Estados Unidos), pero todas ellas establecen que es preferible negociar a no hacerlo, aunque esto implique que el proceso será muy lento. De hecho, a lo que podrían llevar las dificultades en la conciliación de intereses sería, más que a una ruptura, a negociar un acuerdo mínimo hemisférico, independiente de los acuerdos regionales ya existentes (como TLCAN, Mercosur y el Pacto Andino). Es cierto que un acuerdo de este tipo tendría poco significado, pero mi conclusión es que éste sería el peor resultado posible y no el único: debido a la dinámica que se genera, explicada anteriormente, los Estados pueden conceder más para permanecer en el

juego, y ello podría llevar a un mejor resultado.

3) *Las dificultades por los intereses de Estados Unidos.* Las decisiones de los Estados Unidos no sólo son importantes en el análisis del proceso de negociaciones descrito en el punto anterior. Además de ello, las decisiones de este país, como potencia hegemónica, influyen decididamente en los otros Estados, y particularmente en América Latina, donde la hegemonía es aún más clara. Por lo tanto, puede decirse que un cambio en la ideología norteamericana (por ejemplo, el abandono del bilateralismo y, además, la oposición a que se generen acuerdos regionales o bilaterales en el subcontinente) afectaría definitivamente los procesos de integración comercial en el área. Pero que algo así ocurra es extremadamente improbable. De hecho, lo que ha sucedido es exactamente lo contrario: el sesgo ideológico en la política comercial norteamericana hacia el bilateralismo ha sido el principal motor de la dinámica de generación de acuerdos en el hemisferio. Sin embargo, por otro lado, el sesgo hacia el bilateralismo también puede ser problemático. Citando a Foreman-Peck:

The USA will continue to occupy the strongest position for shaping any new international economic regime, by virtue of its economic size and, in contrast to the European Community, its federal government. US commitment to multilateralism is likely to be weakened now that once more the world is safe for capitalism. The end of the Cold War has removed an incentive to support a free-market international economic regime that stands as an example to less committed nations.<sup>100</sup>

Esta afirmación quizás apoya la idea de que el mundo va hacia el bilateralismo y se deja de lado el multilateralismo, creándose bloques comerciales en cada región. Aunque esto bien puede significar que los Estados Unidos tendrían interés en crear un bloque en el hemisferio,

---

<sup>100</sup> Foreman-Peck, *op. cit.*, p. 355.

también podría ocurrir que este país no quiera ni siquiera negociar con el resto de los países latinoamericanos, y prefiera consolidar un bloque más reducido (por ejemplo, el TLCAN). Sin embargo, ésta tampoco parece ser la postura norteamericana. Se ha mencionado ya que hay un claro interés de Estados Unidos en la región, por lo que ésta representa en términos geopolíticos, comerciales y de inversión. Más que esto, el riesgo lo constituye el hecho de que el abandono de los principios multilaterales en materia comercial (si de verdad ésto ocurre) vaya a pervertir los posibles acuerdos bilaterales que se generen, en detrimento de posibles acuerdos amplios en la región.

Finalmente, existe el riesgo de que la política comercial norteamericana cambie o se petrifique por el debate proteccionismo versus antiproteccionismo al interior de ese país (lo cual podría afectar el proceso integracionista latinoamericano, aunque, como he señalado, este proceso ha continuado independientemente de la postura estadounidense). A pesar de que históricamente la postura librecambista (en el ámbito formal) ha terminado por imponerse en las decisiones del gobierno norteamericano, nada garantiza que este enfoque triunfe siempre: "al final hay todavía una tendencia internacionalista", señalaba hace poco el diputado republicano de Arizona, Jim Kolbe, "pero está volviéndose algo más reñido y difícil",<sup>101</sup> debido a que las objeciones a los acuerdos comerciales vienen ahora tanto de la derecha (diversos sectores del Partido Republicano) como de la izquierda (los demócratas orientados hacia el laborismo, encabezados por Richard A. Gephardt).

Así, el esfuerzo por extender el libre comercio más allá del TLCAN (con la inclusión de Chile) enfrenta los mismos obstáculos que

---

<sup>101</sup> Schribman, art. cit., p. 7.

enfrentó el TLCAN hace cuatro años, cuando la posición del presidente Clinton prevaleció al movilizar a los republicanos y a un crítico puñado de demócratas. Sin embargo, los funcionarios de la administración de Clinton, preocupados de que Canadá ya tiene un acuerdo comercial con Chile y de que el bloque europeo esté considerando acuerdos similares con México y diversas naciones sudamericanas, están pidiendo una autoridad especial para comenzar sus propias negociaciones.<sup>102</sup> Esta premura podría convencer finalmente al Congreso Norteamericano para acelerar la política. Recientemente, la secretaria de Estado de ese país, Madeleine Albright, subrayó la importancia de concluir un amplio acuerdo comercial con Chile y señaló que con este fin, el presidente Clinton haría una solicitud especial al Congreso para obtener la autoridad de vía rápida (*fast track*) con el fin de negociar acuerdos comerciales. Incluso, el congresista Gephardt expresó su apoyo al ingreso de Chile al TLCAN, si bien solicitó incluir en el acuerdo regulaciones laborales y ambientales.<sup>103</sup>

4) *El libre comercio formal y las tendencias proteccionistas.* Un último punto que puede afectar la tendencia librecambista, es que la dinámica regional se reduzca al simple marco formal. La generación de acuerdos comerciales estatales y la efectiva liberalización del comercio internacional no son exactamente lo mismo. Independientemente de que se generen diversos acuerdos o un solo acuerdo hemisférico, o que el camino que se siga sea el marco multilateral de la OMC, nunca se podrá afirmar que esto representa el triunfo definitivo del libre comercio. El orden internacional siempre seguirá siendo anárquico y, en este sentido, el cumplimiento de los acuerdos y convenciones del derecho internacional no está garantizado. El gran riesgo es que las

---

<sup>102</sup> *Loc. cit.*

<sup>103</sup> "Reitera Albright interés de unir a Chile al TLC", *El Economista*, México, D.F., 14 de agosto de 1997, p. 2.

tendencias proteccionistas adquieran fuerza de forma simultánea al proceso de concreción de acuerdos, y que al mismo tiempo que se celebren éstos, los Estados lleven a cabo medidas proteccionistas apoyándose de manera desleal en los convenios o, incluso, atentando contra ellos. Este peligro, que ocurre en todos lados y que ha ido en aumento desde los años setenta, no puede descartarse en América Latina, tierra del "obedézcase pero no se cumpla".

Otra dificultad la constituyen las políticas basadas en visiones ideológicas "proteccionistas". Con ellas no me refiero a las tendencias en favor de un regreso a la sustitución de importaciones, sino a aquellas que, aceptando los principios de la teoría del libre comercio, pero conociendo las imperfecciones del mercado, proponen medidas en contra de los principios librecambistas para obtener ciertas ventajas particulares en momentos específicos: tal sería el caso de los llamados análisis de las actividades improductivas y de los modelos de competencia imperfecta (que sugieren la utilización de una "política comercial estratégica").<sup>104</sup>

Aunque estas dos tendencias no afectan directamente la posibilidad de lograr acuerdos formales, lo hacen indirectamente al afectar el plano real del comercio hemisférico y crear desavenencias entre los países de la región. Ante hechos como éstos, que serían muestra de la poca utilidad de los acuerdos, los Estados preferirían buscar otros mecanismos. Sin embargo, el que haya un creciente proteccionismo "real" puede limitarse por los propios acuerdos. Los convenios tienen efectos reales: de algún modo afectan las relaciones comerciales de los países. Por otro lado, las políticas comerciales "estratégicas" en contra del librecambismo parecen estar cada vez menos en boga, lo cual

---

<sup>104</sup> Véase al respecto Bhagwati, *op. cit.*, pp. 111-118 y los ensayos en Krugman (comp.), *op. cit.*

también nos permite cierto grado de optimismo.

En general, puede decirse que, aún cuando indudablemente hay dificultades para una potencial integración regional, los elementos favorables parecen superar a los desfavorables. Por lo pronto, lo que nos interesa es analizar cómo todos estos elementos determinan la política comercial de los países del continente en la actualidad.

### *El intercambio comercial actual*

En resumen, puede afirmarse que el fenómeno de generación de bloques en el hemisferio es un proceso que se autorrefuerza debido a que todos los países tienen, en general, interés en participar -- independientemente de sus objetivos particulares-- una vez que analizan las ventajas y desventajas de la integración en términos dinámicos. Al hacer este análisis, la conclusión de un Estado es que el costo de quedar fuera de los acuerdos es muy alto, y que, por el contrario, al participar no sólo pueden obtenerse las ventajas que la teoría atribuye al libre comercio, sino que el país puede influir en las negociaciones y obtener así mayores beneficios, acordes con sus intereses geopolíticos.

Este proceso también se refuerza porque, a diferencia del pasado, en la actualidad no hay oposición entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos respecto a las políticas económicas generales. Hay una sola "ideología", lo cual obliga a los países a participar en el proceso, aunque sólo sea de manera formal. El hecho de que haya objetivos y percepciones comunes no quiere decir, por supuesto, que también haya necesariamente un interés de EE.UU. en ser parte de un proceso de integración con los países del subcontinente. Sin embargo, una vez que los Estados Unidos iniciaron el proceso, éste se sostiene, debido a los objetivos de los países latinoamericanos acordes con sus

nuevos modelos de desarrollo. Aunque, efectivamente, no puede afirmarse que la liberalización comercial en el hemisferio vaya a ser exitosa (pues hay fuerzas en contra que pueden afectar esto), lo anterior nos permite ser optimistas.

Nos guste o no (por las posibles consecuencias que puede tener esto para la liberalización comercial multilateral), la tendencia mundial actual es el regionalismo, y esta tendencia continuará en los años por venir, como señala Bhagwati.<sup>105</sup> Lo que está ocurriendo en América es un ejemplo muy claro de ello: además de los esquemas regionales y subregionales de integración, como la ALADI, el Mercado Común Centroamericano, la Caricom, la Comunidad Andina, el Mercosur o el Grupo de los Tres, se han puesto en vigencia otro tipo de acuerdos que se superponen a estos esquemas, como los acuerdos bilaterales negociados por México (con Bolivia, Costa Rica y Chile), los Acuerdos de Complementación Económica de Chile (por ejemplo, con México, Bolivia o los países del Mercosur) o los acuerdos de alcance parcial de países de la ALADI con países de Centroamérica y el Caribe.

Como consecuencia del interés de los países en la apertura y de los consiguientes esquemas de libre comercio subregionales y bilaterales, en la región ha habido una contundente rebaja de los aranceles globales, con una disminución de su dispersión, acompañada de una notoria disminución en la aplicación de barreras no arancelarias. "Las economías son en la actualidad mucho más abiertas que lo que fueron en épocas anteriores y esto es válido tanto por los países de mayor como de menor tamaño de la región",<sup>106</sup> aunque haya diferencias entre los aranceles externos comunes de cada uno de los

---

<sup>105</sup> Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 71.

<sup>106</sup> CEPAL, "Promoción de los vínculos económicos entre los esquemas de integración de América Latina y el Caribe", CEPAL, 12 de junio de 1997 (mimeo.), p. 48.

diferentes esquemas. Si bien en muchos casos no puede señalarse que el impacto de los acuerdos en el intercambio comercial es significativo, sí han coadyuvado al aumento del comercio en la región.

Las exportaciones y las importaciones globales de los países de América Latina y el Caribe se han incrementado a un ritmo sostenido en los años noventa (véase cuadro 2.2), al tiempo que los intercambios al interior de la región han evolucionado en términos todavía más favorables, como puede apreciarse en el monto del intercambio comercial entre los diferentes esquemas subregionales de integración. Este comercio experimentó, en esta década, un notorio incremento en los años noventa, ya sea en valores absolutos como en términos porcentuales, superando su crecimiento al del intercambio con el resto del mundo. Así, en 1995, alcanzó a 17.3 por ciento de las ventas globales hacia el mundo (véase cuadro 2.3).<sup>107</sup>

De esta manera, es claro que el proceso de generación de acuerdos bilaterales está en pleno auge en el continente, y que es previsible que dicha tendencia continúe, aunque no pueda preverse el resultado final como consecuencia de dicho proceso.

#### • *El caso de México*

Una vez descritos los elementos que influyen favorablemente en las decisiones generales de política comercial de un país (particularmente en el caso de los países latinoamericanos) y las dificultades que puede haber para la concreción de esa política, me propongo analizar el caso de México.

En el siguiente capítulo analizaré el cambio en la política comercial mexicana a partir de la década de los años ochenta, y cómo

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 15.

éste país se ha insertado en la dinámica regional de generación de acuerdos: la influencia de la ideología y de las circunstancias internacionales en su política, sus objetivos y las posibilidades de éxito de su estrategia comercial en el continente.

## Cuadros

---

Cuadro 2.1

Exportaciones de Estados Unidos a los países  
del Hemisferio Occidental, 1991 (millones de dólares)

Canadá	85,103
México	33,276
Caribe	6,189
Centroamérica	4,273
América del Sur	19,227
Otros	506

-----  
Mundial 421,614

Fuente: U.S. Department of Commerce, *U.S. Foreign Trade Highlights*, en Sydney Weintraub, "Western Hemisphere Free Trade: Getting from Here to There", p. 340.

---

Cuadro 2.2

Esquemas de integración de América Latina y el Caribe  
exportaciones e importaciones totales al mundo

(Millones de dólares y porcentajes)

Año	Valor	Exportaciones %Incremento	Valor	Importaciones %Incremento
1980	89.662	---	94.465	---
1985	95.664	66.7	62.780	-33.5
1990	120.003	25.5	93.481	48.9
1991	118.087	-1.6	111.616	19.4
1992	140.822	19.3	149.248	33.7
1993	154.474	9.7	170.723	14.4
1994	179.034	15.9	201.412	18.0
1995	216.962	21.2	227.192	12.8

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento.

Cuadro 2.3

Exportaciones de los esquemas subregionales de integración de América Latina y el Caribe, 1993-1995

(Porcentajes)

Origen	Años	ALADI	Mercosur	CA	G3	MCCA	Caricom	Otros	Mundo
ALADI	1993	16.4	8.9	4.6	3.8	0.9	0.6	82.1	100.0
	1994	16.8	9.1	4.6	3.7	0.9	0.9	81.5	100.0
	1995	17.3	9.7	5.1	3.4	0.8	0.5	81.4	100.0
Mercosur	1993	28.6	18.4	4.6	4.4	0.5	0.2	70.6	100.0
	1994	29.4	19.5	4.4	3.9	0.5	0.2	69.9	100.0
	1995	30.2	20.5	4.9	3.2	0.4	0.3	69.1	100.0
CA	1993	16.0	3.2	9.9	8.3	1.9	2.3	79.7	100.0
	1994	16.8	3.6	9.9	8.2	1.8	3.6	77.8	100.0
	1995	21.3	6.3	12.2	8.7	1.5	1.7	75.4	100.0
G3	1993	6.6	1.8	3.8	3.2	1.3	1.1	91.0	100.0
	1994	6.7	1.7	3.9	3.1	1.3	1.6	90.5	100.0
	1995	8.4	2.9	4.6	3.2	1.1	0.8	89.7	100.0
MCCA	1993	4.0	0.2	1.4	3.0	22.5	0.7	72.8	100.0
	1994	5.1	0.3	2.0	3.5	22.3	0.7	71.9	100.0
	1995	4.1	0.2	2.1	2.6	21.2	0.5	74.3	100.0
Caricom*	1993	5.3	1.7	2.1	3.2	0.5	10.1	84.1	100.0
	1994	6.0	2.1	2.1	3.2	0.5	10.0	83.6	100.0
	1995	6.6	2.5	2.2	3.4	0.2	12.6	80.6	100.0

\*Cuando no se ha contado con información de los países de la Caricom, se han usado los datos de importaciones declarados por los países copartícipes corregidos a valor Fob.

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento.

### Capítulo 3

#### La política comercial de México hacia América Latina

En los capítulos anteriores se describió la influencia de la ideología (así como de los intereses y de las instituciones) en la política comercial de los Estados y cómo, a partir de la década de los años ochenta, se generó, en América Latina, un proceso o dinámica de negociaciones en la cual los países de la región desean participar. A continuación, explicaré cuál ha sido la política comercial en el caso mexicano y cómo este país se ha insertado en dicha dinámica. He decidido estudiar este caso debido a que "registra ciertos rasgos paradigmáticos y porque su experiencia es la que muchos gobiernos de la región desean reeditar".<sup>108</sup> Intentaré demostrar que, a pesar de que indudablemente existen particularidades, este país define su política comercial en función de los mismos factores de influencia, ya descritos, que afectan a los demás Estados en el continente.

#### *Antecedentes*

De manera semejante a lo ocurrido en otros países, la actual política comercial de México hacia América Latina es resultado del cambio en la política económica del Estado a mediados de la década de los años ochenta, cuyos principios resultan en muchos aspectos radicalmente opuestos a los de las décadas anteriores.

---

<sup>108</sup>Marcel Vaillant y Tabaré Vera, "Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR, el caso de un pequeño bloque Sur-Sur", en Lincoln Bizzozero, Klaus Bodemer y Marcel Vaillant (coords.), *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994, p. 37.

Un análisis de la política previa a los cambios en los años ochenta podría ser útil para comprender hasta qué grado se puede hablar, en la actualidad, de una nueva dinámica de generación de acuerdos comerciales: a partir de la Gran Depresión de 1929, pero, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, México basó su estrategia de desarrollo económico en la sustitución de importaciones, estableciendo elevados aranceles, cuotas y prohibiciones a la importación de diferentes bienes, precios oficiales de referencia y permisos previos a la importación, con el fin de propiciar la producción interna y la industrialización.<sup>109</sup> En general, el régimen proteccionista de México se caracterizó por (1) un esquema de tarifas de importación *ad valorem* que iba de cero a cien por ciento; (2) el establecimiento de precios mínimos oficiales para las importaciones, y (3) restricciones cuantitativas, que tomaban la forma de licencias o cuotas.<sup>110</sup> Además, con el objetivo prioritario del desarrollo industrial, se decidió la orientación de la inversión pública a este sector, en detrimento de la agricultura, y el otorgamiento de subsidios a la industria mediante precios relativamente bajos de bienes producidos por el Estado (utilizados en las manufacturas) y, en particular, de los energéticos.

Dicha estrategia económica rindió extraordinarios frutos durante las primeras décadas. De acuerdo con datos de Solís, de 1958 a 1972 la economía nacional creció en promedio 6.56 por ciento cada año, mientras que las tasas de inflación se mantuvieron bajas. En cuanto al empleo, si bien al principio éste se incrementó, el aumento de la población llevó a que en el decenio de 1960 la demanda de trabajo

---

<sup>109</sup> Leopoldo Solís, *Medio siglo en la vida económica de México. 1943-1993*, México, El Colegio Nacional, 1994, p. 51.

<sup>110</sup> Manuel Pastor y Carol Wise, "The origins and sustainability of Mexico's Free Trade Policy", International and Public Affairs Center, Occidental College, 1993 (mimeo.), p. 4.

superara a la oferta, generándose mayor subempleo y desempleo abierto.<sup>111</sup> Así, "aunque logró un crecimiento económico importante con estabilidad, el desarrollo estabilizador no pudo absorber la oferta de mano de obra, ni mejorar la distribución del ingreso".<sup>112</sup>

Posteriormente, comenzarían a ser evidentes las señales de agotamiento del modelo que, al priorizar el desarrollo industrial, terminó por afectar la agricultura y los recursos provenientes de las exportaciones agrícolas, necesarios para la importación de maquinaria e insumos industriales:

A lo largo de los cincuenta, el sector agropecuario fue el principal generador de divisas, mientras que la minería dejó de jugar el papel central. Además, desde los años cuarenta, y con más fuerza a partir de entonces, las exportaciones de servicios como el turismo y las transacciones fronterizas contribuyeron con montos crecientes de divisas que ayudaron a financiar el déficit comercial de la balanza de pagos. El debilitamiento del sector agropecuario a partir de 1958, como eje del sector exportador, obligó a recurrir a otras formas de financiamiento de las importaciones, e incluso obligó a limitarlas para evitar un colapso del tipo de cambio.<sup>113</sup>

A partir de los años setenta, el Estado mexicano continuó con el objetivo fundamental de impulsar el crecimiento económico, la generación de empleos y una mejor distribución del ingreso mediante el aumento del gasto gubernamental. Sin embargo, debido al estancamiento en el ingreso público, el país comenzó a hacer uso del endeudamiento externo. En cuanto a la política comercial, el proteccionismo se exacerbó en esa década: "el valor de las importaciones sujetas a control respecto de las importaciones totales pasó de 68.3 por ciento

---

<sup>111</sup> Leopoldo Solís, *Intento de la Reforma Económica de México*, México, El Colegio Nacional, 1988, pp. 46-47.

<sup>112</sup> Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994, p. 27.

<sup>113</sup> Enrique Cárdenas, *La política económica de México, 1950-1994*, México, FCE, 1996, pp. 36 y 37.

en 1970, a 90.4 por ciento en 1976" (véase el cuadro 3.1).<sup>114</sup> En este último año, a pesar de los evidentes desequilibrios macroeconómicos (creciente déficit fiscal, falta de financiamiento para el déficit comercial, desequilibrio monetario y creciente endeudamiento externo), la política del Estado se mantuvo inflexible, debido a la perspectiva optimista del gobierno y de los sectores empresariales tras los enormes ingresos que comenzó a recibir el país por las exportaciones petroleras. El gobierno continuó contratando deuda externa, a cambio de la garantía del petróleo, para mantener un gasto público expansivo generador de crecimiento económico y empleos. La política de comercio exterior siguió siendo proteccionista: "las importaciones bajo control pasaron de 90 por ciento del total de importaciones en 1977, a 60 por ciento en 1980, 85 por ciento en 1981 y 100 por ciento en 1982".<sup>115</sup> Además, bajo esta estrategia, se creó un sesgo antiexportador: los productores nacionales no tuvieron incentivos para orientar su producción al mercado internacional, ya que los aranceles elevaron en México el precio de los bienes que sustitúan importaciones, haciendo más atractiva su producción para el mercado interno.

De esta forma, el modelo de sustitución de importaciones favoreció la desviación de recursos hacia actividades productivas ineficientes, aunque de alta rentabilidad, en torno a las cuales se generarían intereses políticos por mantener las barreras comerciales. A los costos de endeudamiento externo que terminarían por hacer insostenible el modelo, se sumaron la ineficiencia productiva y la menor transferencia de tecnología y de innovaciones.

---

<sup>114</sup> Blanco, *op. cit.*, p. 28.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 29.

### *La vieja política comercial*

¿Cómo determinó esta política económica las relaciones comerciales de México en aquella época? A pesar de la instrumentación de un modelo económico claramente antiexportador y poco favorable para el libre comercio, México llevó a cabo una política muy activa en la búsqueda de acuerdos comerciales y, particularmente, en los procesos de integración del continente.

En el caso de las relaciones con América Latina, México participó activamente en los proyectos de liberalización del comercio intrazonal y en la concertación de políticas específicas para la integración económica, y fue uno de los principales impulsores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en febrero de 1960 con el Tratado de Montevideo (suscrito por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y al que posteriormente se sumarían Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela). La obra realizada por este organismo fue muy importante en diversos aspectos: se trabajó, por ejemplo, en la uniformación de las estadísticas y de las metodologías de los países miembros, y en la creación de un mecanismo para la solución de controversias; se adoptó una nomenclatura arancelaria única, y se realizaron estudios para normalizar y unificar los documentos aduaneros y extra-aduaneros utilizados en operaciones de comercio exterior, además de formularse las bases para la armonización de legislaciones sobre propiedad industrial, marcas, patentes y regalías. La Asociación representó, "una laboriosa tarea de conocimiento mutuo y de unificación de criterios en muchos campos de la vida económica de América Latina"<sup>116</sup> y

---

<sup>116</sup> "Discurso del Lic. Octaviano Campos Salas, Secretario de Industria y Comercio del gobierno de México, ante miembros del Colegio de Economistas, febrero de 1970", *El Economista Mexicano*, VI (1970), núm. 2, p. 23.

"la experiencia de la ALALC creó la costumbre de la discusión y la negociación multilateral entre sus miembros".<sup>117</sup> Además, la ALALC coadyuvo a aumentar los flujos de comercio en el subcontinente: una década después de la firma del acuerdo, el subsecretario de Industria y Comercio del gobierno mexicano señalaba que

la manera más objetiva y real de medir el significado de la participación de México en la ALALC es la de precisar el grado en que esa participación ha contribuido a fortalecer nuestra estructura industrial y a aliviar nuestros problemas de balanza de pagos... las exportaciones mexicanas a la ALALC se han convertido en el factor más dinámico dentro de nuestras ventas globales al exterior. En agosto y septiembre de 1969, la ALALC llegó a ocupar, por primera vez, el segundo lugar, después de los Estados Unidos, entre los clientes de México, desplazando en importancia al Japón y a los países del Mercado Común Europeo.<sup>118</sup>

A partir de 1960, la expansión del comercio intralatinoamericano fue considerable. En el caso de México, el coeficiente de exportación a la ALALC aumentó de 2.7 a 10.8 por ciento de 1960 a 1980, en tanto que el coeficiente de importaciones pasó de ser 0.6 por ciento en 1962, a 4.5 por ciento en 1977.<sup>119</sup> Pese a ello, "no es exagerado afirmar que México utilizó siempre la ALALC de manera marginal",<sup>120</sup> y que el comercio regional siempre fue de escasa importancia para este país (véase cuadro 3.2).

A pesar de sus logros, la ALALC no cumplió con los objetivos de

---

117 Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas, "Resumen general y conclusiones", en Urquidí y Vega (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, FCE - El Colegio de México, 1991 (Lecturas de El Trimestre Económico, 72), p. 42.

118 "Discurso del Lic. Plácido García Reynoso, presidente de la Comisión Técnica para la Integración Latinoamericana y subsecretario de Industria y Comercio del gobierno de México, ante miembros del Colegio de Economistas, febrero de 1970", *El Economista Mexicano*, VI (1970), núm. 2, p. 20.

119 Rómulo Almeida, "Reflexión acerca de la integración latinoamericana", en Urquidí y Vega (comps.), *op. cit.*, pp. 171 y 172.

120 Isabel Turrent, "Las relaciones comerciales de México con América Latina, 1976-1982", *Foro Internacional*, 1984, núm. 95, p. 313.

liberalización comercial regional paulatina ni mucho menos con la consecución de una zona de libre comercio hemisférica. Ante los precarios resultados, a finales de la década de los años setenta, los países integrantes de la ALALC determinaron que era necesario el abandono del Tratado de Montevideo y la negociación de un nuevo acuerdo. Aunque, en principio, Brasil y México se opusieron (pues "estimaban que el Tratado de Montevideo contenía todas las posibilidades para permitir su modificación"<sup>121</sup>), la ALALC terminaría siendo reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980. Con este mecanismo, los países latinoamericanos se plantearon los mismos objetivos, aunque, supuestamente, sobre bases más "realistas" y con mecanismos más "flexibles", como los acuerdos bilaterales preferentes. De cualquier forma, el nuevo organismo pronto dio muestras de aniquilamiento y terminaría constituyendo un nuevo descalabro.

Existen diversas explicaciones del fracaso de los procesos de integración en América Latina durante estas décadas: Stakhovitch sostiene que, en general, todo proceso de integración de la época podía adolecer de los siguientes problemas: i) voluntad política insuficiente, y entre otros factores, retorno de los nacionalismos y los conflictos que conducen a retiros de participación; ii) condiciones estructurales inadecuadas; iii) conceptos económico-comerciales insuficientemente profundizados o poco realistas; iv) ausencia de infraestructuras institucionales suficientemente fuertes; v) ausencia de personalidades suficientemente talentosas, formadas y motivadas, y vi) un gran número de países involucrados que

---

<sup>121</sup> Roberto Martínez Le Clairche, *La ALALC / ALADI*, México, El Colegio de México, 1984 (Jornadas, 106), p. 98.

dificultaban el funcionamiento.<sup>122</sup>

Urquidi señala que, en el caso del subcontinente, el fracaso tiene también múltiples razones, y menciona, como causas del naufragio: 1) que todos los convenios se plantearon a partir de un elevado proteccionismo nacional, basado en la política de sustitución de importaciones; 2) el planteamiento de objetivos de liberalización comercial (sobre todo en la ALALC/ALADI) muy limitados y selectivos; 3) intereses de grupos empresariales carentes de visión, protegidos por políticas gubernamentales "restrictivas"; 4) falta de voluntad política (a lo que contribuyó la inestabilidad en muchos países); 5) falta de coordinación en las políticas comerciales, como resultado de las incongruencias en la política económica, y 6) la reorientación de las políticas comerciales, a costa de los compromisos contraídos, como resultado de las crisis económicas en la década de los años ochenta, sobre todo al ser evidente la incompatibilidad de estos acuerdos con una verdadera apertura comercial y ante la percepción de que eran mejor otras "salidas", como lo fue el Mercosur para Brasil y Argentina desde 1986.<sup>123</sup>

Entre todas estas razones, destaca el hecho de que los países latinoamericanos simplemente no estaban dispuestos a hacer realidad los ambiciosos objetivos de liberalización comercial e integración entre "naciones hermanas", ya que éstos resultaban incompatibles, en muchos aspectos, con las políticas económicas propias de sus modelos de sustitución de importaciones y sus objetivos de industrialización (ello coincidiría con los puntos 1 y 5 señalados por Urquidi): uno de los objetivos de la ALALC era favorecer la integración regional para

---

<sup>122</sup> Alexandre Stakhovitch, "Unas y otras integraciones", en Urquidi y Vega (comps.), *op. cit.*, p. 90.

<sup>123</sup> Urquidi, art. cit., pp. 330-331. Para un análisis más amplio de las causas del deterioro de los procesos de integración, véase Raúl Grien, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, FCE, 1994, pp. 368-396.

evitar el "estrangulamiento externo" y poder mantener una política de sustitución de importaciones a escala regional, que permitiera la expansión del comercio recíproco y la complementación industrial.<sup>124</sup> Sin embargo, llevar el proceso a una escala regional resultó imposible, pues "no [parecía] concebible, desde el punto de vista político, que un país [renunciara] a la instalación de industrias, muchas veces de naturaleza primaria, por el solo hecho de que otros países de la ALALC [eran] productores más eficientes en esos sectores manufactureros".<sup>125</sup> A pesar de los objetivos comunes, resultaba complicado lograr armonizar, por un lado, las políticas proteccionistas de cada país y, por el otro, el propósito de apertura comercial regional. Es decir, la "ideología" de la protección comercial --que tenía el fin de favorecer la industrialización-- continuaba siendo en estos países más importante que la visión librecambista, basada en la teoría de las ventajas comparativas. Ya en aquellos años, los economistas percibían la incompatibilidad entre la política proteccionista estructural de los países y la búsqueda del libre comercio, con sus consecuencias negativas para el proceso de integración:

Existe una serie de circunstancias que hacen difícil que el comercio que actualmente se mantiene con países de fuera del área se canalice hacia ella... en cuanto a los productos manufacturados, que son los que indudablemente presentan las mejores perspectivas [en el caso de México] para ser colocados en los países de la zona, su adquisición por parte de estos últimos se ve limitada no sólo por políticas proteccionistas que pugnan por mantener, en cada uno de ellos, al igual que en México, las industrias de transformación correspondientes y que constituyen

---

<sup>124</sup> Gustavo Vega, "México en las nuevas tendencias de la economía y el comercio internacionales", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, p. 74. Véase también J.M. Vacchino, *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Editorial de Palma, 1983.

<sup>125</sup> Gustavo Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, México, s. e., 1969, p. 65.

al mismo tiempo que un medio de ampliar la ocupación, un camino para fortalecer los mercados domésticos al aumentar el poder de compra de las masas consumidoras...<sup>126</sup>

Esta situación se repitió en el caso de México. El apoyo diplomático de este país a los esfuerzos de integración regionales fue muy claro en los decenios de 1960 y 1970, pero los obstáculos y el desinterés en una verdadera apertura terminaron por imponerse. México ofreció su apoyo para fortalecer la ALALC a mediados de los años setenta (durante el gobierno de Luis Echeverría); se comprometió a integrar, a partir de 1970, "un mercado común latinoamericano que debería estar sustancialmente en operación no más allá de 1985" y que tendría su base principal en los sistemas perfeccionados de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano (MCCA),<sup>127</sup> y manifestó su interés en colaborar con los grupos subregionales de integración, como el Pacto Andino o el propio MCCA. Sin embargo, la relación comercial con los países centroamericanos se vio dificultada por la crisis económica en el área, pese a la concreción de acuerdos de alcance parcial y el Pacto de San José, en 1980.<sup>128</sup> Por otra parte, en el marco de la ALALC, México demostró, al igual que Argentina y Brasil, "una cierta inclinación demagógica y de conformismo" y perdió todo interés en todos los aspectos de la integración económica regional que no eran puramente comerciales.<sup>129</sup> La ALADI representó la continuación de este proceso de descomposición: en dicho organismo, México mantuvo una

---

<sup>126</sup> Guillermo Ramos Uriarte, "México y la ALALC", en *El Economista Mexicano*, VI (1970), núm. 2, pp. 53 y 54.

<sup>127</sup> Wolfgang König, "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", *Foro Internacional*, 1974, núm. 56, p. 558.

<sup>128</sup> El análisis de las relaciones comerciales de México con los países centroamericanos es un tema muy amplio y complejo, que requeriría mayor espacio del que podría permitirse en este trabajo. Para un análisis un poco más profundo, véase Jorge Castañares, "Las relaciones comerciales de México con Centroamérica. Análisis y perspectivas (1979-1986)", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, pp. 82-104.

<sup>129</sup> Armando Cortés Guzmán, *La estructura política de la ALALC*, México, UNAM, 1974, pp. 78-79.

postura aislada, al estar excluido de los procesos de integración paralelos y de los convenios de complementación económica entre los países de América Latina (como el Acuerdo de Cartagena o el URUPABOL, que asociaba a Uruguay, Paraguay y Bolivia).<sup>130</sup> Aunque México mantenía vínculos con los otros países mediante este mecanismo (en gran medida porque retirarse de la ALADI se hubiera interpretado como un atentado a la idea de integración), para mediados de la década de los años ochenta era evidente que el viejo proceso se desquiciaba y que México prefería mirar hacia el norte.

Además, el escaso interés de México, "pese a las condiciones privilegiadas que tendría bajo ciertos aspectos en un proceso de integración latinoamericana",<sup>131</sup> era en gran medida resultado de la cercanía con los Estados Unidos, que le otorgaba facilidades en la provisión de tecnología e insumos, asociada a la diversidad de sus recursos propios. En la década de los años ochenta, México percibía que la lógica de los mecanismos de integración con los países de América Latina podía perjudicar sus esfuerzos de integración con su vecino del norte, y "todo [parecía] indicar que el deseo político de alejarse de la América Latina [aumentó] debido a la lotería del petróleo y a la consecuente tendencia a una mayor absorción por parte de los Estados Unidos".<sup>132</sup> Posteriormente, con la crisis económica, este fenómeno de acercamiento y creciente dependencia de Estados Unidos y alejamiento de América Latina, se acentuó:

México, cuya economía apenas en 1989 empezó a salir del periodo inestable e inflacionario al que ingresó con el auge petrolero de 1979 y el endeudamiento externo de 1980-1982, llegó a la conclusión de que su futuro estaba ligado fuertemente a la economía norteamericana y apenas simbólicamente a la del resto de América Latina. De allí la iniciativa

---

<sup>130</sup> Martínez Le Clainche, *op. cit.*, pp. 178-179.

<sup>131</sup> Almeida, *art. cit.*, p. 181.

<sup>132</sup> *Loc. cit.*

mexicana de integrarse, por medio de un convenio trilateral de libre comercio, con las economías de Estados Unidos y Canadá.<sup>133</sup>

Por supuesto, muchos otros factores explican el cambio en la política comercial mexicana. Además de la crisis económica, este cambio sería producto de las transformaciones en el pensamiento económico de las élites gobernantes en el país, se vería reforzado posteriormente por los acontecimientos internacionales, y no sólo consistiría en la búsqueda de mayor integración con Norteamérica, sino también en la formulación de otro tipo de acuerdos con otras regiones, acordes con la nueva política macroeconómica.

#### *Las reformas económicas y la nueva política comercial*

"Es innegable que la nueva política de comercio exterior del gobierno mexicano es una respuesta a la crisis económica desencadenada en 1982".<sup>134</sup> Para principios de la década de los ochenta, los problemas macroeconómicos y el estancamiento en la estrategia de sustitución de importaciones llevarían al gobierno mexicano a definir un nuevo rumbo en materia económica y, por ende, en materia comercial.

El auge del petróleo, a partir del sexenio del presidente José López Portillo, permitió mantener por algunos años el crecimiento: entre 1977 y 1981, la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8 por ciento. Este crecimiento provino de una gran expansión de la inversión pública, especialmente en las áreas relacionadas con la explotación del petróleo, y de la mayor disponibilidad de fondos internacionales en esa década, que facilitó el acceso a crecientes montos de crédito externo y la expansión del gasto público y

---

<sup>133</sup> Urquidí, art. cit., p. 331.

<sup>134</sup> Vega, art. cit., p. 62.

privado.<sup>135</sup> Sin embargo, la euforia del petróleo fomentó aumentos excesivos en los gastos gubernamentales. El déficit financiero del sector público tuvo un incremento extraordinario: de 6.7 por ciento del PIB en 1977 pasó a 14.6 por ciento en 1981.<sup>136</sup> Gran parte de este creciente déficit fue posible por el endeudamiento externo, que creció enormemente durante el período. De 1973 a 1981, la deuda pública externa creció a una tasa promedio de 29 por ciento anual.<sup>137</sup>

En 1982, diversos factores determinaron el estallido de la crisis. La disminución de los precios del petróleo, la restricción del crédito externo en los mercados internacionales y las expectativas devaluatorias, que provocarían una fuga de capitales ("porque cada vez era más notoria la sobrevaluación del peso y la incapacidad para poder contener el desequilibrio en la balanza de pagos"<sup>138</sup>), fueron factores de presión que llevaron a las reservas del Banco de México a niveles insuficientes para hacer frente a la demanda de dólares y, finalmente, a mediados de ese año, a la moratoria en el pago de la deuda externa. Así, al iniciar el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, los desequilibrios macroeconómicos eran generalizados: había un déficit fiscal enorme, contracción del sector externo, deuda externa muy grande, inflación, desempleo y disminución de la actividad económica. Ante ello, el nuevo gobierno efectuó un programa de ajuste, el cual tendría que reformularse posteriormente dadas las dificultades en su implementación y los golpes externos en los primeros años del sexenio.

Pero además, "la debilidad del mercado petrolero mundial y la escasez de financiamiento externo, sumados a la crisis deudora del

---

<sup>135</sup> Cárdenas, *op. cit.*, p. 108.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>137</sup> SHCP, *Deuda externa pública mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-FCE, 1993, p. 24.

<sup>138</sup> Cárdenas, *op. cit.*, p. 113.

país, obligaron al gobierno mexicano a reconocer el fracaso del modelo [de desarrollo económico centrado en el crecimiento y basado en la sustitución de importaciones y en la expansión del mercado interno], y a promover el crecimiento a través de las exportaciones".<sup>139</sup> De esta forma, el gobierno de De la Madrid también inició dos cambios estructurales en la economía mexicana: por un lado, la reducción en el tamaño y complejidad del sector público, mediante la privatización de empresas, venta de acciones o eliminación de fideicomisos; por el otro, "y quizás de mucho mayor importancia",<sup>140</sup> la gradual apertura de la economía al exterior, mediante el desmantelamiento del aparato proteccionista. Fue, a partir de entonces, que se inició el cambio de rumbo y el camino hacia un modelo de desarrollo orientado hacia el exterior.

De 1982 a 1994, México, una economía relativamente cerrada, incluso para los estándares de los países en vías de desarrollo, se transformó en una de las economías más abiertas del mundo.<sup>141</sup> La primera parte de ese camino se caracterizó por una apertura comercial unilateral: mientras que, en 1983, 100 por ciento de los artículos de importación requerían licencias, para 1984, éstos representaban 65 por ciento y, para 1985, la cifra se había reducido a sólo 10 por ciento. Además del reemplazo de las restricciones no arancelarias, el gobierno disminuyó el nivel arancelario promedio (aunque en los primeros años éste se incrementó), que pasó de 23.2 por ciento en 1983 a 13.1 en 1992.<sup>142</sup>

Estas políticas fueron acompañadas por cambios en la legislación

---

<sup>139</sup> Vega y Cobos, art. cit., pp. 342-343.

<sup>140</sup> Cárdenas, *op. cit.*, p. 134.

<sup>141</sup> Timothy J. Kehoe, "A Review of Mexico's Trade Policy from 1982 to 1994", en Sven Arndt y Chris Milner (eds.), *The World Economy. Global Trade Policy 1995*, Oxford, Blackwell Publishers, 1995, p. 141.

<sup>142</sup> *Ibid.*, pp. 141 y 142.

en materia de inversión extranjera y propiedad intelectual, y por la decisión, en 1985, de ingresar al GATT. Con su adhesión al protocolo de este organismo, en julio de 1986, el gobierno mexicano pretendía dar a la política de liberalización mayor solidez y un marco de permanencia para los siguientes años: representaba el primer paso de una estrategia para integrarse en forma más eficiente en la economía mundial. "A partir de ese punto, la posibilidad de obtener beneficios adicionales de una mayor apertura dependería de un mayor acceso a los mercados de otros países".<sup>143</sup>

Así, desde este sexenio es claro que hay un cambio en el pensamiento económico --al que hemos llamado "ideología"-- de las élites gubernamentales: la camarilla política del presidente De la Madrid tuvo "una percepción política particular que ponía énfasis en la necesidad de establecer orden" en materia económica y "en el fondo de esa idea de armonía se halla otra, íntimamente vinculada con el origen del grupo: aquella que señala como una causa importante del desorden general el abandono de un modelo de desarrollo tan eficaz como el que se aplicó en la década de los sesenta".<sup>144</sup> De cualquier forma, conforme avanzó el sexenio, fue evidente que las ideas de los hombres del presidente De la Madrid no eran únicamente poner en marcha una política de estabilización que eliminara las dificultades generadas durante los dos sexenios anteriores y restableciera la tranquilidad económica, sino también modificar el modelo de desarrollo económico. En materia de comercio, esto significó el abandono de las teorías de la sustitución de importaciones y la adopción del librecambismo y de los viejos principios sobre la importancia del

---

<sup>143</sup> Blanco, *op. cit.*, p. 8.

<sup>144</sup> Rogelio Hernández, "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, p. 34.

desarrollo de los mercados externos para la corrección de los desequilibrios de la economía nacional.<sup>145</sup>

Durante este primer momento, la crisis económica obligó al gobierno mexicano a aceptar la apertura y la búsqueda de los mercados internacionales, pero el giro no hubiera sido posible si las élites gobernantes no hubieran aceptado los principios del libre comercio. Ahora bien, ¿esta transformación era inevitable o, en sentido opuesto, fue un mero "accidente", cuya explicación es exclusivamente la ideología del grupo político delamadridista? Es decir, si otro grupo político hubiera llegado al poder, ¿podrían haberse frenado los cambios en la política económica?

Por supuesto, es fácil intuir que algún otro grupo pudo haber diseñado una estrategia distinta que no significara necesariamente un abandono del modelo de sustitución de importaciones. También resulta obvio que el resultado (la apertura comercial) pudo haber sido diferente si algunos factores hubieran cambiado. Sin embargo, lo que interesa destacar es que las circunstancias internas y externas *incrementaron las probabilidades* de que tuviera lugar la apertura comercial: en particular, influyó el conjunto de ideas de la élite política durante este sexenio, pero, en general, en el mundo tenían preponderancia los principios económicos neoclásicos, enseñados en Harvard, Chicago y otros centros de difusión de las ideas económicas, que influyeron no solo en México (y no únicamente en la élite delamadridista o los grupos bajo la guía intelectual de Miguel Mancera) sino, como señala Biersteker (véase el capítulo uno), también "triunfaron" en la mayor parte de los países en vías de desarrollo.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, 1994, núm. 138, p. 627.

<sup>146</sup> Biersteker, art. cit., p. 107.

Además, si bien en menor grado, el influjo de las instituciones y organismos internacionales fue importante: en el caso de México, el problema de la deuda externa había favorecido, desde el gobierno de López Portillo, la colaboración entre el gobierno (principalmente la Secretaría de Hacienda) y la comunidad financiera internacional, el FMI y el gobierno norteamericano. Dicha tendencia sería más clara a partir del Plan Brady y de la renegociación de la deuda durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari:

En ésta, como en otras ocasiones en la historia internacional de México, la negociación de la deuda externa resultó no ser simplemente una cuestión de índole estrictamente financiera, pues en la práctica abrió las puertas para el establecimiento de un marco mucho más amplio de "entendimiento político" entre el gobierno de México y el de Estados Unidos e inauguró un nuevo período de colaboración en las relaciones bilaterales.<sup>147</sup>

Dada la crisis, las presiones del FMI para que se pusieran en práctica reformas económicas, y el obligado entendimiento con la comunidad bancaria internacional y con el gobierno de Estados Unidos, se combinaron con la aceptación (basada en la ideología), por parte del gobierno de México, de la necesidad de cambiar el rumbo económico para atraer los capitales y encontrar los mercados indispensables para la recuperación de la economía nacional.

#### *La segunda fase de la apertura: el TLCAN y las negociaciones bilaterales*

El gobierno del presidente Salinas representó un nuevo intento por estabilizar la economía y, además, "profundizó vigorosamente el programa de cambio estructural que se había iniciado años atrás [que]

---

<sup>147</sup> Zebadúa, art. cit., p. 628. Véase también Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, FCE, 1993, p. 15.

se amplió a otras áreas, además de la apertura comercial y de la reducción del tamaño del sector público".<sup>148</sup> Las reformas salinistas continuaron con la apertura de la economía mexicana a los mercados internacionales, la liberalización de las diversas actividades productivas que durante muchos años habían permanecido restringidas al Estado o a nacionales, y la eliminación de regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía.

En cuanto al comercio exterior, el gobierno de Salinas continuó con el esfuerzo de apertura, aunque por diferentes caminos: si bien desde el sexenio de De la Madrid había dado inicio una estrategia de negociaciones comerciales bilaterales, por medio del acercamiento con los países del Cono Sur, o mediante el compromiso adquirido con el presidente norteamericano Ronald Reagan para llegar a un acuerdo ampliado de comercio e inversión entre México y Estados Unidos,<sup>149</sup> a partir del sexenio salinista dicha estrategia aumentó su importancia relativa en el proceso de liberalización del comercio:

La política exterior del gobierno del presidente Carlos Salinas se enfocó desde el principio a la búsqueda de fuentes externas de capital que contribuyeran a alimentar el incipiente crecimiento económico de México. El curso concreto que asumieron las relaciones con el resto del mundo al término del Plan Brady fueron las *negociaciones comerciales*.<sup>150</sup>

La política de negociaciones comerciales internacionales de México complementa y fortalece la primera etapa de la apertura iniciada a principios de los años ochenta, así como las políticas de cambio estructural interno llevadas a cabo por la administración del presidente Salinas de Gortari.<sup>151</sup>

Este cambio fue resultado de la percepción del gobierno de México

---

<sup>148</sup> Cárdenas, *op. cit.*, p. 153.

<sup>149</sup> Vega, *art. cit.*, p. 61

<sup>150</sup> Zebadúa, *art. cit.*, p. 633.

<sup>151</sup> Blanco, *op. cit.*, p. 15.

de que "la globalización de mercados y de procesos de producción ha sido una característica sobresaliente de la economía mundial en los últimos años", y que "la lucha por los mercados mundiales ha llevado a una especialización creciente de las economías en las actividades productivas en que cada una de ellas cuenta con ventajas respecto a la expansión de mercados".<sup>152</sup> El gobierno, con la premura de establecer un marco favorable para la inversión y el auge de las exportaciones, decidió buscar otros caminos, además del GATT, para insertarse en la economía internacional, y percatándose del fenómeno de la formación de bloques comerciales, decidió buscar negociaciones con sus principales socios. Así, este sexenio significó un segundo momento en el proceso de apertura comercial, cuyas características perduran en la actualidad, consistente en la búsqueda de acuerdos y en la subordinación de esta estrategia "al proyecto más amplio de atraer capital extranjero a la economía mexicana".<sup>153</sup>

En un principio, la coyuntura internacional pareció favorecer la posibilidad para México de diversificar las relaciones comerciales y evitar la concentración del comercio con los Estados Unidos. Ello llevaría a la formulación de una estrategia comercial amplia hacia varias regiones, incluidas Europa, América Latina y el sureste asiático. También explicaría la visita del presidente Salinas a varios países de Europa, con el fin de difundir las oportunidades de negocios en el país. Sin embargo, las expectativas con respecto al viejo continente se vieron frustradas por el relativo desinterés de los países europeos, que estaban más ocupados en ese momento con el avance en su proceso de integración y con las posibilidad de hacer negocios en los mercados de Europa Oriental, especialmente tras la caída del

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>153</sup> Zebadúa, art. cit., p. 634.

muro de Berlín y la apertura de las economías del ex bloque socialista.

Esta tendencia coincidió con el interés de los sectores empresariales norteamericanos y del gobierno de Estados Unidos en aprovechar el escenario favorable para el comercio y la inversión en México, dadas las reformas económicas. Coincidió también con el sesgo en la política comercial norteamericana hacia el bilateralismo, que he explicado en el capítulo uno. De esta forma, surgió la idea de negociar un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos que, para el gobierno mexicano, resultaba enteramente compatible con su objetivo de atraer capitales externos.

Después de varias consultas, en agosto de 1990, en Washington, las autoridades comerciales de los dos países dieron a conocer un comunicado conjunto en que recomendaban el inicio de negociaciones formales para un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos. Poco después, el gobierno de Canadá manifestó su interés en participar en las negociaciones (véase capítulo dos). Tras la aceptación de los tres países, las negociaciones formales dieron inicio, el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá. Dichas negociaciones concluyeron en agosto de 1992, y el acuerdo fue ratificado por los poderes legislativos de los tres países en el transcurso de 1993.

En general, el TLCAN (que entró en vigor en enero de 1994), establece que los países integrantes ratifican sus derechos y obligaciones derivados del GATT y de otros convenios internacionales, aunque, en caso de conflicto, las medidas del tratado prevalecerán sobre las de otros convenios (con algunas excepciones). En él se plantean, como objetivos, eliminar barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa,

incorporando el principio fundamental de trato nacional del artículo III del GATT, con lo que se evita la discriminación de bienes importados en los tres países.

El TLCAN dispone la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias sobre bienes considerados de América del Norte conforme a reglas de origen específicas. Los plazos para eliminar los aranceles varían dependiendo de la clase de bienes de que se trate, pero no sobrepasan en ningún caso las quince reducciones anuales. Además, se estipula la eliminación de las barreras no arancelarias y de los subsidios a la exportación, así como la limitación de los subsidios internos. Sin embargo, cada país se reserva el derecho de imponer restricciones comerciales en casos específicos de protección al medio ambiente, la salud humana, etcétera. También se preserva el carácter estratégico del sector energético en México, lo que permite a este país limitar la exportación de los bienes de este sector y reserva al Estado el comercio exterior de esos bienes.<sup>154</sup> Además, el tratado cubre temas como la protección de los derechos de propiedad intelectual, comercio de servicios, inversión y agricultura, y establece un mecanismo general de solución de controversias y en materia de antidumping y cuotas compensatorias.

El TLCAN era importante para México debido a la importancia de las relaciones comerciales de este país con Estados Unidos y Canadá. La decisión del gobierno mexicano de negociar dicho tratado respondió a la aceptación del hecho de que la economía de América del Norte ya estaba "integrada en un alto grado", pues cerca del 70 por ciento del comercio mexicano se realizaba con Estados Unidos, en tanto que el comercio de México con Canadá, a principios de la década de los años

---

<sup>154</sup> Blanco, *op. cit.*, p. 189.

noventa, era casi de la misma magnitud que el comercio de México con toda América Latina.<sup>155</sup> Así, el TLCAN, antes y después de su entrada en vigor, se convirtió en la prioridad en la política comercial de este país.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del tratado y de las distorsiones para el análisis provocadas por la crisis económica de México (iniciada en diciembre de 1994), puede afirmarse que el TLCAN ha permitido efectivamente un grado más amplio de integración entre las economías de los tres países. Durante el primer año de operación del tratado, el comercio de México con sus socios comerciales de América del Norte se incrementó en más de 18 mil millones de dólares, es decir, 20.5 por ciento más que en 1993. El intercambio comercial con Estados Unidos alcanzó un nivel histórico de 106,436 millones de dólares, y tanto México como Estados Unidos incrementaron sus exportaciones en casi 10 mil millones de dólares. En 1995, el comercio bilateral con Estados Unidos alcanzó los 120,400 millones de dólares,<sup>156</sup> y para 1996, éste sumó más de 140 mil millones.<sup>157</sup> De esta forma, el comercio entre ambos países aumentó 65 por ciento durante los primeros tres años del tratado (véase cuadro 3.3). Para 1996, las exportaciones de México a Estados Unidos sumaron los 80 mil millones de dólares, representando el 9.2 por ciento de las importaciones totales de ese país (en 1993, éstas representaban sólo el 6.8 por ciento). En tanto, el comercio con Canadá alcanzó los 4 mil millones de dólares (38 por ciento más que en 1993), incrementándose la participación de México en el conjunto de las importaciones

---

155 Vega y Cobos, art. cit., p. 344.

156 SECOFI, "Logros del TLC de América del Norte a dos años y medio de operación", SECOFI, agosto de 1996 (mimeo.), s.p.

157 SECOFI, "México exporta. La relación comercial de México con el mundo", SECOFI, mayo de 1997 (mimeo.), s.p.

canadienses, al pasar de 1.8 por ciento en 1993 a 2.5 por ciento en 1996.<sup>158</sup>

El acuerdo favoreció mayor concentración del comercio de México con Estados Unidos: para 1997, el 84.9 por ciento de los productos exportados por México se dirigen al mercado estadounidense, en tanto que 75 por ciento de las importaciones mexicanas provienen de esa nación.<sup>159</sup> Por otro lado, el TLCAN ha tenido efectos de desviación de comercio e inversión respecto a terceros países (aunque estos no han sido aún bien documentados): éste es el caso del comercio de textiles y automóviles de países asiáticos con Estados Unidos y de productos de algunos países del Caribe y de Centroamérica.<sup>160</sup> "El ingreso de México al Nafta [TLCAN] significa una seria amenaza para los países de Centroamérica y del Caribe, que gozan de [...] tratamientos preferenciales, puesto que México es un importante competidor en casi todos los rubros de exportación de estos países".<sup>161</sup> Es posible que, con el paso del tiempo, este fenómeno afecte en mayor grado a los países de América Latina. Sin embargo, "es en la política, y no en la economía, donde el TLCAN ha tenido su mayor impacto. El acuerdo comercial ha llegado a simbolizar un acercamiento estrecho, y quizás irreversible, entre México y Estados Unidos".<sup>162</sup>

De esta forma, el TLCAN absorbió --y continúa haciéndolo hasta ahora-- la mayor parte de las energías del gobierno de México en materia de política comercial internacional. En este contexto, ¿qué implica el TLCAN para la estrategia de negociaciones de México con otras regiones y la posibilidad de generación de acuerdos en el

---

<sup>158</sup> *Loc. cit.*

<sup>159</sup> Elvia Gutiérrez, Ángel Sánchez, Bernardo Jiménez, "Clima propicio para desarrollar negocios con el TLCAN; México y EU concretaron más de 140 mil mdd", *El Financiero*, México, D.F., 10 de julio de 1997, p. 3A.

<sup>160</sup> "The Nafta effect", *The Economist*, 5-11 de julio, 1997, p. 22.

<sup>161</sup> CEPAL, art. cit., p. 76.

<sup>162</sup> "The Nafta effect", art. cit., p. 22.

hemisferio? Por un lado, el TLCAN permite que otros países o grupos de países sean admitidos como miembros mediante una cláusula de acceso (artículo 2204), lo cual puede convertir al tratado "en el vehículo que permita alcanzar un regionalismo plurilateral" en América Latina.<sup>163</sup> Si el objetivo de Estados Unidos es realmente establecer el libre comercio en todo el hemisferio occidental, como lo demuestran la Iniciativa de las Américas del ex presidente George Bush y la actual política exterior del presidente William Clinton, entonces este "vehículo" podría representar en el futuro el mecanismo más importante para lograr la liberalización del comercio en el continente, aunque, por supuesto, ello dependerá del interés de los países miembros en ampliar el acuerdo.

Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es que, además del TLCAN, hay otros caminos para la ampliación del libre comercio en el continente, los cuales provienen del interés de los Estados en participar en un proceso del que no desean verse excluidos, y que forma parte de su estrategia económica: ello explica que la política exterior salinista, si bien concentró su atención en el TLCAN, también atendió, de manera autónoma, las relaciones comerciales con otras regiones. A la vez que había un interés en EE.UU., la lógica de la política económica impuso la necesidad de continuar con la participación en el GATT y de buscar acuerdos en otras regiones. Desde ese sexenio, y hasta la fecha, ha continuado la búsqueda de mercados e inversión, pues se percibe que hay una competencia en este respecto entre los países (en particular, en América Latina) y, por tal razón, es necesario participar en las negociaciones.

---

<sup>163</sup> Vega y Cobos, art. cit., p. 352.

## *La política comercial hacia América Latina*

Desde el sexenio del presidente Salinas, México inició una estrategia de negociaciones comerciales con la región latinoamericana, "compatible con las exigencias del entorno competitivo mundial y las nuevas políticas nacionales de apertura". Dicha estrategia "intenta superar las limitaciones que tuvieron los acuerdos y negociaciones comerciales previos", mediante la negociación de acuerdos comerciales que contemplen, entre otros aspectos, (1) una cobertura amplia de productos, con el fin de eliminar distorsiones sectoriales; (2) la fijación de un programa calendarizado de desgravación arancelaria; (3) la eliminación de las barreras no arancelarias para todos los productos; (4) la concertación de reglas de origen claras y estrictas que eviten triangulaciones, y (5) el establecimiento de arreglos regionales económicos, congruentes con el espíritu del multilateralismo.<sup>164</sup>

A pesar de la escasa importancia del comercio de México con América Latina, la región ha sido considerada como un mercado natural para el país por la cercanía, las afinidades culturales e históricas y el potencial económico. En 1990, el entonces secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, lamentaba que

la cercanía histórica, la identidad cultural y la similitud social existente entre México y América Latina no guardan, desafortunadamente, proporción alguna con los vínculos económicos y comerciales. Los intercambios mexicanos con los países de la región representan menos de 4 por ciento del comercio exterior de México.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>165</sup> "Intervención del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Dr. Jaime Serra Puche, en la inauguración del Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo, organizado por el H. Senado de la República, 18 de abril de 1990", en SECOFI, *Documentos básicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 234.

Además, durante el gobierno salinista, América Latina era importante dentro de la estrategia del gobierno mexicano para capturar mercados e inversión, porque resultaba un área disponible para la generación de acuerdos: la mayoría de los países de la región no pertenecían a un bloque comercial con un avanzado proceso de integración (como ocurría con la Comunidad Europea), por lo que, en principio, estaban dispuestos a negociar entre sí. Asimismo, en muchos de estos Estados tenían lugar reformas económicas similares a las que estaban ocurriendo en México. Así, en 1990: "la conveniencia de intensificar la apertura coincidió con el hecho de que otros países como Chile, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Colombia, Bolivia y las repúblicas centroamericanas, también estuvieran interesados en proceder bilateral, trilateral o regionalmente, a una liberalización comercial más profunda que la previsible en el contexto multilateral. En este sentido, la negociación de acuerdos regionales, de manera simultánea a la promoción de la Ronda Uruguay, se presentaba como una alternativa que podía permitirle a México fortalecer y diversificar los vínculos con sus principales socios comerciales tanto del resto de América Latina como de América del Norte, sin perjuicio de los posibles avances multilaterales".<sup>166</sup> La intención del gobierno mexicano fue "capturar" esta tendencia o, por lo menos, participar en ella:

la única forma de avanzar eficazmente hacia la integración latinoamericana es a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de la región, y mediante proyectos concretos de coinversión que integren en forma creciente a nuestras economías... México reiterará su interés por seguir en un proceso de eliminación de barreras al comercio y de promoción de proyectos de coinversión.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Blanco, *op. cit.*, p. 84.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 235.

Se ha señalado que este supuesto interés por la región latinoamericana es meramente un recurso retórico y sirve de justificación para la apertura comercial de México hacia EE.UU. y Europa, que representan sus verdaderos intereses comerciales. En este sentido, el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, firmado con anterioridad al TLCAN, fue interpretado como mera antesala del acuerdo en América del Norte, sin verdadera importancia ("bello gesto político, pero de escasa significación económico-comercial"<sup>168</sup>). Sin embargo, si bien es cierto que las principales metas en materia comercial eran y continúan siendo los Estados Unidos y, en menor grado, Europa, también ha sido claro que las negociaciones con los países latinoamericanos no van en detrimento de esos objetivos y que sí, en cambio, pueden reportar algunos beneficios. Esa ha sido, por lo menos hasta ahora, la percepción del gobierno mexicano.

Se ha argumentado también que la entrada en vigor del TLCAN y su relativo éxito no sólo minaron el interés de México en negociar con el resto de los países latinoamericanos, sino que, incluso, han llevado a que México busque evitar que otros países de la región ingresen al acuerdo, ya que de inmediato se convertirían en competidores en el mercado estadounidense si disfrutaran de las mismas preferencias arancelarias. Pero, si bien es cierto que México no tiene interés en la ampliación del TLCAN, esto no quiere decir que no tenga una estrategia de negociación hacia América Latina: por el contrario, México tiene una política elaborada hacia la región, entre otros factores, porque difícilmente podría evitar la ampliación del TLCAN si Estados Unidos desea la extensión del libre comercio al hemisferio por este medio. México prefiere entonces, por un lado, encontrarse en una

---

<sup>168</sup> Urquidi, art. cit., p. 333.

mejor posición "al contar con un lugar en la mesa"<sup>169</sup> dentro del TLCAN, evitando así que los EE.UU. negocien por separado con los países latinoamericanos (lo que puede llevar a un arreglo del tipo *hub-and-spoke* en el que el eje sean los propios Estados Unidos) y, por otro lado, está dispuesto a participar en conversaciones con los otros países, con el fin de participar e influir en cualquier arreglo comercial hemisférico que pudiera surgir.

En resumen, México se ha visto obligado a negociar en América Latina por las circunstancias internacionales: en primer lugar, como ya he mencionado, el gobierno mexicano, desde el sexenio de Salinas, y aún antes, ha asumido una política de apertura basada en la creencia general de que el libre comercio resultaría benéfico para el desarrollo económico (pues analiza las ventajas del libre comercio en términos dinámicos, como he explicado en el capítulo dos) y por la necesidad de capturar crecientes flujos de comercio e inversión. Esta tendencia se ha visto reforzada por presiones "librecambistas" provenientes del sector empresarial exportador o de empresas transnacionales, de los organismos internacionales como el FMI, o del gobierno norteamericano.<sup>170</sup>

En segundo lugar, México ha percibido que en el hemisferio tiene lugar un proceso de generación de acuerdos comerciales entre los diversos países y grupos subregionales (la dinámica de generación de acuerdos), cuyos fines coinciden con su política económica y

---

<sup>169</sup> Vega y Cobos, art. cit., p. 354.

<sup>170</sup> Sin embargo, es necesario señalar que muchas de estas fuerzas, en principio favorables al libre comercio, representan un arma de doble filo: por ejemplo, en el caso de empresas mexicanas, éstas pueden oponerse a la ampliación del libre comercio con otros países de América Latina si perciben que las empresas de estos países pueden competir con ellos en el mercado norteamericano. En este sentido, puede decirse que un acuerdo comercial genera sus propios intereses que dificultan su ampliación, sobre todo después de que ha pasado algún tiempo. Ésta es otra de las formas en que una *second-best option* puede impedir el logro de una universalización del libre comercio, y ello da sentido a las voces que piden la negociación de un gran acuerdo regional en América Latina en lugar de la búsqueda de diversos acuerdos bilaterales.

comercial. En este proceso, México, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, rige su política de comercio exterior por el pragmatismo: busca convenios netamente económicos que establezcan reglas arancelarias claras que les permitan ciertas ventajas (ya sea para estar a la par de otros países o por encima de ellos). Quedarse fuera sería muy costoso, por lo que es preferible participar en esas negociaciones e influir de algún modo en su desarrollo, en lugar de quedarse aislado.

En tercer lugar, México se ha percatado, más recientemente, de que su participación en esta dinámica es provechosa aún en el caso de que Estados Unidos llegara a perder el interés en la región y se olvide de su intención de establecer un área hemisférica (o las dificultades en su proceso legislativo interno se lo impidan en el corto y mediano plazos): en esta situación, el país se vería beneficiado de una política comercial activa en la región latinoamericana, pues podría convertirse en el eje de los acuerdos que se establecieran en el continente. Si Estados Unidos desistiera de su proyecto de integración de las Américas, los países latinoamericanos podrían tener mayor interés en México como trampolín de entrada hacia el mercado estadounidense.

Estas circunstancias, no del todo claras para el gobierno de Salinas, han sido más evidentes en los últimos años, especialmente tras el anuncio del presidente William Clinton del interés de ese país en buscar un acuerdo hemisférico mediante la concreción de acuerdos bilaterales y regionales. Éste fue uno de los principales factores que desataron la dinámica de generación de acuerdos en el continente: por un lado, incentivó a los países de la región a buscar dichos acuerdos bilaterales, entusiasmados por la posibilidad de la integración con Estados Unidos; por otro lado, paradójicamente, determinó que los

países se percataran del riesgo de no negociar y de las ventajas de participar, aún sin los Estados Unidos.

Así, desde la época salinista, México desplegó una activa política comercial regional. Además del acuerdo parcial con Chile, durante este sexenio México inició negociaciones comerciales bilaterales con otros países: por ejemplo, en el marco del Grupo de los Tres (G3), el país celebró un acuerdo comercial con Colombia y Venezuela (que fue firmado en junio de 1994 y entró en vigor en 1995). Aunque este tratado respondió también a razones particulares, como el deseo de mantener cierto grado de influencia política en el Caribe o Centroamérica, objetivo original del grupo, en realidad debe verse dentro del contexto de la estrategia global de México hacia América Latina y, además, incentivado por la Iniciativa de las Américas. El acuerdo, independientemente de intereses políticos, se guió por el pragmatismo económico: estableció la desgravación arancelaria y mecanismos que regularan adecuadamente el comercio. Simplemente, fue una de las opciones más viables para México en su estrategia regional, por el tamaño y grado de desarrollo de las economías de Colombia y Venezuela. Para estos países, en cambio, el interés en las negociaciones derivó fundamentalmente de su percepción de que un tratado con México, que ya pertenecía al TLCAN, podría abrir las puertas de acceso al mercado norteamericano. Además de ello, debemos aceptar que las cuestiones de "balanza comercial" entre los tres países también pudieron determinar, especialmente en el caso de Colombia, la decisión de negociar.<sup>171</sup>

De igual forma, México negoció acuerdos comerciales --de mayor alcance que el acuerdo negociado originalmente con Chile-- con Costa

---

<sup>171</sup> Al respecto, véase Vega y Cobos, art. cit., pp. 363-365.

Rica y Bolivia. Las negociaciones con estos países deben entenderse como parte de la estrategia global hacia la región. Si bien el monto del comercio con Bolivia es muy bajo, México aceptó negociar con ese país simplemente por que éste también estaba dispuesto a hacerlo: es decir, el acuerdo fue más bien simbólico. El escaso intercambio favoreció que en las negociaciones se estableciera que desde el primero de enero de 1995 quedarán libres de arancel el 97 por ciento de las exportaciones mexicanas y el 99 por ciento de las exportaciones del país sudamericano.

En el caso de Costa Rica, un factor importante para iniciar negociaciones fue el grado de desarrollo del país centroamericano, que lo hacían más propicio para un acuerdo. México tenía un gran interés en el país centroamericano, por su grado de desarrollo económico y su situación estratégica en Centroamérica. Como resultado de estas negociaciones, desde el primero de enero de 1995, el 70 por ciento de las exportaciones mexicanas de bienes no agropecuarios quedó libre de aranceles. En contraposición, el 75 por ciento de las importaciones mexicanas provenientes de Costa Rica quedaron exentas de arancel desde esa fecha.

De esta forma, los acuerdos comerciales bilaterales que ha negociado el gobierno de México en la presente década, deben entenderse dentro de la política más general de promoción de las exportaciones, que ha perdurado durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (como explico más adelante), y que ha tenido un relativo éxito hasta el día de hoy. De acuerdo con las cifras reportadas por la OMC, México es el país latinoamericano con mayor dinamismo exportador del área al promediar, durante este decenio (1990-1996), un crecimiento de 15 por ciento en sus exportaciones, cifra muy por encima del 6.5 por ciento registrado por los demás

países latinoamericanos. Ello ha ubicado al país como la décima economía exportadora del mundo, participando con el 2.4 por ciento de las exportaciones mundiales.<sup>172</sup>

Si bien, como resultado del TLCAN, México ha concentrado un porcentaje más alto de su comercio en esta región, también se ha registrado un incremento de las transacciones entre este país y América Latina. En parte, esto ha sido resultado de los acuerdos alcanzados por el gobierno mexicano en el hemisferio. Como señala recientemente el director de Promoción de Mercados para Latinoamérica del Banco de Comercio Exterior, Salvador Baca:

Los distintos acuerdos comerciales firmados [por México] con varios países de América Latina, así como lo agresivo de sus exportaciones, han permitido que en los dos últimos años el comercio con la región creciera casi 100 por ciento, al pasar de 2,700 millones de dólares en 1994 a 5,300 millones en 1996.<sup>173</sup>

En el caso del acuerdo con Chile, desde el primero de enero de 1996, el 97 por ciento del universo arancelario se ha eliminado en ambos países. El resto de las fracciones (algunos productos agrícolas, químicos y madereros) enfrentarán un arancel de 4 por ciento durante 1996, el cual se eliminará a partir de 1998. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Complementación (1992), el comercio total se ha incrementado en más de 243.3 por ciento, como resultado de un aumento de 344.9 por ciento de las exportaciones de México y de 78 por ciento de las exportaciones de Chile (véase cuadro 3.4).<sup>174</sup>

Por otro lado, a partir de la entrada en vigor del TLC del G3, 40 por ciento de las exportaciones mexicanas y 63 por ciento de las

---

<sup>172</sup> SECOFI, "Carpeta informativa sobre las relaciones comerciales de México con América", SECOFI, junio de 1997 (mimeo.), p. 2.

<sup>173</sup> Laura Juárez, "Creció en casi 100% el comercio con América Latina en últimos 2 años", *El Nacional*, México, D.F., 22 de abril de 1997, p. 29.

<sup>174</sup> SECOFI, "Carpeta informativa...", *op. cit.*, p. 10.

colombianas están libres de arancel. El comercio bilateral entre los dos países se ha incrementado 25 por ciento. En tanto, con Venezuela, tras acordarse una desgravación gradual que culminará en el año 2000, el comercio bilateral se ha incrementado 39 por ciento entre 1994 y 1996 (ver cuadros 3.5 y 3.6).<sup>175</sup>

En cuanto a Costa Rica, a partir de la entrada en vigor del TLC (1995), el comercio total ha aumentado en un 100 por ciento. Durante el primer cuatrimestre de 1997, las exportaciones mexicanas a ese país se incrementaron en 28.9 por ciento, y las exportaciones de Costa Rica se elevaron 25.9 (ver cuadro 3.7).<sup>176</sup> Asimismo, el comercio bilateral con Bolivia ha registrado un incremento (aunque menos significativo que en otros casos), pasando de 32.5 millones de dólares en 1994 a 38.3 millones en 1996 (véase cuadro 3.8). Durante la última reunión de la Comisión Administradora del TLC México-Bolivia, los secretarios de comercio de ambos países acordaron iniciar los procedimientos para acelerar la desgravación de bienes.<sup>177</sup>

Aunque estas cifras no son necesariamente buenos indicadores del efecto de los acuerdos (por el poco tiempo en que han operado y por las distorsiones propias de la crisis de México a partir de 1995), puede decirse que estos han sido importantes como parte del proyecto de establecer una economía orientada hacia el exterior.

#### *La política comercial actual*

La estrategia de negociaciones se ha mantenido a lo largo del sexenio del presidente Zedillo, a pesar de que los Estados Unidos parecieron, por un momento, desistir de su idea de integración

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 14.

hemisférica. El aparente desinterés norteamericano no minó el deseo de México de establecer relaciones comerciales por su cuenta. A excepción de la negociación con Chile, los acuerdos de México en la región habían estado motivados en gran medida por el llamado norteamericano a la paulatina construcción de un acuerdo hemisférico. Sin embargo, una vez establecidos los convenios, los países latinoamericanos se han percatado de las ventajas de participar en las negociaciones aún sin el incentivo del mercado estadounidense. México, en particular, asumió que había enormes beneficios en esta política autónoma: más aún, el gobierno de este país ha llegado a la conclusión de que mantener tales negociaciones podría permitirle, en un momento dado, convertirse en el eje de las negociaciones regionales (en un sistema de *hub-and-spoke*), aunque éste no sea el objetivo primordial en su estrategia.

De igual forma, la crisis económica de 1994 no revirtió las políticas de comercio exterior del Estado mexicano. Pastor y Wise han señalado que la liberalización unilateral iniciada a principios de los años ochenta fue sorprendente para los analistas, dada la severidad de la crisis económica en esa época.<sup>178</sup> De manera similar, a muchos estudiosos parece sorprenderles que el colapso económico mexicano, a raíz del "error de diciembre" de 1994, no haya minado la política de apertura, aunque temporalmente sí obligó a restricciones comerciales y alza de aranceles en algunos casos. Sin embargo, la política comercial se ha sostenido, en gran medida, debido a que ésta forma parte de una reforma estructural de la economía mexicana, incentivada a su vez por el grado de influencia de la ideología librecambista en las decisiones

---

<sup>178</sup> "International trade theorists usually assume that, as preferable as free trade may be for growth, efficiency, and income gains, a country facing Mexico's situation in 1983 --massive debt, declining terms of trade, industrial bloc protectionism, and domestic macroeconomic crisis-- is not likely to reduce tariffs and non-tariff barriers. Yet Mexico has defied this traditional logic by steering hard in the direction of economic orthodoxy since the early 1980's". Pastor y Wise, *op. cit.*, p. 6

del Estado y por las presiones internacionales en favor de la apertura, que van desde el simple fenómeno de la internacionalización de los mercados, hasta las fuerzas favorables al libre comercio desatadas por la propia liberalización.

Los lineamientos generales del gobierno de Zedillo en materia de comercio pueden encontrarse en el Plan Nacional de Desarrollo, que propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente, en *conjunción de otras políticas, al sector exportador*; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.<sup>179</sup>

Asimismo, el Primer Informe de Gobierno de este sexenio da indicios de la percepción del Estado mexicano sobre el escenario internacional, que determina la necesidad de mantener las negociaciones comerciales. De acuerdo con este texto: "la política de negociaciones comerciales internacionales de México se inscribe en un contexto internacional caracterizado por una continua ampliación de las relaciones comerciales y económicas mundiales; múltiples iniciativas de liberalización llevadas a cabo en los planos multilateral y regional entre un número cada vez mayor de naciones; y una creciente apertura de los países en desarrollo al intercambio de bienes y servicios... Como resultado de la intensificación de los intercambios comerciales en el mundo, las iniciativas de liberalización comercial también se han multiplicado. Hoy en día existe una amplia gama de esfuerzos a nivel multilateral, regional y

---

179 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, p. xiv. El subrayado es mío.

unilateral por facilitar los flujos de bienes y servicios entre los países. En el ámbito multilateral, la membresía al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha pasado de tan sólo 23 países en 1947, a 105 en 1994. A su vez, las iniciativas regionales de liberalización han permitido conformar zonas de libre comercio e incluso uniones aduaneras entre grupos de países de todo el mundo, las cuales, antes que contraponerse a los esfuerzos multilaterales, los complementan y refuerzan. Entre las iniciativas regionales se encuentran el TLCAN, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino, el Mercosur, la Comunidad del Caribe, así como numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio y esfuerzos unilaterales de liberalización en prácticamente todo el continente".<sup>180</sup>

Con esta visión, el gobierno mexicano ha reafirmado su intención de mantenerse en la mesa y participar activamente en la dinámica de generación de acuerdos:

La proliferación de acuerdos e iniciativas de liberalización comercial en el mundo plantea la necesidad de mantener abierta la agenda de negociaciones de nuestro país... Por ello, ante el dinamismo del comercio mundial y las tendencias internacionales hacia la globalización e integración de los mercados de bienes, servicios y capitales, el Gobierno de México mantendrá una política de negociaciones comerciales activa.<sup>181</sup>

Esta estrategia no se limita al marco bilateral o regional. Se extiende también a los foros multilaterales como la OMC:

En el periodo que comprende este informe, la política de negociaciones comerciales internacionales se ha dirigido a promover el acceso de los productos mexicanos a otros mercados, mediante la supervisión de la correcta aplicación de los tratados

---

<sup>180</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Primer Informe de Gobierno, Tomo III: Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales*, México, Presidencia de la República, 1995, p. 109.

<sup>181</sup> *Ibid.*, pp. 109-110. El subrayado es mío.

comerciales en vigor y la negociación de nuevos acuerdos comerciales. Asimismo, se ha mantenido la participación activa de México en foros multilaterales a fin de influir en la conformación de la agenda internacional en materia de comercio e inversión.<sup>182</sup>

Sin embargo, es claro que en lo que va del sexenio se ha privilegiado la búsqueda de los acuerdos bilaterales o regionales por encima del multilateralismo. Incluso, en el caso del hemisferio, es claro que la prioridad para el gobierno mexicano es la concreción de estos nuevos acuerdos, que implican el abandono o el olvido parcial de los viejos esquemas de integración como la ALADI. Así, en el Segundo Informe de Gobierno, las únicas referencias a la política comercial exterior se relacionan con este proceso:

La política de negociaciones comerciales internacionales constituye una herramienta fundamental para generar un marco de certidumbre para las inversiones productivas en México, así como para expandir y diversificar nuestros mercados externos. Como resultado de los tratados de libre comercio suscritos por México, entre enero y mayo de 1996 las exportaciones del país a los Estados Unidos de América crecieron 19.8 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior, en tanto que a Chile lo hicieron en 55.1 por ciento, a Venezuela en 57.5, a Colombia en 8.7, a Costa Rica en 31.7 y a Bolivia en 14.8 por ciento.<sup>183</sup>

Asimismo, se señala que "a nivel regional se ha avanzado en las negociaciones para suscribir tratados de libre comercio con Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras. Además, se iniciaron negociaciones bilaterales con Ecuador, Perú y Panamá, y continuaron con Belice y el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). Adicionalmente,

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>183</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1996, p. 167.

México realizó un mayor acercamiento con la Unión Europea...".<sup>184</sup>

De esta forma, el gobierno del presidente Zedillo a consolidado los acuerdos alcanzados en el sexenio anterior y entablado nuevas negociaciones, no sólo en el plano hemisférico, sino también con la Unión Europea y la cuenca del Pacífico. En éste último caso:

Mexico has reinforced its relations with the Asia-Pacific region under President Zedillo. Mexico participates in the region's most important multilateral forums -such as APEC- and has widely consolidated its bilateral relations with Japan, China, Korea, and Singapore, among other nations. President Zedillo's State Visit to Japan in March is an example of Mexico's growing relations with the Asia-Pacific region.<sup>185</sup>

En cuanto a las relaciones con Europa, la política ha sido aún más ambiciosa:

México is emphasizing the deepening of its ties with the countries of Europe. In this vein, Mexico and the European Union will soon begin formal negotiations to reach a Political Economic and Trade Agreement in order to establish clear rules for economic and trade exchanges, to promote bilateral cooperation, and to foster political dialogue.<sup>186</sup>

De hecho, en julio de 1997, se anunció la culminación de las pláticas entre México y la UE (Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación) para el inicio formal de negociaciones de un acuerdo de libre comercio a principios de 1998. Estas negociaciones pretenden la liberalización del comercio de bienes de conformidad con las normas pertinentes de la OMC en materia de liberalización preferencial y bilateral del comercio. Se prevé la inclusión de temas como aranceles y restricciones cuantitativas a la

---

<sup>184</sup> *Loc cit.*

<sup>185</sup> Gobierno de México, *Special Report on Mexico*, s.l., s.e., marzo de 1997, s.p.

<sup>186</sup> *Loc. cit.*

importación y exportación; medidas *antidumping* y compensatorias, medidas de salvaguardia y vigilancia; reglas de origen, cooperación y valoración aduanera; normas técnicas, normas sanitarias y restricciones en caso de dificultades de balanza de pagos. También las negociaciones de liberalización del comercio de servicios se efectuarán de conformidad con las normas pertinentes de la OMC.<sup>187</sup>

Finalmente, en el caso de América Latina,

The free trade agreements Mexico has signed with Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica, and Bolivia are proof of the common will to increase regional ties. President Zedillo's Administration is actively pursuing similar agreements with other Latin American countries and forums, such as Mercosur, the main South American marketplace trade organization of which Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay are members.<sup>188</sup>

Entre las negociaciones comerciales en proceso se encuentran las pláticas con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, a partir de la Reunión Cumbre de Tuxtla II, celebrada en febrero de 1996. Posteriormente, en mayo de ese año, en la ciudad de Guatemala, se acordó un marco general que establece los objetivos, principios generales, bases y temas para la negociación, así como la metodología de trabajo para concluirla lo antes posible. La primera ronda de negociaciones se realizó en esa misma ciudad, en septiembre de 1996. A partir de entonces se han llevado a cabo cinco rondas, en las que se han discutido los temas de acceso a los mercados, reglas de origen y el concepto de asimetría. Se estima que se han completado más de tres cuartas partes de negociaciones para la consecución de un acuerdo. Asimismo, han continuado las negociaciones con el gobierno de

---

<sup>187</sup> Alejandra Martínez, "Empieza nueva era en las relaciones entre México y la Unión Europea: SRE", *El Nacional*, México, D.F., 18 de julio de 1997, p. 4.

<sup>188</sup> Gobierno de México, *op. cit.*, s.p.

Nicaragua. En mayo de 1997, se pactó la reanudación de negociaciones y se suscribió un Protocolo para prorrogar la vigencia, hasta junio de 1998, del Acuerdo de Alcance Parcial existente entre ambos países.<sup>189</sup>

Con Panamá, a principios de febrero de 1996 tuvo lugar la primera reunión entre ambos países, aclarándose la forma en que se desarrollará el proceso para lograr un acuerdo de libre comercio. En julio de 1997 se inició la tercera ronda formal de negociaciones, que versó sobre los temas de soluciones de controversias, normas técnicas, y normas fito y zoonosanitarias.<sup>190</sup> Si bien no ha habido un gran avance, durante la visita del mandatario panameño a México, a finales de julio de 1997, el presidente Zedillo señaló que ambos países "tienen un enorme potencial de complementación económica, y esto se evidencia con el dinamismo que en años recientes han alcanzado sus intercambios productivos". En esa ocasión, los dos mandatarios se comprometieron a acelerar el proceso para alcanzar un tratado bilateral en abril de 1998.<sup>191</sup>

Con Perú se han iniciado recientemente las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio. La primera reunión técnica de negociaciones se realizó en octubre de 1996, con el análisis de ocho capítulos del tratado y la adopción de compromisos para intercambiar información. En abril de 1997, el presidente de Perú, Alberto Fujimori, anunció que ese país no continuaría participando en el Grupo Andino y, posteriormente, el gobierno peruano manifestó su intención de avanzar más a fondo en las negociaciones con México: en junio de este año se retomó la causa, analizándose los doce temas del tratado

189 SECOFI, "Carpeta informativa...", *op. cit.*, p. 13-16.

190 Gricelda Castellanos, "Buscan Panamá y México TLC", *Reforma*, México, D.F., 15 de julio de 1997, p. 5A.

191 Rosa Elvira Vargas, "Tratado de Libre Comercio entre México y Panamá, en abril de 98", *La Jornada*, México, D.F., 30 de julio de 1997, p. 5.

propuesto.<sup>192</sup> En tanto, con Ecuador se han logrado avances importantes para lograr un acuerdo bilateral: se ha concluido la negociación del capítulo de propiedad intelectual y se ha avanzado en los temas de acceso a mercado, reglas de origen, normas técnicas y salvaguardas.<sup>193</sup>

Por otro lado, hasta la fecha se han llevado a cabo tres rondas de negociaciones para la profundización del Acuerdo de Complementación Económica México-Chile. En ellas se han discutido temas como comercio de servicios, propiedad intelectual, antidumping, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, empresas del Estado, compras del sector público y telecomunicaciones.<sup>194</sup>

Finalmente, en el caso del Mercosur, en agosto de 1996 se acordaron las bases de un acuerdo transitorio para sustituir a los que actualmente existen en el marco de la ALADI. Del resultado de esa negociación se tendrá, como regla general, una preferencia por producto de Mercosur a México y viceversa, así como reciprocidad en las concesiones que mutuamente se otorguen. En marzo de 1997 se inició el análisis de las listas de productos de interés, intercambiadas con anterioridad, así como sobre las normas que contendría el nuevo acuerdo. En tanto, se prorrogaron hasta el 30 de septiembre de 1997 los acuerdos bilaterales que hay dentro de la ALADI.<sup>195</sup>

El Mercosur plantea obstáculos formidables para la liberalización, no sólo en el caso de las negociaciones con México, sino también, con más razón, para la consecución de un acuerdo hemisférico. En general, ello se debe a que este bloque, al tener más avanzado su proceso de integración, ha generado sus propios intereses, que frecuentemente entran en conflicto con otros países cuando se entablan negociaciones.

---

192 SECOFI, "Carpeta informativa...", *op. cit.*, p. 16-17.

193 *Ibid.*, pp. 17-18.

194 *Ibid.*, p. 20.

195 *Ibid.*, p. 19.

Si bien Argentina, por razones políticas, está más dispuesta a la apertura, Brasil presenta mayores impedimentos. Como potencia industrial en el subcontinente, este país percibe que obtendría pocas ventajas de negociar acuerdos con México o con los Estados Unidos (países con los que sostiene un escaso intercambio y que, en cambio, podrían convertirse en extraordinarios competidores en el continente). Como dijo recientemente el subsecretario general de comercio internacional de ese país, José Botafogo, "no todos los sectores industriales [brasileños] están encantados con la idea de negociar un TLC con los mexicanos", aunque subrayó que "siempre es así". Además, reconoció otro obstáculo en la apertura de esa nación, al señalar que "los brasileños fueron los últimos en el continente en abrir su economía al exterior" y que "apenas pusimos la casa en orden hace tres años". De cualquier forma, el funcionario aseveró que "el siglo XXI es de América Latina, estoy convencido de ello, y esta vez, sí estamos listos".<sup>196</sup> Sin embargo, en el corto plazo, Brasil podría estar poco dispuesto a negociar, sobre todo al padecer actualmente un déficit comercial que "alcanza a los 35,000 millones, que representa 4.35 por ciento del PIB".<sup>197</sup>

### *Las uvas del racimo*

En resumen, lo anterior es evidencia de que la política comercial de México inclinada hacia el regionalismo continúa. En general, las negociaciones, si bien no carecen de dificultades (como en el caso del Mercosur), marchan conforme a la estrategia establecida. Puede decirse que tal política consiste en ir pactando con cada país

---

<sup>196</sup> Alva Senzek, "Los brasileños buscan 'ambiciones compatibles' ", *El Financiero*, México, D.F., 2 de julio de 1997, p. 28.

<sup>197</sup> "Se incrementa el déficit comercial de Brasil", *El Heraldo de México*, México, D.F., 20 de agosto de 1997, p. 5F.

latinoamericano, o con grupos reducidos de países (con cierto grado de desarrollo económico o de avance en sus reformas estructurales), hasta lograr, quizás, abarcar toda la región mediante este mecanismo.

La práctica de recolectar las uvas del racimo puede entenderse, sin embargo, de diversas formas: por un lado, puede significar el deseo de establecer el regionalismo abierto, que no discrimine contra ningún país en materia comercial ni de inversión. En este sentido, dicha estrategia podría permitir la consecución del Área de Libre Comercio de las Américas (el ALCA), aunque, naturalmente, ello dependerá no solo de México, sino del resto de los países de la región y, en particular, de Estados Unidos. Desafortunadamente, el proyecto del ALCA sigue estando muy lejos: no hay aún negociaciones formales, quizás en espera de que el proceso de generación de acuerdos bilaterales esté más avanzado. Conforme tenga lugar dicho avance, es posible que los países de la región se sientan más presionados para acelerar dicho proyecto: en mi percepción, el renovado interés de los Estados Unidos para ampliar el TLCAN con la inclusión de Chile responde a su percepción de que está perdiendo espacios frente a otros países en la región (particularmente frente a México), aún cuando sus intereses no sean tan importantes. Este es un ejemplo más de como la propia dinámica de generación de acuerdos obliga a los países a permanecer en la mesa de negociaciones y, si hay voluntad política, ello podría llevar a los países, finalmente, a aceptar la negociación de un acuerdo hemisférico, que ponga orden en un complicado proceso.

Por otro lado, lo que está sucediendo en América podría interpretarse de una forma distinta: éste es el caso si la política de México se guía en realidad por el deseo de convertirse en el eje de un arreglo del tipo *hub-and-spoke*, y si ello ocurre también con otros países. Aunque esto no sería un riesgo para la integración hemisférica

en el corto plazo, si México o los demás países se empeñaran en mantener tal política, afectarían las posibilidades de concreción del ALCA. Un riesgo parecido ocurre con la simple generación de acuerdos bilaterales o subregionales: si éstos se "petrifican", podrían generar intereses que más tarde impedirían su ampliación. Por lo tanto, es difícil aceptar del todo que la estrategia de negociaciones bilaterales sea el mejor camino para la liberalización comercial hemisférica. El dilema es saber si se mantendrá la cooperación o si prevalecerá el conflicto de intereses.

## Cuadros

### Cuadro 3.1

#### Licencias a la importación en México, 1970-1992

Año	Valor total importaciones	Valor total importaciones controladas	Porcentaje
1970	2 328.3	1 590.2	68.30
1971	2 255.5	1 526.9	67.70
1972	2 762.1	1 831.2	66.30
1973	3 892.4	2 709.1	69.60
1974	6 148.6	5 041.8	82.00
1975	6 699.4	4 582.3	68.40
1976	6 299.9	5 695.1	90.40
1977	5 704.5	5 134.4	90.00
1978	7 917.5	6 041.1	76.30
1979	11 979.7	8 385.8	70.00
1980	18 896.6	11 337.9	60.00
1981	23 948.2	20 475.7	85.50
1982	14 437.0	14 437.0	100.00
1983	9 005.9	9 005.9	100.00
1984	11 254.3	9 397.3	83.50
1985	13 212.2	4 954.6	37.50
1986	11 432.4	3 532.6	30.90
1987	12 222.9	3 361.3	27.50
1988	18 777.0	3 699.1	19.70
1989	18 252.7	3 464.8	18.98
1990	22 283.7	2 926.4	13.13
1991	30 957.6	2 823.1	9.11
1992	39 877.2	4 248.2	10.65

Fuente: Dirección de Investigación Económica - Banco de México, citado en Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*.

Cuadro 3.2

Comercio intrarregional de la ALALC  
(porcentajes)

Países	1962-1964		1976		1977	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
<i>Países de mayor desarrollo relativo</i>						
Argentina	31.4	22.1	22.0	17.0	23.5	16.9
Brasil	15.9	35.0	25.7	27.1	25.4	25.8
México	5.3	1.7	6.7	5.1	7.3	4.2
<i>Países de mercado insuficiente (Colombia, Chile, Perú, Venezuela)</i>	41.6	30.4	32.2	37.3	30.8	40.6
<i>Países de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay)</i>	5.8	10.8	13.4	13.5	13.0	12.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: René Villareal y Rocío de Villareal, "El comercio exterior y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT", *Comercio Exterior*, Vol. 30, núm. 2, febrero 1980, pp. 142-155, p. 149, citado en Isabel Turrent, "Las relaciones comerciales de México con América Latina, 1976-1982", p. 314.

### Cuadro 3.3

#### Intercambio comercial México-EE.UU. y México-Canadá

Miles de millones de dólares

	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos	88.4	106.4	120.4	147.8
Canadá	----	3.1	3.4	3.9

Fuente: SECOFI, "Carpeta informativa sobre las relaciones comerciales de México con América", SECOFI, abril de 1997 (mimeo.).

Cuadro 3.4

Balanza comercial de México con Chile (1992-1997)  
(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	Var% 92-96	1997 ene-abr
<b>Exportaciones</b>	154.7	199.7	204.3	489.7	688.4	344.9	241.8
Petroleras	3.6	0.0	0.0	0.1	0.4	-88.8	0.1
Agropecuarias	2.4	2.7	4.7	7.8	11.6	393.3	4.1
Manufacturas	148.6	197.0	199.6	481.8	676.4	355.1	237.6
<b>Importaciones</b>	95.5	130.1	230.1	154.2	170.7	78.0	110.5
Consumo	50.5	60.7	116.8	50.5	52.0	2.9	36.1
Intermedios	41.7	65.4	110.1	101.5	114.6	174.8	69.4
Capital	3.3	4.0	3.2	2.2	4.1	24.2	5.0
<b>Bal. Comercial</b>	59.2	69.6	-25.8	335.5	517.7	774.4	131.1
<b>Comercio Total</b>	250.2	329.8	434.4	643.9	859.1	243.3	352.3

Fuente: SECOFI, con datos del Banco de México

Cuadro 3.5

**Balanza comercial de México con Colombia (1994-1997)**  
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	Var% 94-96	1997 ene-abr
<b>Exportaciones</b>	306.0	453.4	438.1	43.1	144.7
Petroleras	0.2	0.4	0.3	50.0	0.1
Agropecuarias	7.5	10.0	19.7	162.6	10.9
Manufacturas	298.3	443.0	418.1	40.1	133.7
<b>Importaciones</b>	121.0	97.5	97.0	-19.8	30.3
Consumo	61.2	32.4	38.7	-36.7	9.1
Intermedios	50.8	61.4	51.9	2.1	18.5
Capital	9.0	3.7	6.4	-28.2	2.7
<b>Bal. Comercial</b>	185.0	355.9	341.1	84.3	114.3
<b>Comercio Total</b>	427.0	550.9	535.1	25.3	175.0

Fuente: SECOFI, con datos del Banco de México

Cuadro 3.6

Balanza comercial de México con Venezuela (1994-1997)  
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	Var% 94-96	1997 ene-abr
<b>Exportaciones</b>	173.8	379.6	423.6	143.7	209.1
Petroleras	0.1	0.1	0.3	200.0	0.2
Agropecuarias	8.6	11.9	15.0	74.4	2.5
Manufacturas	165.1	367.6	408.3	147.3	206.4
<b>Importaciones</b>	297.4	214.0	234.0	-21.3	136.1
Consumo	10.3	11.7	19.7	91.2	28.5
Intermedios	279.2	198.9	210.4	-24.6	104.3
Capital	7.9	3.4	3.8	-51.8	3.3
<b>Bal. Comercial</b>	-123.6	165.6	189.6	---	73.0
<b>Comercio Total</b>	471.2	593.6	657.6	39.5	345.2

Fuente: SECOFI, con datos del Banco de México

**Cuadro 3.7**

**Balanza comercial de México con Costa Rica (1994-1997)**  
**(millones de dólares)**

	1994	1995	1996	Var% 94-96	1997 ene-abr
<b>Exportaciones</b>	94.6	141.9	187.9	98.6	68.9
Petroleras	13.9	14.7	4.1	-70.5	0.9
Agropecuarias	7.7	11.2	16.8	118.1	6.1
Manufacturas	73.0	116.0	167.0	128.7	61.9
<b>Importaciones</b>	27.6	15.6	57.6	108.6	20.3
Consumo	5.1	1.6	11.7	129.4	3.8
Intermedios	19.6	12.1	39.1	99.4	13.9
Capital	2.9	1.9	6.8	134.4	2.6
<b>Bal. Comercial</b>	67.0	126.3	130.3	94.4	48.7
<b>Comercio Total</b>	122.2	157.5	245.5	100.4	89.2

Fuente: SECOFI, con datos del Banco de México

**Cuadro 3.8**

**Balanza comercial de México con Bolivia (1994-1997)**  
**(millones de dólares)**

	1994	1995	1996	Var% 94-96	1997 ene-abr
<b>Exportaciones</b>	13.4	24.1	30.3	126.1	8.2
Petroleras	0.0	0.0	0.0	---	0.0
Agropecuarias	0.1	0.4	0.3	200.0	0.1
Manufacturas	13.3	23.7	30.0	125.5	8.1
<b>Importaciones</b>	19.1	5.1	8.0	-58.1	3.5
Consumo	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Intermedios	18.8	4.8	7.7	-59.0	3.5
Capital	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
<b>Bal. Comercial</b>	-5.7	19.0	22.3	---	4.7
<b>Comercio Total</b>	32.5	29.2	38.3	17.8	11.7

Fuente: SECOFI, con datos del Banco de México

## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo he sostenido que la influencia de la ideología librecambista, los intereses geopolíticos regionales y las presiones crecientes sobre los Estados por el fenómeno de la interdependencia han sido los principales factores que han llevado a los países de América Latina a participar, en la actualidad, en un complejo proceso de negociación de acuerdos bilaterales y subregionales de libre comercio. Por supuesto, el grado de influencia de cada uno de estos elementos es distinto en cada país, aunque, en términos generales, puede decirse que los tres elementos han tenido efectos considerables en todos los países de la región, incluyendo a México.

En primer lugar, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, la crisis económica de la década de los años ochenta obligó al Estado mexicano a iniciar reformas estructurales en su economía y a abandonar el anterior modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que no podría explicarse sin un claro *compromiso ideológico* de las élites gobernantes --sobre todo a partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid-- con las políticas económicas neoclásicas, entre las que se encuentra la adopción del libre comercio. Asimismo, señalé --en lo que puede interpretarse como otra forma de penetración de la ideología-- que las presiones y demandas de ciertas "instituciones" o actores internacionales (como el FMI, la banca acreedora internacional o el gobierno de Estados

Unidos), sobre todo a raíz del problema de la deuda externa, terminarían orillando al gobierno mexicano a concretar dichas reformas.

Este giro ideológico habría de mantenerse cabalmente en los sexenios posteriores. Sin embargo, a partir del gobierno del presidente Carlos Salinas, hubo un cambio signifactivo al priorizarse la negociación de acuerdos bilaterales, como forma de inserción en la economía mundial, por encima del marco multilateral. Esta transformación se debió, fundamentalmente, a la necesidad del gobierno mexicano de incentivar de mejor manera la inversión y la captura de mercados externos, con el fin de lograr la recuperación económica en concordancia con el nuevo modelo de desarrollo; pero, sobre todo, se debió a la percepción gubernamental de que había un sesgo de la política comercial norteamericana hacia el bilateralismo y que la tendencia internacional era la conformación de bloques comerciales. Ante ello, el gobierno salinista inició la negociación de acuerdos comerciales con otros países o grupos de países, siendo el más importante de estos acuerdos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De cualquier forma, para México, al igual que para el resto de los países latinoamericanos, muy pronto fue evidente que en el mundo no estaba ocurriendo necesariamente un fenómeno de generación de bloques cerrados, y que, en cambio, los acuerdos comerciales que se generaban en el hemisferio eran compatibles con los procesos de reforma y apertura que dichos países habían iniciado. Si bien la pauta en la generación de acuerdos en el continente fue dada por Washington al hacer el llamado a la paulatina construcción de un área hemisférica mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales, los países latinoamericanos se han percatado de los beneficios de participar en

las negociaciones y de los costos de no hacerlo, aún cuando los Estados Unidos desistieran de su idea. De esta forma, se ha generado una *dinámica de intereses geopolíticos* y de "competencia" por participar en los bloques en formación. En el caso de México, sus tomadores de decisiones, a pesar de que no estarían dispuestos a ampliar el TLCAN para incluir al resto de los países latinoamericanos, saben que esta tendencia es irrefrenable y que México difícilmente podría oponerse al interés estadounidense en favor de la ampliación. Ante ello, México prefiere participar en las negociaciones y no sólo eso: además, ha comprendido que su política de negociación de acuerdos puede generarle extraordinarios beneficios, al permitirle convertirse en un eje del comercio hemisférico. En este sentido, este país ha aprovechado el grado de avance en sus reformas, su nivel de desarrollo económico y su cercanía con los Estados Unidos (en términos comerciales) para participar activamente en los procesos de negociación bilaterales y lograr la apertura de otras economías de la región. Muestra de ello han sido los acuerdos celebrados con diversos países del subcontinente (Chile, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Venezuela) y las negociaciones en proceso (Centroamérica, Mercosur, Ecuador, Perú).

En menor grado, también describí algunos de los elementos del fenómeno de la *creciente interdependencia* que han coadyuvado a la conformación y sostenimiento de una política librecambista-bilateralista en México: señalé que, en el caso del TLCAN, las negociaciones y su aprobación final se vieron apoyadas por el interés de los empresarios norteamericanos en aprovechar los beneficios para la inversión en México, dadas las reformas económicas durante los gobiernos de De la Madrid y de Salinas. Estos intereses presionaron al gobierno de los EE.UU. para que iniciara las negociaciones comerciales

con su vecino del sur, lo cual les permitiría obtener ventajas en su "área de influencia" frente a competidores europeos o asiáticos.

Abría que agregar que, ya para principios de los años ochenta, el comercio intra-industria en México se había incrementado hasta representar alrededor del 50 por ciento de todas las exportaciones durante el periodo 1978-1983.<sup>198</sup> Gran parte de este comercio estaba bajo la tutela de compañías transnacionales. Es decir: en este período había aumentado en México la fuerza relativa de los sectores industriales que se manifestaban más dispuestos a la liberalización comercial, pues consideraban que ésta reduciría los costos de sus insumos importados y evitaría las desventajas competitivas (tanto al interior del país como hacia el exterior) que les ocasionaba el proteccionismo. Este grupo de capitalistas más orientados hacia el exterior, representados en organizaciones empresariales como la CONCAMIN, la COPARMEX o la CONCANACO, apoyaría, por ejemplo, el frustrado intento de ingreso de México al GATT a fines de los años setenta.<sup>199</sup>

Habría que señalar también que el clima favorable al libre comercio en la iniciativa privada fue en gran medida auspiciado por el propio gobierno, sobre todo durante el salinismo, pues llevó a cabo un enorme esfuerzo de difusión, entre la población y los sectores productivos, de las ventajas y beneficios que traería consigo la apertura comercial y la negociación de un acuerdo de libre comercio de México con sus vecinos del norte. Por otro lado, el gobierno encontró poca oposición de los grupos internos, pues la apertura unilateral iniciada en 1985 había transformado la estructura productiva de

---

<sup>198</sup> Véase Jaime Ros, "Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade", Notre Dame, Hellen Kellog Institute for International Studies, 1991 (Working Paper, núm. 155).

<sup>199</sup> Pastor y Wise, *op. cit.*, p. 7.

México: como resultado, los grupos en contra del libre comercio, que durante mucho tiempo habían dominado la política de comercio exterior, se habían debilitado, y el gobierno mexicano no tuvo que enfrentar una fuerte oposición en favor del proteccionismo:<sup>200</sup> las medidas más drásticas se habían llevado a cabo con anterioridad, y la generación de un acuerdo comercial en Norteamérica no era visto como un paso extremo.

Sin embargo, es en los tiempos actuales, cuando la apertura comercial se ha consolidado en muchos aspectos, que la interdependencia puede ejercer un efecto más amplio para sostener el proceso de liberalización comercial. En ello tienen mucho que ver las empresas transnacionales:<sup>201</sup> por un lado, la creciente inversión en el país (México ha sido el segundo país receptor de inversión extranjera directa desde 1994),<sup>202</sup> de algún modo genera intereses que dificultarían cualquier intento de revertir las políticas aperturistas. Por otro lado, la creciente interrelación de los mercados financieros mundiales, de los que México forma parte, también obstaculizan los intentos de activar la "bomba atómica" mediante un abandono formal del libre comercio (por ejemplo, mediante la suspensión unilateral del TLCAN), pues ello tendría un efecto muy dañino sobre la economía nacional.

A pesar de que se mantienen las voces en favor del proteccionismo, éstas han disminuido de tono en los últimos años. En gran medida, esto

---

200 Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in Context: a Mexican Perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega Cánovas, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University, 1995, pp. 118-119.

201 "El dinamismo exportador de México en los últimos años ha provenido en gran medida de las empresas transnacionales y... son ellas las que han propiciado el creciente proceso de integración económica con Estados Unidos. En la medida en que dichas empresas exportan en forma creciente hacia su país, no debe sorprendernos que estuvieran en favor del TLC y que hayan sido aliadas naturales del Estado mexicano en las negociaciones". Gustavo Vega, "México en el entorno internacional", s.l., s.a. (mimeo.), p. A5.

202 SECOFI, "México exporta...". art. cit., s.p.

es resultado de la percepción de que el TLCAN ha sido exitoso y que puede, efectivamente, convertirse en un mecanismo para el desarrollo económico: las voces de la izquierda y de la derecha que durante algún tiempo se opusieron al TLCAN, han moderado sus ataques y, en la actualidad, ya no se habla de eliminar el tratado.<sup>203</sup> De igual forma, se han incentivado los intereses de los sectores productivos en relación con el comercio hacia América Latina. Aunque hay grupos no muy dispuestos a la negociación con los países latinoamericanos, predomina el interés de grupos empresariales dispuestos a aprovechar las oportunidades de comercio en la región: tal es el caso de las industrias automotriz, petrolera y de medicamentos.<sup>204</sup>

En resumen, a raíz de estos factores (ideología, intereses geopolíticos e interdependencia), México ha manifestado, independientemente del TLCAN y de la estrecha relación con los Estados Unidos, una política activa de negociación de acuerdos hacia América Latina. Así, si bien puede aceptarse que, como señala Urquidí, durante la crisis de los años ochenta, el país descuidó la relación con el continente y decidió abandonar los viejos esquemas de integración,<sup>205</sup> en la actualidad hay un renovado interés por la dinámica de generación de acuerdos en los que hay mucho en juego. Aunque la región puede no ser la prioridad para México en materia comercial, forma parte de su proyecto de apertura, y es previsible que este proceso se mantenga durante los próximos años.

¿Cuáles son las perspectivas de esta estrategia? La misma dependerá de las políticas de los otros países en la región y, en

---

203 "Three and a half years later, the quarrels still rage, even if nobody now talks seriously of dropping NAFTA". Véase "The NAFTA effect", art. cit., p. 21.

204 Armando Flores, "Consolidará México sus exportaciones automotrices con acuerdos comerciales", *El Economista*, México, D.F., 14 de agosto de 1997, p. 32.

205 Urquidí, art. cit., p. 331.

primer término, de los Estados Unidos. "La globalización de México no es, pues, ajena a las relaciones de poder que imperan en el nuevo orden mundial, dentro del cual la posición de Estados Unidos aparece sin embargo un tanto menos definida que en los años de la guerra fría (1946-1989)... La relativa debilidad económica de Estados Unidos en el mundo se ha combinado, paradójicamente para América Latina, con su fortalecimiento político en el continente, facilitado, además, por el deseo manifiesto de colaboración de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos con Washington".<sup>206</sup>

A. pesar de que México ha llevado a cabo una política activa y autónoma en la búsqueda de acuerdos de comercio, la postura que Washington asuma hacia la región será determinante de los desarrollos futuros, no sólo en el caso del comercio de México, sino también en el resto del continente. No obstante el desinterés temporal que ese país pareció manifestar hacia la región en épocas recientes, puede decirse que, en general, la posición norteamericana ha sido favorable a la apertura, aunque ésta puede continuar por caminos imprevistos. Como señala Weintraub:

Globalization of the U.S. economy --the increase in direct investment by U.S. corporations and the growing importance of international trade-- antedates NAFTA and will continue whether or not the agreement endures. The jeans company Guess? is moving some production from Los Angeles to Mexico, but can just as readily go to other locations. The U.S. tariff reductions under NAFTA are but a few percentage points, from an average U.S. import duty of about 4% to zero over a 10-year stretch. It is not NAFTA alone that is at issue, but rather how the United States responds to the changes taking place in domestic production and throughout the world economy.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> Zebadúa, art. cit., p. 646.

<sup>207</sup> Sidney Weintraub, "Three Years Later, NAFTA Proves the Naysayers Wrong", *Los Angeles Times*, Los Angeles, 2 de marzo de 1997, s.p.

Independientemente del interés norteamericano, México continuará negociando con el fin de concretar más acuerdos en la región, pero si los Estados Unidos deciden continuar con su proyecto de integración hemisférica mediante la ampliación del TLCAN, México difícilmente podrá oponerse, y los EE.UU. marcarán nuevamente la pauta de los rumbos que la liberalización comercial hemisférica debe seguir.

Por otro lado, la política comercial de México debe enfrentarse a las dificultades relacionadas con los intereses de los otros países o bloques regionales: en particular, destaca la renuencia del Mercosur (por lo menos al principio) a liberalizar el comercio. Las razones de esta indisposición son los intereses que genera un bloque con un proceso de integración más avanzado, como en este caso: para estos países es más complicado hacer una pausa en su proceso de integración e iniciar negociaciones con países ajenos al acuerdo inicial. Además, los integrantes del Mercosur, y en particular Brasil, tienen intereses que se oponen a un acuerdo regional con Estados Unidos o con México: su intercambio comercial con esos países es muy restringido y, en cambio, éstos pueden constituirse en competidores formidables en los mercados sudamericanos.

Sin embargo, a pesar de las reticencias, Brasil y los otros países del Mercosur han manifestado más recientemente su interés en no abandonar los foros de negociación. Muestra de ello han sido los acuerdos que este bloque negocia con Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Canadá y México, o la reciente participación de estos países en la reunión de viceministros de los 34 Estados candidatos a integrar el ALCA, en la que los funcionarios reconocieron la cohesión, organización y poder que el Mercosur exhibe actualmente. Incluso, el viceministro costarricense de Relaciones Exteriores señaló que, si

bien prefería no hablar de un "liderazgo" del Mercosur en América Latina, debía reconocerse que este bloque tenía más presencia en las deliberaciones.<sup>208</sup>

La política de recolección de las uvas del racimo por parte de México ha sido una estrategia adecuada en la medida en que le ha permitido tener un lugar en todas las mesas de negociación. En un momento dado, ello le permitiría convertirse en el centro de un arreglo comercial del tipo *hub-and-spoke*. Sin embargo, esta política deberá enfrentarse ahora al renovado interés de Estados Unidos en acelerar la generación de acuerdos con los países latinoamericanos (se ha anunciado que el presidente William Clinton solicitará al Congreso, en septiembre de 1997, autoridad para negociar acuerdos en el hemisferio por la vía rápida). También, si antes tuvo que enfrentarse a la indisposición de los países del Mercosur para negociar, ahora, paradójicamente, deberá competir contra la activa política del Mercosur que busca dirigir las negociaciones comerciales, lo que daría por resultado una situación en la que predomine el conflicto en lugar de la cooperación.

Así, todos los países --incluso Estados Unidos-- están *metiendo su cuchara* en el pastel del libre comercio regional, motivados por lo que los demás países hacen. Ello, en principio, nos permite pensar que los procesos de liberalización del comercio hemisférico continuarán. Sin embargo, ¿quiere esto decir que podrá cumplirse el anhelo de integración en un área hemisférica (por ejemplo, el ALCA), o lo que ocurre llevará a un estancamiento del proyecto?

Dado el grado de desorden en el proceso de generación de acuerdos en el continente, resulta imposible determinar por ahora cuál será su

---

<sup>208</sup> "Reconocen candidatos a el ALCA poder y organización del Mercosur", *El Economista*, México, D.F., 31 de julio de 1997, p. 3.

resultado final. Sólo pueden aventurarse algunas hipótesis respecto a dos resultados posibles:

1) *Visión optimista. Posibilidades de que se genere un acuerdo hemisférico.* Lo que está sucediendo actualmente en América es un proceso nuevo que no tiene que ver con los intentos integracionistas del pasado, aunque se estén utilizando en ocasiones los restos de estos mecanismos (como, por ejemplo, los de la ALADI). El cambio en la ideología conlleva elementos nuevos en este renovado afán "integracionista": (1) el sesgo hacia el bilateralismo y el regionalismo (deseo de generar acuerdos), (2) congruencia entre las políticas económicas internas y el objetivo de apertura comercial, y (3) la disposición de los países latinoamericanos a colaborar con Estados Unidos.

Estas características, junto con el creciente interés geopolítico de los países en participar en la dinámica de negociaciones, podría llevar finalmente a que todos los Estados se pongan de acuerdo en sentarse en una sola mesa y formulen un acuerdo hemisférico. Aunque un acuerdo de este tipo podría tener lugar aún en el caso en que los Estados Unidos no decidieran formar parte, sería más probable bajo la batuta norteamericana (si este país realmente se interesa en participar). La razón de que los Estados Unidos puedan ser un factor determinante para este objetivo, es que este país no sólo ha manifestado ya su intención de trabajar al respecto, sino que su potencial económico (su mercado) y su influencia hegemónica en la región pueden atraer a los demás países con mayor facilidad.

2) *Visión pesimista. Obstáculos a la concreción de un acuerdo hemisférico.* De cualquier forma, existen múltiples factores que pueden evitar la consecución de un arreglo comercial que abarque a toda la región: estos van desde el surgimiento de intereses irreconciliables

entre los países involucrados (por ejemplo, si los principales países persisten en su idea de convertirse en ejes de arreglos *hub-and-spoke*), hasta el cambio en la ideología dominante en la región.

Sin embargo, baste señalar que el propio mecanismo de generación de acuerdos bilaterales puede constituirse en un problema estructural cuando se pretenda construir un acuerdo hemisférico. En primer lugar, este proceso puede llevar a un sistema muy alejado del propósito de una liberalización efectiva del comercio:

Los costos del bilateralismo son muy elevados y entre ellos se encuentran los que implica el administrar una serie de acuerdos con normas, tasas arancelarias y calendarios de liberación diferentes; la fatiga derivada de las continuas negociaciones y sus costos políticos; la posibilidad de que se fomente la creación de una estructura productiva adaptada a un socio más grande y no así a la economía mundial; la polarización de la inversión como resultado de esquemas de "eje y rayos", que favorecen a los países con acceso a un mayor número de mercados y a insumos más baratos, y las consecuencias de la asimetría resultante del poder desigual de negociación y de la ausencia de un marco multilateral que brinde mayor protección a los intereses de los países más pequeños.<sup>209</sup>

Pero además, los acuerdos bilaterales y subregionales pueden generar sus propios intereses, que posteriormente dificultarían las posibilidades de ampliación (como ha sucedido en muchos otros casos, como en la Unión Europea o el Mercosur). Así, los pactos bilaterales se *petrificarían*, constituyéndose en un formidable impedimento para la integración hemisférica futura.

Como han señalado autores como Weintraub o Chichilnisky, conforme un área comercial aumenta su tamaño y, en cierto sentido, se acerca al

---

<sup>209</sup> Juan Alberto Fuentes, "¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?", en Vega (comp.), *op. cit.*, p. 313.

óptimo del libre comercio global, paradójicamente aumentan las dificultades para su ampliación, en la medida en que hay más intereses en juego y sectores no dispuestos a permitir la entrada de competidores.<sup>210</sup>

Finalmente, es necesario mencionar que, aún cuando se logre un acuerdo, existe el riesgo de que el mismo pueda tener poco significado en la práctica, al ser reducido al mínimo común denominador por la necesidad de compaginar tantos intereses, como ha ocurrido con los esquemas de integración del pasado. También podría ocurrir, como en décadas anteriores, que el acuerdo obtenido se "obedezca pero no se cumpla", sobre todo si, efectivamente, éste resulta poco significativo.

Sin embargo, el regionalismo y la negociación de acuerdos bilaterales será la tendencia en el hemisferio en los próximos años: ésta es la razón por la cual México debe mantener su política activa, aunque este país, al igual que los demás Estados latinoamericanos, deberá procurar que la tendencia actual se caracteriza por el regionalismo abierto, pues sólo este camino permitiría la concreción de un acuerdo hemisférico.

Recientemente, el ex secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, propuso cinco recomendaciones para acelerar el regionalismo:<sup>211</sup>

1) Fortalecer el artículo 24 de la OMC, para garantizar disciplina en las tarifas arancelarias, actuar sobre las reglas de origen y asegurar transparencia en los lineamientos.

2) Convenir entre los países en materia de *dumping* y obligarse a una convergencia en materia de reglas de origen para favorecer la

---

<sup>210</sup> Chichilnisky, art. cit., pp. 165-188.

<sup>211</sup> Luis Acevedo, "Libre comercio, el mejor camino contra la pobreza", *El Financiero*, México, D.F., 2 de julio de 1997, p. 28.

transición.

3) Asumir formalmente la condición de la OMC de no propiciar discriminación contra ningún país.

4) Establecer consensos para evitar discriminaciones en materia de inversión como en ocasiones establece la OCDE.

5) Asumir una disciplina institucional en el tema de la solución de controversias.

De esta forma, queda establecido que para que el regionalismo pueda tener éxito es necesario el seguimiento de las reglas de los organismos multilaterales que sentaron las bases del librecambismo en la segunda mitad de este siglo, aunque, a final de cuentas, el desarrollo futuro del comercio internacional --particularmente en el hemisferio-- dependerá de la voluntad de los Estados. Es cuestión de que prevalezca la cooperación sobre el conflicto de intereses.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, Rómulo --"Reflexión acerca de la integración latinoamericana", en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, FCE - El Colegio de México, 1991 (Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 72), pp. 171-191.
- Bhagwati, Jagdish --*El Proteccionismo*, Madrid, Alianza, 1988.
- \_\_\_\_\_ --*The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- \_\_\_\_\_ y T.N. Srinivasan --*Lectures on International Trade*, Cambridge, EE.UU., MIT Press, 1983.
- Biersteker, Thomas J. --"The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order", en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 102-131.
- Blanco, Herminio --*Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.
- Bouzas, Roberto --"U.S.-Mercosur Free Trade", en Sylvia Saborio et al., *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, EE.UU., Transaction Publishers, 1992, pp. 249-279.
- Bull, Hedley --*The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Macmillan, 1977.
- Cárdenas, Enrique --*La política económica de México, 1950-1994*, México, FCE, 1996.

- Castañares, Jorge --"Las relaciones comerciales de México con Centroamérica. Análisis y perspectivas (1979-1986)", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, pp. 82-104.
- CEPAL --"Promoción de los vínculos económicos entre los esquemas de integración de América Latina y el Caribe", CEPAL, 12 de junio de 1997 (mimeo.).
- Cortés Guzmán, Armando --*La estructura política de la ALALC*, México, UNAM, 1974.
- Chichilnisky, Graciela --"Strategies for Trade Liberalization in the Americas", en *Inter-American Development Bank y Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, IDB y ECLAC, 1995, pp. 165-188.
- Choucrist, Nazli --"International Political Economy: a Theoretical Perspective", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press, 1980, pp. 103-129.
- Erzan, Refik y Alexander Yeats, "Free Trade Agreements with the United States: What's in It for Latin America?", Washington, World Bank, 1992 (World Bank Policy Research Working Paper, núm. 827).
- Estay Reyno, Jaime y Jesús Rivera de la Rosa --*Las relaciones comerciales de Estados Unidos con América Latina y México durante la década de los ochenta*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1991 (Documento de Trabajo, núm. 35).
- Fernández Luzuriaga, Wilson --*Cronología. Proceso de integración en América Latina. 1992-1993*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 1995 (Documento de Trabajo, núm. 21).
- Foreman-Peck, James --*A History of the World Economy. International Economic Relations Since 1850*, Londres, Harvester Wheatsheaf,

1995.

Fuentes, Juan Alberto --"¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 303-321.

Fukuyama, Francis --*El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

Garrett, Geoffrey --"Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy", en Robert O. Keohane y Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press, 1996, pp. 79-107.

Gobierno de México, *Special Report on Mexico*, s. l., s.e., marzo de 1997.

González Sandoval, Juan Pablo y Jaime González Graf (coords.) --*Los límites rotos. Anuario político*, México, Océano, 1995.

*Gran Enciclopedia Ilustrada Círculo*, 1984.

Grien, Raúl --*La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, FCE, 1994.

Hall, Peter A. --"Introduction" en Peter H. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 3-26.

Heller, Robert --*International Trade. Theory and Empirical Evidence*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968.

Hernández, Rogelio --"Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, pp. 5-38.

Hirschman, Albert O. --"How the Keynesian Revolution was exported from the United States, and other Comments", en Peter A. Hall (ed.),

*The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 347-359.

Holsti, Ole R. y James Rosenau --"Cold War Axicms in the Post-Vietnam Era", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press, 1980, pp. 263-301

Hufbauer, Gary y Jeffrey J. Schott --*Trading for Growth*, Washington, Institute for International Economics, 1985.

Kehoe, Timothy J. --"A Review of Mexico's Trade Policy from 1982 to 1994", en Sven Arndt y Chris Milner (eds.), *The World Economy. Global Trade Policy 1995*, Oxford, Blackwell Publishers, 1995, pp. 135-151.

Keohane, Robert O. --"The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press, 1980, pp. 131-162.

\_\_\_\_\_ --*After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_ --*Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993.

\_\_\_\_\_ y Joseph S. Nye (comps.) --*Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, EE.UU., Harvard University Press, 1972.

\_\_\_\_\_ y Joseph S. Nye --*Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

\_\_\_\_\_ y Helen V. Milner --"Internationalization and Domestic

Politics: An Introduction", en Keohane y Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press, 1996. pp. 3-24.

Keynes, John Maynard --*The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936.

\_\_\_\_\_ --*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.

König, Wolfgang --"México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", *Foro Internacional*, 1974, núm. 56, pp. 548-578.

Krasner, Stephen --"State Power and the Structure of the International Trade", *World Politics*, XXVIII (1976), pp. 317-347.

Krugman, Paul (comp.) --*Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE, 1991.

Magariños, Gustavo --*Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, México, s. e., 1969, p. 65.

Martínez Le Clainche, Roberto --*La ALALC / ALADI*, México, El Colegio de México, 1984 (Jornadas, núm. 106).

Meier, Gerald M. --*International Economics. The Theory of Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

Morgenthau, Hans Joachim --*Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, A.A. Knopf, 1959.

Pastor, Manuel y Carol Wise --"The origins and sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International and Public Affairs Center*, Occidental College, 1993 (mimeo.).

Poder Ejecutivo Federal --*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995.

---

--Primer Informe de Gobierno, Tomo III: Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales, México, Presidencia de la República, 1995.

---

--Segundo Informe de Gobierno, México, Presidencia de la República, 1996.

Ramos Uriarte, Guillermo --"México y la ALALC", en *El Economista Mexicano*, VI (1970), núm. 2, pp. 53-59.

Roett, Riordan --"Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías", en Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.

Ros, Jaime --"Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade", Notre Dame, Hellen Kellogg Institute for International Studies, 1991 (Working Paper, 155).

Rozental, Andrés --*La política exterior de México en la era de la modernización*, México, FCE, 1993.

Ruggie, John --"International responses to technology: concepts and trends", *International Organization*, 29 (1975), pp. 557-584.

---

--"International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36 (1982), pp. 379-415.

Saborio, Sylvia --"The Long and Winding Road from Anchorage to Patagonia", en Saborio et al., *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, EE.UU., Transaction Publishers, 1992, pp.3-31.

Schott, Jeffrey J. --*More Free Trade Areas?*, Washington, Institute for International Economics, 1989.

SECOFI, *Documentos básicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994

\_\_\_\_\_ --"Logros del TLC de América del Norte a dos años y medio de operación", SECOFI, agosto de 1996 (mimeo.).

\_\_\_\_\_ --"México exporta. La relación comercial de México con el mundo", SECOFI, mayo de 1997 (mimeo.).

\_\_\_\_\_ --"Carpeta informativa sobre las relaciones comerciales de México con América", SECOFI, junio de 1997 (mimeo.).

SHCP --*Deuda externa pública mexicana*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-FCE, 1993.

Solís, Leopoldo --*Intento de la Reforma Económica de México*, México, El Colegio Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_ --*Medio siglo en la vida económica de México. 1943-1993*, México, El Colegio Nacional, 1994.

Stakhovitch, Alexandre --"Unas y otras integraciones", en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, FCE - El Colegio de México, 1991 (Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 72), pp. 69-90.

Tapscott, Don --*La economía digital*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1997.

Turrent, Isabel --"Las relaciones comerciales de México con América Latina, 1976-1982", *Foro Internacional*, 1984, núm. 95, pp. 311-340.

Tussie, Diana --*Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*, México, FCE, 1988.

Urquidi, Víctor L. --"La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México. Estados Unidos. Canadá. 1993-1994*, México, El

Colegio de México, 1995, pp. 323-339.

\_\_\_\_\_ (coord.) --*México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, México, FCE, 1997.*

\_\_\_\_\_ y Gustavo Vega Cánovas, "Resumen general y conclusiones", en Urquidí y Vega (comps.), *Unas y otras integraciones*, México, FCE-El Colegio de México, 1991 (Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 72), pp. 27-65.

Vacchino, J.M. --*Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Editorial de Palma, 1983.

Vaillant, Marcel y Tabaré Vera --"Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR, el caso de un pequeño bloque Sur-Sur", en Lincoln Bizzozero, Klaus Bodemer y Marcel Vaillant (coords.), *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994, pp. 23-51.

Vega, Gustavo --"México en las nuevas tendencias de la economía y el comercio internacionales", *Foro Internacional*, 1987, núm. 109, pp. 60-81.

\_\_\_\_\_ --"The North American Free Trade Agreement in Context: a Mexican Perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega Cánovas, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University, 1995, pp. 83-155.

\_\_\_\_\_ --"México en el entorno internacional", El Colegio de México, s. f. (mimeo.).

\_\_\_\_\_ y Yolanda Cobos Pons --"México, América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 341-376.

- Viner, Jacob --*The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Wallerstein, Immanuel --*After Liberalism*, Nueva York, The New Press, 1995.
- Waltz, Kenneth --*Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Watson, Adam --*The Evolution of International Society*, Londres, Routledge, 1992.
- Weintraub, Sidney --"Western Hemisphere Free Trade: Getting from Here to There", en *Inter-American Development Bank y Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, IDB y ECLAC, 1995, pp. 335-359.
- Wonnacot, Paul y Mark Lutz --"Is There a Case for Free Trade Areas?", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989, pp. 59 -95.
- World Bank --*World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1987.
- Zebadúa, Emilio --"Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, 1994, núm. 138, pp. 626-651.

Publicaciones periódicas:

*El Economista*  
*El Economista Mexicano*  
*El Financiero*  
*El Herald de México*

*El Nacional*  
*La Jornada*  
*Los Angeles Times*  
*Reforma*  
*The Economist*