

Colección México

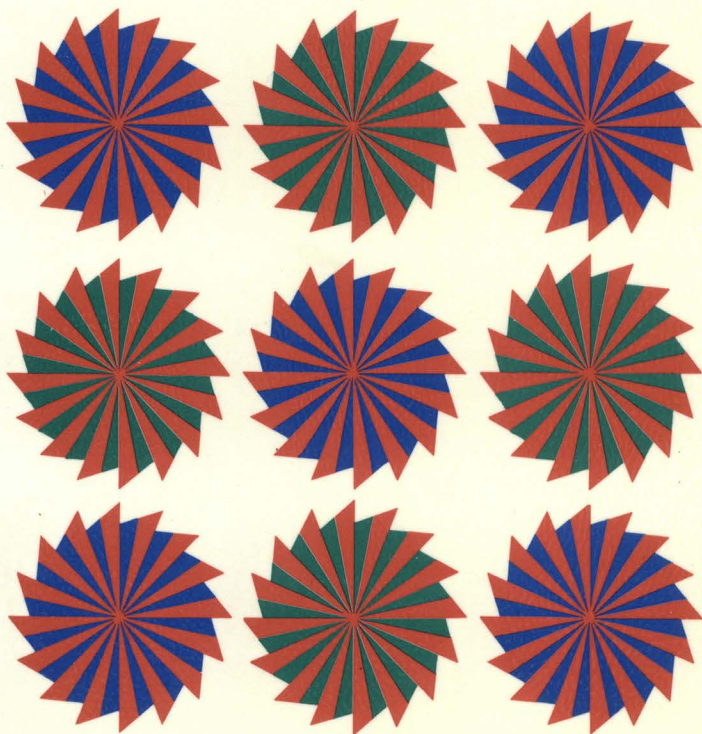


Estados Unidos

Gustavo Vega
compilador

MÉXICO
ESTADOS
UNIDOS

1990



El Colegio de México

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1990

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS,
1990

Gustavo Vega C.
compilador



EL COLEGIO DE MÉXICO

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



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

Portada de Mónica Diez Martínez

Primera edición, 1992

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

ISBN 968-12-0505-7

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción <i>Guillermina de Olloqui y Gustavo Vega C.</i>	7
La nueva "relación especial" de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas <i>Francisco Gil Villegas</i>	21
Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social <i>Fernando Lozano Ascencio</i>	55
Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio <i>Lorenzo Meyer</i>	73
Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano <i>Sergio Aguayo Quezada</i>	95
La política de un nuevo orden comercial en América del Norte <i>Charles Doran</i>	107
Las pláticas comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá: la transformación de las relaciones económicas en América del Norte <i>Murray G. Smith</i>	127
México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	143

El valor de un mecanismo obligatorio para la resolución de disputas en un acuerdo trilateral de libre comercio: un punto de vista canadiense <i>Gilbert R. Winham</i>	163
La influencia del Congreso estadounidense en la formulación de la política de comercio exterior: el caso de la Ronda Uruguay <i>Craig VanGrasstek</i>	175
Los regímenes de formulación de política comercial del Congreso y del Ejecutivo estadounidenses y su relación con un posible acuerdo de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos <i>Harold Hongju Koh</i>	193
La negociación del libre comercio con Estados Unidos: lecciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos <i>David Leyton-Brown</i>	209
Apéndice: Reporte de la mesa redonda del 16 de abril de 1990 sobre los posibles impactos de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos	223
Abstracts	263

INTRODUCCIÓN

Este octavo número de la serie de publicaciones periódicas del Programa México-Estados Unidos del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, contiene 11 trabajos que analizan importantes aspectos de las relaciones México-Estados Unidos en el año de 1990, en especial del significado histórico, económico y político que tiene la decisión adoptada por ambos países junto con Canadá de iniciar el proceso de consultas que ha conducido a la negociación de un Tratado de Libre Comercio en la región de América del Norte. Este acontecimiento singular, que sin duda marcará a 1990 como un parteaguas en la historia de las relaciones entre ambos países, no sólo confirmó el hecho de que nunca antes había existido tan buen entendimiento entre los círculos de poder en México y Estados Unidos sino que la relación entre estos países, al menos en el ámbito económico, será afectada de manera muy importante por las acciones de un tercer país que también forma parte de la región norte de nuestro continente: Canadá. El año 1990 marcará también la fecha en que Canadá irrumpe en la agenda de la política exterior mexicana para colocarse en un lugar privilegiado. Nuestra publicación también refleja esta nueva dimensión regional que han adquirido las relaciones de México y Estados Unidos al inicio de la última década del siglo XX. A partir de esta fecha, ya no bastará un enfoque bilateral para entender el curso de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos sino que necesariamente habrá que adoptar una perspectiva más amplia, regional, en la que se incluya a Canadá como un factor importante para entender el curso de las relaciones entre los dos primeros países. Varios de los trabajos incluidos en este volumen demuestran que esta perspectiva regional al menos resultará necesaria para entender el curso de la evolución económica y política entre los socios tradicionales en los próximos años.

Con todo, y como es tradición, el volumen se inicia con dos trabajos que examinan importantes aspectos de la relación bila-

teral México-Estados Unidos. El primero es un ensayo general preparado por Francisco Gil Villegas que examina el estado general que guardaron las relaciones entre los dos países, mientras que el segundo analiza una cuestión de gran importancia relacionada con el tema de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, a saber: el de las remesas que envían y el impacto que éstas tuvieron en la economía mexicana en el año de 1990.

Francisco Gil Villegas demuestra en su ensayo que aunque en 1990 ocurrieron diversos hechos que estuvieron a punto de trastocar la relación entre México y Estados Unidos, ésta mantuvo la tendencia general de cordialidad y mejoramiento que se gestó desde fines de 1988. Pese al rechazo de la cancillería mexicana a la intervención armada de Estados Unidos en Panamá y a algunas fricciones conectadas con el narcotráfico y el embargo comercial de las exportaciones de atún mexicano por razones de política interna ambiental, las relaciones mexicano-estadunidenses mantuvieron la tendencia general que Francisco Gil denomina de “cordialidad pragmática” a través de todo el año. De hecho, la buena disposición que mantuvo el presidente Bush ante el rechazo diplomático oficial de México a la intervención en Panamá y el mantenimiento de una posición neutral por parte de México en el conflicto del golfo Pérsico a partir de agosto de 1990 demuestran, según Gil, que México ha recuperado una “relación especial” con Estados Unidos, que se había perdido desde 1970.

Fernando Lozano, por su parte, analiza algunas de las estimaciones más recientes sobre el monto, evolución y usos principales de las remesas que envían los trabajadores mexicanos migrantes desde Estados Unidos. Este análisis inicia destacando el importante aumento que ha tenido la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos en la década pasada y en lo que va de la presente a causa del crecimiento de la demanda de mano de obra migrante en aquel país y la crisis de la economía mexicana. Ésta ha ahondado la brecha en el nivel salarial entre ambos países, lo que ha hecho aún más atractiva la emigración para los mexicanos.

Lozano nos recuerda las enormes dificultades metodológicas que existen para estimar el monto exacto de las remesas enviadas a México por trabajadores mexicanos en Estados Unidos y la necesidad de basar las estimaciones en el análisis de los canales formales a través de los cuales se envían aquéllas, es decir, el sistema bancario o servicios teiegráficos. Aunque ha habido

intentos de estimar el monto de las remesas que recibe el país mediante los denominados canales informales (dinero en efectivo que traen los propios migrantes o que envían con familiares), desafortunadamente a la fecha no hay manera de calcularlo, pero hay buenas razones para creer que se trata de una cantidad considerable. Por ejemplo, en noviembre de 1990, Telecomunicaciones de México y el Servicio Postal Mexicano dieron a conocer un estudio en el que señalan que el monto de las remesas que se envían a México por canales informales asciende a la cantidad de 4 344 millones de dólares (esta estimación, según Lozano, resulta por demás exagerada).

El análisis de los envíos de remesas mediante los canales formales revelan que en 1990 —de acuerdo con datos del Banco de México— nuestro país recibió la cantidad de 1 972 millones de dólares, cifra equivalente al 7.4% del total de las exportaciones en 1990, o equiparable al monto de las exportaciones agropecuarias de dicho año o al 57% de los ingresos por turismo. Esto nos da una idea de la importancia que tienen las remesas a nivel nacional. Sin embargo, si tomamos en cuenta que las remesas se concentran en los lugares de origen de los migrantes la pregunta es cuál es su impacto a nivel regional.

Lozano, en su trabajo, también ofrece algunos indicadores que nos permiten responder a esta pregunta. Así, si comparamos las cifras de la inversión pública federal (IPF) con las de las remesas en los ocho estados de la república de mayor concentración de migrantes se advierte que el envío de fondos desde Estados Unidos fueron el equivalente al 80% de la IPF en 1989 y 1990, y en tres entidades —Baja California, Chihuahua y Zacatecas— las remesas sobrepasan la IPF. Otro indicador de la importancia de las remesas, que, como señala Lozano, resulta muy elocuente es el hecho de que hayan resultado superiores al presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad en 14% en 1989 y 21% en 1990.

Dada la importancia de estas cantidades no debe resultar sorprendente que las remesas en su mayoría se empleen en atender las necesidades inmediatas de las personas a las que se les envían. Esto es motivo de preocupación tanto para el gobierno de Estados Unidos como para el de México, pues lo ideal sería que ese dinero se aplicara a inversiones productivas. Desgraciadamente, uno de los efectos principales de la crisis de los ochenta, que es la disminución del poder adquisitivo de los salarios mexicanos, ha hecho esto imposible.

Los siguientes dos artículos de nuestra publicación escritos

por Lorenzo Meyer y Sergio Aguayo entran de lleno en la discusión acerca de los orígenes y probables implicaciones de un TLC entre México y Estados Unidos. A diferencia de otros participantes en este libro, como Murray Smith, Gustavo Vega o Charles Doran, quienes adoptan una perspectiva que tiene en cuenta la participación de Canadá en la negociación, Meyer y Aguayo consideran irrelevante dicha participación y se abocan a identificar los orígenes y motivos de la iniciativa mexicana de buscar un TLC con Estados Unidos (Meyer) y las posibles implicaciones políticas de un TLC con Estados Unidos para México (Aguayo).

En cuanto a los orígenes y motivos de la iniciativa mexicana, Lorenzo Meyer señala que ésta no es la primera vez que la élite en el poder ha identificado el “progreso” de México con una muy estrecha relación con nuestro vecino del norte. Tanto en el siglo XIX (en el caso de los liberales “puros”) como en el momento actual (en el caso de los “neoliberales salinistas”) las élites mexicanas han querido usar la relación con Estados Unidos para afianzar los cambios económicos y políticos internos, además de buscar por este medio la inversión y tecnología estadounidenses. Meyer hace una revisión de cómo los gobiernos mexicanos desde el siglo XIX hasta la época de Calles mantuvieron siempre una posición de dependencia frente a Estados Unidos para lograr el desarrollo económico. Durante la presidencia de Cárdenas fue cuando realmente se logró que despegara el proyecto de nacionalismo económico, que identificó el logro de una independencia económica de México respecto de Estados Unidos como una condición *sine qua non* para la viabilidad del país. Meyer recuerda que este proyecto nacionalista facilitó que en las décadas subsecuentes se diera el famoso “milagro mexicano” aunque fuera a costa de las prácticas democráticas y de justicia social que había planteado la Revolución. El autor señala que este periodo ha llegado a su fin con la gran crisis en el sector externo de principios de la década pasada que ha llevado a abandonar la industrialización y la modernización basadas en la protección del mercado interno. La regionalización parece ser ahora la tendencia ineludible del momento. Sin embargo, aunque diversos factores parecen señalar que éste es el camino a seguir para la élite gobernante que tanto en el siglo XIX como en el XX buscan soluciones fuera de las fronteras de México, habrá que pagar un precio alto en cuanto a la independencia que México empezaba ya a lograr respecto de Estados Unidos.

Sergio Aguayo, por su parte, analiza las probables implicaciones que el TLC con Estados Unidos tendrá sobre la evolución

del sistema político mexicano. En particular, le interesa tomar una posición en el debate que se ha generado en nuestro país acerca de si el TLC apoyará o no el proceso de apertura política que ha venido experimentando nuestro país en la última década.

Para responder esta cuestión, Aguayo se apoya en las categorías analíticas que propone la prestigiada socióloga estadounidense Theda Skopold en su libro *States and social revolutions* para analizar el cambio social y en particular los procesos revolucionarios, a saber: el surgimiento y papel de nuevas fuerzas sociales, la fragmentación y deterioro de las agencias burocráticas del estado y la incidencia del sistema internacional. El artículo se concentra en la modificación que están sufriendo las relaciones de dominación que sustentaron al autoritarismo.

Basándose en declaraciones tanto del presidente Salinas como de su predecesor, Miguel de la Madrid, Sergio Aguayo plantea que la cúpula gobernante no considera al pueblo mexicano con la madurez política suficiente para poder ejercitar la democracia. De hecho, según Aguayo, la propia iniciativa del TLC es un proyecto autoritario que se adoptó sin consultar a la ciudadanía. La idea del gobierno actual es que la reforma política tiene que subordinarse a la revolución económica. Aguayo afirma, sin embargo, que se debe hacer la pregunta de si el sistema actual va a aguantar lo suficiente en los próximos años para lidiar con las negociaciones del TLC en el exterior y la sucesión presidencial en el interior y hasta qué punto el sistema va a poder regular el proceso de democratización en una sociedad en que han surgido nuevas y activas fuerzas sociales que pugnan por el cambio democrático.

La tesis central de Aguayo es que a corto plazo todo parece indicar que el TLC reforzará el autoritarismo pero en el mediano y largo plazos va a fortalecer las fuerzas de la democracia. Las tendencias de la sociedad mexicana parecen mostrar que nos dirigimos ineludiblemente hacia una mayor pluralización de la sociedad mexicana en un entorno internacional que apoya la democracia.

Los siguientes cuatro artículos del libro se abocan directamente al tema del libre comercio en la región de América del Norte en su conjunto. Charles Doran analiza los factores internos e internacionales que han llevado a Canadá, Estados Unidos y México a proponerse negociar un área de libre comercio trilateral y sus posibles implicaciones políticas. Murray Smith y Gustavo Vega C. discuten las posibles opciones y la agenda de las negociaciones trilaterales sobre el libre comercio mientras que

Gilbert Winham destaca la importancia de que en un área de libre comercio trilateral se cuente con un mecanismo de resolución de disputas comerciales basado en un sistema de reglas y de adjudicación imparcial y obligatorio para los tres países.

El artículo de Charles Doran analiza los diversos factores económicos y políticos que han llevado a los tres grandes países de América del Norte a buscar incrementar la cooperación económica y con base en esto hace algunas predicciones de cuáles van a ser los efectos políticos de un TLC trilateral. Empieza por señalar que América del Norte se encuentra en un momento crítico en que la industria está en pleno proceso de reestructuración y hay una creciente necesidad de nuevas inversiones para que se recupere y mantenga el crecimiento económico. Señala el enorme potencial de un mercado norteamericano integrado, y que el regionalismo parece ser la alternativa al estancamiento que está sufriendo el multilateralismo.

Doran propone que el indicador principal del éxito de un acuerdo de libre comercio trilateral deberá ser su impacto sobre el crecimiento económico y el aumento en la productividad, aunque a nivel político será mucha la tentación de medirlo en términos de la generación de empleos. La experiencia de Canadá ha sido que se han creado empleos de mayor calidad y que realmente no han aumentado en cantidad. Señala como un importante beneficio de un TLC que éste le daría mayor poder de negociación a los países miembros de la agrupación en los foros mundiales, ya que al fortalecer la economía de los tres países esto se traduciría en una mayor influencia global.

Al contrario de lo que opinan muchos autores, Doran plantea que un acuerdo de libre comercio probablemente no tendrá mayor impacto sobre el flujo de mano de obra de sur a norte. En cambio, de norte a sur va a haber flujo de capital y el hecho de que se vengán a México industrias de mano de obra intensiva de Canadá y Estados Unidos va a permitir una mayor especialización industrial, al concentrarse en estos dos países las industrias de capital intensivo. Pero lo más probable es que no se trate de un éxodo masivo.

A pesar de los recelos canadienses y mexicanos frente al poder de Estados Unidos, aquellos dos países no van a estar sujetos a manipulación política por un acuerdo de liberalización comercial, y por otro lado Estados Unidos no cederá un beneficio económico desproporcionado.

Doran propone que, dadas las circunstancias políticas y económicas actuales, la negociación tendrá que terminar antes de

que concluya 1992 para que se pueda obtener la firma del gobierno federal canadiense en un acuerdo trilateral.

En relación con las posibles implicaciones políticas de un TLC, Doran menciona que la negociación y conclusión de un acuerdo de este tipo puede llegar a tener consecuencias imprevisibles. Así, en el caso de Canadá nadie previó que se avivaría el sentimiento separatista de Quebec. Doran señala que un TLC bien podría polarizar el regionalismo en México, en especial en el norte del país y que quizá a Estados Unidos le pase lo mismo en los estados del suroeste.

Murray Smith inicia su trabajo proponiendo las cinco posibles opciones para las negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. La primera sería que México accediera al tratado de libre comercio existente entre Canadá y Estados Unidos; la segunda, la negociación de un acuerdo paraguas derivado del actual ALC entre Canadá y Estados Unidos en el que se estableciera la liberalización del comercio de bienes y productos mediante un conjunto de reglas de origen común y un marco institucional común para regular las disputas comerciales entre los tres países; la tercera, la negociación de tres acuerdos bilaterales paralelos; la cuarta sería dos acuerdos bilaterales compatibles, y, por último, que se negocie un acuerdo entre México y Estados Unidos que no afecte el ya negociado entre Canadá y Estados Unidos. Smith plantea e intenta demostrar que la segunda opción es la más viable y recomendable.

Una segunda cuestión que Smith considera de gran relevancia en su trabajo son las posibilidades de que se reabra o renegocie el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Según Smith esta cuestión debe analizarse, puesto que en Canadá, aunque no existen deseos de que se renegocie el acuerdo existente, es indudable que van a ser necesarios algunos ajustes en el mismo si es que se quiere llegar a un acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México o aun en el caso de que Estados Unidos y México negocien un acuerdo por separado.

Al igual que Doran, Smith señala que es importante que un acuerdo trilateral se negocie dentro de la vida del Parlamento canadiense actual para que se logre implementar tal acuerdo de manera expedita en Canadá. La participación canadiense en la negociación puede ser benéfica sobre todo para México, ya que calmaría preocupaciones nacionalistas, y pueden ser los canadienses los que ayuden a resolver problemas espinosos como el de normas ambientales, etcétera.

Smith señala que existe un consenso en los tres países en

cuanto a que sería mejor que los asuntos más difíciles —como son las restricciones sobre comercio textil, reglas comerciales sobre subsidios y antidumping, propiedad intelectual, etc.—, se resuelvan en el foro multilateral del GATT. Sin embargo, el estancamiento actual de la Ronda Uruguay puede tener un efecto importante sobre las negociaciones trilaterales.

Smith concluye con la idea de que es más deseable un acuerdo trilateral a que sigan proliferando acuerdos bilaterales que van a llevar a los más intrincados bizantinismos comerciales, y, entre otras ventajas, las negociaciones trilaterales van a profundizar las ligas económicas entre los tres países y establecerán un patrón para las relaciones comerciales hemisféricas futuras, lo que tendrá un impacto favorable sobre el sistema multilateral.

El artículo de Gustavo Vega analiza cuáles deben ser los mecanismos mediante los cuales podremos asegurar que un incremento en la liberalización financiera y comercial entre tres países de tan dispar nivel de desarrollo económico resulte equitativo para el nuestro. El trabajo se divide en tres partes. En la primera, expone las razones políticas y económicas por las que México buscó la negociación de un TLC con Estados Unidos y Canadá; después hace un bosquejo de los objetivos de México, Estados Unidos y Canadá en el TLC trilateral, y termina con la discusión de la probable agenda de negociaciones y las fórmulas institucionales que deberán adoptarse para alcanzar un TLC que satisfaga los intereses de los tres países.

Durante la década de los ochenta se efectuó un cambio en la composición del comercio entre México y Estados Unidos. Después de seguir una economía dependiente del petróleo, México se ha convertido en un exportador neto de bienes manufacturados, y éstos son vistos como elementos clave para recuperar y sostener el crecimiento económico. A pesar del hecho de que la balanza comercial de México con respecto a Estados Unidos sea negativa, la liberalización comercial en México se percibe como uno de los factores que han causado el proceso importante de reestructuración por el que está pasando nuestra economía, pero para que ésta pueda seguir desarrollándose y expandiéndose es indispensable un acceso seguro al mercado de Estados Unidos.

Los objetivos primordiales de México en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son asegurar un acceso más abierto y seguro al mercado más grande del mundo, y asegurar el aumento en el flujo de capital externo (incluyendo el regreso de capital de fuga mexicano). Un acuerdo de libre comercio asegu-

raría y ampliaría las reformas iniciadas durante la década pasada en nuestro país.

En cuanto a Estados Unidos, la opinión general es que sus motivos son más bien políticos que económicos. Estados Unidos tiene el objetivo de promover, a mediano plazo, el crecimiento de su muy poblado vecino del sur y ayudar así al problema de inmigración. A más largo plazo un México próspero también implicaría un mercado potencial para bienes estadounidenses en el futuro. Estados Unidos también se beneficiaría si el éxito de la política de liberalización comercial se convirtiera en modelo para otros países en el hemisferio. A corto plazo, Estados Unidos va a buscar la eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias restantes, el trato nacional para sus inversionistas, una mayor protección para la propiedad intelectual de sus empresas, y un régimen liberal para el comercio de servicios. Las demandas de Estados Unidos también pueden esperarse en los sectores agrícola y energético. Los objetivos de Canadá son menos tangibles: a la larga se beneficiaría al participar en un mercado integrado de 350 millones de personas, y su interés en participar es evitar que un nuevo acuerdo limitado a Estados Unidos y México erosione los beneficios que obtuvo en su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. En pocas palabras, solamente por medio de la participación Canadá puede esperar tener influencia en el camino futuro de los patrones de comercio e inversión en América del Norte.

En la tercera parte del trabajo, Vega analiza cuáles son las fórmulas institucionales idóneas para expandir la liberalización comercial y financiera de modo tal que existan beneficios sustanciales equilibrados para los tres países, en especial para el nuestro. Pese a las obvias ventajas que posee la estructuración de un TLC trilateral debe insistirse que su negociación planteará difíciles problemas técnicos y políticos. Uno de los más importantes es la necesidad de que la negociación se apoye en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. De las dos opciones existentes para estructurar un acuerdo trilateral, en la opinión de Gustavo Vega, la más viable sería la de un acuerdo paraguas (además de acuerdos bilaterales que abarcarían los temas más difíciles de abordar a nivel trilateral) que estableciera el libre comercio de los bienes y mercancías de las tres naciones con reglas comunes de origen y la eliminación de las barreras comerciales de acuerdo con un itinerario acordado. La otra opción —que México accediera al acuerdo existente entre Canadá y Estados Unidos— resultaría más difícil.

El artículo del profesor Winham intenta demostrar la importancia de contar con un mecanismo de resolución de disputas común a los tres países analizando la trascendencia y el valor que dicho mecanismo ha tenido en el ALC entre Canadá y Estados Unidos. Para alcanzar lo anterior el profesor Gilbert Winham divide su trabajo en tres partes. En la primera, destaca la importancia que tuvo la propuesta de establecer mecanismos de resolución de disputas en la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos. En la segunda discute con detalle estos mecanismos, y finalmente analiza su funcionamiento y su valor.

Winham propone que, aunque en la negociación con Estados Unidos, Canadá se propuso diversos objetivos tales como alcanzar un mayor acceso al mercado estadounidense o lograr una mayor competitividad para su industria, el objetivo de mayor importancia que guió a los negociadores canadienses fue el de alcanzar un acceso seguro y estable al mercado estadounidense libre de las amenazas del denominado proteccionismo contingente de Estados Unidos, que se expresa mediante el manejo frívolo de las leyes para penalizar el comercio desleal (las leyes sobre subsidios e impuestos compensatorios y la de antidumping).

El propósito original de Canadá era asegurar una exención de dichas leyes para los productos canadienses pero, ante la negativa estadounidense de concederla, el objetivo de obtener un mecanismo de resolución de disputas que disciplinara el manejo de dichas leyes se convirtió en el tema principal de la negociación para el gobierno canadiense.

Winham destaca cómo los objetivos originales de la negociación se supeditaron a éste, ya que el objetivo de alcanzar un mayor acceso al mercado, en realidad resultó de mayor importancia para los estadounidenses, pues los aranceles canadienses eran más altos que los americanos, y la meta de lograr una mayor competitividad se hubiera podido alcanzar con una liberalización comercial unilateral.

El gran escollo de las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá fue la imposibilidad de alcanzar una definición común de subsidio penalizable mediante los impuestos compensatorios y únicamente el acuerdo de que se continuarían las pláticas sobre este problema durante los próximos siete años salvaron la negociación. Con el fin de resolver las controversias sobre la aplicación de las leyes de comercio desleal o sobre cualquier disputa que pudiera surgir de la interpretación del ALC, se redactaron los capítulos 18 y 19.

En el capítulo 18 se establecen los mecanismos generales de

resolución de disputas derivadas de cualquier controversia que surja de la interpretación o aplicación del acuerdo. En el mismo se establecen paneles binacionales que conocen de cualquier controversia y hacen recomendaciones para resolverlas (e incluso pueden tomar resoluciones obligatorias). En el capítulo 19 los paneles se establecen para revisar que las leyes de comercio desleal se apliquen basándose en el derecho y no de manera frívola. En última instancia, las resoluciones de los paneles son obligatorias para las autoridades de cada país. Winham señala que los poderes que otorga el capítulo 19, bajo el cual se supeditan los poderes jurídicos nacionales a uno internacional vía un proceso judicial internacional completamente nuevo en su formato, son una muestra contundente de la creciente internacionalización de la economía.

Hasta el momento estos mecanismos han funcionado eficazmente y se han utilizado con frecuencia. Gran parte del éxito se ha debido a que los integrantes de los paneles han sido en su mayoría abogados y le han dado más importancia al cumplimiento de las leyes y normas que a los intereses nacionales. A la fecha todos los paneles del capítulo 19 han sido unánimes.

Winham llega a la conclusión de que, aunque por un lado es demasiado temprano para determinar el valor de los mecanismos de resolución de disputas establecidos en el ALC entre Canadá y Estados Unidos, no cabe duda de que sí han servido para moderar y contener las inevitables disputas que surgen entre socios comerciales altamente interpenetrados. Winham propone finalmente que este modelo podría adaptarse al acuerdo trilateral de comercio.

La sección final del libro está compuesta por tres artículos que analizan el papel del Congreso de Estados Unidos en las negociaciones de comercio exterior y un apéndice que incluye el reporte de una mesa redonda que se llevó a cabo en El Colegio de México el 16 de abril de 1990, organizada conjuntamente por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y el Centro de Estudios de Estados Unidos y México de la Universidad de California en San Diego, sobre el tema de las implicaciones de un posible tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos.

Los trabajos sobre el papel del congreso estadounidense en las negociaciones de comercio exterior están escritos por dos especialistas estadounidenses en las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo de ese país y por un politólogo canadiense que cuenta con una amplia experiencia de investigación de la

política comercial de Estados Unidos. El primero, Craig VanGrasstek, es director de un importante despacho de consultoría en Washington, D.C. y el segundo, Harold Koh, es profesor de la facultad de derecho de la Universidad de Yale, y estuvo muy involucrado en la negociación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. David Leyton-Brown, por su parte, es director de Estudios Graduados del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de York en la ciudad de Toronto en Canadá.

El artículo de Craig VanGrasstek examina la posible injerencia que tendría el Congreso de Estados Unidos en la ratificación de la Ronda Uruguay del GATT y en la ratificación del ALC entre México y Estados Unidos en caso de que concluyan felizmente las negociaciones. Este análisis lo efectúa teniendo en cuenta la experiencia de la negociación y ratificación de los acuerdos negociados en la Ronda Tokio del GATT entre 1973 y 1979 y la negociación y ratificación del ALC entre Canadá y Estados Unidos. VanGrasstek vaticina que, pese al procedimiento de la "vía rápida", la ratificación de la Ronda Uruguay y del ALC entre México y Estados Unidos probablemente ocurrirán en un ambiente de tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en el que este último va a tratar de obtener concesiones del Ejecutivo a cambio de la ratificación. VanGrasstek señala que el Congreso no necesariamente se opone a la liberalización comercial, aunque puede dar esta impresión por la manera en que presiona al Ejecutivo antes de ratificar cualquier acuerdo que éste haya negociado, lo que sucede más bien es que trata de extraer concesiones particulares amenazando con controlar la política de comercio internacional.

VanGrasstek ilustra con un cuadro la experiencia de negociación por medio de la "vía rápida" en el caso de la Ronda Tokio (1979) y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1988). Continúa con una descripción detallada de las maneras específicas en que el Congreso puede llegar a ejercer presión sobre el Ejecutivo en el proceso de consulta. La presión más común es la de sugerir que un acuerdo comercial será rechazado si los negociadores no satisfacen una demanda en especial, pero la más grave es la de que el Congreso quiera hacer enmiendas a la legislación de implementación con lo que se derroca toda la base para el procedimiento "vía rápida". VanGrasstek ofrece diversos ejemplos de las concesiones que el Ejecutivo tuvo que hacer al Congreso en el proceso de ratificación de la Ronda Tokio y el ALC entre Canadá y Estados Unidos.

El autor concluye que a pesar de que el Congreso difícilmente dejará de aprobar la Ronda Uruguay, es conveniente considerar el proceso de ratificación legislativa como otra fase de las negociaciones comerciales.

Harold Koh igualmente enfatiza en su artículo que el Congreso, aunque le otorgue al presidente la autoridad de vía rápida para la negociación de un ALC con México, va a seguir teniendo una enorme injerencia en la tónica de la negociación y en los términos del acuerdo final. Según Koh esta influencia del Congreso deriva del régimen legal que prevalece en Estados Unidos, el cual le otorga al Congreso enormes poderes en la conducción de la política de comercio internacional.

El artículo de David Leyton-Brown, por su parte, también llega a conclusiones similares a las de los dos autores anteriores en el sentido de que el Congreso puede llegar a modificar los términos negociados por México y Estados Unidos en un TLC, pero su explicación toma en cuenta no sólo las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en Estados Unidos, sino otros factores relativos a la forma en que Estados Unidos estructura diferentes prioridades en su política exterior y la primacía que en materia de comercio internacional tiene la política interna sobre la externa en Estados Unidos. Lo anterior lo ilustra con la diferencia en prioridad que tuvo para Estados Unidos y Canadá la negociación de un ALC y cómo la política interna se impuso sobre la exterior en cuestiones de central importancia en el momento en que se negoció el ALC.

El apéndice de este anuario es el reporte de la mesa redonda intitulada "México y el Comercio Norteamericano". La reunión fue la primera de dos sesiones; la segunda tuvo lugar el miércoles 2 de mayo de 1990 en el Centro de Estudios de Estados Unidos y México de la Universidad de California en San Diego. Ambas reuniones fueron copatrocinadas por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y por el Centro de Estudios de Estados Unidos y México de la Universidad de California en San Diego. La primera reunión, que tuvo lugar en la Sala Alfonso Reyes en El Colegio de México, fue notable ya que reunió a personalidades de México y Estados Unidos del mundo académico, del sector público y de la iniciativa privada para discutir el significado y las posibles implicaciones de un acuerdo de libre comercio que involucrara a México, Estados Unidos y Canadá. Participaron en la reunión Adolfo Aguilar Zinser, Ángel Calderón, Wayne Cornelius, Rolando Cordeira, Jorge Domínguez, Juan Gallardo, Adalberto García Rocha,

Soledad Loaeza, Patrick Low, Alejandro Nadal, Mario Ojeda, Carlos Rico, José Romero, Josué Sáenz, Germán Seijas, Gabriel Székely, Jaime Zabludowski y Jacobo Zaidenweber.

En el transcurso del debate se plantearon las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de negociar acuerdos de mucho mayor alcance que los que ya se han negociado con Estados Unidos? ¿Cuáles son los problemas políticos que plantea la apertura económica? ¿Cuáles son las opciones de México en la economía internacional? ¿Qué tanto un tratado de libre comercio formaliza fenómenos que ya están teniendo lugar de manera espontánea? ¿Es en efecto el libre comercio un paso irreversible hacia la integración? ¿Cómo va a limitar este proceso las posibilidades de México para buscar otros socios comerciales? Y en particular, ¿cómo va a afectar su relación con el resto de América Latina? ¿Cuál va a ser el efecto de un acuerdo de libre comercio en México sobre la formulación de la política industrial y cuál su impacto sobre la inversión extranjera? A través de la lectura de este debate se logra apreciar cuáles fueron las preocupaciones principales de académicos, empresarios y funcionarios públicos en el momento en que se anunció la iniciativa de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Esperamos que este libro haga una contribución al debate y al estudio de las cuestiones relativas a las probables implicaciones de un incremento en la liberalización comercial y financiera en América del Norte. No nos resta más que agradecer la participación del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México por su asistencia en la edición de este libro, a Bianca Rigoletti por su esmero en la traducción de varios de los trabajos que se incluyen aquí, y a la señora Norma Zepeda por su apoyo secretarial en la preparación de algunos de los textos.

GUILLERMINA DE OLLOQUI Y GUSTAVO VEGA C.

LA NUEVA “RELACIÓN ESPECIAL” DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DURANTE 1990: CORDIALIDAD EN MEDIO DE SITUACIONES CONFLICTIVAS

FRANCISCO GIL VILLEGAS
El Colegio de México

Después de un franco deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos durante el periodo de 1985-1987, a partir de 1988 se produjo un notable mejoramiento en las mismas como consecuencia de un cambio de administraciones en los dos países y debido a una redefinición de la política exterior mexicana, que a partir de ese momento pondría en práctica una estrategia de cordialidad pragmática en sus relaciones con Estados Unidos. De esta forma, en el transcurso de 1985 a 1989, las relaciones de México con Estados Unidos pasaron del conflicto a la cordialidad, la cual se prolongaría en 1990, aun cuando este tono general de cordialidad se viera afectado por situaciones conflictivas que sólo podrían superarse con fundamento en una tolerancia pragmática mutua y porque los primeros mandatarios de los dos países no perderían de vista el objetivo último de mantener las mejores relaciones posibles entre ellos a fin de poder concretar, entre otras cosas, un eventual tratado de libre comercio.

Los pronósticos que en 1989 auguraban la extensión de las buenas relaciones mexicano-estadunidenses para 1990, parecieron verse refutados desde fines de 1989, cuando Estados Unidos invadió Panamá. El 21 de diciembre de ese año, en un comunicado emitido por la Presidencia de la República, el gobierno de México expresó “su más firme condena” a la invasión a Panamá. Con esto México ratificó su posición en el sentido de que el uso de la fuerza por cualquier Estado en contra de la soberanía de otro constituye una intervención y es contraria a los principios que norman las relaciones internacionales:

Desde el inicio de la crisis panameña —decía el comunicado en su parte medular— México ha promovido una solución por la vía diplomática, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos. En su momento y públicamente, el gobierno mexicano censuró la conducta del señor Manuel Antonio Noriega y reiteró la necesidad de enfrentar radicalmente el narcotráfico. Sin embargo, el combate a los delitos internacionales no puede ser motivo para intervenir en una nación soberana. Por ello, México ha expresado un desacuerdo con la decisión del gobierno de Estados Unidos de intervenir militarmente. En opinión de México, la vía del diálogo y la concertación tienen que seguir ofreciendo la mejor opción para un desenlace pacífico de la situación. La crisis de Panamá debe ser resuelta sólo por el propio pueblo panameño.¹

El texto de este comunicado fue entregado por el canciller Fernando Solana al embajador de Estados Unidos en México, John D. Negroponte, al mismo tiempo que el Senado y la Cámara de Diputados de México aprobaban por unanimidad sendas resoluciones para rechazar la intervención de Estados Unidos en Panamá y reiterar el respeto a la vigencia de los principios de libre determinación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y proscripción del uso de la fuerza.

A pesar del abierto rechazo de los comunicados mexicanos a la intervención estadounidense en Panamá, el presidente Bush mostró un inusitado tono de “comprensión” y entendimiento hacia esta posición al manifestar que podía entender la necesidad de esa declaración oficial al mismo tiempo de no ver razón alguna para considerar afectadas las buenas relaciones personales con su “amigo”, el presidente Salinas. Con ello se exhibían en el foro internacional las nuevas condiciones de la “relación especial” entre Estados Unidos y México, definida y consolidada a lo largo de 1989.

La nueva “relación especial” se vería, sin embargo, sujeta a difíciles pruebas a lo largo de 1990, debido fundamentalmente a incidentes y fricciones que no siempre caían bajo la jurisdicción o la buena disposición de los primeros mandatarios de ambos países. Así, desde principios de enero de 1990, la importante cadena de televisión estadounidense, NBC, transmitió un programa difamatorio para México intitulado “La guerra de las dro-

¹ Véase el texto completo del “Comunicado de la Presidencia de la República en torno a la intervención armada de Estados Unidos en Panamá” en *Revista Mexicana de Política Exterior*. México, IMRED, núm. 26, primavera de 1990, p. 90.

gas: la historia de Camarena”. El 10 de enero, los partidos políticos de México representados en el Congreso de la Unión —con excepción de Acción Nacional— consideraron que los programas de las drogas transmitidos por la NBC constituían un acto de injerencia política de Estados Unidos en México y manifestaron un enérgico rechazo a ese tipo de acciones porque “distorsionan la realidad nacional y pretenden enjuiciar la conducta de personas e instituciones de México”. Por su parte, al ser entrevistado sobre el programa de la NBC, Jack Lawn, director de la Drug Enforcement Administration (DEA), señalaba que aunque México había dado “pasos audaces” en el combate al narcotráfico, persistían algunos problemas de corrupción al sur de la frontera de Estados Unidos, pues todavía entre el 35 y 40% de la cocaína y la marihuana consumida en Estados Unidos provenía de México. Entre tanto, el 14 de enero, el embajador de México en Washington, Gustavo Petricioli, calificaba de “irresponsable y maligna” la serie de televisión transmitida por la NBC. En ésta se dramatizó el supuesto asesinato en México de un agente de la DEA de Estados Unidos. El embajador negó categóricamente que el asesinato pudiera ser imputable al gobierno mexicano. El incidente del programa de televisión pudo haber tenido consecuencias más serias en el desarrollo de la relación bilateral, de no ser porque pronto se puso en claro que las buenas relaciones *entre los gobiernos* de México y Estados Unidos no podían ponerse en entredicho por las acciones de una compañía *privada* de televisión, ni tampoco tenía por qué afectar la cooperación bilateral de los dos países en su lucha contra el narcotráfico. Así, el 18 de enero, el líder del Senado mexicano, Emilio M. González, declaraba atinadamente que “entre México y Estados Unidos los lazos de amistad son inquebrantables y no se debilitan por un simple programa de la televisión privada norteamericana”, a lo que agregó que la presencia de los agentes de la DEA en México “no lesiona ni perjudica nuestra soberanía” y por lo mismo no tendría sentido “considerar su revisión”.

Dos días después de estas declaraciones conciliatorias, el canciller Solana confirmaría que las relaciones “formales entre gobiernos son muy buenas”, por lo que “deseamos tener una relación positiva y respetuosa con Estados Unidos y eliminar las atmósferas de irritación y las especulaciones que no conducen a ningún lado”. Sin embargo, Solana también aclaró que no se había invitado formalmente al vicepresidente estadounidense Dan Quayle para visitar México, en respuesta a la posición de

legisladores y dirigentes de los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Auténtico de la Revolución Mexicana, quienes consideraban que Dan Quayle “nada tiene que hacer en México”, pues su visita sería no grata porque “la invasión a Panamá nunca tendrá perdón”. Los nubarrones en el horizonte de la cordialidad entre los gobiernos de los dos países volvieron a desvanecerse momentáneamente el 25 de enero cuando el ministro estadounidense de Comercio, Robert Mossbacher anunció que Estados Unidos se disponía a retirar a México de la lista de países amenazados con sanciones comerciales, en función de la decisión mexicana de modificar las leyes para proteger las patentes y la propiedad intelectual. Mossbacher se mostró sumamente conciliatorio al afirmar que México pasaría a ser un modelo mundial de desarrollo con mercado libre, pues seguramente “para fines de siglo será un competidor de primera línea en el mercado internacional”. Según Mossbacher, Estados Unidos no debería olvidar por ello que “México, nuestro vecino, es ya el undécimo país más grande del mundo y nuestro tercer socio comercial en importancia”.

El 5 de febrero el secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, firmó en la ciudad de México un acuerdo con el presidente Salinas relativo a la restructuración de la deuda externa mexicana. Durante la firma en Palacio Nacional del contrato del paquete financiero con 15 representantes de los bancos acreedores, el presidente Salinas declaraba que el problema de la deuda no podía resolverse con más deuda, sino que requería reducciones tanto al monto principal como a su servicio. En respuesta, Brady reconoció que los esfuerzos del gobierno mexicano para alentar la nueva inversión extranjera y la repatriación de capitales, así como para privatizar empresas paraestatales y desarrollar una economía competitiva podrían verse como “el corazón y el meollo de la futura fuerza de México”. A su vez, el presidente del Citibank, John Reed, calificó al acuerdo firmado en esa ocasión de “único en la historia”. Lo cierto es que este importante convenio pasó aparentemente desapercibido en la opinión pública mexicana, aun cuando en el exterior era visto como uno de los éxitos más espectaculares del gobierno de Salinas, no sólo en lo referente a la creación de una sólida base para su programa de restructuración económica en México, sino también por ser una de las manifestaciones más expresivas de la forma en que se recuperaba una relación especial con Estados Unidos. El 8 de febrero en San Francisco, California, el presidente George Bush podía afirmar, en consecuencia, que la relación en-

tre México y Estados Unidos se caracterizaba por ser “buena y fuerte”, no sólo por logros concretos tan evidentes como el acuerdo firmado entre Brady y Salinas, sino también porque los dos gobiernos “están comprometidos en mejorarla todavía más”.

El 2 de marzo, Bush demuestra estar empeñado en cumplir su palabra de mejorar en todo lo posible la relación bilateral con México, al tocar la fuente de mayor conflicto en el buen desarrollo de esta relación: el problema del narcotráfico. Aun cuando en esta ocasión Bush “certificó” la plena cooperación de México en la lucha contra las drogas y reconoció el positivo endurecimiento de las leyes mexicanas antinarcóticos, así como el visible incremento en la asignación de recursos en los programas de lucha contra el narcotráfico —traducido en el arresto de importantes narcotraficantes buscados internacionalmente—, condicionó su reconocimiento a una “preocupación” por las continuas indicaciones de corrupción entre los cuerpos policíacos y el ejército de México. Ni esta “preocupación” ni el término de “certificación” eran las formas más adecuadas, en términos diplomáticos, para mantener las condiciones óptimas de cordialidad en la relación bilateral.

A pesar de la evidente buena intención en el reconocimiento del presidente Bush de los esfuerzos de México en la lucha contra el narcotráfico, al hablar de una “certificación”, aun cuando en este caso concreto fuera positiva, se reintroducía por la puerta de atrás una fuente de conflicto de larga tradición. Quizá uno de los argumentos más lúcidos para explicar las inconveniencias que acarrea el uso del término “certificación” en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, es la dada por el antiguo embajador de México en ese país, Hugo B. Margain:

...la certificación es una decisión unilateral de Estados Unidos que ha afectado seriamente la relación bilateral con nuestro país. El ejecutivo y el Senado de Estados Unidos no tienen jurisdicción para evaluar si México está haciendo una buena o mala labor en el delicado problema del combate a las drogas; exactamente como nuestro país no tiene jurisdicción para juzgar que está haciendo Estados Unidos en este asunto. Lo que se necesita es el respeto de unos a otros. La reacción de la opinión pública mexicana para la certificación es de lo más negativa. El crimen, en Washington y otras ciudades, relacionado con las drogas es un serio problema; pero la persecución de los grupos criminales que distribuyen drogas en todo Estados Unidos atañe a Estados Unidos y sólo a Estados Unidos. México no puede unilateralmente certificar la política

de otro país, puede coordinar los esfuerzos mutuos, cooperar, pero nunca juzgar a su vecino [. . .]. La certificación unilateral jamás la aceptará México, quien luchará hasta que se elimine por haber sido un instrumento para deteriorar las relaciones bilaterales.²

Marzo fue el mes de 1990 en el que se manifestaron diversos incidentes relacionados con el problema del narcotráfico, mismos que volvieron a ensombrecer la relación bilateral entre México y Estados Unidos, a pesar del reconocimiento otorgado por Bush hacia México en lo referente a su lucha contra este problema. Así, el día 3, el canciller Solana declara que México “des-certifica” el procedimiento de Estados Unidos para evaluar la lucha contra las drogas. Mediante una nota diplomática presentada por la embajada de México en Washington, el día 7, la Secretaría de Relaciones Exteriores asienta que México conserva invariable su derecho soberano de proceder estrictamente conforme a sus leyes, o a la legislación internacional, en caso de presentarse situaciones que transgredan el orden jurídico del país. Al día siguiente, en la ciudad de México, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión descalifica el fallo de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos por medio del cual se autorizaba a agentes de la DEA a intervenir en operaciones antinarcóticas fuera de su territorio. Durante las deliberaciones, los legisladores de todos los partidos políticos cuestionaron los alcances del fallo de la justicia estadounidense por poder lesionar considerablemente la relación bilateral. Una semana después, el día 16, México pide a Estados Unidos, a través de su embajada en Washington, una explicación por haber utilizado sin previo aviso un satélite para detectar plantaciones de drogas en territorio mexicano. La situación conflictiva de marzo no mejoraría sino hasta fin de mes cuando, al poner en marcha los trabajos de construcción del puente internacional “Solidaridad” que unirá a los estados de Nuevo León y Texas, el presidente Salinas afirmaba que existían “relaciones respetuosas y cordiales” entre México y Estados Unidos, mismas que, según Salinas, “nos proponemos mantenerlas así”, teniendo siempre en cuenta el interés de todos los mexicanos.

El segundo trimestre de 1990 se abrió con dos temas que do-

² Hugo B. Margain, “Guerra contra las drogas. Un punto de vista mexicano”, conferencia pronunciada el 24 de abril de 1990 en la Universidad de California, San Diego, reproducida en *Revista Mexicana de Política Exterior*. México, IMRED, núm. 28, otoño de 1990, pp. 11-17.

minarían la agenda de la relación bilateral entre México y Estados Unidos durante el resto del año: el caso del secuestro del médico Humberto Álvarez Macháin y los preparativos para la firma de un eventual tratado de libre comercio entre los dos países.

En efecto, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el médico mexicano Humberto Álvarez Macháin fue secuestrado el 2 de abril de 1990, por un grupo no identificado en un principio, el cual lo llevó de manera clandestina a El Paso, Texas, donde fue entregado a autoridades estadounidenses para ser juzgado por su participación en el asesinato y tortura del agente de la DEA en México, Enrique Camarena Salazar. Tal acción ilegal, que violaba de manera flagrante la soberanía territorial del Estado mexicano, pasaba aparentemente desapercibida, en un primer momento, tanto a las autoridades como a la opinión pública de México, pues el asunto no comenzó a ventilarse, ni en la prensa ni en los comunicados oficiales entre los dos gobiernos, sino hasta mediados de abril. Sin embargo, es posible encontrar en la prensa mexicana del 3 de abril una nota que consigna la declaración de Javier Coello Trejo, subprocurador para la lucha contra el narcotráfico de la Procuraduría General de la República, según la cual “los agentes de otras corporaciones que realicen aprehensiones en territorio nacional serán detenidos y consignados ante las autoridades correspondientes, sin importar si son de la DEA, Interpol o Scotland Yard”.³ Aunque la declaración de Coello Trejo no mencionaba el caso de Álvarez Macháin, no deja de ser interesante hacer notar que tal declaración se producía a unas cuantas horas de haber ocurrido el secuestro del médico mexicano, con lo cual cabría suponer que la Procuraduría General de la República estuvo informada del secuestro desde el primer momento, aun cuando la opinión pública mexicana no tuviera información sobre el caso sino hasta varios días después. Las primeras noticias que llegaron a la opinión pública de México sobre este caso no provinieron, sin embargo, de autoridades policiacas mexicanas o de informaciones periodísticas nacionales, sino de la prensa estadounidense. En efecto, el 12 de abril, el diario tejano *El Paso Herald Post* publicaba la noticia del secuestro del médico mexicano, no sin antes aclarar que tal secuestro había sido llevado a cabo por agentes judiciales federales mexicanos, quienes lo entregarían después a los agentes de la DEA en territorio estadounidense a fin de que respondiera a di-

³ “Serán consignados agentes extranjeros que hagan detenciones en México: Coello Trejo”, *Uno más Uno*, 3 de abril de 1990, p. 13.

versos delitos pendientes ante la Corte de Los Angeles.

El 17 de abril, el diputado del PAN, Santiago de Jesús Rodríguez del Valle, tomó la iniciativa de reprobar ante el pleno de la Cámara de Diputados todo abuso de fuerza, intromisión y violación a la soberanía y leyes mexicanas por parte de agentes estadounidenses, al mismo tiempo que condenó el posible contubernio de policías mexicanos en esas acciones en contra de ciudadanos de nuestro país. En su denuncia, el diputado panista se refirió explícitamente al secuestro de Álvarez Macháin, presuntamente por parte de miembros de la Policía Judicial Federal, para entregarlo a las autoridades estadounidenses a cambio de una recompensa situada entre los 50 mil y los 100 mil dólares. El diputado del PAN propuso en consecuencia que la Cámara de Diputados exigiera a la Procuraduría General de la República que informara sobre estos hechos; que la Secretaría de Gobernación investigara a fondo el problema y que la Secretaría de Relaciones Exteriores tomara cartas en el asunto, "porque la incursión de policías extranjeros en territorio mexicano pone en entredicho la armonía y los convenios entre Estados Unidos y México". La propuesta del diputado panista fue retomada por el presidente de la Cámara, Javier López Moreno, y con ello la Cámara de Diputados acordó investigar los casos de mexicanos sacados ilegalmente del país y turnó a la Comisión de Información, Gestoría y Quejas, la demanda panista para que el Ejecutivo informara sobre los hechos que supuestamente habían violado la soberanía nacional.⁴

Ese mismo día, la Procuraduría General de la República desmentía, mediante un comunicado dado a conocer por la Embajada de México en Washington, las versiones de *El Paso Herald Post* en el sentido de que el secuestro de Álvarez Macháin fuera perpetrado por agentes judiciales mexicanos. El día 18, la Embajada de México en Washington presentaba al Departamento de Estado estadounidense una nota formal en la que solicitaba información sobre el lugar y las condiciones de aprehensión del médico Álvarez Macháin.⁵ Entre tanto, el presidente Salinas ordenaba a las autoridades judiciales mexicanas iniciar una investigación a fondo para determinar si el médico mexicano había sido secuestrado y si su traslado a Estados Unidos se había llevado a cabo en circunstancias ilegales ante las "versio-

⁴ "Acordó la Cámara investigar los casos de mexicanos sacados ilegalmente del país", *Uno más Uno*, 3 de abril de 1990, p. 4.

⁵ *Uno más Uno*, 18 de abril de 1990, p. 4.

nes periodísticas en el sentido de que Álvarez Macháin pudo haber sido detenido ilegalmente en México con la participación de autoridades estadounidenses”.⁶ El *Washington Post* del 18 de abril afirmaba, por otro lado, que según sus fuentes, el gobierno de Estados Unidos no había solicitado formalmente la extradición de ninguno de los mexicanos acusados en Los Angeles con relación al secuestro y asesinato de Camarena en 1985. Al día siguiente, ante la todavía aparente incertidumbre acerca de quién había realizado el secuestro de Álvarez Macháin, el procurador general de la República, Enrique Álvarez del Castillo, afirmaba, en una breve pero contundente declaración en Ixtapa, Guerrero, que: “Está en peligro la cooperación bilateral en la lucha contra el tráfico de estupefacientes si se comprueba el supuesto secuestro y traslado ilegal del doctor Humberto Álvarez Macháin a Estados Unidos con participación de autoridades de ese país.”⁷

La declaración de Álvarez del Castillo se producía en el contexto de la inauguración de la “Reunión ministerial sobre el consumo, la producción, y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, organizada por la OEA y la Alianza de las Américas Contra el Narcotráfico en Ixtapa, Guerrero, con la participación de representantes de 32 naciones americanas, entre los que se encontraba el equivalente del procurador general en Estados Unidos, Richard Thornburgh, y el secretario general de la OEA.

De acuerdo con las notas periodísticas del día, “las palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari durante la inauguración de este acto continental resonaron en el salón de sesiones de un hotel local cuando puntualizó que el combate al tráfico de drogas no puede usarse como pretexto para violar la ley, ni en territorio propio ni mucho menos en ajeno”.⁸ Aparentemente, las palabras de Salinas provocaron el abrupto abandono de Richard Thornburgh de la reunión de Ixtapa, con el fin de regresar rápidamente a su país.⁹ Previamente a la reunión de Ixtapa, Thornburgh había demandado ya un reporte completo a la DEA sobre el caso de Álvarez Macháin pero, al parecer, la reunión de México lo tomó por sorpresa y desarmado porque, entre otras

⁶ *Uno más Uno*, 19 de abril de 1990, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Uno más Uno*, 20 de abril de 1990, p. 9.

⁹ “El procurador de EU abandonó súbitamente la reunión de la OEA sobre el narcotráfico”, en *Uno más Uno*, 20 de abril de 1990, p. 9.

cosas, la DEA no había podido preparar dicho reporte a tiempo.¹⁰

De cualquier modo, ante la preocupación expresada por importantes autoridades estadounidenses encabezadas por el presidente Bush, el Departamento de Estado pronto se vio obligado a trabajar con el Departamento de Justicia para esclarecer las condiciones del arresto del médico mexicano. La situación en Estados Unidos se había agravado porque el caso se convirtió en un escándalo denunciado por diversos grupos estadounidenses de presión. Así, el presidente del Consejo de Asuntos Hemisféricos, Larry Birns, acusó a la Suprema Corte de Justicia, al abogado general Richard Thornburgh y a los directores de la CIA y del FBI por haber contribuido a crear un ambiente político según el cual Estados Unidos sometía al régimen de derecho internacional a la ley de la selva en la que hasta el asesinato realizado por sus agencias se volvía válido. Según este tipo de denuncias “a Washington no le importa ya cuál sea el recurso utilizado con tal de traer aquí a los fugitivos de la ley como el doctor Humberto Álvarez Macháin”.¹¹

Si éste era el ambiente en Estados Unidos, la situación en México evidentemente no podía ser menos acalorada. Al concluir la reunión de Ixtapa, el procurador Álvarez del Castillo advertía que si el gobierno de Estados Unidos no explicaba “satisfactoriamente” en un breve plazo el secuestro de Humberto Álvarez Macháin, en el cual podía haberse violado la soberanía nacional, se corría el riesgo de que el gobierno mexicano “ya no colabore en ningún área de la relación bilateral en la lucha contra el narcotráfico”.¹² Simultáneamente a la declaración de Álvarez del Castillo, el Senado mexicano manifestaba su condena a la acción del secuestro del médico mexicano por considerarlo “violatorio de los más elementales principios del derecho internacional” y por haber violentado diversos tratados de cooperación entre México y Estados Unidos.¹³ Tres senadores, en particular Enrique Burgos, Jesús Rodríguez y Jorge Adolfo Vega afirmaban que con la detención de Álvarez Macháin la DEA se había convertido en un “delincuente común”.¹⁴

¹⁰ *Uno más Uno*, 20 de abril de 1990, p. 6.

¹¹ “Investigan la captura de Álvarez Macháin los departamentos de Estado y Justicia de EU”, *Uno más Uno*, 20 de abril de 1990, p. 6.

¹² *Uno más Uno*, 21 de abril de 1990, primera plana.

¹³ *Ibid.*, p. 6 y *Uno más Uno*, 20 de abril de 1990, primera plana.

¹⁴ *Uno más Uno*, 21 de abril de 1990, p. 6.

El 22 de abril de 1990 *The New York Times* publicaba una nota firmada por el periodista Philip Shenon, según la cual una investigación realizada por la DEA concluía que ningún integrante de esa agencia había participado en México en el secuestro de Álvarez Macháin. Frank Shults, vocero de la DEA en Washington, declaraba por su parte que, de acuerdo con los datos presentados en la investigación citada, “no encontramos ninguna violación a las leyes federales, ni violaciones a la soberanía mexicana, ni conducta inadecuada por parte de la DEA”.¹⁵

Tal declaración coincidía con una visita no oficial del presidente Salinas a Estados Unidos donde ratificó, ante diversos grupos estadounidenses, que se reexaminaría el marco de acción de la cooperación bilateral para ir tan lejos como fuera necesario para proteger las leyes y la soberanía de México. Al mismo tiempo afirmaba que el combate al narcotráfico sólo podría “ser eficaz con respeto al derecho internacional, pues una ilegalidad jamás podrá ser eliminada con otra ilegalidad”.¹⁶

A pesar de los intentos de la DEA por negar su participación en el secuestro de Álvarez Macháin, el día 23 de abril, en el marco de la visita de Salinas a Estados Unidos, la agencia se vio obligada a reconocer en Washington haber pagado a algunos “cazarrecompensas” para realizar el secuestro en México.¹⁷ Entre tanto, al sur de la frontera, el semanario *Proceso* publicaba la lista de nombres de todos los agentes de la DEA que operaban en México: tal exhibición fue calificada de “irresponsable” por Joe Keef, vocero de la DEA en Washington, porque, según él, eso podría amenazar potencialmente la seguridad personal de esos agentes en México.¹⁸ La espectacular publicación de dicha lista por parte de una revista como *Proceso*, no eliminaba la sospecha de que haya sido proporcionada al semanario por autoridades mexicanas, quienes buscaban “congelar” por el momento cualquier cooperación con la DEA, al mismo tiempo que la obligaban a cambiar todo su personal asignado en México. Por lo menos, ésta era la posición que se podía desprender de las declaraciones emitidas el 25 de abril por diversos funcionarios de la Procuraduría General de la República, según las cuales las relaciones de cooperación en contra del narcotráfico entre México y Estados Unidos se encontraban “congeladas o rotas” por te-

¹⁵ *Uno más Uno*, 23 de abril de 1990, p. 11.

¹⁶ *Uno más Uno*, 24 de abril de 1990, primera plana.

¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

ner ya las “pruebas fehacientes” de que un agente de la DEA había viajado *ex profeso* de Estados Unidos a México para participar directamente en el secuestro de Álvarez Macháin, junto con otros tres mexicanos calificados como “cazarrecompensas” por la propia DEA.¹⁹ Las mismas fuentes declaraban, por otro lado, que los agentes de la DEA asignados en México no tenían por qué “sentirse amenazados”, tal y como lo había señalado el vocero de la DEA en Washington, “por el solo hecho de que un semanario haya difundido sus nombres”.²⁰

La tensión en la relación bilateral, como consecuencia del secuestro de Álvarez Macháin, siguió creciendo durante los últimos días del mes de abril. El día 25, Gustavo Petricioli, embajador de México en Washington declaraba, así, que las relaciones de todo tipo entre México y Estados Unidos se habían vuelto “difíciles” por el secuestro del médico mexicano.²¹ En respuesta, ese mismo día el Departamento de Justicia reiteraba que “bajo ninguna circunstancia” regresarían a Álvarez Macháin a México, puesto que los reportes de la Procuraduría General de México no habían podido generar dudas sobre la veracidad del informe preliminar que la DEA había entregado al fiscal o abogado general Richard Thornburgh, y en el cual se reiteraba que ninguno de sus agentes “participó directamente” en tal operación.²² La noche del 27 de abril, el procurador general, Enrique Álvarez del Castillo, anunciaba que el gobierno de México solicitaría al de Estados Unidos la extradición formal de los nacionales y extranjeros que hubieran intervenido directa o indirectamente en el secuestro de Álvarez Macháin, y señalaba en concreto que el agente en activo de la DEA, Antonio Gárate Bustamante, había planeado y participado directamente en la llamada “Operación leyenda” para secuestrar al médico mexicano en territorio nacional.²³ Al día siguiente, el vocero de la DEA en Washington negaba que Antonio Gárate Bustamante fuera agente de esa corporación, pero reconocía que sí había sido utilizado como “informante pagado” en distintos operativos, e incluso aceptó que muy bien “podría haber sido el autor material del secuestro del

¹⁹ *Uno más Uno*, 25 de abril de 1990, p. 11.

²⁰ *Ibid.*

²¹ “Petricioli: agentes de la DEA en el secuestro de Álvarez Macháin”, *Uno más Uno*, 26 de abril de 1990, primera plana.

²² *Ibid.*, p. 14.

²³ *Uno más Uno*, 28 de abril de 1990, primera plana.

médico mexicano Humberto Álvarez Macháin”.²⁴ Entre tanto, el gobierno mexicano anunciaba que la cooperación con la DEA sólo podría darse sobre nuevas reglas que implicaran, entre otras cosas, reciprocidad en la presencia de agentes mexicanos en tareas equivalentes realizadas en Estados Unidos, con el compromiso explícito de acatar recíprocamente la legislación del país anfitrión; esas nuevas reglas limitarían, por otro lado, el número de agentes del otro país, los cuales sólo podrían cooperar en asuntos de información, pues la aplicación de la ley corresponde exclusivamente a las autoridades de cada país y, para ello, los agentes huéspedes se verían obligados a presentar informes periódicos sobre sus actividades a las autoridades competentes del país anfitrión. Por medio de su cancillería, el gobierno mexicano señalaba así que “sólo con base en la reciprocidad y precisión de esta nueva reglamentación, será posible continuar nuestra cooperación con la DEA en la lucha contra el narcotráfico”.²⁵

A principios de mayo, la creciente tensión en la relación bilateral se vio momentáneamente aliviada gracias a un gesto que respondía, de nueva cuenta, a un acto de voluntad política por parte del presidente Bush. En efecto, el 3 de mayo Bush calificaba de “malentendido” el caso de Álvarez Macháin, mismo que necesitaba ser aclarado urgentemente. En una conferencia de prensa, televisada a toda la unión americana desde la Casa Blanca, Bush declaraba en relación con este asunto: “He dicho a nuestra gente clave que elimine el malentendido. No queremos malentendidos con México, no los necesitamos”. Bush subrayó la “extraordinaria cooperación” de México en la lucha contra las drogas e insistió en la necesidad de continuar tal colaboración, incluso en el contexto de las nuevas reglas propuestas por el gobierno mexicano pues, al preguntársele si los agentes de la DEA seguirían actuando en el futuro en México, respondió que ése era un asunto que tendrían que decidir los mexicanos, a lo que inmediatamente agregó: “si México quiere tener alguna gente trabajando con nuestra gente aquí y eso ayuda a luchar contra las drogas, yo estoy muy abierto a esa proposición”.²⁶ Sin embargo, la voluntad presidencial no era suficiente en este caso para enderezar plenamente al entuerto. Por un lado, la de-

²⁴ *Uno más Uno*, 29 de abril de 1990, primera plana.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ “Bush: EU no desea malentendidos con México. Ordena aclarar lo del secuestro”, *Uno más Uno*, 4 de mayo de 1990, primera plana.

cisión potencial de regresar a Álvarez Macháin a México no competía al poder ejecutivo estadounidense, sino que caía bajo la jurisdicción de un poder judicial autónomo e independiente, el cual ya había expresado su posición de que “bajo ninguna circunstancia” regresaría al secuestrado a su país de origen. Pero en segundo lugar, la llamada “Operación leyenda” llevaba ya expresamente incluida en su bautismo una carga de valor orientada a transmitir el mensaje de la restitución de un honor “mancillado” ante una opinión pública estadounidense previamente bombardeada con melodramas difamatorios como el de “The Camarena Story” difundida profusamente, según hemos visto, unas cuantas semanas antes, por la cadena privada de televisión NBC.

En este sentido, el ex cónsul de México en Los Angeles, Romeo Flores Caballero, había detectado, desde fines de abril de 1990, la verdadera naturaleza del caso Álvarez Macháin y la enorme dificultad que se erigía para su posible repatriación cuando, en una entrevista de prensa en ese entonces, afirmó:

Con el caso de Camarena y con el secuestro de Álvarez Macháin, la DEA intenta enviar un mensaje en el sentido de que ninguno de los miembros de ese cuerpo puede ser maltratado impunemente. El caso Camarena es ya para ellos, una verdadera leyenda y como tal lo están tratando.²⁷

A lo largo de los meses siguientes de 1990 se seguirían produciendo declaraciones en México sobre la necesidad de repatriar a Álvarez Macháin para que afrontara un juicio en su suelo natal, así como sobre la forma en que el caso afectaba gravemente las posibilidades de cooperación en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Sin embargo, Álvarez Macháin no regresaría a México a pesar de que incluso en el mes de agosto un fallo judicial estadounidense declaraba ilegal la forma de traslado del médico mexicano a territorio estadounidense.

En efecto, a partir de mayo, y pese a la voluntad política de Bush y Salinas, el caso Álvarez Macháin contribuiría de manera sustantiva a intensificar el conflicto en la relación bilateral. El 11 de mayo el fiscal general de Estados Unidos, Richard Thornburgh, declaraba en Washington que a su gobierno no le importaba cómo, sino el hecho de que todos los fugitivos de la ley en

²⁷ “Las ilegalidades de la DEA, inconcebibles de ser cometidas en los propios Estados Unidos”, *Uno más Uno*, 29 de abril de 1990, p. 6.

otros países fueran entregados a la justicia estadounidense y agregaba que fueron precisamente algunas “altas autoridades mexicanas” las que habían propuesto la entrega de Álvarez Macháin.²⁸ El 24 de mayo, el gobierno de México, “a través de su representación diplomática solicitó a su similar de Estados Unidos la devolución de Álvarez Macháin, con fundamento en que el procedimiento seguido fue violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, informó la SRE”.²⁹ Al día siguiente, con motivo de la XXX Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, el presidente George Bush afirmaba, ante los legisladores mexicanos, su determinación de no entrometerse más en el caso Álvarez Macháin ni de influir en su posible extradición a México, aclarando inmediatamente que al ser la relación entre los dos países tan importante, “ningún incidente podría dañarla”.³⁰ Al concluir esa reunión interparlamentaria, los legisladores de México y Estados Unidos acordaron solicitar a los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush basar las actividades relacionadas con el combate al tráfico de drogas en el “respeto a sus respectivos sistemas legales, sus normas constitucionales y la integridad territorial de ambas naciones”.³¹

El mes de junio se inició con muy buenas perspectivas para la recuperación de la cordialidad en la relación bilateral, debido al anuncio de una visita no oficial de Salinas a Estados Unidos. El primero de junio, funcionarios de la Casa Blanca notificaban sobre una futura reunión informal entre Salinas y Bush, la cual tendría lugar en Washington el 10 de junio. Tanto esas fuentes, como la embajada mexicana en Washington, afirmaron en esa ocasión que a pesar de las “fricciones” de los meses anteriores, la relación bilateral era “buena” y que Bush estaba “abierto a todo tipo de diálogo” con Salinas. Formalmente, Salinas asistía a Estados Unidos invitado por un grupo empresarial estadounidense, en calidad de orador principal, en una mesa redonda que tendría lugar el 11 de junio, pero se preveían también reuniones del presidente mexicano con altos funcionarios de la administración de George Bush.³² El 6 de junio el embajador estadouniden-

²⁸ *Uno más Uno*, 11 de mayo de 1990, p. 11.

²⁹ “Cronología de noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 28, otoño de 1990, p. 66.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *La Jornada*, 27 de mayo de 1990, primera plana.

³² *Uno más Uno*, 2 de junio de 1990, p. 3.

se en México, John Dimitri Negroonte, declaraba ante la prensa mexicana que las relaciones entre México y Estados Unidos se encontraban en “un momento excelente” y que la mejor prueba de ello era la programada visita de Salinas a Estados Unidos para el 10 de junio, pues ese viaje era visto por Negroonte como “otro ejemplo de la muy buena relación personal que existe entre los dos mandatarios”.³³

El viaje del presidente Salinas a Estados Unidos, entre el 10 y el 12 de junio de 1990, produjo así dos resultados que permitieron calificarlo como fructífero en ese momento: la determinación conjunta de los gobiernos mexicano y estadounidense de iniciar los preparativos para establecer un acuerdo de libre comercio entre los dos países, y la presencia de Salinas de Gortari como orador principal de la reunión anual de la importante organización empresarial *Business Roundtable*, donde el presidente mexicano lanzó ante el público estadounidense el lema de “tratamos de exportar productos, no mano de obra”. En el comunicado conjunto firmado por Bush y Salinas en esa ocasión, se apreció la coincidencia en que el pacto bilateral sería un poderoso instrumento en el desarrollo económico de los dos países por la creación de nuevas fuentes de empleo y la apertura de nuevos mercados. A pesar de estos puntos de cordialidad, que apuntaban ya claramente hacia el progreso de la “nueva relación especial” entre México y Estados Unidos, Salinas no perdió la oportunidad para reiterar, desde el primer día de su gira, que su gobierno no permitiría la acción de ninguna unidad militar extranjera en México para combatir el narcotráfico; que en breve quedarían definidas las nuevas reglas para regir la presencia de los agentes estadounidenses de la DEA en México, y que la actividad de agregados militares seguiría rigiéndose única y exclusivamente de acuerdo con las convenciones de las representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en México.³⁴

También quedó claramente estipulado, por parte del presidente Salinas, que en la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, México no negociaría sectores estratégicos como el petróleo, la petroquímica básica, los ferrocarriles, la electricidad y otros establecidos en la Constitución mexicana.³⁵ Esta importante aclaración fue dada a conocer por Salinas en el contexto del inicio de las negociaciones con Canadá a fin de es-

³³ *Uno más Uno*, 7 de junio de 1990.

³⁴ *Uno más Uno*, 11 de junio de 1990.

³⁵ *Uno más Uno*, 13 de junio de 1990, primera plana.

tablecer una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y no tanto para la formación de un mercado común norteamericano. De esta forma, el 12 de junio, en el último día de esa breve visita, Salinas dio instrucciones a Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial, para que revisara las posibilidades de un acuerdo bilateral de libre comercio entre México y Canadá, similar al que ya había firmado este último país con Estados Unidos.³⁶

La segunda mitad del mes de junio se vio caracterizada por un desarrollo paralelo de los elementos “positivos” que apuntaban a la buena nueva del establecimiento de la zona de libre comercio, con los elementos “negativos” enmarcados en el tema sempiternamente conflictivo del problema del narcotráfico. Así, el 16 de junio, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Sergio González Gálvez, entregaba al embajador estadounidense Negroponte las nuevas reglas para delimitar la presencia en territorio nacional de los agentes de la DEA. Esto se daba en el contexto de un perceptible endurecimiento de la actitud estadounidense con respecto al caso Álvarez Macháin reflejado, entre otras cosas, en un editorial de *The New York Times* del 13 de junio, que llevaba el sugerente título de “Sí, enjuicien al doctor Tortura” publicado al día siguiente de haber concluido la visita de Salinas. La editorial del prestigiado rotativo neoyorkino, consideraba que Estados Unidos tenía buenas razones para seguir el juicio de Álvarez Macháin porque no había evidencia de que agentes estadounidenses hubieran participado en el secuestro y, por ello, el gobierno estadounidense había operado “dentro del marco establecido por la ley”. Diez días después, Don Daugherty, vocero de la DEA en Washington, declaraba que “La DEA no sacará a uno sólo de los agentes que actualmente operan en México por la simple y sencilla razón de que ese punto no está a discusión”. El día 27, al término de la ceremonia del día internacional contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, el procurador general de la República, Enrique Álvarez del Castillo, confirmaba el envío de policías judiciales mexicanos a Estados Unidos para que “colaboraran” con las autoridades de ese país en la lucha contra el narcotráfico, lo cual ya no debía ser visto como una negociación sino como una “aceptación” entre los dos gobiernos.³⁷ Tres días después, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de Justicia se veían orilladas

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

³⁷ *Uno más Uno*, 28 de junio de 1990, p. 13.

a rechazar categóricamente las versiones mal fundamentadas de *Los Angeles Times*, en el sentido de que el gobierno de México había autorizado a los agentes antinarcóticos estadounidenses a portar armas durante sus operaciones en territorio mexicano. Las mismas autoridades mexicanas tuvieron que aclarar que los agentes de la DEA no gozaban de “inmunidad diplomática”.

Por el lado de la buena nueva del inicio de los preparativos para el establecimiento de la zona bilateral de libre comercio, la representante presidencial de Comercio Exterior de Estados Unidos, Carla Hills, había señalado ya, desde el 15 de junio, ante el subcomité de Comercio de la Cámara de Representantes de ese país, que Estados Unidos buscaba por parte de México “una mayor apertura” que incluyera la banca, profundizara las facilidades existentes en el mercado accionario, la extendiera a seguros y transportación y eliminara el mayor número de barreras comerciales. Durante su gira por Asia, Salinas podía declarar en consecuencia, ante el máximo dirigente de Singapur, que el éxito del modelo económico mexicano no dependía exclusivamente de la relación comercial con Estados Unidos, sino de muchos otros factores, tales como la eliminación de aranceles, promover la inversión extranjera, impulsar la desregulación interna y privatizar las empresas públicas, con lo que se generaba confianza a la actividad económica en el país a la inversión foránea y a la repatriación de capitales.³⁸ Una semana después, el presidente Bush afirmaba que Estados Unidos se encontraba preparado para establecer un acuerdo de libre comercio con América Latina y el Caribe, y que el primer paso en este proceso, conocido como “Iniciativa para las Américas”, sería el convenio firmado con México, basado en tres factores fundamentales: comercio, inversiones y reducción de la deuda.³⁹

La “Iniciativa para las Américas” del presidente Bush no sería tan fácilmente bien recibida como llegó a pensarse en un principio. Así, el 2 de julio, el *Miami Herald* publicaba un editorial que calificaba de “utópica” la iniciativa de Bush, por pensar que se podría concretar una zona de libre comercio con América Latina, cuando las fuerzas proteccionistas del Congreso habían “despedazado” la iniciativa previa para establecer acuerdos comerciales en la zona mucho más restringida del Ca-

³⁸ *Uno más Uno*, 21 de junio de 1990.

³⁹ Véase el texto completo del discurso de George Bush del 27 de junio de 1990, conocido como “Iniciativa para las Américas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 29, invierno de 1990, pp. 51-59.

ribe. Ese mismo día, el *Financial Times* consideraba “positiva” la iniciativa del presidente Bush pero agregaba, en el peculiar estilo metafórico anglosajón, que “no hay que poner todos los huevos de la recuperación latinoamericana en la sola canasta de la economía estadounidense”. Además de que esta estrategia podría generar posiciones muy incómodas para los países involucrados, el *Financial Times* señalaba atinadamente que América Latina debía dejar “algunos huevos disponibles” para el importante papel que podrían desempeñar en su desarrollo Japón y la Comunidad Económica Europea.⁴⁰

Por el lado latinoamericano, el 7 de julio se celebró en Houston la llamada “cumbre alternativa económica” de dirigentes opositores de Brasil, Colombia, Estados Unidos y México para rechazar la “Iniciativa para las Américas” del presidente Bush. La “cumbre alternativa” reunía a líderes derrotados en contiendas electorales como Luis Ignacio Lula da Silva de Brasil, Adalberto Carbajal Salcedo de Colombia, Jesse Jackson de Estados Unidos y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano de México, quienes firmaron un documento conjunto para rechazar abiertamente tanto la iniciativa de integración de Estados Unidos y América Latina, como la “política neoliberal” de los siete países más industrializados del mundo, los cuales celebrarían una reunión cumbre en Houston al día siguiente. El grupo de los “perdedores” declaró que las grandes potencias industrializadas “no tienen ninguna consideración de las necesidades latinoamericanas, y por ello es necesario detenerse y reflexionar que hoy en día la integración de nuestros países [latinoamericanos] es lo primero”.⁴¹

La discusión sobre la “Iniciativa para las Américas” continuaría dándose en los días inmediatamente posteriores a la “reunión alternativa” pero, a partir del 10 de julio, el tema del narcotráfico volvería a ocupar el primer plano de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El día 10, Fernando Solana, secretario mexicano de Relaciones Exteriores, advertía al embajador estadounidense John D. Negroponte, que “la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes en territorio nacional seguirá siendo desarrollada exclusivamente por elementos mexicanos”.⁴² El 13 de julio, la cancillería mexicana volvía a

⁴⁰ *Financial Times*, 2 de julio de 1990.

⁴¹ *La Jornada*, 8 de julio de 1990.

⁴² “Cronología de noticias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 29, invierno de 1990, p. 68.

dirigirse a la embajada estadounidense en México para notificarle que “por ningún motivo” se autorizarían permisos para sobre- volar el territorio nacional “con el pretexto” de combatir el trá- fico de estupefacientes, pues esta lucha debería estar siempre bajo el mando directo y exclusivo de las autoridades mexicanas. No obstante, continuaba el comunicado, “la Secretaría de Rela- ciones Exteriores afirma que el gobierno de México ratifica su decisión y voluntad de seguir cooperando en la lucha contra el narcotráfico y reitera que con la mayor energía, seguirá toman- do las medidas necesarias para evitar que el territorio nacional sea utilizado con ese fin”.⁴³ El día 20, la Secretaría de Relacio- nes Exteriores afirmaba que el gobierno de México había orde- nado a su embajada en Washington, solicitar al gobierno de Es- tados Unidos la detención provisional de Héctor Berrellez, agente de la DEA en Los Angeles, y del informante de esa agen- cia, el mexicano Antonio Gárate Bustamante, por estar implica- dos en el secuestro de Álvarez Macháin.⁴⁴

Todas estas comunicaciones estaban a punto de detonar un serio conflicto en la relación bilateral de México y Estados Uni- dos. Sin embargo, antes de que esto ocurriera, el embajador es- tadunidense John D. Negroponte había declarado en una confe- rencia de prensa el día 20 de julio, que 1990 había sido un año sumamente fructífero para las relaciones entre México y Esta- dos Unidos porque, entre otras cosas, se habían llevado a cabo cuatro reuniones entre los presidentes Salinas y Bush y se habían firmado más de 12 acuerdos entre ambos países, por lo que no podía hablarse de fricciones serias entre ellos.⁴⁵ A pesar de es- tos buenos deseos, el 26 de julio el fiscal general de Estados Uni- dos, Richard Thornburgh, desechó la demanda mexicana de ex- tradición de los dos agentes de la DEA implicados en el secuestro de Álvarez Macháin, como una mera “represalia” mexicana contra los esfuerzos estadounidenses por aclarar el caso, advir- tiendo que esa actitud podría llevar a la ruptura de la coopera- ción en la lucha contra el narcotráfico. No conforme con esto, Thornburgh acusó al gobierno de México de “no cooperar” adecuadamente en el esclarecimiento total de la tortura y asesi- nato del agente Enrique Camarena. A pesar de la negativa de Thornburgh para extraditar a Héctor Berrellez y Antonio Gárate, la Procuraduría General de la República informó, ese mismo

⁴³ *Uno más Uno*, 14 de julio de 1990, p. 9.

⁴⁴ “Cronología de noticias”, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁵ *Uno más Uno*, 21 de julio de 1990, p. 7.

día, que insistiría en la extradición de esas personas por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de que fueran detenidos y juzgados como responsables intelectuales del secuestro de Álvarez Macháin.⁴⁶ Al día siguiente, el canciller mexicano Solana Morales declaraba que la respuesta de Thornburgh “no era satisfactoria” para el gobierno mexicano y que, por ello, se insistiría en la necesidad de la extradición ante los más altos niveles de la administración de Bush.⁴⁷

La actitud estadounidense hacia México, en torno al caso de Álvarez Macháin, pareció cambiar repentinamente a principios de agosto, poco después de que (el día 2) Irak invadiera a Kuwait y se iniciara la gran ofensiva diplomática de Estados Unidos para afianzar todas sus alianzas internacionales, en especial aquellas que, como la del potencial petrolero de México, se manifestaban en ese momento por su fundamental importancia estratégica. Dentro de este contexto, no debía sorprender a nadie que el día 4, en una entrevista concedida a medios de comunicación de México, el embajador estadounidense John D. Negroponte declarara que su gobierno ya se encontraba analizando la solicitud de México en relación con la demanda de devolución de Álvarez Macháin y de extradición de los agentes de la DEA, Héctor Berrellez y Antonio Gárate Bustamante.⁴⁸ Al día siguiente, la representante presidencial de Comercio Exterior de Estados Unidos, Carla Hills, anunciaba en Washington que su país estaba “listo para trabajar con sus socios comerciales que hubieran impuesto medidas de apertura a sus economías, como México”, de quien se esperaba un gran potencial.⁴⁹ Hills señaló también que el presidente Bush había volteado hacia la región latinoamericana y propuesto la “Iniciativa para las Américas” como fórmula de mayor cooperación y beneficio mutuo y que, por ello, el tema sobre el comercio entre México y Estados Unidos sería el de la máxima prioridad en la octava Reunión Binacional que se iniciaría tres días después en Washington.⁵⁰

En su discurso de apertura de la octava Reunión Binacional México-Estados Unidos, el canciller mexicano Fernando Solana situaba el marco de esa reunión “en el contexto de la crisis en el Medio Oriente”, lamentaba la invasión irakí a Kuwait y soli-

⁴⁶ *Uno más Uno*, 27 de julio de 1990, p. 11.

⁴⁷ *Uno más Uno*, 28 de julio de 1990, p. 3.

⁴⁸ “Cronología de noticias”, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁹ *Uno más Uno*, 5 de agosto de 1990, p. 15.

⁵⁰ *Ibid.*

citaba “el retiro inmediato de las tropas invasoras”. Con esas palabras de aliento para los representantes estadounidenses, el canciller mexicano podía pasar a elogiar a los presidentes Salinas y Bush por haber “tomado la decisión de revisar, sin ocultamientos, la naturaleza de la relación bilateral actual y previsible”. La gran cordialidad pragmática de la nueva relación especial entre México y Estados Unidos, que se había iniciado en 1988 pero eclipsado parcialmente en la primera mitad de 1990, pareció regresar plenamente por sus fueros cuando Solana reconoció en esa Reunión Binacional la gran importancia de la “Iniciativa para las Américas”:

El presidente Bush comparte una visión de mediano plazo hacia México y América Latina. Ése es el mensaje principal de su “Iniciativa para las Américas”. Recibimos con beneplácito el renovado interés de Estados Unidos en Latinoamérica. Coincidimos en que facilitar los intercambios comerciales y la inversión en el continente es un paso indispensable para recuperar el desarrollo. Ése ha sido uno de los principales anhelos de todos los latinoamericanos durante décadas. Pensamos que el monto de recursos necesarios deberá aumentar conforme la iniciativa se vuelva realidad. Sostenemos también que una convocatoria para una mayor cooperación en lo económico no debe mezclarse con aspectos políticos. Esperamos con interés el ejercicio que le dé dimensión cuantitativa a dicha iniciativa. México puede contribuir en esa tarea.⁵¹

El resultado final de la octava Reunión Binacional en lo referente al narcotráfico fue, sin embargo, muy decepcionante, pues los acuerdos logrados se limitaron a ratificar los compromisos bilaterales adquiridos en la reunión del 31 de mayo, y se dejaron pendientes los casos de devolución y extradición solicitados por el gobierno mexicano.⁵² No obstante, el mismo día 10, pareció manifestarse un notable cambio de actitud estadounidense en torno a esta cuestión, cuando precisamente por el lado del poder judicial, y no tanto del ejecutivo, el juez Edward Raffedie pronunció un fallo que declaraba ilegales la aprehensión y presentación de Álvarez Macháin ante la justicia estadounidense, por

⁵¹ Véase el “Discurso del secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, en la apertura de la VIII Reunión Binacional México-Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 29, *op. cit.*, pp. 86-88.

⁵² “Quedó pendiente en la reunión de México con EU el caso de agentes de la DEA”, *Uno más Uno*, 10 de agosto de 1990, p. 8.

haber violado los tratados de extradición firmados por los gobiernos de México y Estados Unidos, al recurrirse a un secuestro planeado, organizado y pagado por la DEA, con la autorización de los dirigentes en Washington de tal corporación antidrogas.⁵³ La noticia generó grandes expectativas en México, donde se daba por hecho que el regreso de Álvarez Macháin era ya una mera cuestión de tiempo, pues la actitud estadounidense en torno a este caso había dado un notable viraje orientado al restablecimiento de las condiciones de cordialidad. Después de todo, el día 14, el presidente Bush agradecía públicamente desde Washington al presidente Salinas la cooperación del gobierno mexicano en la crisis del Golfo Pérsico aun cuando, ante la pregunta inquisitiva de un periodista impertinente, tuvo que reconocer que no sabía el monto exacto de la oferta mexicana para proveer de más barriles de petróleo a Estados Unidos.⁵⁴

El gozo de tan conveniente arreglo empezó a irse al pozo el día 18, al darse la noticia de que la corte de apelación del IX Distrito de San Francisco había ordenado al juez Edward Raffedie, “bloquear” la orden de repatriación en favor de Humberto Álvarez Macháin, hasta que no se emitiera un dictamen sobre la apelación presentada por los fiscales especiales para el caso del homicidio de Enrique Camarena Salazar. Raffedie manifestó que el periodo extraordinario concedido a la fiscalía especial del Departamento de Justicia estadounidense permitiría también estudiar la posibilidad de fijar una fianza al acusado, tal y como lo había solicitado su defensor, Robert Steinberg.

A partir de ahí, se hizo pública la noticia de que los “bloqueos”, apelaciones, fijación de fianzas y otros recursos del sistema judicial estadounidense podrían llegar a prolongar el plazo para la repatriación de Álvarez Macháin, hasta por un periodo de dos años.⁵⁵

A pesar de este nubarrón en el horizonte de la cordialidad en la nueva era de la relación especial entre México y Estados Unidos, el gobierno del presidente Salinas haría esfuerzos adicionales durante el resto del mes de agosto, a fin de evitar que el caso de Álvarez Macháin entorpeciera el restablecimiento de la cordialidad bilateral entre los dos gobiernos. Así, el día 23 la Secretaría de Relaciones Exteriores daba a conocer, en el *Diario Oficial de la Federación*, que en acatamiento a la resolución del

⁵³ *Uno más Uno*, 11 de agosto de 1990, primera plana.

⁵⁴ *Uno más Uno*, 15 de agosto de 1990.

⁵⁵ *Uno más Uno*, 18 de agosto de 1990, p. 12.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada el 6 de agosto, el gobierno mexicano se sumaba oficialmente al embargo comercial en contra de Irak, con lo que se suspendía la exportación de todo tipo de productos a ese país, con excepción de medicamentos y alimentos para no alterar las normas básicas de una “acción humanitaria”. El día 25, el presidente Salinas iría todavía más lejos al declarar que México estaba dispuesto a enviar soldados al Golfo Pérsico si las Naciones Unidas llegaran a solicitarle que participara en una fuerza multilateral. En una entrevista, ante diversos representantes de medios de comunicación, el presidente Salinas declaró sin tapujos: “nosotros participamos en la segunda guerra mundial con una fuerza con los aliados y ciertamente responderíamos a cualquier petición de la ONU”.⁵⁶ Aun cuando tal declaración fuera posteriormente matizada y no llegara a concretarse ninguna acción en ese sentido, lo cierto es que no podía pasar desapercibida la voluntad presidencial por mantener el óptimo tono de cordialidad en la relación bilateral con Estados Unidos.

A fines de agosto, la revista semanal *The New Republic* publicaba un artículo extraordinariamente favorable para la imagen de México y del presidente Salinas en la opinión pública estadounidense. Robert Pastor, autor del artículo y asesor del ex presidente James Carter en materia de seguridad nacional, consideraba que la apertura mexicana hacia Estados Unidos y la posibilidad de que los dos países firmaran un acuerdo de libre comercio, representaban acontecimientos mucho más importantes para los intereses directos y cotidianos de Estados Unidos “que la caída del muro de Berlín, o la crisis del Golfo Pérsico”. Pastor elogiaba a Salinas por haber tenido la valentía de lanzar una estrategia de radical modernización económica, sin haber destruido las bases de su apoyo político, todo lo cual daba mayores probabilidades de éxito a la estrategia del gobernante mexicano que a la del dirigente soviético Gorbachov. De acuerdo con esta línea de análisis, Pastor consideraba que las reformas económicas propuestas por Gorbachov se habían estancado porque había desperdigado las bases de apoyo político para llevarlas a cabo mientras que el presidente Salinas había consolidado el poder político con el fin de apoyar e impulsar su modernización económica: “la cuestión fundamental —aseguraba Pastor— consiste en ver si las reformas económicas de Salinas funciona-

⁵⁶ *Uno más Uno*, 25 de agosto de 1990, p. 20.

rán y si la democracia podrá esperar”. Por el lado de la relación bilateral con Estados Unidos, Pastor concluía que en el momento en que el presidente Salinas se había decidido a desafiar las tradiciones de estatismo y antiamericanismo, había “transformado a México y a las relaciones México-estadunidenses más profundamente que cualquier otro presidente mexicano de este siglo”. La propuesta de la firma de un acuerdo de libre comercio entre los dos países tendría importantísimas repercusiones en las esferas regionales, hemisféricas y geopolíticas y Estados Unidos debería estar consciente de la radical importancia que México adquiriría ahora como aliado estratégico. Por lo mismo, advertía Pastor, “si México no tiene éxito en modernizar su economía y democratizar su política, Estados Unidos ya no podrá escapar a las consecuencias” pero, precisamente por ello, concluía Pastor, el presidente Bush “tiene una oportunidad única de reformar nuestra más importante y difícil relación”.⁵⁷

Durante el mes de septiembre, la agenda de la relación bilateral se vio dominada por los temas del acuerdo de libre comercio y por algunos incidentes fronterizos relativos a la violación de derechos humanos de trabajadores migratorios mexicanos. En efecto, el proceso que conduciría a la firma de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos se inició oficialmente el 10 de septiembre de 1990, cuando el presidente Bush recibió la petición oficial del presidente Salinas para iniciar las negociaciones. Al notificar formalmente al Congreso, máxima instancia para la definición de la política comercial internacional de Estados Unidos, sobre la intención de su gobierno de entablar pláticas con México para firmar un acuerdo de libre comercio, el presidente Bush señaló el 26 de septiembre en Washington que tal convenio podría incluir también a Canadá. Una semana antes, el secretario mexicano de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, había declarado a *The Wall Street Journal* que la “Iniciativa para las Américas”, promovida por el presidente Bush, había “atrapado la imaginación de Latinoamérica” para liberalizar el comercio de todo el hemisferio y que, por ello, debía verse el paso inicial de la firma de un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, como de “crucial importancia en un mundo de creciente interdependencia”.

⁵⁷ Véase el resumen del artículo de Robert Pastor, publicado en *The New Republic* el 31 de agosto de 1990, en *El Nacional*, 1 de septiembre de 1990, p. 10.

Por el lado de la violación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, el 11 de septiembre, 50 cónsules mexicanos demandaron en Chicago, al canciller Solana, un reforzamiento de los mecanismos de supervisión para evitar que los abusos contra los trabajadores migratorios en territorio mexicano restaran autoridad moral a la defensa de esos trabajadores emprendida por los consulados de México en Estados Unidos.⁵⁸ Al día siguiente, el Consulado General de México en San Diego, California, se veía obligado a condenar la agresión en la que un joven mexicano de 17 años perdía la vida al recibir dos balazos disparados por un agente de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.⁵⁹ Este tipo de incidentes se repitió constantemente a lo largo de 1990, pero sólo en aquellos meses en que los conflictos derivados del problema del narcotráfico amainaban, los medios de comunicación podían cubrir adecuadamente, de acuerdo con la importancia que merecen, los incidentes fronterizos y la violación cotidiana de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos.

Durante octubre, el tema del narcotráfico siguió sin ocupar las primeras planas de la relación bilateral México-Estados Unidos. Varias declaraciones de los gobernantes de los dos países pusieron en claro que la voluntad política de los dos ejecutivos se esforzaba por mantener en óptimos términos la cordialidad de la "nueva relación especial", aun cuando pudieran surgir acontecimientos y circunstancias independientes al margen de acción de esa voluntad política, que pudieran llegar a ser vistos como obstáculos conflictivos en la tendencia general hacia la cordialidad pragmática. Así, el 1 de octubre, durante la inauguración de la exposición "México: esplendor de 30 siglos" en el Museo Metropolitano de Arte en Nueva York, el presidente Salinas señalaba que el intercambio cultural entre México y Estados Unidos no constituía tan sólo un tema más en la agenda bilateral, sino "más bien el sustento que facilita los horizontes de la cooperación". Salinas consideraba así que los "temas del comercio, de la migración, del narcotráfico y de la ecología son retos que resolveremos mejor amparados en el encuentro de las culturas, en el aprecio por la creación del espíritu contiguo, de quienes viven su vecindad como una valiosa oportunidad".⁶⁰

⁵⁸ Véase "Cronología de noticias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 29, invierno de 1990, p. 77.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Uno más Uno*, 2 de octubre de 1990, p. 23.

Ese mismo día, ante el pleno de la XLV Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Salinas abogó por la paz, el desarme y la cooperación mundial, pero también demandó la retirada inmediata e incondicional de las tropas irakíes que habían invadido Kuwait, así como la liberación de rehenes y el respeto a los acuerdos de la Convención de Viena sobre inmunidades diplomáticas y consulares, todo lo cual fue visto con gran aprobación por parte del gobierno estadounidense.⁶¹ A pesar de estas pruebas de “buena voluntad” recíproca, para mediados de octubre la decisión unilateral estadounidense de poner un embargo atunero a las exportaciones mexicanas, volvió a introducir un elemento conflictivo en la relación bilateral porque, entre otras cosas, tal medida implicaba una reducción de 1 500 000 dólares para la economía mexicana.⁶² El día 25, el gobierno del presidente Bush anunciaba, a través de su embajada en México, que apelaría la orden judicial del embargo de atún mexicano por considerarla injusta. Después de todo, afirmaba el embajador Negroponte, es indudable que México ha colaborado claramente en la preservación de la ecología marina.⁶³

El asunto del embargo atunero no sería resuelto satisfactoriamente sino hasta el mes de noviembre, pero, desde octubre, el gobierno mexicano era capaz de advertir claramente que tal incidente no afectaba las tendencias francamente positivas que la cooperación bilateral generaba ya en otros ámbitos de la economía mexicana. Así, el 30 de octubre, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras informaba con entusiasmo desde México, que el monto de la inversión extranjera directa acumulada durante los dos primeros años del gobierno de Salinas se había incrementado en 5 915 millones de dólares, de los cuales el 66% provenía de Estados Unidos. Ese mismo día, Pemex informaba que la exportación de petróleo crudo ya había alcanzado la cifra de 1 millón 376 mil barriles diarios, de los cuales se destinaba más del 56% al mercado estadounidense.⁶⁴ Por su parte, el secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, informaba, también a fines de octubre, que una muestra de la importancia comercial del mercado estadounidense para México, la constituía el hecho de que en 1990 se obtendría una captación sin precedentes de 33 mil millones de dólares en divisas provenientes de

⁶¹ *Uno más Uno*, 2 de octubre de 1990, primera plana.

⁶² *Uno más Uno*, 17 de octubre de 1990.

⁶³ *Uno más Uno*, 25 de octubre de 1990.

⁶⁴ *Uno más Uno*, 30 de octubre de 1990.

la exportación de productos manufacturados no petroleros a Estados Unidos, y que este volumen podría incluso elevarse más con la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio.⁶⁵

Con indicadores económicos tan prometedores, no debió ser una sorpresa que en su segundo informe de gobierno, el presidente Salinas resumiera con satisfacción los logros diplomáticos alcanzados durante sus dos primeros años de gobierno en la relación bilateral con Estados Unidos. Así el 1 de noviembre, el presidente Salinas informaba a la nación:

Con los Estados Unidos de América buscamos una interacción que reconozca la importancia de la relación bilateral para ambos países, destacando el diálogo, el *respeto* y la reciprocidad. Se ha insistido en el equilibrio de las relaciones comerciales y financieras, en una cooperación mejor en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, escrupulosa de la soberanía del derecho nacional, de la buena fe. Hemos demandado un trato justo y humano para los indocumentados, y se creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. Durante el mes de junio realicé una visita a Washington. En esa ocasión traté con el presidente Bush los temas de la agenda bilateral y, en particular, los aspectos más alentadores del comercio entre nuestras naciones.⁶⁶

Para Salinas, el tema de un posible acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos era el proyecto de mayor importancia en el resumen de los logros diplomáticos obtenidos durante su gestión presidencial y, por ello, en el segundo informe de gobierno se cubrió este tema de manera muy especial ante recelos de diversos tipos, manifestados en algunos sectores de la opinión pública mexicana:

La negociación de un acuerdo como el que pretendemos alcanzar con los Estados Unidos no incluirá tema alguno fuera del ámbito estrictamente comercial. Ésta es la diferencia entre un acuerdo de libre comercio y un tratado de mercado común. Conservamos intacta nuestra autonomía frente a terceros países. Quiero ratificar que la nación mantendrá la propiedad y el dominio pleno sobre los hidrocarburos, y que el Estado seguirá ejerciendo íntegramente las facultades que le otorga el artículo 28 de la Constitución para desarrollar, de manera exclusiva, las áreas estratégicas.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁶ Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", *Uno más Uno*, 2 de noviembre de 1990, p. iii.

⁶⁷ *Ibid.* Véase también: "El logro de un Acuerdo de Libre Comercio,

Durante noviembre de 1990, la agenda de la relación bilateral estuvo dominada por declaraciones, en ambos países, de diversos grupos de opinión pública tanto en favor como en contra de las posibles ventajas que pudiera tener la firma de un acuerdo de libre comercio. Los preparativos para la proyectada reunión de Bush y Salinas, a fines de mes en el estado de Nuevo León, también ocuparon un lugar central en la agenda de la relación bilateral durante el mes de noviembre. En el contexto de esa esperada reunión, deben situarse varios acontecimientos que de algún modo podrían interpretarse como medidas promovidas por los poderes ejecutivos de los dos países para limar “asperezas” pendientes en la relación bilateral, a fin de tener el mejor clima de cordialidad en la reunión de fin de mes, donde podría esperarse una razonable redefinición de la “nueva relación especial” entre México y Estados Unidos. Si todo salía bien, el muy difícil año de 1990 podría culminar con acuerdos y declaraciones conjuntos destinados a promover una cordialidad pragmática sin precedente en la relación de los dos países.

De esta forma, la “aspereza” del embargo atunero pendiente desde el mes de octubre comenzó a tener altas probabilidades de ser resuelta satisfactoriamente para mediados de noviembre. El día 13, en el marco de la ceremonia de condecoración con la orden del Águila Azteca al líder mexicano-estadunidense César Chávez, el embajador Negroponte informaba a la prensa mexicana que aunque un juzgado de primera instancia en California había negado la apelación del presidente Bush para levantar el embargo atunero a las exportaciones mexicanas, todavía estaba pendiente la decisión de una corte de segunda instancia, de la cual el poder ejecutivo estadounidense esperaba una decisión favorable a México lo más pronto posible. Negroponte señaló también que era muy importante, para la opinión pública mexicana, poder diferenciar claramente los ámbitos de acción en Estados Unidos del poder judicial y del poder ejecutivo, pues la decisión para levantar el embargo atunero no dependía de la rama del ejecutivo sino de un juez y, por lo tanto, del poder judicial. “Nosotros —indicó Negroponte refiriéndose al poder ejecutivo— hemos indicado claramente que no estamos de acuerdo con el fallo del juez de California, y yo personalmente he sometido un testimonio a la Corte que forma una parte del argumento de la rama ejecutiva frente a nuestro sistema judi-

prioridad en política exterior: CSG”, *Uno más Uno*, 2 de noviembre de 1990, p. 15.

cial.”⁶⁸ Negroponte agregó que la rama del poder ejecutivo estadounidense estaba convencida de que los esfuerzos mexicanos para proteger a los delfines eran evidentes pero que, lamentablemente, esos esfuerzos no habían sido adecuadamente tomados en cuenta por la decisión del juez de California.⁶⁹

Tres días después de estas declaraciones, la Corte de Apelaciones del IX Circuito en California, levantaba hasta febrero de 1991 el embargo atunero en contra de México. La Secretaría de Pesca informaba que el 11 de febrero de 1991 el Tribunal de Apelaciones de California revisaría nuevamente el asunto para dictar la suspensión definitiva, o por el contrario, reactivar el embargo decretado el 10 de octubre por el juez Thelton Henderson. El levantamiento temporal del embargo atunero era explicado por la Secretaría de Pesca como resultado de la habilidad negociadora del gobierno mexicano, e indicó también que tal habilidad seguiría poniéndose a prueba con el propósito de asegurar que la suspensión del embargo fuera definitiva.⁷⁰ Aunque en tal explicación no se mencionó el importante papel que el propio ejecutivo estadounidense había desempeñado para obtener el fallo favorable a México, lo cierto es que los observadores atentos de la relación bilateral, no podían dejar pasar inadvertida la importancia que la “voluntad política” del presidente Bush había tenido en la consecución de este resultado satisfactorio.

También en el marco de los preparativos para la reunión de Bush y Salinas en territorio mexicano, debe situarse un reportaje especial de la revista *Time*, publicado a mediados de noviembre de 1990, en el que se describían las “formidables habilidades” de Carlos Salinas de Gortari para insertar a México en la economía internacional al reducir la economía estatal, abrir el país hacia el exterior y atraer la inversión extranjera, todo lo cual “le ha merecido elogios de los empresarios mexicanos y de los líderes internacionales”.⁷¹ Jill Smolowe, corresponsal de *Time* en México y responsable de ese reportaje especial, señalaba también que Salinas había corregido hábilmente la excesiva y “peligrosa confianza que se tenía en el petróleo” cuyas exportaciones habían bajado en 1990 a menos del 35% del total de los ingresos de las exportaciones, mientras que en 1982 habían llegado a representar el 78% de los mismos. El reportaje concluía

⁶⁸ *Uno más Uno*, 13 de noviembre de 1990, p. 6.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *La Jornada*, 16 de noviembre de 1990, primera plana.

⁷¹ *Time*, 19 de noviembre de 1990.

con la observación de que la creciente exportación de manufacturas mexicanas hacia Estados Unidos podría aumentar todavía más si México tuviera éxito en la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo cual sería el tema más importante a discutir en la reunión que Salinas tendría con Bush a fines de mes en Monterrey.⁷²

El día 23, el canciller mexicano Fernando Solana daba a conocer, en conferencia de prensa, la agenda de la entrevista que los presidentes de México y Estados Unidos tendrían en Monterrey, con el fin de poner en claro que el petróleo no estaba incluido en dicha agenda ni en la firma de un posible futuro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.⁷³

Entre los días 26 y 27 de noviembre se realizó por fin en Monterrey el esperado encuentro entre Bush y Salinas, el cual mantuvo el ambiente de cordialidad de lo que se dio en llamar, a raíz del primer encuentro entre los dos mandatarios, "el espíritu de Houston". En su discurso de bienvenida a Bush, Salinas se pronunció por una novedosa vecindad fundada en el respeto y la amistad. Por su parte, Bush manifestó que el futuro de la relación bilateral nunca había prometido tanto porque "queremos trabajar juntos para abrir un comercio libre, tan vital para la creación de trabajos y para la empresa en la economía de ustedes y de la nuestra". Los dos presidentes reiteraron su compromiso de negociar un acuerdo de libre comercio, en el que Canadá pudiera participar, así como analizar el estado de las consultas sobre la "Iniciativa para las Américas" lanzada por el presidente Bush. En respuesta a las inquietudes de algunos empresarios mexicanos, el presidente Bush se comprometió también a vetar disposiciones legislativas destinadas a mantener o aumentar el proteccionismo comercial norteamericano.

En el Comunicado conjunto firmado el 27 de noviembre por los dos presidentes, éstos acordaron tomar medidas para facilitar los intercambios y cruces fronterizos y condenaron los actos de violencia cometidos recientemente en la frontera compartida; asimismo, instruyeron a sus respectivos representantes en la Comisión Binacional para establecer mecanismos de resolución satisfactoria de los casos pendientes y prevención de nuevos incidentes.⁷⁴ Durante la reunión circuló también un informe intitu-

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Uno más Uno*, 24 de noviembre de 1990.

⁷⁴ Véase el texto del Comunicado Conjunto firmado por los presidentes

lado “Reflexiones del Procurador General de Estados Unidos y dictámenes de la DEA”, el cual resaltaba los avances mexicanos en la lucha contra el narcotráfico “más allá de las palabras”. Otros acuerdos se refirieron a la búsqueda de mecanismos para fortalecer la cooperación bilateral en materia de protección ambiental, intercambio educativo y cultural y turismo.⁷⁵

Al terminar la entrevista presidencial entre Salinas y Bush, el subsecretario norteamericano de Estado, Lawrence Eagleburger aseguraba, por su parte, que dentro del contexto de una resolución en las Naciones Unidas, México apoyaría una solución militar en el Golfo Pérsico. Esta declaración se inscribió en el tono de la gran importancia política que revistió la reunión. En efecto, al margen del comunicado conjunto firmado por los dos presidentes, quedaba establecida la gran cordialidad que privó durante toda la reunión y definió la “nueva relación especial” bilateral. Las novedades no eran muchas pero ahí se encontraban: clara posición de México en favor de “los aliados” en el conflicto del Golfo Pérsico; reiteración explícita de México como *punte* entre el norte de América y los países latinoamericanos y respeto a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos así como un compromiso conjunto de luchar contra el narcotráfico con apego irrestricto al respeto de la soberanía de cada país.

El día 29, durante la entrega del Premio Nacional de Calidad, el presidente Salinas informaba que en materia de petróleo no sería modificada la Constitución: “así se lo ratifiqué al presidente Bush en nuestra entrevista —afirmó Salinas— aunque él no lo había tocado en la agenda de trabajo”.⁷⁶ El presidente Bush confirmó al día siguiente su posición a este respecto cuando declaró, en Washington, que Estados Unidos no deseaba la propiedad del petróleo ni de otros recursos minerales de México, sino, en todo caso, la participación conjunta en la exploración del hidrocarburo, a lo que también estaba bien dispuesto el gobierno mexicano, pues “México está dispuesto a abrir campos a empresas petroleras estadounidenses para que participen conjuntamente en obras y servicios públicos relacionados con esa industria”.⁷⁷

Bush y Salinas en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 30, primavera de 1991, pp. 137-139.

⁷⁵ Véase “Relaciones México-Estados Unidos, septiembre-noviembre de 1990”, *Informe Trimestral Estados Unidos*, CIDE, vol. 1, núm. 0, octubre-diciembre de 1990, p. 34.

⁷⁶ “Cronología de noticias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, p. 96.

⁷⁷ *Ibid.*

Aun cuando 1990 terminó con varios incidentes fronterizos durante diciembre en los cuales se violaron derechos humanos de trabajadores migratorios mexicanos,⁷⁸ puede decirse que éstos no pudieron nublar el alto contenido político de la reunión presidencial de noviembre en Monterrey donde predominó “el espíritu de Houston” y se redefinieron los términos de la “nueva relación especial”, basada en la cordialidad pragmática, e impulsada por la voluntad política de los presidentes Salinas y Bush, a pesar de que tal cordialidad tuviera que desarrollarse muy a menudo en medio de situaciones conflictivas.

Así, aun cuando el caso de Álvarez Macháin no se resolvió de acuerdo con las expectativas de la opinión pública mexicana, por lo menos se redefinieron las condiciones de operación de los agentes de la DEA en México, al dársele al gobierno mexicano un mayor grado de control y vigilancia sobre sus operaciones en territorio nacional. Este intercambio se dio en el contexto de una solución negociada y pragmática entre los dos gobiernos, y con fundamento en la “voluntad política” de los ejecutivos de los dos países dado que, por lo menos en Estados Unidos, el poder ejecutivo no podía invadir el ámbito de acción del poder judicial, que era el que tenía —y todavía tiene— la última palabra en casos como el del secuestro del médico mexicano.

Por el lado de los preparativos para la firma del acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, en 1990 se preparó el terreno para que en 1991 se aprobara la “vía rápida” para negociar y firmar tal acuerdo.

La “Iniciativa para las Américas”, promovida por el presidente Bush, tendría una contrapartida mexicana muy importante en 1991 al convocarse la primera cumbre iberoamericana en Guadalajara, misma que logró reunir a todos los dirigentes de América Latina, con una capacidad de convocatoria que muy difícilmente hubiera podido igualar el gobierno de Estados Unidos, aunque sólo fuera por el difícil caso de Cuba.

Por último, 1990 preparó también la posibilidad de que en 1991 se tuviera un mayor cuidado en la atención y respeto a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos. Todo esto contribuyó indudablemente a anunciar la continuación en 1991 de “la cordialidad pragmática en medio de situaciones conflictivas” prefigurada en 1990 por la redefinición, virtuosa y voluntarista, de los términos de la nueva “relación especial” entre México y Estados Unidos.

⁷⁸ *Ibid.* pp. 98 y 99.

LAS REMESAS ENVIADAS
POR LOS TRABAJADORES MEXICANOS
EN ESTADOS UNIDOS EN 1990:
REFLEXIONES SOBRE SU MONTO
Y SIGNIFICADO ECONÓMICO Y SOCIAL*

FERNANDO LOZANO ASCENCIO**

Durante la década de los ochenta, la tendencia generalizada de la migración entre México y Estados Unidos fue de un continuo ascenso. La población nacida en México que vivía en Estados Unidos creció de 2.5 millones en 1980, a 4.1 millones en 1988; incluso, el peso relativo de los mexicanos dentro de la población total nacida fuera de Estados Unidos, pasó de 18 a 24% en esos años.¹

Algunos hechos pueden ayudar a entender este fenómeno. La demanda de mano de obra inmigrante aumentó significativamente en Estados Unidos; la restructuración económica creó puestos de trabajo en empresas de ensamblaje, de servicios y en industrias manufactureras, que fueron cubiertos por trabajadores migrantes. A esto se suma una creciente escasez de fuerza laboral nacida en aquel país.

La oferta de mano de obra mexicana, constituida por la población "expuesta al riesgo de emigrar", también creció durante los ochenta. A ello hay que agregar que la crisis económica du-

* El autor agradece a Manuel García y Griego y a Irene Casique por sus valiosos comentarios al borrador de este artículo.

** Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

¹ Karen A. Woodrow y Jeffrey S. Passel, "Post-IRCA undocumented immigration to the United States: An assessment based on the June 1988 CPS", en F.D. Bean, B. Edmonston y J.S. Passel, *Undocumented migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980s*, Rand Corporation y The Urban Institute, 1990, pp. 34-75.

rante el periodo deterioró profundamente el poder adquisitivo de los salarios, lo que hizo más atractiva la posibilidad de obtener ingresos en dólares. Esto es, el crecimiento de la población en edad de emigrar y las presiones económicas en México, entre otras cosas, incrementaron el volumen de emigrantes potenciales a Estados Unidos.²

Frente a este comportamiento de la migración entre ambos países, es posible también suponer que el monto total de dinero enviado o traído por los trabajadores mexicanos desde Estados Unidos creció, a medida que aumentó el volumen de emigrantes.

Pero, ¿cuál fue el monto de remesas enviadas desde Estados Unidos a México en 1990?, ¿cómo ha venido evolucionando el envío de remesas?, ¿cuáles son sus usos principales? En este trabajo nos proponemos recoger algunas de las estimaciones más recientes sobre remesas en México, así como examinar el significado económico y social que éstas pueden tener para el país y para las regiones de mayor concentración de migrantes.

LAS REMESAS CAPTADAS EN MÉXICO: ALGUNAS ESTIMACIONES

Al hablar de *remesas* nos referiremos a la porción de los ingresos de los trabajadores migratorios, en este caso de los nacidos en México, que es enviada o traída de Estados Unidos a nuestro país. Tales remesas pueden ser monetarias o en especie. Es difícil “aislar” las remesas de otro tipo de operaciones y transferencias comerciales porque pueden confundirse con transferencias de divisas que tienen como origen alguna actividad productiva, financiera o comercial en Estados Unidos. Lo importante es tener claro que las remesas son *producto del trabajo asalariado en el exterior*, aunque inevitablemente existirán transferencias de divisas de mexicanos residentes en Estados Unidos que tengan otro origen, y que se suman al monto total de remesas.

Pero cabe preguntarse, ¿cuál es la población susceptible de enviar remesas desde Estados Unidos a México? Atendiendo al

² Una exposición detallada de las condiciones de la demanda y la oferta de mano de obra mexicana en Estados Unidos, se presenta en los trabajos de Wayne Cornelius, “La demanda de fuerza de trabajo mexicana en Estados Unidos”, y Manuel García y Griego, “La oferta de emigrantes mexicanos a Estados Unidos, 1990-2010”; ambos en J.A. Bustamante y W. Cornelius (coords.), *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

lugar de residencia, los individuos que pueden enviar fondos son aquellos trabajadores migratorios que residen permanentemente en Estados Unidos, y aquellos que residen en México pero que trabajan por determinadas temporadas en el país vecino. El Banco de México, por ejemplo, sostiene que las remesas familiares son hechas por "... los mexicanos y extranjeros de origen mexicano *residentes* en el exterior",³ definición que suponemos que está incluyendo a todos los trabajadores *presentes* en Estados Unidos en un año dado.

Respecto de la *calidad migratoria*, tanto los trabajadores migratorios con documentación para laborar en Estados Unidos como los que no la tienen, son individuos potencialmente susceptibles de enviar fondos desde el exterior. Comúnmente se tiende a asociar al trabajador indocumentado con aquel que tiene su residencia habitual en México y al trabajador documentado con aquel con residencia habitual en Estados Unidos. Díez-Canedo, por ejemplo, afirma que el trabajador documentado no tiene motivos para enviar dinero a México por tener a sus familiares en Estados Unidos; además, sostiene que "... se puede suponer con bastante seguridad que solamente los ilegales, en general, pueden tener motivo para enviar órdenes de pago a México".⁴ En realidad, no existe la información para determinar las cantidades que estas dos categorías de trabajadores migratorios envían; sin embargo, sí existe la suficiente evidencia empírica para afirmar que todos ellos hacen envíos.

Otro aspecto fundamental para analizar el proceso de transferencia de fondos desde el exterior, es determinar los mecanismos a través de los cuales se envían las remesas. De manera general, se pueden identificar dos grandes grupos: *a*) los envíos que se realizan a través de mecanismos formales, como son el sistema bancario y los servicios telegráfico y postal, y *b*) los que emplean mecanismos informales, por ejemplo, dinero llevado personalmente o enviado con algún familiar.

La característica básica del primer grupo es que las remesas pueden ser contabilizadas, como en el caso de los giros telegráficos y postales; o estimados, como sucede con los *money orders*, cheques personales y giros bancarios. Esto es, existe la

³ Banco de México, *Informe Anual 1990*, p. 264. (Cursivas nuestras.)

⁴ Juan Díez-Canedo, *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos. Un nuevo enfoque*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 36 y 38.

posibilidad de tener un registro de tales operaciones y, a su vez, ser incluidas en la balanza de pagos.

En el caso de los envíos hechos a través de mecanismos informales, que generalmente son envíos de dinero en efectivo o en especie, no se tiene ningún tipo de registro; sólo se han podido realizar algunas estimaciones con base en encuestas aplicadas a trabajadores migratorios, tanto en México como en Estados Unidos.

Las estimaciones que se exponen a continuación contemplan algunos de los aspectos hasta aquí mencionados, en cuanto a cuál es el origen de las remesas, quiénes son los remitentes y cuáles son los mecanismos empleados para el envío. Tales estimaciones han sido elaboradas por el Fondo Monetario Internacional, Telecomunicaciones de México-Servicio Postal Mexicano y el Banco de México.

Fondo Monetario Internacional

Los análisis que a nivel mundial se han hecho sobre remesas de trabajadores en el extranjero, han tomado como fuente de información las cifras que anualmente publica el Fondo Monetario Internacional (FMI). En todos ellos se coincide en que las cifras del FMI sobre remesas y transferencias desde el exterior generalmente están subestimadas, debido a que no todos los envíos son captados por el sistema bancario, ni contabilizados en la balanza de pagos.⁵

El FMI contempla tres categorías que diversos autores han considerado como remesas; éstas son: *a*) ingresos por trabajo (*labor income*), que son los ingresos acumulados por trabajos temporales en el extranjero, con menos de doce meses de duración; *b*) remesas de trabajadores (*workers' remittances*), que son las transferencias privadas de trabajadores que han residido en el extranjero por más de un año, y *c*) transferencias de migrantes (*migrants' transfers*), que son el conjunto de flujos de

⁵ Véanse los trabajos de Gurushri Swamy, *International migrant workers' remittances: Issues and prospects*, World Bank Staff, Working Paper núm. 481, Washington, D.C., 1981; Sharon Russell, "Remittances from international migration: A review in perspective", *World Development*, vol. 14, núm. 6, 1986, pp. 677-696, y el artículo de Charles B. Keely y Bao Nga Tran, "Remittances from labor migration: Evaluations, performance and implications", *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3 (87), Nueva York, 1989.

bienes y activos financieros que resultan de la migración por cambio de residencia.⁶

En el caso de México únicamente en dos de estos rubros aparece información sobre dinero transferido desde el exterior: remesas de trabajadores e ingresos por trabajo. En el cuadro 1 se observa que de 1982 a 1989 se presentó un incremento del 177% en las transferencias hechas desde el exterior, al pasar de 280 millones de dólares durante el primer año, a 777 millones de dólares en 1989. Lo que se consigna en la columna de remesas, son las transferencias hechas a través de giros telegráficos, y en el rubro de ingresos por trabajo se incluyen las ganancias netas de los mexicanos residentes en el extranjero (clasificados en las estadísticas del Banco de México dentro del rubro de transacciones fronterizas).

CUADRO 1

México. Remesas de trabajadores e ingresos por trabajo, 1982 y 1989 (millones de dólares)

Año	Remesas	Ingresos por trabajo	Total	Crecimiento respecto del año anterior
1982	98	182	280	
1983	111	153	264	-5.71
1984	177	240	417	57.95
1985	173	298	471	12.95
1986	180	328	508	7.86
1987	207	368	575	13.19
1988	209	415	624	8.52
1989	321	456	777	24.52

Fuente: International Monetary Fund, *Balance of payments statistics*, vol. 41, parte 1, 1990, p. 443.

La información que publica anualmente el FMI es el único registro de remesas que muestra la evolución que éstas tuvieron durante la década de los ochenta. Como se puede observar en la columna que recoge el crecimiento anual, si bien se presenta a partir de 1984 una tendencia continua al alza, no hay un crecimiento regular ni constante entre 1982 y 1989. Más adelante se hace algún comentario respecto de una posible subestimación de estas cifras.

⁶ International Monetary Fund, *Balance of payments manual*, pp. 108 y 116.

Telecomunicaciones de México y Servicio Postal Mexicano

En noviembre de 1990 Telecomunicaciones de México (Telecomm, antes Telégrafos Nacionales) y el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) dieron a conocer un estudio en el que señalan que entre la población México-americana residente en Estados Unidos, estimada en 13 millones de personas, y los migrantes indocumentados, población que a su vez estiman en 9 millones de trabajadores, enviaron a México “. . . un monto anual estimado por concepto de transferencias personales cercano a los 6 mil millones de dólares. [. . .] Ambos grupos transfieren volúmenes similares”.⁷

Para Telecomm y Sepomex en la década de los ochenta las transferencias de dinero de Estados Unidos por concepto de envíos particulares se han incrementado en 650%, y esperan que la tasa de crecimiento de las mismas se incremente en razón de un 45% anual en los noventa.

Este estudio cita un trabajo de la compañía consultora norteamericana Rand Corporation, en el que se señalan los mecanismos utilizados por los mexicanos para hacer sus envíos desde Estados Unidos, y la proporción que cada uno de éstos tiene en el total de remesas enviadas. Son transferidas mediante giros telegráficos 11% de las remesas; mediante giros postales, 0.6%; el dinero en efectivo enviado por correo ordinario suma 3%; el dinero enviado a través de bancos, 7%; el dinero traído personalmente por los migrantes asciende a 72.4%, y a través de otros medios, 6 por ciento.

Sobre esta información llama la atención, en primer lugar, el monto total de remesas, que Telecomm y Sepomex estiman en 6 mil millones de dólares y, segundo, el porcentaje que se dice es traído personalmente por los trabajadores, que en términos absolutos ascendería a 4 344 millones de dólares. Independientemente de que más adelante se comenten estas cifras, conviene hacer notar que el estudio en cuestión no hace referencia a los procedimientos empleados para hacer sus estimaciones, tanto del monto total de las remesas, como de las cantidades enviadas por los distintos medios empleados para hacer los envíos.

⁷ Telecomunicaciones de México y Servicio Postal Mexicano, *Transferencias personales de Estados Unidos a México*, noviembre de 1990.

Banco de México

Después de varios años de estar probando una metodología para la estimación de remesas, el Banco de México publicó en su *Informe anual 1990* las primeras cifras sobre remesas. Antes de 1989, la balanza de pagos de México únicamente registraba las transferencias hechas a través de telégrafos y correos, que son las que se consignan en la balanza de pagos elaborada por el Fondo Monetario Internacional dentro del rubro de "remesas de trabajadores" (*workers' remittances*). A partir de 1990 se hicieron modificaciones en la elaboración de la balanza de pagos, pues entre otras cosas se inició un sistema de captación de lo que el Banco de México llama "remesas familiares".

Este procedimiento consiste en hacer muestreos sistemáticos de documentos recibidos por bancos comerciales mexicanos, que son los *money orders* y cheques de persona a persona con valor hasta de 2 500 dólares. Para estimar el monto total de los envíos, se conjunta la información de las muestras con los datos de un censo sobre remesas que se levantó durante el mes de agosto de 1990 a todas las sucursales bancarias y casas de cambio del país.⁸

Tal procedimiento para la estimación de las remesas habla del interés del gobierno mexicano y demás instancias financieras por conocer el volumen de las transferencias monetarias provenientes del exterior, especialmente de Estados Unidos.

En el cuadro 2 se observa que en 1989 las remesas familiares sumaron 1 682 millones de dólares y en 1990 esta cifra aumentó a 1 972 millones de dólares. En ambos años la mitad de las remesas fueron captadas por el sistema bancario nacional, alrededor del 30% por las casas de cambio y el 20% por telégrafos, aunque, a su vez, las casas de cambio revendieron al sistema bancario nacional el 33% de las remesas captadas; esto es, del total de remesas compradas por las casas de cambio, una tercera parte es también captada por los bancos.

De los tres mecanismos de envío de dinero que contempla el Banco de México para la elaboración de sus estimaciones, a partir de la información del cuadro 3 se advierte que el 70% del volumen total de dinero enviado se hace a través de los *money orders*, alrededor del 20% a través de giros telegráficos y el 10% mediante cheques personales.

⁸ Banco de México, *Informe anual 1990*, pp. 23 y 264.

CUADRO 2

México. Estimación de las remesas familiares compradas por el sistema bancario nacional, casas de cambio y Telégrafos Nacionales, 1989 y 1990 (millones de dólares)

<i>Denominación</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Remesas compradas por el sistema		
bancario a particulares y empresas	860.98	960.92
Remesas compradas por casas de cambio	497.06	554.75
Remesas vía giros telegráficos	323.94	456.76
Total	1 681.98	1 972.43

Fuente: Banco de México.

Además, del total de documentos contabilizados (que alcanzaron 6.4 millones en 1989 y 7.2 millones en 1990), entre el 76 y el 79% fueron *money orders*, el 5% cheques y entre 16 y 19% fueron giros telegráficos. Esta información nos está indicando que los trabajadores migratorios mantienen su preferencia por los *money orders*, por encima de otro tipo de envío.⁹

A partir de estos datos, el Banco de México estima que el promedio de dinero enviado a través de los distintos mecanismos de operación fue de 263 dólares en 1989 y de 274 en 1990, por transferencia. Estas cifras son mucho mayores a las encontradas por Díez-Canedo en su estudio realizado sobre remesas en el año de 1975; en este trabajo se señala que los giros y cheques enviados por los mexicanos indocumentados desde Estados Unidos ascendían en promedio a 157 dólares. Empero, no hay que perder de vista que entre una estimación y otra median 15 años.

Al confrontar las estimaciones presentadas —FMI, Telecomm y Sepomex y Banco de México— resulta evidente que existe una gran disparidad en las cifras, que probablemente obedece a la metodología empleada en su elaboración.

En el caso de la estimación presentada por el FMI hay una clara subestimación del monto total de remesas, en virtud de que no se están incluyendo los envíos realizados a través de instru-

⁹ Esto también ilustra que se haya concertado en 1989 la emisión del *Money Order Postal International*, entre el United States Postal Service y el Servicio Postal Mexicano. Con este nuevo instrumento lo que se pretende es darle más seguridad al envío, ya que sólo puede ser cobrado en México por el beneficiario.

CUADRO 3

México. Remesas familiares según tipo de documento empleado por número de documentos y valor promedio de los envíos, 1989-1990

<i>Tipo de documento empleado</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Número de documentos (miles)</i>	<i>Promedio de envío (dólares)</i>
1989			
<i>Money orders</i>	1 199.66	5 040.54	238
Cheques	158.37	337.53	469
Giros telegráficos	323.94	1 016.44	319
Total	1 681.97	6 394.51	263
1990			
<i>Money orders</i>	1 375.44	5 441.48	253
Cheques	140.23	334.92	419
Giros telegráficos	456.76	1 413.91	323
Total	1 972.43	7 190.31	274

Fuente: Banco de México.

mentos como los *money orders* y los cheques personales, y tampoco están contemplados los envíos realizados a través de mecanismos informales.

Los 6 mil millones anuales dados a conocer por Telecomm y Sepomex nos parecen una cifra sobrestimada. La proporción que los autores de este documento le atribuyen al monto de remesas que los trabajadores migratorios traen consigo en su retorno a México (72%), significaría —tomando como base la cifra del Banco de México de 2 mil millones de dólares relativa a las transferencias realizadas por vías formales— que a México ingresaron en 1990 más de 7 mil millones de dólares, cantidad que no parece por demás sobrestimada.

Frente a esta estimación, las cifras del Banco de México, parecen constituir una información más confiable, aun cuando igualmente están sujetas a posibles fallas, en virtud de la complejidad implícita al logro de una estimación verosímil del monto de las remesas.

La posible sobrestimación o subestimación de la cifra de 2 000 millones de dólares para 1990, publicada por el Banco de México, puede estar relacionada con el hecho de que se contabilizan los cheques personales de hasta 2 500 dólares. La sobrestimación se presentaría al incluir cheques personales menores a esa cifra tope, que sean producto de algún tipo de operación co-

mercial; es decir, se estarían contabilizando como remesas cantidades de dinero que no lo son. Por el contrario, la subestimación se presentaría al no considerar las remesas enviadas a través de cheques personales con cantidades mayores a los 2 500 dólares. Como quiera que sea, en caso de presentarse alguna variación atribuible a estos aspectos, sería poco significativa, ya que para 1990, únicamente el 7% de los instrumentos utilizados para enviar fondos desde Estados Unidos fueron cheques personales.

Cabe señalar que, al igual que la información del FMI, las cifras del Banco de México no contemplan los envíos realizados mediante mecanismos no oficiales. Tal situación sí estaría significando una subestimación importante de las remesas que anualmente ingresan al país.

El dinero en efectivo que los trabajadores traen personalmente en su retorno o en sus visitas a México continúa siendo un dato muy debatido y sobre el cual existen distintas cifras.

Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos estimaron, con base en distintos estudios e investigaciones de campo, que en 1984 el monto de dinero traído a México por los trabajadores indocumentados ascendió a 225 millones de dólares. Esta cifra significa que cada trabajador traía en promedio 458 dólares.¹⁰

Jesús Arroyo y colegas, a partir de una encuesta levantada durante 1989 en comunidades de Jalisco, con una muestra de 511 hogares de trabajadores migratorios, encontraron que solamente el 25% de los migrantes trajeron consigo dinero a México, aunque la cifra promedio de dinero traído por trabajador fue de 1 337 dólares.¹¹

Wayne Cornelius, en una encuesta levantada entre 1988 y 1989 en tres comunidades de los estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, captó que las dos terceras partes del total de trabajadores entrevistados (798), trajeron dinero consigo en su último viaje a México. El promedio de dinero traído fue de 2 718

¹⁰ El promedio de dinero enviado por trabajador fue tomado de un trabajo elaborado por Wayne Cornelius, con base en una encuesta aplicada en agosto de 1976. Véase García y Griego y Giner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en M. García y Griego y G. Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*. El Colegio de México, 1985, pp. 237-238.

¹¹ Jesús Arroyo, Adrián de León y Basilia Valenzuela, *Migración rural hacia los Estados Unidos. Un estudio regional en Jalisco*. Archivo TEMPORAL.SYS (SPSS/3.1).

dólares por trabajador, con una media de 2 000 dólares.¹²

No es nuestro propósito en este trabajo hacer alguna estimación del monto de dinero enviado o traído a México por canales informales. Empero, nos interesa dejar constancia de que, al menos en algunas entidades de fuerte emigración hacia Estados Unidos, las cantidades de dinero traídas por los trabajadores, sumadas a las remesas en especie, como son aparatos electrodomésticos, ropa, juguetes, e incluso vehículos automotores, no son nada despreciables.

Mucho se ha escrito sobre el riesgo que significa cruzar la frontera y llegar hasta el lugar de origen trayendo dinero en efectivo. Sin embargo, es probable que el incremento en el número de residentes legales en los ochenta, así como la proliferación de traslados vía aérea, hayan contribuido a aumentar el volumen de dinero mediante este mecanismo. De no ser así, no podría explicarse el importante mercado de dólares en efectivo que existe en determinadas regiones de fuerte tradición migratoria como Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato.

SIGNIFICADO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS REMESAS

A pesar de que la cifra de 2 mil millones de dólares, manejada por el Banco de México, no considera los envíos por canales informales, lo cual habla de que el monto total de remesas debe ser mayor, dicha cantidad, en principio, es bastante considerable.

Al analizar algunos indicadores de la balanza de pagos del informe del Banco de México en 1990 (cuadro 4), se puede advertir que las remesas familiares son equiparables a 7.4% del total de las exportaciones en 1989 y 1990; además, son comparables con el monto de las exportaciones agropecuarias de ambos años. En relación con los rubros de servicios por transformación de la industria maquiladora y del turismo extranjero, el valor relativo de las remesas familiares fue de 55% en el primer caso y de 57% en el segundo.

Los datos anteriores dan cuenta de la importancia que tienen las remesas a nivel nacional. Sin embargo, si planteáramos

¹² Wayne Cornelius, *Labor Migration to the United States: Development Outcomes and Alternatives in Mexican Sending Communities*, Final Report to the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, San Diego, 1990, p. 67.

CUADRO 4

México. Algunos indicadores de la balanza de pagos, 1989-1990 (millones de dólares)

<i>Concepto</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Exportaciones totales	22 764.9	26 773.1
Agropecuarias	1 753.9	2 162.4
Industria maquiladora	3 047.3	3 635.4
Turismo extranjero	2 954.0	3 400.9
Remesas familiares	1 681.9	1 972.4

Fuente: Banco de México, *Informe Anual 1990*.

como hipótesis que su distribución territorial es la misma que presenta la emigración, ello supondría que las remesas tienden a concentrarse en determinadas entidades, y que por tanto su importancia es aún mayor a nivel regional.

A continuación presentamos un ejercicio que puede ilustrar el peso que tienen las remesas en el nivel regional.

En la encuesta levantada por el Consejo Nacional de Población en la Frontera Norte a 9 631 trabajadores indocumentados devueltos por autoridades de Estados Unidos, en diciembre de 1984, se encontró que ocho estados de la República aportaron el 68.7 % del total de emigrantes: Baja California 10.2%, Chihuahua 15.7, Guanajuato 7.7, Guerrero 4.4, Jalisco 10.0, Michoacán 11.1, Sonora 5.2 y Zacatecas 4.4 por ciento.¹³

Al aplicar esta misma distribución porcentual al monto total de remesas enviadas a México durante 1989 y 1990 (cantidades estimadas por el Banco de México) obtenemos que esos ocho estados captaron 1 156 millones de dólares en 1989 y 1 355 millones de dólares en 1990 (cuadro 5). Esta operación supone que el promedio de envíos por migrante, es igual entre los ocho estados considerados y el resto de la República.

Si se comparan estas cifras con algún indicador económico por entidad federativa, es posible tener una idea de lo que ese dinero representa en el nivel regional. En el cuadro 5 se presentan las cifras convertidas a dólares de la inversión pública federal (IPF) ejercida para 1989 y autorizada para 1990, y una estimación de las remesas por estado.

¹³ Consejo Nacional de Población, *Encuesta en la Frontera Norte a trabajadores indocumentados devueltos por las autoridades de los Estados Unidos de América*, diciembre de 1984 (ETIDEU).

La IPF de los ocho estados de mayor concentración de migrantes fue, en 1989, de 1 426 millones de dólares y para 1990, 1 698 millones de dólares. Confrontando las cifras de la IPF con las de remesas, se advierte que los envíos de fondos desde Estados Unidos fueron el equivalente al 80% de la IPF para ambos años. Es relevante que en tres entidades, Baja California, Chihuahua y Zacatecas, las remesas sobrepasan a la IPF. Las dos últimas la duplican en el año de 1990.

CUADRO 5

México. Inversión pública federal e hipótesis de distribución de remesas para algunos estados de la República, 1989-1990^a (millones de dólares)^b

Estado	1989		1990	
	IPF	Remesas ^c	IPF	Remesas ^c
Baja California	168	172	161	201
Chihuahua	182	264	159	310
Guanajuato	121	130	185	152
Guerrero	142	74	252	87
Jalisco	239	168	280	197
Michoacán	392	187	454	219
Sonora	138	87	163	103
Zacatecas	43	74	45	87
Subtotal	1 426	1 156	1 698	1 355
Otras entidades	7 476	526	9 696	617
Total	8 902	1 682	11 393	1 972

^a Para 1989 se trata de inversión ejercida y para 1990 inversión autorizada. La información fue tomada del Segundo Informe de Gobierno, 1990, pp. 473 y 497.

^b Para la conversión a dólares de la IPF se consideraron los siguientes tipos de cambio anualizados: en 1989, 2 483.38 pesos por dólar, y en 1990, 2 843.51 pesos.

^c El monto de remesas por entidad se calculó relacionando el total de envíos estimado por el Banco de México, con la distribución territorial de los migrantes que arrojó la ETIDEU. Esto con base en la hipótesis de que el lugar de residencia de los migrantes y el destino de las remesas siguen una misma distribución.

El tercer rubro en importancia de la inversión pública federal, después de los gastos destinados al sector de energéticos y al sector comunicaciones y transportes, es el relativo al Programa de Solidaridad y Desarrollo Regional. Este último rubro participa con alrededor del 15% del total de la IPF. Para 1989,

los gastos del Programa de Solidaridad ascendieron a 1 478 millones de dólares y para 1990 se le aprobó un presupuesto de 1 628 millones de dólares.¹⁴ No deja de ser elocuente el hecho de que las remesas enviadas por los trabajadores migratorios desde Estados Unidos sean superiores al presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad en un 14% para 1989, y en un 21% en 1990.

Existen algunos estudios orientados a medir el monto de remesas por estado. Ethelvina Rivas y Martha Valdez (1987), a partir de un muestreo de giros bancarios, órdenes de pago y operaciones de cambio de dólares en efectivo, de cuatro bancos comerciales del estado de Zacatecas, estimaron que en el año de 1986 la entidad captó 83 millones de dólares.¹⁵ Pese a que esta estimación no incluye las remesas que los trabajadores traen consigo, contrasta con la manejada por el gobierno del estado, el cual sostiene que Zacatecas recibe anualmente 200 millones de dólares por concepto de los envíos hechos por los zacatecanos que laboran en Estados Unidos.¹⁶

Destino de las remesas

Tradicionalmente las remesas han sido empleadas, en una proporción muy alta, para satisfacer las necesidades inmediatas de los migrantes y sus familias: alimentación, vestido y otro tipo de gastos domésticos. También se han destinado a lo que se ha denominado inversión productiva, aunque en menor proporción: compra de tierra, maquinaria o instalación de algún pequeño negocio.

En el cuadro 6 se observa que, de acuerdo con tres encuestas, entre el 70 y el 83% de las remesas han sido empleadas en gastos domésticos. El porcentaje restante se divide entre otros gastos de consumo e inversiones productivas.

Al examinar la forma en que los migrantes y sus familias emplean sus remesas, nos surgen dos interrogantes: ¿ha habido algún cambio en sus patrones de gasto, particularmente a conse-

¹⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno 1990. Anexo*, pp. 473 y 497.

¹⁵ Ethelvina Rivas y Martha Valdez, "Aproximación al impacto del ingreso por emigración en Zacatecas", tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1987.

¹⁶ *Ibid.*, p. 34.

CUADRO 6

Destino de las remesas enviadas a México por los trabajadores migrantes, según tres encuestas

<i>Destino</i>	<i>Encuesta</i>		
	<i>Enefneu</i> 1978-1979 ^a	<i>Etideu</i> 1984	<i>Cornelius</i> 1990
Gasto doméstico	70.4	75.0	82.8
Construcción de vivienda	8.6	4.7	5.3
Inversión productiva ^b	7.3	2.5	1.2
Pago de deudas	8.2	3.2	2.4
Gastos médicos			1.8
Auto y aparatos eléctricos		1.5	
Ahorros			2.4
Otros		4.6	4.2
No envió	4.5	6.4	
No específico	3.3	2.2	
Total		100.0	100.0

^a La suma de los porcentajes no da 100, pues existen respuestas para más de un concepto.

^b Compra de tierra, ganado, maquinaria o negocio.

Fuente: César Zazueta, "Los migrantes y la utilización del dinero enviado o llevado a sus comunidades de origen", 1981, p. 40. Consejo Nacional de Población, *Encuesta en la Frontera Norte a Trabajadores Indocumentados devueltos por las autoridades de los Estados Unidos de América*, diciembre de 1984 (ETIDEU), p. 134. Wayne Cornelius, *Labor migration to the United States: Development outcomes and alternatives in Mexican sending communities*, San Diego, 1990, p. 67.

cuencia de la crisis económica de los ochenta?, y, frente al considerable monto que significan las remesas para el país y para determinadas regiones de alta concentración de emigrantes, ¿existe la posibilidad de reorientar el actual patrón de consumo hacia inversiones productivas?

A pesar de que las encuestas del cuadro 6 no son estrictamente comparables entre sí, en virtud de que fueron aplicadas en distintos lugares y con metodologías diversas, es ilustrativo el hecho de que haya aumentado la proporción de remesas destinadas a gastos domésticos en diez puntos porcentuales.

Wayne Cornelius (1990), a partir de los resultados que arroja su encuesta, señala que las tres cuartas partes de los hogares de las comunidades investigadas han sido adversamente afectados por la crisis económica de los ochenta y por medidas de austeridad gubernamental tomadas para hacerle frente. Sostiene que la crisis también causó que cerca del 30% de los hogares

cambiaran la manera de usar sus remesas; estas familias encuentran ahora necesario usar el ingreso de las remesas exclusivamente para la subsistencia, a fin de poder enfrentar la rápida caída de su poder adquisitivo. "... A pesar de la fortaleza del dólar en relación con el peso mexicano, la elevada inflación local redujo cada vez más su ventaja".¹⁷

Respecto al consumo de las remesas, existe la preocupación, sobre todo en el gobierno y en algunos círculos académicos, de darle una orientación productiva. Se ha afirmado que el problema, en los países exportadores de mano de obra, no radica en que las remesas se destinen a la subsistencia, sino en que no exista una política gubernamental coherente para movilizar los ahorros de las remesas en inversiones productivas.¹⁸

En el transcurso del año 1990 se dieron a conocer, tanto en México como en Estados Unidos, las recomendaciones elaboradas por la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo del Congreso Norteamericano.¹⁹ En la parte referida a las remesas, se reconoce que en su mayoría se destinan al financiamiento de las necesidades básicas y pocas se aplican a inversiones productivas. En tal sentido, se señala que las inversiones de emigrantes individuales debieran ser complementadas por otros recursos financieros de entidades oficiales y privadas, a fin de ser destinadas a programas de apoyo a la pequeña empresa: "... si las remesas se canalizaran a pequeñas empresas productivas, y si éstas fueran exitosas en generar empleos y aumentar ingresos, las presiones migratorias en esas áreas debieran disminuir a través del tiempo".²⁰

Las preocupaciones del gobierno mexicano van en el mismo

¹⁷ Wayne Cornelius, *op. cit.*, p. 66.

¹⁸ Chandavarkar, Anad, "Las remesas de emigrantes y los países exportadores de mano de obra", Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, núm. 2, 1980, p. 39.

¹⁹ Esta Comisión se constituyó a raíz de la aprobación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA) de 1986. Fue integrada por miembros de los partidos Demócrata y Republicano y se planteó como objetivos examinar los factores que impulsan la inmigración indocumentada hacia Estados Unidos de países del Hemisferio Occidental, y explorar programas mutuamente beneficiosos de comercio e inversión para aliviar las condiciones que propician tal inmigración. Véase Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, *Inmigración indocumentada a los Estados Unidos: el desarrollo económico como respuesta*, resumen ejecutivo, 1990.

²⁰ *Ibid.*, pp. 25 y 26.

sentido. Entre diciembre de 1989 y enero de 1990, se levantó la Encuesta de Migración en Zacatecas en 6 800 viviendas, auspiciada por el gobierno del estado de Zacatecas, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Universidad de Zacatecas. Uno de sus objetivos básicos es hacer una medición del flujo de remesas que son enviadas o traídas, a fin de conocer su magnitud, los patrones de gasto, y extraer de ahí recomendaciones para su uso productivo. Los resultados de dicha encuesta, hasta el momento de la redacción de este trabajo, no han sido publicados.

Independientemente de los intereses que existan respecto de cómo debieran ser empleadas las remesas, lo que los hechos nos han demostrado es que los trabajadores migrantes y sus familias, sobre todo aquellos que participan en circuitos migratorios establecidos desde hace décadas, han destinado sus ingresos a elevar o al menos mantener sus condiciones de vida.

No hay duda de que una parte de las remesas se ha invertido productivamente. Jorge Durand afirma que en el occidente de México las remesas contribuyeron decisivamente a la capitalización del agro de esa región.²¹ Sin embargo, en momentos como el actual, en que la crisis económica continúa afectando negativamente el poder adquisitivo del salario, predomina la orientación de las remesas hacia la subsistencia, muy a pesar de los propósitos gubernamentales.

Finalmente, aun cuando no es posible precisar con exactitud el monto que alcanzan las remesas anuales, las distintas estimaciones existentes dejan entrever que se trata de cantidades importantes. Al comparar estas cifras con otros indicadores, resulta evidente su incalculable valor social que, más allá del uso individual que les dan los migrantes y sus familias (uso por demás nada despreciable como estrategia de sobrevivencia), repercute en la dinámica social de las distintas regiones.

La importancia de valorar acertadamente el impacto de las remesas en la economía nacional y regional, señala a su vez la relevancia de seguir insistiendo y afinando las estimaciones sobre su monto. Es evidente que dicha tarea no resulta sencilla, dadas las características y variantes que entraña el proceso de envío de remesas, y la complejidad de la migración laboral entre México y Estados Unidos. Pero la insuficiencia de la información hasta ahora disponible y el significado económico y social

²¹ Jorge Durand, "Los migradólares", en *Argumentos* núm. 5, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1988.

de las remesas, que aun así se constata, plantean la necesidad de buscar nuevas metodologías que permitan un cálculo más preciso de su monto. Éste es un reto abierto.

A medida que la emigración hacia Estados Unidos continúe incrementándose, seguirán llegando remesas al país. Se prevé un aumento futuro de las remesas, no sólo por estudiosos del tema, tanto de la esfera académica como gubernamental, sino sobre todo por un gran número de instituciones bancarias (tanto mexicanas como norteamericanas), que encuentran en las transferencias de remesas un negocio sumamente rentable.

LAS CRISIS DE LA ÉLITE MEXICANA Y SU RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS. RAÍCES HISTÓRICAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

LORENZO MEYER
El Colegio de México

EL TEMA

El año de 1990 será considerado como una fecha histórica en la evolución de la relación México-Estados Unidos, que desde el siglo pasado es el eje de la política externa de nuestro país. En efecto, fue en ese año cuando la élite política mexicana, acicateada por las difíciles circunstancias de la economía y del proceso político en el decenio anterior, decidió dar un viraje histórico en la definición del interés nacional frente a su poderoso vecino del norte: en vez de insistir en sostener el aislamiento relativo del aparato productivo mexicano respecto del norteamericano, se propuso algo muy diferente: llevar la apertura económica iniciada a mediados de los años ochenta hasta casi sus últimas consecuencias y propuso la creación de una zona de libre comercio con las dos grandes economías del norte. Por ello solicitó al gobierno de Estados Unidos primero y al de Canadá después la firma de un tratado de libre comercio (TLC), cuya finalidad no es tanto bajar aún más los aranceles —que ya están por abajo del 10%— sino hacer irreversibles los cambios económicos internos mexicanos, asegurarse contra el proteccionismo futuro estadounidense y atraer masivamente inversión y tecnología extranjeras.

El 27 de marzo de 1990 la prensa informó, por primera vez, la existencia de conversaciones entre funcionarios de México y Estados Unidos para negociar un tratado o acuerdo de libre

comercio.¹ Estas conversaciones probablemente se habían iniciado en febrero; en cualquier caso, dos meses y medio más tarde, el 11 de junio, en Washington, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron formalmente su propósito de iniciar negociaciones para llegar a la firma del TLC. Al mes siguiente, la representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills, y el secretario de comercio y fomento industrial de México, Jaime Serra, formalizaron el compromiso presidencial.² Se inició entonces un proceso muy complicado que aún no concluye y que llevó el debate del TLC al propio Congreso de los Estados Unidos, sitio donde convergen corrientes encontradas sobre todos y cada uno de los grandes temas de la política interna y externa estadounidense. Es por tanto ahí donde, finalmente, se decidirá si hay o no un consenso, y bajo qué condiciones, para crear la gran zona de libre comercio de la América del Norte.³ En México mismo, el debate no ha sido proporcional a la importancia del tema, pues como fue la Presidencia de la República —la institución dominante del sistema político— la que tomó la iniciativa desde el inicio y con todo vigor, el grueso de los actores políticos mexicanos simplemente se sumaron a la decisión presidencial y dieron su apoyo sin mayores condiciones al TLC.⁴

La decisión del gobierno mexicano de proponer a Estados Unidos su incorporación a la zona de libre comercio formada por ese país y Canadá causó sorpresa en la opinión pública mexicana —el tema no se había incluido en la plataforma electoral salinista de 1987-1988— pero de ningún modo resultó contradictoria con el proyecto económico de Carlos Salinas y su grupo, que consiste en hacer de la exportación el motor de la nueva etapa de crecimiento de México. El proyecto económico global del salinismo —continuación y profundización del que se puso en marcha en el sexenio anterior— se explica por el estrepitoso e irreversible fracaso del viejo modelo de industrialización basado

¹ *The Wall Street Journal*, 27 de marzo de 1990.

² *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 8 (agosto de 1990), p. 730.

³ La llamada "vía rápida" es un procedimiento en virtud del cual el Congreso de Estados Unidos autoriza a la presidencia de su país a negociar un acuerdo comercial con el GATT o con un país en particular y sólo se reserva para sí el derecho a aceptar o rechazar lo acordado, pero sin introducirle enmiendas.

⁴ Las consultas que en 1990 se llevaron a cabo en el Senado mexicano —institución plenamente dominada por el partido de gobierno— para decidir si convenía al interés nacional la firma del propuesto TLC fueron un simple expediente formal para legitimar la iniciativa presidencial.

en la acción económica directa del Estado y la sustitución de importaciones, que surgió durante la Segunda Guerra Mundial pero que llegó a sus límites en los años setenta y a su crisis definitiva en 1982. El otro factor que explica el cambio en el proyecto mexicano es la transformación tan dramática del ambiente internacional en el decenio pasado, que se caracterizó por el triunfo del bloque capitalista sobre el socialista en la larga guerra fría que ambos sostuvieron desde 1945 hasta mediados del decenio de los ochenta.

El proyecto salinista o neoliberal, al que sus creadores presentan como la única alternativa viable de crecimiento para México, además de buscar dar un papel central al intercambio con el exterior está centrado en un puñado de otras premisas, todas ellas compatibles con los respectivos proyectos de las potencias dominantes en el escenario internacional: *a)* disminuir el papel del Estado como productor de bienes y servicios debido a su ineficiencia, corrupción e injusticia; *b)* dejar a las fuerzas del mercado —por eficientes— la responsabilidad básica de distribuir el grueso de los recursos productivos de la sociedad y, por tanto, de sus beneficios, y *c)* destruir todas las barreras, o casi todas, impuestas a la inversión privada externa, pues ésta debe ser una de las principales fuentes de capital y tecnología, así como el instrumento para ganar los mercados que se buscan.⁵

Hacer del neoliberalismo la nueva ideología del régimen ha requerido, entre otras cosas, una revisión a fondo de la naturaleza del nacionalismo mexicano posrevolucionario y, por consiguiente, de la relación de México con su gran vecino del norte. El debate nacional al respecto aún está lejos de concluir. Sin embargo, ese nacionalismo, que por decenios hizo su gran virtud del mantenimiento de una economía semicerrada, sostenida por grandes empresas estatales y por una legislación restrictiva sobre inversión extranjera, es ahora una ideología disfuncional para el nuevo modelo y que en los círculos gubernamentales se considera superada. Si no hace mucho la presencia al norte del Río Bravo de una gran potencia mundial con una economía 30 veces su-

⁵ Para una exposición sintética sobre la naturaleza del proyecto económico del gobierno salinista, el lector puede consultar, entre otras fuentes, el artículo publicado en la revista *Nexos*, núm. 158 por José Córdoba, jefe de asesores del presidente Salinas, y titulado "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", febrero de 1991, pp. 31-48. En relación con el tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, véase la entrevista a Carlos Salinas de Nathan Gardels en *New Perspectives Quarterly*, vol. 8, núm. 1, invierno de 1991, pp. 4-9.

perior fue vista por los líderes mexicanos como un serio problema para la viabilidad nacional de México, hoy esa potencia, triunfadora de la guerra fría y de la guerra del Golfo Pérsico, es vista como el elemento central de la solución a largo plazo para los problemas de estancamiento y obsolescencia del aparato productivo mexicano. Esta visión es compartida por una buena parte de la opinión pública, fatigada por una crisis económica larga y profunda sin precedentes desde la guerra civil revolucionaria.⁶

En realidad no es ésta la primera ocasión en que en una coyuntura difícil un grupo gobernante mexicano busca hacer compatible, incluso dependiente, su proyecto político con un acercamiento político y económico con el país del norte. Una forma de llegar a tener cabal idea del significado y raíces de la decisión del presidente Carlos Salinas para proponer la firma de un TLC con Estados Unidos y Canadá, es recrear los ciclos históricos de acercamiento y cooperación entre los proyectos de los grupos en el poder al norte y al sur de la frontera mexicano-estadunidense.

EL DESASTRE DEL 47 Y EL "MODELO AMERICANO"

En términos generales se puede decir que el aislamiento y la ignorancia mutua, en primer lugar, y la sospecha y el antagonismo, en segundo, fueron las características centrales de la relación de la católica Nueva España con las protestantes colonias inglesas del norte, que en el siglo XVIII y con el apoyo de Francia se convirtieron en los Estados Unidos de América, una república independiente y dominada por una ideología revolucionaria: la democracia y el liberalismo.

La independencia norteamericana y los principios políticos que la sustentaron fueron, en sí mismos, elementos revolucionarios en la conservadora América española. El ejemplo estadounidense —aunado a las ideas e instituciones surgidas de la Revolución Francesa—, sirvieron de estímulo y modelo a la minoría criolla que en la América española buscó la independencia respecto de la metrópoli y se empeñó —como fue el caso de los fun-

⁶ El apoyo incondicional a un aumento de la liberalización del comercio mexicano con Estados Unidos fue del 71% en mayo de 1990, *Este País*, núm. 1, abril de 1991, p. 4.

dadores de Estados Unidos— en transformar en verdaderas naciones a las antiguas colonias.

Los liberales latinoamericanos en general, y los mexicanos en particular, entusiasmados con las ideas revolucionarias de Europa y el modelo norteamericano —que terminó por convertirse en su utopía—, tardaron en darse cuenta del efecto negativo que tendrían en sus planes de construcción nacional las enormes diferencias entre las condiciones sociales de la América anglosajona y la hispanoamericana.⁷ En contraste, los conservadores, rivales del grupo liberal, desde muy temprano se mostraron antagónicos al modelo norteamericano, aunque menos en lo económico y más en lo político, pues consideraron —como fue el caso de Lucas Alamán, el líder del conservadurismo— que en esencia ese modelo republicano y democrático anglosajón era incompatible con los valores, tradiciones e instituciones sociales y políticas que por tres siglos habían dado forma a las sociedades de las antiguas colonias del monarca español.⁸

La agresividad de la expansión territorial norteamericana hacia el sur y oeste de su frontera, justamente cuando se agudizaron las divisiones internas de la joven nación mexicana, obligó a una frágil e inestable unión de las élites conservadora y liberal —a su vez divididas entre “puros” y “moderados”— en defensa de la integridad mexicana amenazada por Estados Unidos. Sin embargo, y como bien lo ha señalado el profesor Charles Hale, la guerra que finalmente estalló entre México y Estados Unidos en 1846 y la derrota mexicana al año siguiente, no llevó a los liberales “puros” a rechazar el modelo estadounidense sino todo lo contrario: con la catástrofe reafirmaron su idea de que la gran debilidad mexicana mostrada durante la guerra se remediaría si el país adoptaba, como los norteamericanos, las instituciones y valores políticos y económicos del liberalismo.⁹

La derrota del 47 no sólo no llevó a los liberales a cuestionar el modelo político representado por unos Estados Unidos exitosos, sino que hizo surgir entre los más radicales la idea de hacer de la ocupación estadounidense no una tragedia nacional sino un instrumento de regeneración: reformar a la sociedad mexicana imponiendo el liberalismo con el auxilio de las armas norteamericanas. El historiador José Fuentes Mares, apoyándose en los

⁷ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 193-220.

⁸ Lucas Alamán, citado por Hale, *op. cit.*, pp. 218-219.

⁹ Hale, *op. cit.*, pp. 212-213.

testimonios del ministro español de la época, Bermúdez de Castro, afirmó que los liberales “puros” vieron en la victoria estadounidense un hecho positivo: el “instrumento providencial para finiquitar viejas querellas [con sus enemigos clericales] y asegurar, de paso, el programa del ‘partido de la libertad’”. En opinión del autor, en 1847 los liberales “puros” resultaron ser unos nuevos tlaxcaltecas dispuestos a auxiliar al general Winfield Scott —un nuevo Cortés— a la segunda conquista de México. No buscaban asumir ese papel por entreguismo, sino con la esperanza de hacer brotar de la derrota internacional el triunfo del programa político liberal, única vía, en su opinión, de salvar a la patria.¹⁰ Ejemplo de lo anterior es la conducta del ayuntamiento de la Ciudad de México. Como se sabe, en el mes de diciembre de 1847, un grupo de liberales encabezado por Francisco Suárez Iriarte —y en abierto desafío a las instrucciones giradas por el gobierno mexicano en Querétaro— llevó a cabo unas elecciones en la capital con apoyo del gobernador militar estadounidense, al final de las cuales se constituyó como la autoridad civil de la ciudad. En su corta vida, esta Asamblea Municipal se propuso ser, bajo la protección del ejército estadounidense, ni más ni menos que “un cuerpo político perfecto”, es decir, una utopía, y poner en marcha un programa político que permitiera la regeneración de la sociedad mexicana por la vía de la democracia, la supresión de aduanas y monopolios así como las contribuciones directas, la institución de juicios por jurados, la extinción de fueros y la creación de una administración pública “sencilla y poco dispendiosa”.¹¹

Para esas fechas, el representante en México del presidente estadounidense, Nicholas Trist, informó al Departamento de Estado que en México se estaba formando lo que ya existía en Estados Unidos: un “partido anexionista”. Este partido, siguiendo los pasos de Lorenzo de Zavala, buscaba hacer de la derrota militar de Santa Anna y sus incompetentes y corruptos generales, la oportunidad para iniciar la transformación radical de la sociedad mexicana, aunque para ello fuera menester abandonar temporal o permanentemente la idea de un México independiente.¹² En estas circunstancias, algunos de los liberales “puros”,

¹⁰ José Fuentes Mares, *Santa Anna, el hombre*, México, Grijalbo, 4a. ed., 1982, pp. 215-216.

¹¹ José María Roa Bárcena, *Recuerdos de la invasión norteamericana (1846-1848)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1986, pp. 546-557.

¹² John D.P. Fuller, *The movement for the acquisition of all Mexico*,

que fuera de la Ciudad de México proponían la continuación de la guerra contra el invasor, lo hacían menos movidos por un genuino sentimiento nacionalista —como era el caso de su líder, don Valentín Gómez Farías— y más con el objeto de forzar al invasor a no abandonar México y, en cambio, establecer un protectorado sobre el país para crear así las circunstancias que permitieran la verdadera, radical e indispensable reforma liberal mexicana, tal y como la buscaba el ayuntamiento liberal capitalino.¹³

Finalmente, la idea de hacer realidad el programa liberal por medio de las armas norteamericanas no llegó a concretarse. Dentro del propio Estados Unidos no hubo el consenso necesario para decidirse por la anexión de México y las tropas invasoras abandonaron México en 1848. En Estados Unidos la idea de usar su victoria militar para anexarse a México se desarrolló con relativa rapidez, sobre todo después de la caída de la Ciudad de México. Originalmente, la propuesta surgió de las élites pero pronto adquirió popularidad como parte de otra más amplia y preexistente, a la que apenas un par de años antes se le había dado nombre: el “destino manifiesto”. Para los proponentes del “destino manifiesto”, la Providencia había predestinado a la joven nación norteamericana a llevar adelante una “misión civilizadora” en el continente y en el mundo, que consistía en imponer a otras naciones sus valores e instituciones, supuestamente superiores, para beneficio no sólo de Estados Unidos sino de la humanidad misma.¹⁴ En contra de lo que generalmente se ha sostenido, el apoyo a la propuesta de absorber a todo México en 1847 no fue exclusivamente sureño ni sólo motivado por el deseo de extender la esclavitud al sur del Río Bravo, sino que también despertó entusiasmo en sectores antiesclavistas del norte. Si finalmente el proyecto no cuajó, ello se debió no a la falta de apoyo en Estados Unidos sino a la rapidez con que actuaron allá aquellos que temieron que la absorción de una sociedad como la mexicana, no europea e inestable, dañaría irreparablemente el genuino interés norteamericano. Ello, entre otras cosas,

1846-1848, Nueva York, Da Capo Press, 1969, pp. 138-140.

¹³ *Idem.*, p. 140; David M. Pletcher, *The diplomacy of annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, Columbia, University of Missouri Press, 1975, pp. 506, 534, 541 y 583.

¹⁴ Una magnífica síntesis de la ideología del “destino manifiesto” se puede encontrar en José Fuentes Mares, *Génesis del expansionismo norteamericano*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 30 y ss.

ahondaría la división entre el norte y el sur del país y, finalmente obligaría al gobierno de Washington a dar un papel político central a los encargados de mantener a México sometido y en paz, es decir, al ejército y a la armada, instituciones que podrían hacer peligrar la democracia. Fueron justamente esos temores los que motivaron al negociador norteamericano, el señor Trist, a desobedecer órdenes expresas de sus superiores y firmar con México, el 2 de febrero de 1848, el tratado de paz de Guadalupe Hidalgo. Sólo entonces se iniciaría la desocupación de México —la evacuación concluyó el 30 de julio— y con ello perderían ímpetu los planes de los anexionistas estadounidenses y mexicanos, lo que efectivamente ocurrió.¹⁵

Fue, pues, el temor de ahondar la división interna en Estados Unidos el factor que impidió hacer realidad el proyecto de aquellos liberales “puros” que pretendieron usar una ocupación estadounidense prolongada, e incluso la anexión, para destruir o modificar las añejas estructuras políticas, sociales y económicas de México, y permitir que la utopía liberal se hiciera realidad.

LA REFORMA Y EL RESURGIMIENTO DE LA IDEA DEL PROTECTORADO

A la derrota de México en la guerra con Estados Unidos siguió el recrudecimiento de la lucha por la hegemonía entre liberales y conservadores. En 1853, el derrotado general Santa Anna retornó a México de su exilio colombiano para convertirse en puntal del proyecto conservador ideado por Lucas Alamán, que consistía en preparar el terreno para establecer un gobierno monárquico en México bajo la tutela de una gran potencia europea. Como lo ha señalado Donathon C. Olliff, para ese momento tanto liberales como conservadores coincidían en un punto: para lograr la estabilidad y regeneración de México era indispensable contar con el apoyo y protección de una potencia externa. Para hacer realidad tal propósito, los conservadores habían clavado los ojos en Europa y los liberales en Estados Unidos.¹⁶

El proyecto alamanista fracasó, entre otras cosas, porque su

¹⁵ Fuller, *op. cit.*, pp. 137-159.

¹⁶ Donathon C. Olliff, *Reforma Mexico and the United States: A search for alternatives to annexation, 1854-1861*, Alabama, The University of Alabama Press, 1981, p. 4.

autor murió cuando apenas lo empezaba a poner en marcha. Santa Anna, sin la dirección de Alamán, decidió transformarse en “Alteza Serenísima” y posponer la llegada del príncipe europeo. El resultado fue la revolución liberal de Ayutla iniciada en marzo de 1854 y que culminó con la expulsión de Santa Anna en agosto del año siguiente. Frente a estos hechos ya de poco sirvió la autorización que el propio Santa Anna enviara a Europa el 1 de junio de 1854 a José María Gutiérrez de Estrada para que procediera a entrar en negociaciones con las cortes de Londres, París, Madrid y Viena con el fin de establecer en México “una monarquía derivada de alguna de las casas dinásticas de estas potencias”.¹⁷ Si bien ya el intento santanista de un acercamiento con Europa no le sirvió de nada al partido conservador, sí fue tomado por los estadounidenses como una prueba más de que para el interés nacional de su país convenía que fueran los liberales, y no los conservadores, quienes dirigieran los destinos de México.¹⁸ Para 1855 el representante norteamericano en México, James Gadsden, después de haber forzado a Santa Anna a venderles una nueva porción del territorio mexicano (La Mesilla), hacía todo lo posible por acelerar el fin de Santa Anna y el triunfo de Juan Álvarez y los liberales.¹⁹

Cuando la victoria liberal llegó, ésta no significó la derrota real del partido conservador sino simplemente de Santa Anna. El congreso constituyente de 1856 quedó dominado enteramente por los liberales victoriosos, pero el entorno político general del que salió la Constitución de 1857 era uno donde el proyecto alternativo —el conservador— seguía vivo, y pronto fue apoyado por rebeliones —en Puebla o San Luis Potosí— que cada vez eran más difíciles de sofocar.

La nueva constitución liberal, junto con las leyes Lerdo y Juárez, creó el entramado legal para iniciar la gran revolución económica y política de México: consagración de las garantías individuales y de la democracia política, separación de la Iglesia y el Estado, destrucción de las corporaciones eclesiásticas y civiles como entidades económicas, abolición de los fueros eclesiásticos y militares, fin de las alcabalas, etcétera. Sin embargo, el intento de poner en marcha ese nuevo marco legal encontró una creciente resistencia de los conservadores y era necesario enfrentarse a ella antes de seguir adelante.

¹⁷ Fuentes Mares, *Santa Anna, op. cit.*, pp. 268-269.

¹⁸ Olliff, *op. cit.*, pp. 36-39.

¹⁹ *Idem.*, pp. 46-48.

Reiniciada la guerra abierta entre liberales y conservadores, la influencia externa se convirtió en un factor determinante. Los conservadores aceleraron su proyecto para integrar a un México monárquico a la zona de influencia de una potencia europea, que finalmente fue Francia, en tanto que los liberales —en particular los “puros”— se propusieron hacerlo con Estados Unidos. Ahora bien, las fuerzas que en Estados Unidos se mostraron dispuestas a dar su respaldo a los liberales mexicanos lo hicieron, pero no por razones ideológicas o altruistas, sino por un precio muy concreto . . . y alto: la cesión de más territorio (Baja California, Sonora y parte de Chihuahua) y derechos de tránsito a perpetuidad por el istmo y por otras dos rutas en el norte. Los líderes liberales, por su parte, intentaron obtener el apoyo del vecino del norte transformando sus exigencias territoriales en concesiones económicas sustantivas, las que, además de traerles un respaldo internacional inmediato a largo plazo hubieran contribuido a poner en marcha la revolución económica que pretendían. Estas concesiones que los liberales estaban dispuestos a otorgar eran sustantivas, tanto que hubieran significado un monopolio de la explotación de los recursos mexicanos y del comercio por empresas estadounidenses, lo que hubiera llevado a colocar al país en condiciones muy similares a las de un protectorado.²⁰ Los gobernantes en Washington no aceptaron la contrapropuesta; querían todo: concesiones económicas y territoriales.

En dos ocasiones —en febrero de 1857 y en diciembre de 1859— un partido liberal a punto de perder una guerra sin cuartel se encontró dispuesto a firmar un tratado en las condiciones impuestas por Estados Unidos, que hubieran transformado a México en un apéndice económico y político del país vecino. En ambas ocasiones los proyectos se frustraron por la indecisión estadounidense y, una vez que los ejércitos liberales se impusieron a los conservadores, la élite liberal no vio ya ninguna conveniencia en insistir en ellos. Si finalmente los liberales radicales no pusieron en entredicho la soberanía mexicana ello se debió a que, en el momento decisivo, Estados Unidos no pudo engullir en gran platillo que exigió a México. Veamos.

En diciembre de 1856, el recién llegado ministro norteamericano, John Forsyth, discutió con Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Fomento y miembro destacado de los liberales “pu-

²⁰ *Idem.*, pp. 6-8.

ros”, la conveniencia de un acuerdo que incluyera una alianza entre Estados Unidos y México y un préstamo, cuyo pago sería garantizado con los impuestos sobre el comercio exterior. El préstamo le permitiría al gobierno liberal hacer frente a las reclamaciones estadounidenses existentes, a la deuda con las potencias europeas —quitándoles así un pretexto para una futura intervención en México— y, lo más importante, estabilizaría al gobierno dándole recursos para sostener a su ejército y triunfar sobre el desafío conservador. En reciprocidad, Estados Unidos tendría la prioridad en la explotación de los recursos y el comercio con México. El acuerdo sería, según el representante de Washington, el primer paso en la “americanización” de México y equivaldría a la creación de un protectorado al sur del Bravo.

El antagonismo entre el presidente Ignacio Comonfort y Lerdo llevó a la salida de este último del gabinete, pero las negociaciones continuaron y en febrero de 1857 se acordó la firma de un “paquete” de tres tratados y dos convenciones entre México y Estados Unidos. Las convenciones eran de reclamaciones y los tratados se referían al comercio fronterizo —se liberalizaba—, a la creación de una empresa naviera y, lo realmente importante, a un préstamo de 15 millones de dólares: tres millones servirían para pagar reclamaciones estadounidenses, cuatro para la deuda con los ingleses y ocho para gastos del gobierno.²¹ En México, la prensa liberal apoyó con entusiasmo los tratados y Forsyth pronosticó un aumento en diez veces del comercio mexicano-estadunidense. En México se esperaba una pronta aprobación de lo acordado pero no fue así; el recién iniciado gobierno de James Buchanan lo rechazó sin miramientos. El nuevo presidente no tenía interés alguno en llevar adelante una política que no era suya pero, sobre todo, quería extraer de la difícil situación mexicana no sólo concesiones comerciales sino territoriales. Deseaba adquirir Baja California, Sonora y parte de Chihuahua . . . y el derecho de paso a perpetuidad en el Istmo de Tehuantepec.

Ante la falta del apoyo político y económico esperado, la coalición liberal se desmoronó, Comonfort abandonó el poder y los conservadores se apropiaron de la Ciudad de México. A los cuatro días de haber tomado el poder, el gobierno de Buchanan reconoció como legítimo al gobierno conservador de Félix Zuloaga, confiando en que éste accedería a la venta del territorio de-

²¹ *Idem.*, pp. 57-83; José Fuentes Mares, *Juárez, los Estados Unidos y Europa*, México, Grijalbo, 1983, pp. 60-67.

seado por el presidente estadounidense.²² De esta manera quedó probado que, cuando se enfrentaban a los proyectos expansionistas estadounidenses, las simpatías ideológicas del gobierno de Estados Unidos por los liberales mexicanos eran más frágiles que el cristal. Sin reconocimiento oficial, los liberales, con Benito Juárez a la cabeza, se vieron obligados, a través de su representante en Washington José María Mata, a concentrar sus esfuerzos en el cabildeo, sugiriendo de tarde en tarde a Buchanan su disposición de llegar a un arreglo con Estados Unidos, incluyendo el derecho de tránsito en Tehuantepec, pero siempre y cuando se les devolviera el reconocimiento diplomático, instrumento imprescindible para poder negociar préstamos que les permitieran continuar la guerra en una situación ventajosa.²³ Mientras esto ocurría en Washington, los conservadores, confiados en una victoria definitiva sobre los liberales, rechazaron sin miramientos las demandas territoriales y de exenciones impositivas demandadas de manera poco comedida por el ministro norteamericano en México, Forsyth, con el resultado de que Washington rompió sus breves relaciones con los conservadores. Se abrió entonces la posibilidad de que Estados Unidos volviera a aceptar al liberal como el gobierno legítimo, a cambio, claro está, de concesiones, las que se facilitaban por lo precaria de la situación militar de los juaristas.

Al principiar 1859, las fuerzas conservadoras estaban a la ofensiva bajo el muy competente mando militar de Miguel Miramón y para entonces controlaban ya la mayor parte del país y mantenían cercado en Veracruz a lo que quedaba del gobierno de Benito Juárez. Justamente en ese momento, en abril, cuando los generales Miramón y Márquez estaban aún celebrando su triunfo sobre las tropas de Santos Degollado en Tacubaya —que había atacado la capital para aliviar la presión conservadora sobre Veracruz— el gobierno de Washington volvió a reconocer a los liberales como los legítimos representantes del pueblo mexicano. Este reconocimiento, de enorme valor político y militar para los juaristas, fue resultado del frío cálculo hecho en Washington: porque los liberales mexicanos estaban en una circunstancia desesperada, podían elegir salvar su proyecto político y su destino personal a costa de acceder a las exigencias imperiales norteamericanas. Eso fue efectivamente lo que ocurrió.

Para 1858, el presidente Buchanan jugaba con varias posibi-

²² Fuentes Mares, *Juárez. . . , op. cit.*, pp. 76-80.

²³ Olliff, *op. cit.*, pp. 100-102.

lidades respecto de México: adquirir por compra los estados fronterizos, tomarlos militarmente y hacer de ellos un protectorado temporal, buscar el paso por Tehuantepec, etcétera.²⁴ Con los conservadores cercándolo, el gobierno de Juárez recibió en Veracruz a un agente del presidente Buchanan, William Churchwell, que sin dilación se entrevistó con los representantes de los dos bandos en pugna. Pese a la precaria situación militar de los liberales —o justamente por ella— Churchwell recomendó a sus superiores retornarles el reconocimiento diplomático, pues a su triunfo la influencia dominante en México sería la norteamericana. La posición liberal frente al enviado norteamericano —que hizo buenas migas con Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada, considerando a este último como un “all-american”—²⁵ había sido la de subrayar la inconveniencia e inutilidad de tomar más territorio mexicano por lo adecuado de las concesiones y ventajas económicas que México ofrecía a su vecino del norte.

En un mensaje enviado a Washington el 21 de enero, el cónsul norteamericano en Veracruz resumió así las posibilidades de una alianza México-Estados Unidos bajo los términos ofrecidos por los liberales, donde la cesión de territorio no necesitaba ser parte central del entendimiento mexicano-norteamericano. Decía el cónsul R.B.J. Twyman, en lo que podemos llamar la visión del imperialismo ilustrado:

El partido liberal está luchando por mantener una constitución y un gobierno lo más similar posible al de Estados Unidos [. . .] Sus líderes [. . .] creen que nuestro pueblo y gobierno simpatizan con su lucha. Cuando este partido vuelve a triunfar [. . .] los Estados Unidos podrán de inmediato negociar con él un tratado de lo más ventajoso. Si a tal tratado le sigue una alianza defensiva-ofensiva, no sólo respecto del exterior sino de los enemigos y traidores internos, eso dará paz permanente a México y estabilidad a sus instituciones.

Esta política abriría de par en par las puertas de México a la inmigración; la raza anglosajona, sintiéndose segura en sus vidas, libertad y propiedades, se desbordará sobre el suelo y las riquezas minerales de México, y los anglosajones con su capital, su industria, su energía y sus habilidades mecánicas, en las artes y las ciencias, pronto abrirán un nuevo mundo en este bello país. . . Esta política dará a los Estados Unidos el control no sólo sobre los ne-

²⁴ *Idem.*, pp. 113-116.

²⁵ *Idem.*, p. 121.

gocios y el comercio mexicanos, sino sobre sus instituciones políticas; en veinte años las dos repúblicas estarán juntas como una sola nación y un solo pueblo.²⁶

Desafortunadamente, la mentalidad del presidente Buchanan estaba anclada en el imperialismo primitivo y veía más el interés nacional de su país respecto de México en términos de territorio que de ventajas económicas e influencia política. Churchwell, por tanto, insistió en ganar en los dos terrenos y cuando se embarcó rumbo a Estados Unidos llevaba consigo un documento firmado el 22 de febrero, en virtud del cual los liberales mexicanos se comprometían a dar al vecino país no sólo ventajas económicas sino derechos de tránsito y a venderle Baja California.

En estas circunstancias difíciles para los liberales, y cuando los conservadores continuaban a la ofensiva —de nuevo Miramón amenazaba a Veracruz—, se volvió a presentar la nueva oportunidad de un tratado de alianza y cesión parcial de soberanía entre Estados Unidos y México. Tras la visita de Churchwell llegó a Veracruz quien sería el nuevo ministro norteamericano: Robert L. McLane, de Maryland. McLane condicionó el reconocimiento al gobierno de Juárez: debía aceptar la venta de Baja California a Estados Unidos y ceder a perpetuidad derechos de tránsito en el Istmo de Tehuantepec más derecho de tránsito del río Grande al golfo de California, pago de adeudos y reciprocidad comercial, entre otras condiciones. El hecho de que en abril de 1859 la situación militar de los liberales fuera relativamente menos desesperada, les permitió negociar mejor con McLane que con Churchwell, y el 6 de abril de 1859 McLane reconoció incondicionalmente al gobierno liberal de Veracruz como el gobierno legítimo mexicano. Sin embargo, tras el reconocimiento siguió la demanda de un tratado que cediera territorio y derechos de tránsito a Estados Unidos. Esta negociación ya ha sido examinada detenidamente por los historiadores, en particular por Fuentes Mares, y no es el caso repetir aquí los pormenores.²⁷ Lo esencial del tratado McLane-Ocampo fue acordado no por Ocampo mismo, sino por Miguel Lerdo de Tejada —quien, de entre los liberales “puros”, era uno de los mejor dispuestos hacia la idea de hacer de Estados Unidos la fuerza externa dominante en México—, McLane y el propio presidente

²⁶ *Idem.*, pp. 118-119.

²⁷ Fuentes Mares, *Juárez, los Estados Unidos...*, *op. cit.*, pp. 108-128.

Buchanan, cuando los tres se encontraron en Washington en la segunda mitad de 1859.²⁸ El tratado se firmó el 14 de diciembre de 1859; cinco días más tarde y sin saber de su firma, el impaciente Buchanan pediría autorización al Congreso de su país para establecer unilateralmente el control militar estadounidense en Sonora y Chihuahua y proteger la seguridad del tránsito por el Istmo de Tehuantepec.

El tratado, como se sabe, no incluyó la venta de territorio mexicano, y no fue un solo documento sino dos: el tratado sobre "tránsito y comercio" y una convención que estipulaba las reglas para aplicar ese tratado y para "mantener el orden y la seguridad en el territorio de cada una de las dos repúblicas". A Estados Unidos lo que realmente le interesaba se encontraba en el primer documento, en virtud del cual México daba a perpetuidad a Estados Unidos el derecho de tránsito por Tehuantepec así como el derecho de proteger esa ruta cuando fuera necesario; también daba ese derecho de tránsito por otras dos rutas en el norte, aunque en estas últimas México se reservó específicamente la soberanía, lo que no hizo respecto de Tehuantepec. El libre comercio no estaba ausente, aunque su libertad era relativa, ya que sería el Congreso de Estados Unidos y sólo él quien determinara qué artículos podrían cruzar la frontera común libres de impuestos y cuáles serían los impuestos que pagarían el resto de las mercancías.

Lo que los liberales como Lerdo deseaban estaba en la convención, pues ésta abría la posibilidad de que, en caso de confrontar un peligro interno sustantivo, el gobierno reconocido por Estados Unidos podría demandar el auxilio de Washington para sostenerse en el poder. En efecto, en el documento se señala que si uno de los dos gobiernos no estuviera en condiciones de hacer cumplir las estipulaciones del tratado: "será obligación de aquel gobierno solicitar el socorro del otro para mantener la debida ejecución de ellas, también el orden y la seguridad en el territorio de aquella República en donde tal violación y desorden suceden. . ." De esta manera se ligaba formalmente la seguridad del gobierno liberal al interés norteamericano; si de nueva cuenta los conservadores o cualquier otra fuerza ponía en peligro su dominio, los liberales podrían invocar la convención para pedir a Estados Unidos la ayuda necesaria para hacer re-

²⁸ Olliff, *op. cit.*, pp. 141-142.

tornar “el orden y la seguridad”. De esta manera, el pago norteamericano por el derecho de tránsito a perpetuidad por México no eran realmente los magros cuatro millones de dólares que se proponían dar al gobierno de Juárez a la firma del tratado, sino el apoyo directo y efectivo que tendrían que facilitar al gobierno mexicano reconocido —es decir, a los liberales— cuando éste invocara la seguridad del tránsito por las rutas del norte o el istmo como causa. Con esta convención, México se convertía finalmente en el protectorado que los liberales radicales habían visto desde 1847 como la única vía posible para introducir la modernidad en una sociedad tan atrasada y refractaria a los valores del individualismo como la mexicana. Otra vez, la división nortesur hizo que el tratado no fuera aprobado por el Congreso de Estados Unidos y México no debió ceder nada a su vecino del norte; los liberales debieron seguir la guerra con sus propios recursos.

Cuando la crisis en la relación entre el sur esclavista y el norte antiesclavista estalló en Estados Unidos en una terrible guerra civil, Europa tuvo su oportunidad de dar vida al proyecto conservador. Sin embargo, y gracias a la tenacidad de los juaristas, la monarquía encabezada por el emperador Maximiliano de Habsburgo no llegaría a consolidarse antes de que el norte venciera al sur. A partir de ese momento y ya sin necesidad de hacer mayores concesiones territoriales o comerciales, los liberales mexicanos obtuvieron el respaldo estadounidense, pues estaba en el interés nacional de Washington destruir el proyecto francés de dar forma a un estado monárquico cliente en la frontera misma de Estados Unidos. Poco después las armas liberales triunfaron rotunda y definitivamente sobre las conservadoras.

EL LIBERALISMO HECHO GOBIERNO O EL RETORNO AL TEMA ECONÓMICO

A partir de 1867, el liberalismo asumió la responsabilidad no sólo de gobernar sino de crear un régimen liberal en México. Bajo la presidencia de Juárez primero y Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz después, el régimen liberal evolucionó hasta cristalizar en una prolongada dictadura personal —la de Díaz— y olvidarse, envuelto en los humos del positivismo, de sus ideas libertarias aunque no de su proyecto de transformación económica. Los porfiristas “científicos” terminaron por adoptar, sin rubor, el término de “liberales-conservadores”, fundiendo así, en

una sola, elementos de las dos visiones que se habían trabado en mortal lucha apenas un par de decenios atrás.²⁹

Pasadas las inseguridades y problemas de los primeros años y superadas las serias dificultades provocadas por los incidentes fronterizos —abigeato e incursiones de indios nómadas—, el gobierno de Porfirio Díaz ya no pensó ni necesitó ceder territorio o soberanía territorial —Tehuantepec— al vecino del norte; éste, por su parte, abandonó la costumbre de ordenar a sus tropas incursionar hacia el sur en busca de supuestos o reales depredadores e hizo definitivamente a un lado la idea de ocupar temporalmente territorio al sur del Bravo como forma de lograr la seguridad fronteriza.³⁰ Se llegó entonces a eso que Josefina Vázquez ha llamado “el entendimiento liberal”.³¹ Con la soberanía formal a salvo, Díaz avanzó en esa parte del viejo proyecto liberal que deseaba hacer de la relación económica con Estados Unidos menos un peligro y más un medio para conseguir la meta original: el progreso material de México como la única forma de evitar nuevos despojos e invasiones extranjeras en el futuro. Concesiones ferroviarias, mineras, territoriales, petroleras y de servicios urbanos fueron otorgados entonces con generosidad por Díaz a los empresarios estadounidenses.

Al despuntar el siglo XX —y pese al hecho de que Estados Unidos seguía siendo un importador neto de capital europeo— la estadounidense era ya la inversión externa más importante en México, superior incluso a la británica. El valor en libros de las propiedades y bonos mexicanos que los estadounidenses tenían en 1910 era de 650 millones de dólares, según estimaciones conservadoras, y de 1 000 millones según otras.³² Para un observador del porfiriato en su etapa madura, tan agudo como lo fue Andrés Molina Henríquez, no había duda de que al principiar el presente siglo el grupo socialmente dominante en México era

²⁹ Charles A. Hale, “La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX”, México, *Vuelta*, 1991, pp. 42-44.

³⁰ Las tensiones entre el gobierno de Díaz y Estados Unidos entre 1877 y 1880 están expuestas en la obra de Daniel Cosío Villegas, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Hermes, 1956.

³¹ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico, 1876-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 89.

³² Al respecto, véase el trabajo de Luis Nicolau D’Oliver, “Las inversiones extranjeras”, en Daniel Cosío Villegas, ed., *Historia moderna de México: el Porfiriato; la vida económica*, México, Hermes, 1965, pp. 973-1 185.

el de los grandes propietarios extranjeros y, dentro de ellos, los más importantes eran los estadounidenses.³³

LA REVOLUCIÓN DE 1910

La Constitución de 1917 y el nuevo régimen han sido vistos como la superación de la etapa liberal mexicana. Las ideas del Estado mínimo y de las bondades del individualismo y de las fuerzas del mercado fueron sustituidas por otras, si no antagónicas, al menos distintas: las del Estado social, es decir, del Estado activo que debía incorporar políticamente a las clases y sectores menos favorecidos en el proceso productivo y para ello debía protegerlos, incluso si con ello se violentaba la lógica del libre comercio. En principio, la Constitución de 1917 proclamó la superioridad del interés de la comunidad por sobre el del individuo, devolvió un sitio central a la propiedad comunal rural, e hizo depender a la propiedad privada en todas sus formas a su compatibilidad con el interés colectivo. Como resultado de la revolución de 1910 —a la que se vio como la primera revolución social del siglo XX—, se legitimó el desarrollo de una estructura estatal de administración y producción de bienes y servicios que, con el correr del tiempo, se transformaría en un sistema muy complejo y que haría girar la actividad nacional en su conjunto en torno al eje estatal. Sin embargo, el pasado liberal no desapareció tan rápido ni tan completamente como lo hubieran deseado algunos de los constituyentes del 17, en particular aquellos que veían en alguna variante del socialismo, y no en el liberalismo, la racionalidad del futuro.

Como lo mostrara Héctor Aguilar Camín en su estudio sobre los revolucionarios sonorenses, las políticas que efectivamente pusieron en marcha los triunfantes revolucionarios nortehños encabezados por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, estuvieron en realidad más cercanas a la visión de los liberales del XIX que a la de aquellos que deseaban superarla por la vía de empresas estatales o colectivas, como el ejido o la cooperativa.³⁴ Los sonorenses, a pesar de usar la retórica nacionalista del carrancismo como una de las fuerzas necesarias en la cons-

³³ Andrés Molina Henríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, 4a. ed., Ediciones Era, 1983, pp. 146-147, 299 y 303-305.

³⁴ Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada. Sonora y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1977.

trucción del nuevo régimen, buscaron por la vía de la práctica hacer compatible ese discurso —que a veces adquiría tonos antimperialistas— con una relación política y, sobre todo, económica, estrecha con Estados Unidos y sus empresas. En realidad, al final de sus respectivos gobiernos, Obregón y Calles optaron por definir el interés nacional del México revolucionario de manera tal que, en lo básico, resultara funcional al estadounidense y se apoyara en él. Esa necesidad de lograr la compatibilidad entre el programa revolucionario y los intereses del capital norteamericano quedó reflejada y definida en los acuerdos de Bucareli de 1923 y, sobre todo, en el más informal de noviembre de 1927, al que llegaron Calles y el embajador Dwight Morrow tras una crisis de dos años en la relación México-Estados Unidos, motivada por el intento de Calles de imponer una ley petrolera medianamente nacionalista e intervenir en los procesos políticos de Nicaragua.³⁵

Fue durante el cardenismo, con el surgimiento del “Estado activo” y la expropiación petrolera, cuando el nacionalismo político de corte carrancista se fundió con el nacionalismo económico de inspiración socialista y entre ambos le ganaron la partida al liberalismo sonorensé. La posterior coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y la aceptación generalizada de la legitimidad de la intervención estatal en la economía y del “Estado benefactor”, fueron dos de las grandes fuerzas que, combinadas con la herencia nacionalista y corporativista revolucionaria, desembocaron en el modelo de industrialización protegida y no muy eficiente, sostenida por la intervención directa, masiva y múltiple del Estado, que hasta 1982 caracterizó al México posrevolucionario. Fue el éxito de cuatro decenios de esta forma de crecimiento económico —el “milagro mexicano”— lo que permitió dejar de lado la idea de hacer depender el desarrollo y modernización de México de una liga estrecha con Estados Unidos. Es más, ese relativo éxito económico de la llamada “economía mixta” se explicó y condicionó por y el mantenimiento de la independencia relativa de México frente al gran poder imperial norteamericano. El nacionalismo económico —siempre menor en la realidad que lo proclamado en el discurso— se presentó como una de las grandes virtudes de la dirigencia posrevolucio-

³⁵ Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1972, pp. 203-214, 257-281.

naria.³⁶ Cobijada con el manto del nacionalismo, la élite política autoritaria mexicana logró, con cierto éxito, cubrir o justificar las evidentes fallas democráticas y de justicia sustantiva de su régimen.

EL RESURGIMIENTO LIBERAL AL FINAL DEL MILENIO

Hoy una crisis de gran magnitud en el sector externo de la economía ha obligado a la dirigencia mexicana —y a las del resto de América Latina— a abandonar definitivamente la idea de una industrialización y modernización basadas en la protección del mercado interno. Hoy el mundo socialista ha entrado en una crisis que parece terminal y el comercio mundial se centra en las grandes potencias capitalistas que, a su vez, lo han estructurado en grandes bloques geográficos. Todo esto ha llevado a la dirigencia política mexicana a buscar su integración al bloque más próximo: el encabezado por Estados Unidos. Se trata, con algunos cambios, de volver a una variante de la fórmula propuesta por los liberales del siglo pasado.

A ocho años del catastrófico final del sexenio de José López Portillo, la presidencia —la institución política dominante, y con mucho, del sistema político mexicano—, apoyada por la alta burocracia, la élite empresarial, los restos del aparato corporativo que da forma y es producto del partido del Estado, la Iglesia y partes importantes de los sectores medios, lanza toda su fuerza para dar cuerpo a un proyecto que es, a la vez, antiguo y original: hacer que la relación mexicana con Estados Unidos deje de ser un obstáculo al desarrollo nacional y, en cambio, se transforme en el gran instrumento de solución al añejo problema de México: la modernización.

La confianza de los liberales “puros” de ayer y de los neoliberales de hoy en el “factor norteamericano” tiene aún que demostrarse en los hechos. De tener éxito el proyecto, los conceptos tradicionales de soberanía e independencia nacionales deberán cambiarse o abandonarse, como parte del precio a pa-

³⁶ Un buen sumario de cómo la limitación y control estricto de la inversión externa directa en México, básicamente norteamericana, era indispensable para un proceso sano de crecimiento económico —argumento común del discurso político nacionalista anterior a 1982— se encuentra, entre otros, en Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

gar por la reanudación del crecimiento y el desarrollo económicos. En cualquier caso, no hay duda de que la posibilidad de hacer compatible el interés vital de un país periférico como México con el de una de las más grandes potencias de la historia conserva todo su atractivo original para una élite que busca recuperar la seguridad perdida aun si ello implica dejar a la vera del camino la independencia relativa que alguna vez tuvo y de la que disfrutó como pocas en América Latina.

LOS EFECTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

SERGIO AGUAYO QUEZADA
El Colegio de México

I

En abril de 1990 nos enteramos, por un periódico estadounidense, de que México estaba negociando secretamente con Estados Unidos la posibilidad de un tratado de libre comercio (TLC). 13 meses después el Congreso de Estados Unidos le renovó al ejecutivo la autoridad para negociar tratados comerciales por la "vía rápida" y casi inmediatamente empezaron unas negociaciones que probablemente serán exitosas.

Con frecuencia se dice que los efectos del TLC en México trascienden lo económico o comercial. La idea tiene fuerza pero la rapidez de un proceso inacabado ha impedido probarla con estudios de caso. Pese a ello, siempre es posible adelantar algunas hipótesis y eso es precisamente lo que intentaré en este ensayo: dar algunas opiniones sobre la posible incidencia del TLC en el sistema político mexicano. Las opiniones que han ido saliendo sobre el tema podrían dividirse en dos grandes grupos: quienes piensan que el TLC reforzará el autoritarismo, y los que aseguran que ayudará en la transición hacia la democracia. Este ensayo parte de una hipótesis de trabajo un tanto diferente: independientemente de la voluntad de los gobernantes mexicanos, el TLC acelerará las dinámicas políticas que ya estaban transformando las relaciones de dominación del sistema político autoritario.¹ En otras palabras, la modificación del autoritaris-

¹ El rumbo que finalmente tomó este ensayo se vio muy influido por la

mo mexicano parece inevitable, pero se mantienen inciertos los tiempos y el resultado.

México vive un periodo de cambios extraordinarios. Theda Skocpol ha argumentado convincentemente que aunque el cambio (y las revoluciones) sociales sean diferentes en cada país, se pueden aislar tres variables que aparecen constantemente: un deterioro de las estructuras burocráticas, el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y la incidencia de factores internacionales.² De la importancia de cada una, y de la forma en que se mezclen, dependerá el desenlace que tenga el cambio social. Esta explicación tiene validez para el caso de México, donde las tres variables se están manifestando. Por ello, aunque sea impredecible el desenlace, el cambio es ya evidente en varias dimensiones. Una de ellas, en la que me concentraré, es la modificación que están sufriendo las relaciones de dominación que sustentaron el autoritarismo.

En los tiempos y características que adquirirá el cambio será determinante lo que hagan (o dejen de hacer) los principales actores. Por ejemplo, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari está de acuerdo con la necesidad de modificaciones de fondo, pero considera que por lo pronto deben modificarse las relaciones económicas, y darse retoques mínimos a la dimensión política. En una entrevista concedida a un medio estadounidense el presidente Carlos Salinas explicó el porqué de la estrategia asimétrica: “cuando se está realizando una reforma económica tan radical, dijo, uno debe asegurarse de que se construye un consenso político en torno a ella. Si al mismo tiempo se implementa una reforma política profunda, se puede terminar sin ninguna reforma. Y nosotros queremos tener una reforma, no un país desintegrado”.³ También es útil como preámbulo dar alguna idea sobre el proceso de toma de decisiones que llevó al régimen a buscar el TLC. En una conversación con un académico estadounidense, el presidente mexicano explicó que “los cambios en Europa y el Este de Asia y una ‘aparente’ tendencia hacia la creación de ‘bloques’ *me convencieron* de que deberíamos intentar

lectura de un conciso pero lúcido ensayo: Alfred Stepan, “The Tasks of a democratic opposition”, *Journal of Democracy*, primavera de 1990.

² Theda Skocpol, *States and social revolutions. A comparative Analysis of France, Russia and China*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979. Véase especialmente el capítulo 1.

³ “North American Free Trade: Mexico’s route to upward mobility” (entrevista con Carlos Salinas de Gortari), *New Perspectives Quarterly*, vol. 8, núm. 1, invierno de 1991, p. 8.

ser parte de un bloque económico comercial con los Estados Unidos y Canadá”.⁴

Estas citas dicen mucho sobre la naturaleza del autoritarismo presidencialista mexicano. En primer lugar, es obvio que el presidente está convencido de que la reforma económica y el TLC son lo mejor para el país. Sin negar la validez que puedan tener, los comentarios y la práctica presidencial confirman que considera poco prudente someterlos a la aprobación ciudadana. Se ha dado una búsqueda del consenso, sí, pero ésta se ha orientado a buscar la aprobación de decisiones ya tomadas por un individuo o un pequeño grupo. Se trata, en suma, de un programa concebido y realizado autoritariamente.

Este autoritarismo presidencialista (que en este sexenio tiene algunos ribetes mesiánicos) se racionaliza y justifica con otra idea muy arraigada en la élite gobernante: la sociedad mexicana y los partidos de oposición no están preparados para la democracia. Aunque es raro que lo digan en público, el ex presidente Miguel de la Madrid lo aceptó en una entrevista que le dio al académico estadounidense Roderic Camp. Según De la Madrid, “Mexico no está listo para un sistema político bipartidista o plural en el cual pueda ganar la oposición. México necesita estar mejor educado en su responsabilidad cívica antes de que esté listo para el tipo de sistema que tienen los Estados Unidos”.⁵

Así pues, desde la lógica gobernante los mexicanos somos incapaces para la democracia, en buena medida porque no podemos practicarla, y no la practicamos porque no estamos preparados. Este argumento —típico de los regímenes autoritarios— tiene un corolario: como ninguna de las alternativas es lo suficientemente responsable, deben mantenerse en el poder para preservar la gobernabilidad. Es obvio que la construcción lógica tiene algunos sofismas y no pocos intereses creados, pero su discusión la dejaré para otra ocasión.

De las declaraciones del actual presidente también se desprende la confianza en que las relaciones de dominación tendrán la flexibilidad y la consistencia que necesita la revolución econó-

⁴ Robert A. Pastor, “Salinas Take a Gamble”, *The New Republic*, 10 y 17 de septiembre de 1990, p. 32.

⁵ Roderic Camp, “Attitudes and images of the Mexican entrepreneur: Political consequences”, en Sylvia Maxfield y Ricardo Anzaldúa, compiladores, *Government and private sector in contemporary Mexico*, San Diego, U.S.-Mexican Studies Center, 1987, p. 141.

mica. Es decir, que los gobernantes podrán decidir los ritmos y los tiempos de esa incierta reforma política. Habiéndose recorrido la mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, debe aceptarse que hasta ahora han tenido razón porque el sistema político ha resistido. Sobre el futuro surgen las preguntas: ¿podrán mantener ese éxito en la segunda mitad del sexenio, cuando tengan que conciliar la negociación del TLC, la consolidación del proyecto económico y la sucesión presidencial?, ¿resistirá el sistema el tiempo suficiente para que la reforma económica se afiance y permita al régimen regular el desmantelamiento de los candados autoritarios?, ¿qué tan fuerte es la vocación democrática del presidente Salinas y su grupo?, ¿está realmente incapacitada la sociedad mexicana para la democracia?

II

La primera variable de Skocpol que quisiera discutir es el deterioro relativo de los métodos de control utilizados por las estructuras burocráticas. Como esta afirmación puede parecer un poco atrevida cuando el régimen salinista está teniendo tanto éxito, la fundamentaré con una revisión de las estructuras de seguridad interna.

En las relaciones de dominación autoritarias es fundamental el papel que desempeñan las instituciones encargadas de la llamada seguridad interna. Son ellas las que con su fama o sus acciones han inhibido o reprimido esa participación activa de la ciudadanía que caracteriza a la democracia. En México la tendencia en estas organizaciones ha ido de la impunidad absoluta en el uso de la fuerza, a la creación de obstáculos y límites cada vez más importantes.

Un ejemplo es la historia de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Fue creada por una orden verbal del entonces presidente Miguel Alemán en 1947, y llegó a convertirse en la policía política más importante del régimen. Su función era vigilar y en su caso controlar o eliminar a los que se catalogaba como enemigos del régimen. Su momento de mayor influencia se dio durante el movimiento estudiantil de 1968 y la campaña contrainsurgente que vivió México entre finales de los sesenta y la segunda mitad de los setenta.

En ese periodo se acentúa la impunidad con que actuaban, lo que llevó a efectos inesperados. Por aquellos años el narcotráfico iba incrementando su presencia en México y fue un tanto

natural que empezaran a penetrar estructuras de seguridad como la DFS. La complicidad de la DFS y el narcotráfico salió a la luz con el asesinato en 1984 del agente de la DEA, Enrique Camarena. En buena medida por la presión estadounidense, el presidente De la Madrid ordenó en 1985 la desaparición de la DFS. Por decreto presidencial se crea otra instancia (la Dirección General de Información y Seguridad Nacional), que en las primeras semanas del gobierno salinista se convirtió en Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Más allá de los cambios en el nombre, lo importante del proceso fue que se vio acompañado de un desmantelamiento del antiguo personal de la DFS y que se ha venido realizando un esfuerzo por transformar esa policía política en un aparato de inteligencia profesional (es decir, no operativo). Lo que no ha cambiado es que estos cuerpos de seguridad del Estado siguen dependiendo del ejecutivo, y que sobre ellos no hay ningún control social.

Un proceso en esencia similar se ha dado con la Policía Judicial Federal, otro de los pilares del aparato de coerción estatal. Desde un primer momento, el régimen de Carlos Salinas de Gortari decidió darle gran prioridad al combate al narcotráfico. El brazo ejecutor fue la Judicial Federal que, habituada a actuar con impunidad, provocó un notable incremento en la violación de los derechos humanos de un buen número de ciudadanos, y en las protestas de diversas organizaciones sociales.

Cuando las denuncias por las violaciones de los derechos humanos crecieron en intensidad, dentro y fuera de México, el presidente ordenó la creación, en junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Para presidirla nombró a un conocido jurista, Jorge Carpizo, e integró un consejo consultivo integrado por prestigiados ciudadanos. Como la CNDH entró decidida a limitar las violaciones a los derechos humanos, las fricciones y los choques con la Judicial Federal se hicieron inevitables. Este enfrentamiento parece haber sido uno de los principales factores tras la renuncia, primero, del responsable de la lucha contra el narcotráfico, Javier Coello Trejo, y del procurador, Enrique Álvarez del Castillo, después.

Por razones diferentes las fuerzas armadas mexicanas han ido modificando gradualmente su percepción del cambio social y de aquellos que lo propugnan. Por un lado, ha crecido el convencimiento de que el uso de la fuerza no basta para resolver los complejos problemas económicos, políticos y sociales de México y de que en el caso de la mayor parte de los movimientos sociales no son el producto de una conspiración subversiva, sino

el resultado natural de las tensiones sociales inevitables en un país como México.

Habría mucho más que decir pero estos ejemplos confirman que están surgiendo modificaciones en las estructuras encargadas de manejar la coerción. No se trata de una pérdida en su capacidad material de utilizar la fuerza (de hecho la han mantenido o incrementado), sino de una modificación cualitativa en la tolerancia hacia sus actividades, lo que depende mucho del ámbito en que operan. Gradualmente se ha ido reduciendo la impunidad y la tentación de usar la fuerza. A reserva de que luego regrese sobre este tema, quisiera resaltar que estos cambios en sus actitudes representan una disminución en la rigidez de las relaciones de dominación tradicionales y ello facilita que la sociedad vaya perdiendo el miedo a organizarse.

III

Skocpol argumenta que el cambio social también se debe al surgimiento de nuevas fuerzas sociales. Aunque este fenómeno ha sido poco estudiado en México, hay evidencia de que se está realizando en dos dimensiones. Por un lado, actores políticos y sociales tradicionales han empezado a liberarse (o siguen liberándose) de los controles autoritarios. Este incremento en la autonomía relativa es particularmente claro con la Iglesia católica, las organizaciones empresariales y algunos medios de comunicación. Por el otro, también empiezan a manifestarse nuevos grupos sociales que habían venido gestándose en torno a reivindicaciones muy específicas. Su crecimiento ha sido evidente en sectores que habían estado relativamente marginados del control autoritario (clases medias y grupos marginales principalmente). En estos segundos concentraré mis comentarios.

Uno de los indicadores más claros de este fenómeno surgió en las elecciones de 1988. Sobre estos comicios ya se ha escrito bastante pero quisiera revisarlos desde la óptica de las relaciones de dominación y del uso de la fuerza. Si tomamos el Movimiento Estudiantil de 1968 como punto de partida, e incluimos otros casos de insurgencia ciudadana (Chihuahua en 1986, por ejemplo) para terminar en el 88 resulta claro que sin renunciar al uso de la fuerza, el régimen la utiliza cada vez menos (en términos relativos).

El 88 también puede verse a través de sus protagonistas. Los observadores y analistas esperaban un repunte del Partido Ac-

ción Nacional y se encontraron con una explosión social en favor de la izquierda nacionalista. ¿Por qué? Se ha insistido en los efectos de la crisis económica y en el carisma de Cuauhtémoc Cárdenas. Sin descontarlos, algunos participantes en lo que fue el Frente Democrático Nacional me han confirmado que parte de su éxito se debió a que fue capaz de conjuntar la acción de centenares de organizaciones que habían crecido en las penumbras del autoritarismo con reivindicaciones muy específicas. En ese año decidieron participar activamente por medios electorales.

Esta lectura tiene una implicación para el futuro del sistema político mexicano. A tres años del 88 es notable la recuperación de la popularidad del presidente y las limitaciones organizativas y programáticas que ha mostrado la izquierda (dispersa o agrupada en el Partido de la Revolución Democrática). Esto significa, para algunos, que el 88 fue un momento pasajero, coyuntural. Así sería si nos quedáramos exclusivamente en el plano electoral.

Si incluimos el tejido organizativo la lectura es diferente: el auge del entonces heterogéneo Frente Democrático Nacional fue un síntoma de las transformaciones que está experimentando la sociedad mexicana. Que no haya mantenido ese vigor no es imputable a ese sector organizado de la sociedad, sino a las limitaciones de los partidos. En todo caso, quedó demostrado que la "izquierda" tiene una base social que no acaba de ser integrada al sistema político y que esa "izquierda" tiene un potencial mayor al que se manifiesta cotidianamente.

Si vemos las cosas desde esta perspectiva resulta necesario distinguir entre estas fuerzas sociales y los partidos de oposición. Sigue entonces que, independientemente de los partidos, en México han surgido una serie de organizaciones pequeñas, grandes y medianas que han empezado a actuar y a imponer obstáculos o a modificar políticas gubernamentales. Daré algunos ejemplos de esta sociedad civil en renovación y construcción.

En el campo de los derechos humanos, por ejemplo, a principios de los ochenta había un par de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se preocupaban por el tema. En 1991 un directorio preparado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos contiene una lista de 75 ONG distribuidas en todo el país. El caso de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia sería otro ejemplo. Se trata de una instancia de 120 organizaciones no gubernamentales con presencia en 19 es-

tados y una influencia directa o indirecta en 5 millones de mexicanos.⁶

IV

Hace algún tiempo Robert Dahl escribió que “la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida en que se incrementen los costos de la represión”.⁷ En las páginas anteriores he dado algunos ejemplos para demostrar que eso está pasando en México. Como variables explicativas incluí la burocracia y la sociedad. Ahora comento la importancia de lo internacional, de la tercera variable mencionada por Theda Skocpol.

Una vez más, para hablar de las relaciones de dominación me apoyaré en una comparación. Gustavo Díaz Ordaz ignoró las críticas que surgieron en el exterior por la masacre de estudiantes del 2 de octubre de 1968. Podía hacerlo porque el país mantuvo en lo general su estabilidad y crecimiento tras las murallas del proteccionismo económico y de esa retórica nacionalista que veía una conspiración contra la nación en toda crítica que se hacía en el exterior al régimen. Carlos Salinas de Gortari, por el contrario, ha mostrado una extraordinaria sensibilidad y atención a lo que se dice en el exterior sobre su régimen.

Hay varias causas que explican el cambio en la reacción. Además de posibles diferencias en la personalidad de los dos presidentes, lo más importante es que el nuevo modelo de desarrollo, en general, y el TLC, en particular, dependen en mucho de las decisiones que se tomen en Estados Unidos y Canadá. Estas sociedades son democráticas, lo que quiere decir que la acción de grupos sociales (aun de los minoritarios) tiene una incidencia en el proceso de toma de decisiones. Esto ha sido evidente en la política hacia el narcotráfico y en el debate sobre la “vía rápida”, cuando diferentes grupos presionaron porque México mostrara más respeto por el medio ambiente y los derechos humanos y laborales.

Estas presiones tuvieron mucha resonancia en México, en parte porque la temática que abordan forma parte de una nueva

⁶ “¿Qué es Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia?”, *Convergencia*, México, mayo de 1991, p. 3.

⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 15.

agenda internacional liberada de la vieja retórica anticomunista y de la disputa Este-Oeste. Es decir, el narcotráfico, el medio ambiente y los derechos humanos tienen un carácter universal que trasciende fronteras.

¿Cuál ha sido la influencia de esta agenda internacional en las relaciones de dominación mexicanas? La respuesta dependerá de cada uno de los elementos que integran dichas relaciones. Así, es generalmente aceptado que en la decisión del presidente Miguel de la Madrid de ordenar la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad fue determinante la presión de Washington. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos también se vio influida por dos hechos internacionales: la inminente publicación en junio de 1990 del primer informe de la organización de derechos humanos estadounidense, Americas Watch, y el encuentro Salinas-Bush en Washington semanas después. En parte para crearse una buena imagen en ese campo, el presidente tomó la decisión de crear esa organización que se construyó en 48 horas. Ambas decisiones tuvieron una racionalidad diferente, pero en las dos fue determinante el factor externo. Una consecuencia, tal vez inesperada, ha sido el relajamiento en los controles impuestos por las relaciones de dominación.

Otro ejemplo de esta importancia de lo internacional tiene que ver con la supervivencia, el crecimiento y la consolidación de nuevas fuerzas sociales. En párrafos anteriores me referí a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sobre ellas quisiera precisar que su auge en México coincide con un fenómeno mundial. Tim Brodhead, por ejemplo, considera que la “década de los ochenta bien puede ser la de las ONG. De una obscuridad relativa hace unos años, las ONG han sido empujadas de repente a la respetabilidad internacional. Actualmente, los gobiernos y las instituciones multilaterales dominantes rinden sistemáticamente tributo a la supuesta capacidad que tienen de llegar al pobre, y a la innovación y flexibilidad que, se supone, caracterizan su trabajo”.⁸

La efectividad de los mecanismos de control autoritarios y la eficacia de la retórica nacionalista, hicieron que las ONG mexicanas fueran muy cuidadosas en el establecimiento de relaciones con otras sociedades. La apertura hacia el exterior impulsada por el gobierno desde 1985 legitimó gradualmente la elabora-

⁸ Citado en “Relations between Southern and Northern NGOs: Effective Partnerships for sustainable development”, en International Council of Voluntary Agencies, *Documents in Development, 1981-1989*, Ginebra, 1989, p. 27.

ción de agendas internacionales independientes (lo que también se conoce como “diplomacia ciudadana”). En el momento en que se anuncia el TLC están sentadas las bases para que se acelere la relación entre grupos sociales de México, Estados Unidos y Canadá.

Eso significa, por un lado, que sigue erosionándose la capacidad de control del régimen sobre la política exterior y ayuda a que otras sociedades tengan una opinión independiente sobre México. Por otro, el apoyo internacional a la sociedad civil mexicana amplía los espacios para que crezcan y se consoliden e inhibe la tentación de controlarlas a través de la fuerza. Ya dependerá de la visión y habilidad de estos grupos la capacidad que tengan para consolidar su presencia.

V

Estos elementos me permiten regresar a la pregunta inicial sobre los efectos del TLC en el sistema político mexicano. De entrada, puede afirmarse que la interacción del factor internacional con un deterioro (relativo) de las burocracias y con el surgimiento de nuevas fuerzas sociales ha ido modificando las relaciones de dominación, en detrimento del autoritarismo y a favor de la democratización.

Hacia el futuro es imposible decir cómo van a seguir interactuando éstas y otras variables. Dos escenarios extremos son una reversión al autoritarismo de 1968 o una plena democratización. Hay, sin embargo, muchas combinaciones posibles, sobre todo si se incluye esa variable fundamental de los tiempos del cambio. Si la incluimos creo que es posible esperar que en el corto plazo el TLC podrá reforzar el autoritarismo, pero en el mediano y largo fortalecerá las fuerzas de la democracia. Paradójicamente, el autoritarismo presidencialista mexicano podría estar gastando parte de sus reservas en la imposición de un tratado internacional que acelerará su desmantelamiento.

En otras palabras, no me parece muy posible que pueda revertirse esta modificación de las relaciones de dominación. Por el contrario, el TLC formalizará la incidencia de lo internacional que deslegitima el uso de la fuerza y ayuda a la organización de la sociedad civil. Este gradualismo parece posible porque ni los nuevos actores sociales son tan fuertes, ni las estructuras burocráticas están tan deterioradas como para que se pueda pronosticar un cambio total de la élite en el poder. Es decir, las ten-

dencias no apuntan hacia una revolución social, pero sí hacia una mayor pluralización.

En este pronóstico, obviamente, no interesa si el presidente Salinas y su grupo tienen o no vocación democrática. En mi opinión no la tienen pero en su actuación han demostrado una gran inteligencia y un enorme pragmatismo. Y ello muy probablemente los lleve a reconocer que el viejo autoritarismo mexicano es obsoleto en el México y el mundo de finales de siglo. De reconocerlo, tal vez mantengan un lugar relativamente protagónico en el nuevo sistema político mexicano.

LA POLÍTICA DE UN NUEVO ORDEN COMERCIAL EN AMÉRICA DEL NORTE

CHARLES DORAN
School of Advanced International Studies

PARA MANTENER EL DOMINIO DE LOS MERCADOS Y EL SISTEMA MUNDIAL

América del Norte se enfrenta al reto económico y político más grande del siglo XX. Al mismo tiempo, con la condición de que use de manera apropiada su reserva de imaginación e inventiva, quizás se enfrenta a una oportunidad sin límites el día de hoy. La propuesta de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México supuestamente se refiere tanto al dilema como a la oportunidad.

El dilema es doble. En primer lugar, internamente la industria en América del Norte está en proceso de reorganización y abandono del énfasis sobre la manufactura pesada, las enormes plantas integradas, los periodos largos de maduración, los grandes inventarios, los múltiples niveles de administración y las técnicas administrativas anacrónicas y se dirige hacia el establecimiento de una base industrial que le sirva hasta bien entrado el siglo XXI. La competencia no sólo de Japón sino de muchos países del mundo recién industrializados va a ser más aguda en los próximos años, lo cual tendrá implicaciones en la capacidad de Canadá y Estados Unidos para aumentar los ingresos reales, salarios y crecimiento económico. El ahorro y la inversión han bajado en estos países. Solamente por medio de la inversión en nuevas plantas y equipo, en marcos nuevos más competitivos es que se va a lograr que estos países alcancen las expectativas a largo plazo de sus ciudadanos. El ambiente general debe volverse más atractivo a la inversión.

En segundo lugar, externamente, aunque el paradigma siga siendo el comercio multilateral, los bloques comerciales regio-

nales han seguido los ejemplos muy exitosos de la Comunidad Europea y la ASEAN y se han tornado más significativos en términos de la política económica internacional. Pueden arriesgarse Estados Unidos, Canadá y México a quedarse al margen de esta tendencia? Si los beneficios incrementados están fluyendo hacia los miembros de estos "clubes" de países de membresía regional, ni Canadá ni Estados Unidos serían sabios en mantenerse aislados. Los esfuerzos para la liberalización regional pueden resultar de la desilusión del sistema multilateral. Pero el éxito regional puede reiniciar los esfuerzos para trabajar quizás simultáneamente en términos más amplios también. En cualquier caso, la necesidad estratégica ha forzado a Canadá y a Estados Unidos a buscar alternativas al multilateralismo en el comercio y la política comercial.

La oportunidad que ofrece el libre comercio regional a América del Norte es apremiante. Un mercado gigante de 350 millones de personas, que cuenta con el producto nacional bruto más grande de cualquier región, un territorio inmenso, rico en agricultura y en recursos minerales y no minerales, y una capacidad tecnológica y científica sin igual, sugieren el potencial de generación de crecimiento que posee una región como América del Norte. Al eliminar las barreras comerciales, y la mayoría de los tipos de "riesgos fronterizos" para los inversionistas, América del Norte no va a tener que enfrentarse en el siglo que viene a dudas acerca de su competitividad. Economías más grandes de escala, líneas más largas de producción, instituciones más sustanciales en las áreas de finanzas, manufactura y servicios y una producción más especializada, todas van a beneficiar las industrias competitivas de exportación e importación. Semejante mercado debe poder contar con una proporción mayor del capital generado internamente que ahora está saliendo de América del Norte. Este enorme mercado también va a actuar como un imán para el capital de Europa y Japón, atraído no necesariamente por un rendimiento más alto que antes, sino por la mejorada seguridad política y mejores perspectivas para el crecimiento.

Políticamente, para aquellos que están preocupados por el decaimiento relativo, la liberalización comercial regional es una buena manera de revivir el dinamismo económico y continuar con el dominio del sistema mundial. Canadá está preocupado por la perspectiva de una posible intervención del gobierno de Estados Unidos en el mercado, que le resultaría desventajosa. Análogamente, como consecuencia de la decisión acerca del comercio de madera blanda aserrada, a Canadá le preocupa que

Estados Unidos pueda hacerlos blanco directo de las reglas "Super-301", y así, reducir su acceso al mercado de Estados Unidos.¹ Aunque no le entusiasma particularmente la expansión de la liberalización comercial regional a n número de países, Canadá no puede permitirse quedar fuera de las negociaciones con México y simplemente aceptar cualquier conclusión a la que puedan llegar este último y Estados Unidos. Así que, políticamente, un área de libre comercio más grande es deseable para Canadá en la medida que no pierda ninguno de los beneficios que ha obtenido hasta el momento en el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y que los costos de ajuste a un nuevo régimen comercial regional sean políticamente llevaderos por parte de Ottawa.

Creación de comercio

En un sentido global el área de libre comercio en América del Norte es deseable si logra generar una creación comercial neta. Sin embargo, la diversidad de las economías promete alguna desviación comercial. Esto es una posibilidad mayor dado que no sólo difieren las estructuras industriales sino que hay gran diferencia en los niveles de ingreso relativos. Por otra parte, las economías de Canadá y Estados Unidos son bastante similares en niveles de ingreso y composición y juntas son lo suficientemente grandes para que la desviación comercial puede mantenerse en su nivel mínimo con la adición de México al área comercial regional previa. La desviación comercial también puede minimizarse, ya que el alcance y la profundidad del acuerdo con México puede no ser igual al que se logró con Canadá, por lo menos inicialmente. Así se restringe la cantidad de comercio que puede en realidad desviarse y, por lo tanto, la importancia relativa de la disyuntiva creación-desviación de comercio para la comunidad mundial.

Las acciones de los inversionistas multinacionales van a ser el motor de la expansión del comercio con México. Si el tratamiento nacional se convierte en una parte prominente del acuerdo, el efecto sobre la inversión extranjera privada puede ser sustancial. Un modelo similar al de creación-desviación de co-

¹ Charles F. Doran y Timothy Naftali, *U. S. Canadian Softwood Lumber Trade Dispute Negotiations*, FPI Case Studies, núm. 8, 1987, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, Washington, D.C.

mercio puede ser construido para flujos de inversión extranjera. ¿Cuánta nueva inversión va a ser relocada hacia la región?, ¿cuánta nueva inversión en el extranjero van a crear las ganancias de la región? La información acerca de este interesante modelo nos puede decir mucho acerca del cuadro comercial que resulte, dado que una parte sustancial del comercio en América del Norte es intra-firma y es instigado por la corporación multinacional.

Crecimiento y productividad

En última instancia, que sean los flujos comerciales y de inversión la medida real del éxito tanto desde el punto de vista del bienestar como del político, será el efecto de la expansión del área comercial regional sobre el crecimiento y productividad para la región en su conjunto. Así es como los analistas van a juzgar el éxito relativo de la tentativa. El aumento en crecimiento y productividad atribuible al área de libre comercio expandida puede compensar los resultados menos impresionantes según otros criterios.

En términos políticos sencillos, los gobiernos probablemente van a medir el éxito del comercio regional por el número de empleos creados. Para Estados Unidos, esto va a tener un aspecto dual. Nuevos trabajos en los Estados Unidos por supuesto que serán bienvenidos. Pero nuevos trabajos en México pueden ser racionalizados como una manera de hacer más lento el éxodo de los que entran ilegalmente a Estados Unidos. Para Canadá con un Nuevo Partido Democrático fortalecido, el indicador de empleos, cualquiera que sean sus defectos como indicador de logros reales, va a ser prominente en cualquier estudio del gobierno sobre el tema. Pero en la práctica, el número de empleos creados va a ser probablemente mucho menor de lo que se espera, aunque los trabajos que se generen pueden tener una calidad más alta en promedio de los que ya existen. Esto ha sido la experiencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Un indicador mucho más confiable de los logros en general es el efecto sobre el crecimiento y la productividad en la economía, que puede ser ampliamente compartido por toda la sociedad tanto directamente como mediante el instrumento de la política fiscal.

Poder de negociación

Sin lugar a dudas, se piensa que un resultado político primario de la liberalización regional es el aumento en el poder de negociación. Dado el incremento en el peso de la Comunidad Europea en todas sus negociaciones comerciales, la presencia de un mercado norteamericano más grande, más integrado, va a aumentar el peso de los intereses norteamericanos en la mesa de negociación. La agricultura en América del Norte debe permanecer en costos bajos comparados con los niveles mundiales, antes y después de la expansión comercial. Pero el hecho de un sector agrícola total, combinado con una economía mucho más grande como una sola unidad de negociación, debe ayudar a los tres gobiernos en sus esfuerzos de liberalización comercial en lo que se refiere a la agricultura, por ejemplo.

La mayor eficacia en la negociación se puede extender a las áreas que no son estrictamente económicas. Si los tres gobiernos juntan sus votos en mayor grado, por ejemplo en las Naciones Unidas o en el Fondo Monetario Internacional, tiene relativamente poca importancia. Sus soberanías individuales serán por supuesto respetadas. Dada la gran interacción económica con Estados Unidos, Canadá y México seguramente van a cuidar sus soberanías respectivas en asuntos políticos aún con mayor recelo.

Pero debe ser enfatizada la influencia de un mercado más grande, más integrado, sobre la capacidad de Estados Unidos de continuar con una posición predominante en los foros mundiales. Estados Unidos va a disfrutar una posición económica más sólida con el área comercial regional incrementada.

Esta mejor posición económica debe traducirse en mejor posición y mayor influencia mundial para cada uno de los tres socios comerciales. La interdependencia económica regional va a reforzar el potencial de liderazgo, no a disminuirlo. La influencia política es posible y cada miembro del área comercial va a descubrir los beneficios políticos internacionales de semejante traducción en la conducta de la política exterior en asuntos multilaterales.

LA POLÍTICA DE LA MOVILIDAD Y PAGO DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

Mientras el valor de la liberalización regional del comercio es bastante obvio y no es controvertido en términos de la mejoría

de posición e influencia para cada uno de los socios comerciales en el escenario mundial, el efecto sobre quién recibe qué, cuándo, dentro de la misma área comercial, es algo que sí está sujeto a examen. Éstos son asuntos que no van a desaparecer. Éstas son cuestiones que van a afectar las negociaciones con México. Igualmente, son cuestiones que van a surgir una y otra vez en la vida del área de libre comercio y que van a requerir respuestas en numerosas ocasiones.

1) ¿La formación de un área de libre comercio expandida va a acelerar el flujo de los factores o va a desacelerar el flujo a través de las fronteras? Ésta es quizá la pregunta política esencial que enfrentan los arquitectos de un área expandida de libre comercio regional. Tiene, por supuesto, dos partes. Al examinar el efecto sobre los flujos laborales primero, Canadá y Estados Unidos asumen que va a ser de desacelerar el movimiento del trabajo por lo menos de México hacia el norte porque van a estar disponibles más trabajos en este mismo país. México probablemente piensa que la frontera permanecerá abierta por lo menos al mismo grado que en el pasado.

Para poder discernir la validez comparativa de estas suposiciones es importante revalorar lo siguiente. Con una población de 80 millones y un diferencial salarial que en algunos sectores llega a ser de 10 a 1 en relación con la situación en Canadá y Estados Unidos, la oferta de mano de obra poco capacitada al sur de la frontera de Estados Unidos puede considerarse prácticamente infinita, por lo que no hay razón para creer que la oferta de mano de obra mexicana se vaya a contraer en industrias de mano de obra intensiva como la agricultura y la construcción. Algo del empuje puede desaparecer conforme suben los niveles salariales en México y haya más empleos disponibles. Pero por mucho tiempo el número mayor de empleos altamente atractivos tanto para la mano de obra calificada como para la no calificada se encontrarán en Canadá y en Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos van a continuar buscándolos por medios legales e ilegales. En la medida en que un área de libre comercio aumentada no incremente rápidamente la demanda para mano de obra no calificada y en particular la demanda para este tipo de trabajo en Estados Unidos y Canadá, el área de libre comercio en sí no va a atraer números mayores de trabajadores mexicanos.

Para que estos juicios puedan ser definitivos, el efecto del cambio estructural en la economía de América del Norte que no tiene nada que ver con el libre comercio regional y los efectos

del ciclo de negocios, tendrían que separarse de la influencia de la liberalización comercial regional. Pero aún en la ausencia de semejante análisis empírico cuidadoso, la perspectiva de que la creación del área de libre comercio expandida frene el flujo de mano de obra ilegal es probablemente exagerado. Los flujos de mano de obra a través de la frontera probablemente no se van a acelerar, a menos que los gobiernos busquen este objetivo, y en el caso del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, este último ciertamente no perseguía esto. Pero tampoco hay mucha razón para creer que semejantes flujos vayan a cambiar de dirección o vayan a declinar por la liberalización comercial.

La segunda parte de esta cuestión, a saber, el impacto sobre el flujo de inversión extranjera privada, especialmente en la inversión en empresas ya existentes, es más difícil de evaluar. De nuevo, las suposiciones, o quizás las expectativas, son muy distintas para los tres gobiernos. México asume que va a obtener inversión sustancial en las industrias automotriz y de autopartes, en otras áreas de la industria manufacturera pesada y ligera y en la maquila. Canadá y Estados Unidos suponen que por razones de estabilidad política, calidad de vida, cercanía a los mercados, y competitividad tecnológica, van a retener la mayoría de sus plantas y ciertamente las oficinas matrices de las empresas.

Las conclusiones aquí podrían desilusionar a algunos de los gobiernos. En el pasado, los mercados comunes, por ejemplo, han fracasado por cuestiones de localización de la inversión privada extranjera cuando un miembro, como fue el caso del Mercado Común Centroamericano, descubre que está recibiendo menos que la cantidad proporcional de dinero nuevo. Las industrias basadas en los recursos naturales en los tres países probablemente no se afectarían mucho en sus operaciones primarias por la liberalización comercial. Más bien habría un efecto positivo. En cambio, las industrias manufactureras podrían ubicarse más cerca de los mercados. Las industrias que compiten con las importaciones probablemente no se irían a Canadá o a México, las economías más pequeñas respectivamente, y quizá podrían ser abastecidas por la capacidad excedente de las plantas en Estados Unidos. Las industrias exportadoras, de igual manera, tienen pocos incentivos para alejarse de Estados Unidos, aunque, dependiendo del costo de renovar las plantas y el equipo obsoleto, podrían salirse de Canadá y establecerse en Estados Unidos.

Pero claro que no todo es igual, y sin duda el cambio más grande ofrecido por la expansión comercial regional es el acceso

a la mano de obra mexicana más barata. Seguramente en las industrias intensivas de mano de obra desde la manufactura de ropa hasta la agricultura y las maquiladoras, México tendrá una enorme ventaja sobre Estados Unidos y Canadá. En su mayoría éstas son industrias que no están dominadas por los sindicatos. En las industrias de mejores salarios organizadas por los sindicatos donde los obreros comparativamente más capacitados están recibiendo salarios mucho más bajos en México, el movimiento del capital de Canadá y Estados Unidos podría ser muy significativo. Claro está que la presión hacia abajo a los salarios y a la seguridad de empleo podrían suceder de cualquier manera por el efecto del comercio aún sin la liberalización. Esto es olvidado a menudo por los opositoristas. El libre comercio regional va a propiciar tres cosas: acelerar el flujo de capital hacia el sur; obligar a la especialización, de manera que las industrias más intensivas de capital sean las que permanezcan en Canadá y Estados Unidos y el capital de América del Norte que fluya hacia otras partes del Tercer Mundo quizá se concentre en México particularmente cuando la cercanía de los mercados sea importante.

El alcance que tendrá el movimiento de capital, especialmente en las empresas ya existentes, combinado con la necesidad correspondiente de ajuste por parte del sector obrero en Canadá y Estados Unidos, es el asunto político más importante en todas las discusiones de libre comercio regional. La reciente experiencia canadiense puede ofrecer algunos datos y resultados, pero estarían lejos de ser perfectamente comparables.

2) ¿Cuáles son los cambios que van a ocurrir en el pago a los factores de la producción, incluyendo la posibilidad de divergencias dentro de uno de los factores? Políticamente esto es un asunto muy importante y sensible, aunque algunas diferencias en los pagos podrían ser compensados por los sistemas fiscales y de seguridad social y tratados de manera distinta, si eso se desea políticamente, en cada una de las tres naciones. Si después de la creación del área comercial trilateral, Estados Unidos y Canadá se especializan más en bienes y servicios de capital intensivo y México se especializa más en los bienes de trabajo intensivo, tanto el capital como el sector obrero en las industrias respectivas se deben beneficiar.

Sin embargo, existe la sospecha, especialmente en Canadá, de que los directivos y los accionistas obtendrán un beneficio desproporcional al del trabajo. Lo que aumenta este miedo es que el sector obrero en las industrias intensivas de mano de obra

tendrán que hacer los ajustes más severos incluyendo la pérdida de empleos. Estos temores no están relacionados con el libre comercio en Estados Unidos y Canadá; están basados en la brecha creciente en el ingreso y en especial en el bienestar de los pobres, y probablemente agudicen los temores de los efectos posibles del libre comercio en el pago de los factores.² Estos temores llegan a tener incluso un sesgo cultural en Estados Unidos, en la medida en que los hispanos y los negros tienen una representación desproporcionada entre los pobres, especialmente cuando se les clasifica en términos de riqueza per cápita en vez de ingreso per cápita.

En Canadá estos temores de los grupos pro trabajo rápidamente adquieren un significado electoral favorable al sector obrero. El Nuevo Partido Democrático (NPD) podría fácilmente capturar una victoria electoral federal, por primera vez en su existencia, como una reacción a la cuestión de los beneficios y pagos al sector obrero. La victoria de Bob Rae del NPD en Ontario es en gran medida una reacción al apoyo del gobierno de Mulroney y los conservadores progresistas al libre comercio con Estados Unidos. El Partido Liberal de la provincia fue visto por muchos en Ontario como un co-conspirador, aunque el premier, David Peterson, se había opuesto al Acuerdo de Libre Comercio.

Un problema práctico es que los nuevos empleos y el ingreso que resulta de la racionalización de la economía parecen seguir más que acompañar directamente la pérdida de otros trabajos ocasionados por la reestructuración económica. Cuando la economía ya está en crisis, como ha sucedido en Canadá debido a la recesión, todas las malas noticias económicas se le atribuyen (*sic*) al libre comercio. Una victoria del Nuevo Partido Democrático en Ottawa probablemente acabaría con el experimento canadiense de libre comercio a pesar del fuerte apoyo de Quebec.

Por lo tanto, es imperativo poder demostrar en cada país que con el tiempo ninguno va a perder con un comercio más libre y que en un sentido general probablemente se gane. En cuanto a la creciente disparidad en el ingreso y en el bienestar que están ocurriendo, tiene que demostrarse de manera contundente que este fenómeno no tiene nada que ver con la liberalización comercial o que al menos ella no los empeorará. La promesa de compensar cualquier consecuencia negativa del libre

² Paul Krugman, *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990's*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1990, pp. 19-25.

comercio con México es una tercera pero no muy factible alternativa de política pública.

En realidad el resultado más probable es que en cada país capital y trabajo se beneficien dependiendo de la industria. Diferentes industrias se van a beneficiar en distintos países según la especialización. Obviamente la ausencia completa de la movilidad de trabajo significa que el sector obrero está muy limitado en su habilidad para cruzar las fronteras con el fin de lograr el ajuste; el capital no. La única manera en que este problema se puede resolver es admitiéndolo. Los periodos de ajuste tienen que ser lo suficientemente largos para facilitar la carga. Asistencia económica para sobrellevar el ajuste y programas de entrenamiento tienen que estar disponibles para cuando hagan falta.

Una realidad que el Acuerdo de Libre Comercio hizo más evidente es que el número de trabajos nuevos creados en Canadá y en Estados Unidos por la expansión regional puede ser menor que el incremento en las ganancias para los trabajadores en las industrias favorecidas. Así, la posibilidad de que algunos trabajadores y empresas se beneficien con el libre comercio puede no hacer mucho para consolar a aquellos que han perdido trabajos a causa del mismo fenómeno, aunque la sociedad en general se vea beneficiada. Debido al tamaño de México, tanto los beneficios potenciales como los costos potenciales del ajuste industrial van a ser mucho más grandes que en el acuerdo con Canadá. De manera inversa, Canadá, después de haber soportado ya un ajuste en los costos laborales más significativo que Estados Unidos, puede estar en una mucho mejor posición para enfrentar el ajuste necesario con México, especialmente debido a que la gran masa de Estados Unidos que está entre Canadá y México le sirve de colchón a Canadá para absorber el efecto del ajuste.

Finalmente, en términos dinámicos, el análisis relativo al pago de los factores se confunde por la realidad del movimiento legal e ilegal de los obreros y por lo que es percibido como el movimiento en gran escala de operaciones existentes y de capital nuevo. Probablemente no sea muy razonable que los que votan en Canadá y en el norte de Estados Unidos esperen que las empresas inmediatamente se vayan a México debido a un comercio más libre. Sin embargo, eso es exactamente lo que se van a imaginar. Irónicamente, México también se podría preocupar de que semejante movimiento pueda ocurrir, y llegaría a un tipo de temor distinto, un temor de perder el control sobre segmentos de su economía. En la mente pública, lo único peor que la invasión de capital extranjero es la fuga de capital extranjero.

Dado que hay muchas otras consideraciones que toman en cuenta los empresarios además de los costos de trabajo, tales como el clima político general, la disponibilidad de la infraestructura, y la calidad de vida, probablemente no ocurra la entrada a gran escala de viejas y nuevas empresas a México como resultado de una liberalización comercial. Sería conveniente transmitir esta realidad a la prensa y al público desde el primer momento de las negociaciones comerciales.

3) ¿La liberalización comercial regional va a alentar a las empresas a buscar una mayor rentabilidad por medio del acceso a salarios bajos en vez de una búsqueda acelerada y la aplicación de nueva tecnología? Este temor político está basado en la respuesta pública de las empresas en siete industrias norteamericanas (automóviles, químicos, electrónica doméstica, máquinas-herramienta, semiconductores, acero y partes de la industria textil) que supuestamente han sucumbido a la competencia extranjera por su dependencia en los costos más bajos de mano de obra fuera del país en vez de buscar la aplicación de nuevas tecnologías, como lo ha hecho la industria japonesa, por ejemplo.³

En el peor de los escenarios, las industrias intensivas en mano de obra de Canadá y Estados Unidos correrían a México en vez de buscar nuevos métodos de proceso y manufactura que les permitiera permanecer competitivos donde están. Ciertamente, la aplicación cruda de la noción del ciclo del producto y hasta la misma teoría liberal del comercio, que sugieren la necesidad de salirse de productos que usan menos intensivamente los factores más abundantes con que se cuenta en el país, han reforzado el temor a semejante estrategia.

La teoría también sostendría por otra parte que de la misma manera que alguna industria intensiva de trabajo se mueve hacia el sur, donde se cuenta con una reserva mayor de mano de obra barata, este proceso libera tanto la mano de obra como el capital que podría estar disponible en otra industria en las mismas regiones para uso rentable. La especialización debe mover a las economías canadiense y estadounidense hacia la producción más de capital intensivo donde el valor agregado es mayor. En una economía dinámica la especialización no tiene por qué llevar al estancamiento económico y a la destrucción de regiones industriales.

³ Michael L. Dertouzos, Richard K. Lester, and Robert M. Solow, eds., *Made in America*, Harper Perennial and MIT Press, 1989.

Sin embargo, la sospecha política sigue siendo que la lógica económica pueda seguir un camino distinto. En éste presencia-
ríamos la mudanza de las operaciones existentes de las empresas a México para capturar la solución rápida de los costos más bajos de mano de obra. Estas empresas entonces exportarían de nuevo a los ricos mercados septentrionales, vendiendo a menor precio que la producción local, con lo que se propiciaría la baja de los salarios, y se lastimarían los ingresos de los obreros. Las importaciones más baratas de México entonces impedirían la prosperidad de las industrias que compiten con las importaciones en Canadá y Estados Unidos. Las compañías con márgenes más altos de costos en estas industrias por lo pronto quebrarían, lo que podría llevar a un mayor adelgazamiento de la industria en el corazón manufacturero de América del Norte, que es donde vive el grueso de la población. Este escenario tiene que ser contestado efectiva y analíticamente para que en Canadá y Estados Unidos se pueda captar bien el mensaje del libre comercio con México.

4) ¿Perderá Canadá su acceso especial al mercado de Estados Unidos si México también obtiene un acceso semejante? Ésta es una preocupación importante para el gobierno y el empresariado canadiense. Existe la sensación de que el proceso de resolución de disputas fue duramente peleado en el ALC. Canadá no quiere ver malgastados esos avances. El sentido es que un acuerdo entre tres partes sobre resolución de disputas sería difícil de coordinar. La ley mexicana de comercio es bastante distinta que la de sus vecinos del norte. Dado que la ley comercial de cada país es la base del proceso de resolución de disputas, Canadá y Estados Unidos acabarían por ser rehenes de la ley mexicana de comercio.

Pero semejante resultado de ninguna manera pone en peligro el acceso canadiense al mercado de Estados Unidos o viceversa. El acceso al mercado mexicano está naturalmente enmarcado por la ley mexicana de comercio. Se pueden establecer paneles para enfrenar las disputas que sean bilaterales o trilaterales. Estos paneles de disputa procederían a interpretar la ley comercial de manera que sea congruente con el GATT también. Canadá no pierde soberanía por que se involucre México, ni se abrevia el acceso al mercado de Estados Unidos porque el área comercial tenga un alcance de tres actores.

EL EFECTO SOBRE LA COHESIÓN POLÍTICA Y LA UNIDAD CULTURAL

Canadá y México están luchando con el mito de la dependencia política de Estados Unidos que hace difícil la expansión del libre comercio regional en este hemisferio. Estados Unidos es visto por algunos grupos en cada país como "hegemónico"; esto es, como un gobierno dominante capaz de y dispuesto a la explotación de los socios comerciales más pequeños. A pesar del temor de algunos grupos de Estados Unidos de que Canadá y México estén buscando penetrar el rico mercado de Estados Unidos bajo términos desproporcionadamente favorables, estos dos países responden que la injerencia política sobre sus asuntos internos es lo que va a seguir de una interacción comercial más estrecha con Estados Unidos. En realidad ninguna de las dos suposiciones son válidas. Canadá y México no están sujetos a una manipulación política incrementada por el acuerdo comercial, ni Estados Unidos está cediendo un beneficio económico desproporcionado a través del acuerdo comercial regional.

Canadá y México van a intentar desvirtuar algunas de estas críticas políticas internas concertando sus posiciones de negociación. Pero, dado que sus estructuras industriales e intereses son tan distintos, cada uno va a encontrarse con que va a negociar con Estados Unidos tantas veces como en contra de él. Nada puede ganarse al intentar acabar con este mito de incrementado poder de negociación que se emplea en buena medida para propósitos políticos internos. En cada caso está diseñado para ganar cohesión política interna entre las élites descontentas. En ninguna área de negociación o realización del acuerdo debe temer Estados Unidos que los dos gobiernos se haya coludido contra el, dado que los términos relativos, pertinentes de cualquier acuerdo probable, no permiten el beneficio desproporcionado a cualquiera de las partes. Negarle a cada gobierno la ficción de la victoria, sin embargo, puede arruinar las oportunidades de lograr un acuerdo comercial que sea justo y a favor de los intereses de todas las partes. Esta norma es muy semejante a la ficción permitida de que el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá haya sido únicamente una iniciativa canadiense.

Quebec

Para cuando este acuerdo regional sea firmado, Quebec quizá haya obtenido una independencia parcial o completa del resto

de Canadá.⁴ Este hecho en sí no debe amenazar la perspectiva de la liberalización comercial regional. Quebec está fuertemente a favor del libre comercio con Estados Unidos. Esto debe subrayarse.

No es que la comunidad empresarial de Quebec esté tan enamorada de la idea del libre comercio, sino que tiene la conciencia de que el acceso seguro al mercado de Estados Unidos es obligatorio para su creciente independiencía. Dado que desde el punto de vista de Quebec, Estados Unidos parece estar comprometido con la idea de un acuerdo de libre comercio con México, Quebec también tiene el mismo compromiso con semejante acuerdo. Éste es el precio de una "asociación" económica con Estados Unidos. Después de todo, según los ciudadanos de Quebec, su propia estructura industrial no puede ser tan distinta de la de Estados Unidos, en relación con México. Si Estados Unidos puede hacer todos los ajustes industriales necesarios bajo el libre comercio regional, también Quebec lo puede hacer.

Algunos analistas piensan que existe una profunda diferencia entre la posición frente al libre comercio regional que tienen el Parti Québécois (PQ) y el Partido Liberal de Quebec, pero semejante diferenciación existe en la imaginación. Cada partido tiene sus facciones, con la parte más conservadora apoyando a la nueva élite empresarial en Quebec. Esta élite, a su vez, apoya cualquier partido político que esté en el poder, también establezca la dirección de la economía política para el futuro de Quebec. Todos entienden que esto es necesario. Ciertamente, los directivos de cada partido político así lo entienden. Si quedaran algunas dudas en cuanto a los valores y la orientación del Parti Québécois, en particular por su perspectiva abiertamente independentista a través de los años, el hecho de que su líder, Jacques Parizeau sea un banquero y ex ministro de Finanzas en el gobierno del PQ debe revelar su predisposición.

Canadá inglés

El primer ministro Brian Mulroney y su Gobierno Progresista Conservador han indicado desde hace mucho su compromiso con el libre comercio con Estados Unidos. La profundidad de

⁴ Véase *A Quebec Free to Choose: Report of the Constitutional Committee*, Quebec Liberal Party, ciudad de Quebec, 28 de febrero de 1991.

su resolución política no debe ponerse en duda; menos en relación con un acuerdo con México. Pero el hecho de que tengan que enfrentarse a la inconformidad interna sobre el libre comercio como el precio a pagar por esta disposición general es algo que quizá valga la pena examinar.

El humor político en la parte central de Canadá ha cambiado hacia la izquierda y se ha alejado de la liberalización comercial internacional. Las iniciativas favorecidas por el Nuevo Partido Democrático que está ahora en el poder en Ontario, el corazón industrial de Canadá, son bastante intervencionistas y antagónicas al libre comercio. Además del NPD, que en los próximos años puede ganar el poder por lo menos en tres gobiernos provinciales de Canadá, el nuevo Partido de la Reforma en el occidente canadiense probablemente le quite muchos lugares al Partido Progresista Conservador en las próximas elecciones federales. Algunos de estos lugares ya van a estar perdidos en Alberta, que anteriormente era la piedra angular al apoyo conservador en Canadá. A la vez que no todos los miembros del Partido de la Reforma son hostiles al libre comercio, la reducción del apoyo político para los progresistas conservadores va a tender a socavar la capacidad del primer ministro Mulroney de reanimar a la junta de dirigentes de su partido para que apoyen con entusiasmo un acuerdo más de libre comercio. Cuando mucho, los que proponen un acuerdo de libre comercio regional tienen hasta el otoño de 1992 para obtener la firma del gobierno federal en el tratado.

Si el Nuevo Partido Democrático llegara a ganar las próximas elecciones federales, cosa que es posible según los cálculos del momento, un Canadá que se mantenga relativamente unido, o un Canadá en efecto *sans Quebec*, podría no sólo rechazar el acuerdo de libre comercio con México, sino también podría tratar de salirse del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Conforme pase el tiempo, se vayan haciendo más ajustes y los beneficios empiecen a fluir hacia algunos sectores, y conforme el dolor futuro del ajuste parezca menor, incluyendo quizá alguna presión reducida a las exportaciones canadienses vía la declinación del dólar canadiense, el retiro del acuerdo con Estados Unidos, sin que importe cuál sea el partido en el poder en Ottawa, sería cada vez menos probable, aún para los más recios opositores. Pero una recesión extensa, combinada con una campaña ruidosa y popular contra el libre comercio en Canadá seguramente podría malograr la aceptación federal del libre comercio con México.

Políticamente esto quiere decir que Canadá ha escogido involucrarse en las pláticas de libre comercio porque ningún gobierno canadiense responsable podría darse el lujo de quedarse a un lado. Los intereses de Canadá dictan que participe en las negociaciones. Pero no hay ninguna gran pasión por una extensa liberalización comercial regional detrás de esta participación. La opinión pública en Canadá es veleidosa. Un gobierno valiente en Canadá puede asumir posiciones poco populares sin temer que el parlamento denegue su decisión. Pero en Canadá, como en todas las democracias, hay un precio político por semejante valor. En lo que concierne al libre comercio con México, basado en los mejores juicios de los sentimientos actuales en el Canadá inglés, cualquier gobierno en Ottawa pagaría un precio muy alto por intentar perseguir el interés nacional en general por medio de más liberalización comercial regional. Los negociadores en Washington y en la Ciudad de México deben comprender cabalmente los límites en la toma de decisión canadiense.

Impacto sobre la cohesión política y cultural

El libre comercio se supone que tiene que ver con la economía, y es cierto, aunque no exclusivamente. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá tuvo efectos políticos secundarios en su momento que casi nadie previó. Los nacionalistas de Quebec usaron el Acuerdo de Libre Comercio para justificar su mayor separación del Canadá inglés. El Acuerdo de Libre Comercio se convirtió en un instrumento político para los objetivos ideológicos.

Objetivamente, la realidad de que Quebec usó la perspectiva del libre comercio con Estados Unidos como un indicador de que podría sobrevivir sólo económicamente porque ya tenía garantizada la asociación económica con dicho país no es lo mismo que decir que el libre comercio contribuye a la fragmentación política y cultural de estos países. No hay evidencia de que el libre comercio afloje las ligas políticas o institucionales o acabe con la lealtad al gobierno federal. Más bien lo que prueba este estudio es que los líderes nacionalistas astutos pueden convencer a sus electores de que el acceso a un mercado económico mayor está garantizado por un tratado y que semejante acceso le quita el aguijón a la independencia. La independencia no tiene por qué volverse rehén a la obligación de negociar para la reintegración económica subsecuente. La independencia tam-

co está sujeta al aislamiento económico y el riesgo de rechazo por el mercado más grande. El libre comercio reduce el temor a las consecuencias de una mayor autonomía política para una comunidad más pequeña homogénea que busca independencia política.

Lo que no prueba este estudio, sin embargo, es que en ausencia del ALC, Quebec tenga que abandonar su objetivo de independencia. El ALC no fue la *causa* de la independencia de Quebec, o del deseo de una autonomía política mayor. Pero la participación canadiense en el ALC, ¿*catalizó* el deseo por la autonomía, o aceleró los tiempos para ello?, ¿el ALC les dio a los líderes de Quebec el valor de retar a Ottawa políticamente puesto que aunque se debilitarían las ligas oriente-occidente, se podría suponer que las ligas norte-sur se mantuvieran intactas?

Quizás haya más lecciones aquí para México y Estados Unidos. Un acuerdo de libre comercio regional puede fortalecer la identidad hispana del Suroeste y los sentimientos acerca de la autonomía eventual enriquecida de esa región. Estas actitudes pueden ser nacientes; es más, en este momento son casi imperceptibles, pero se podrían incrementar. A menos que las condiciones ya existan para la autoexpresión de semejante identidad, el libre comercio con México probablemente no tenga ningún impacto inmediato en lo político o en lo cultural. Pero el aumento en la interacción transfronteriza puede aumentar el sentido de autonomía cultural que pueda ya existir por otras razones.

De manera similar, México podría encontrarse que sus provincias septentrionales, ya afectadas por la industrialización que está ocurriendo allí, tanto en términos de apoyo para el conservadurismo político, y para diferentes políticas sociales, podrían volverse más pronunciadas debido al libre comercio. Podría aumentar el pluralismo político en México; también podría enriquecer la identidad política de las zonas fronterizas del norte como algo distinto de las regiones centrales.

En comparación con la situación en el suroeste de Estados Unidos o el norte de México, la situación en Quebec es distinta en un aspecto importante. Quebec utilizó el prospecto del acceso al mercado como un instrumento para reforzar el deseo ya presente de una mayor autonomía política y cultural entre la población de Quebec. En el caso de Estados Unidos y México cualquier efecto sobre la posible propensión a una mayor autonomía tendría que basarse en los flujos futuros reales transfronterizos

de comercio, inversión y mano de obra, asunto muy distinto. Pero cada gobierno debe reconocer que el libre comercio regional puede tener efectos políticos y culturales además de los estrictamente económicos sobre la organización política.

CONCLUSIONES

Desde la perspectiva política un área de libre comercio más grande en Norteamérica es muy atractiva. Cada uno de los gobiernos participantes puede disfrutar de los beneficios en un mercado mundial y en el escenario mundial debido al fortalecimiento de sus economías y a la mayor influencia que sigue de la membresía de semejante agrupación comercial tan prestigiosa.

En cuanto a la cuestión intensamente política de “¿quién obtiene qué, cuándo?” en cada estado en términos de rendimientos a industrias específicas o al trabajo o el capital en general, por un lado, y *vis à vis* un estado en relación con los otros miembros del área comercial, por el otro, es menos lo que se puede decir. Cada estado se debe beneficiar sustancialmente, de distintas maneras, pero significativamente por medio de la creación de comercio y el aumento en el crecimiento. A las industrias de mano de obra intensiva y la mano de obra en sí misma le va a ir mejor en México. Las industrias intensivas de capital y los trabajadores más capacitados se beneficiarán más en Estados Unidos y Canadá. Los flujos de mano de obra a través de la frontera probablemente no se detengan por el movimiento hacia un área comercial incrementada. El capital va a cambiar su ubicación y aumentar sus operaciones dependiendo del atractivo relativo del clima político y económico en cada país. Los diferenciales de costo de mano de obra van a ser importantes para algunos tipos de industria; insignificantes para otros, e incapaces de eclipsar una gama de otras consideraciones que tienen que ver con un tratamiento nacional en general.

Quizás sorprendentemente la liberalización comercial regional pueda tener efectos sobre las cuestiones políticas y culturales que van más allá de lo estrictamente económico. Correlativamente, el drama continuo en Canadá acerca de su unidad sólo puede impactar la capacidad del gobierno federal en su participación en las negociaciones y la firma de algún acuerdo más.⁵

⁵ Para un panorama histórico a las políticas internas canadienses y su efecto sobre las relaciones entre Estados Unidos y Canadá, véase Charles F.

Así, en su contexto más amplio, la liberalización comercial regional en América del Norte es un cambio de largo alcance para mejorar. Pero ajustes significativos y obstáculos se les presentan a los negociadores tanto para alcanzar un acuerdo como para su subsecuente puesta en práctica.

LAS PLÁTICAS COMERCIALES ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA DEL NORTE

MURRAY G. SMITH
*Universidad de Carleton y
Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo considera algunas de las cuestiones que parecen desconcertar a los responsables de establecer el programa y las modalidades para las negociaciones de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y cuáles son las posibles implicaciones para las relaciones económicas en América del Norte. Está claro cómo llegamos aquí. Habiendo puesto en marcha una liberalización unilateral dramática de la economía mexicana en los últimos cinco o seis años y respondiendo a la competencia mundial por la inversión, el presidente Salinas lanzó una iniciativa diplomática a principios de año que condujo a la iniciativa mexicana de libre comercio anunciada en una cumbre con el presidente Bush el 11 de junio de 1990 en Washington, D.C. Inicialmente Canadá respondió tímidamente a las tentativas mexicanas, pero después de algunas consultas internas, decidió en septiembre que quería participar en el proceso.¹

Como dijo el presidente Bush en su carta al Congreso:

La negociación de un acuerdo de libre comercio comprensivo es acorde con los esfuerzos tanto de mi gobierno como del Congreso

¹ Declaración hecha por el honorable John Crosbie, 24 de septiembre de 1990.

para eliminar las barreras al flujo de bienes, servicios e inversiones, y para proteger los derechos de la propiedad intelectual.

Por lo tanto, notifico a [. . . los Comités. . .] de las negociaciones comerciales con México. También quiero informarles que el gobierno de Canadá recientemente ha expresado un deseo de participar en las negociaciones, con el objeto de negociar un acuerdo o acuerdos entre los tres países. Le doy la bienvenida a la oportunidad de trabajar con nuestros dos vecinos hacia ese fin. Nosotros, conjuntamente con los gobiernos de Canadá y México, vamos a tener consultas en los próximos meses para explorar las posibilidades al respecto, que también trataremos con su Comité cuando sea apropiado, dependiendo del resultado de nuestras consultas.

Quiero enfatizar que semejantes consultas trilaterales no afectarán la validez continua del tratado de libre comercio ya existente con Canadá. Lo que es más, en todas estas discusiones, esperamos construir sobre nuestros esfuerzos de negociación multilateral en la Ronda de Uruguay que debe quedar concluida, conforme al programa a finales de este año.²

Hacia dónde vamos, y cómo llegaremos ahí, aún no está claro. Por supuesto que estas dos preguntas están estrechamente ligadas. Si hubiera un consenso claro acerca de la arquitectura última de un arreglo o arreglos comerciales que comprendieran las tres economías, entonces las preguntas acerca de las modalidades y de la secuencia se resolverían mucho más fácilmente. El 5 de febrero de 1991 los tres países anunciaron sus intenciones de iniciar las negociaciones para un acuerdo de libre comercio trilateral que abarque las tres economías, pero aún quedan por resolver interrogantes acerca del alcance y la estructura de este acuerdo y su relación con varios acuerdos bilaterales que también pudieran concluirse más adelante.

La incertidumbre acerca de la estructura de las negociaciones bilaterales o trilaterales se complican por la incertidumbre de los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, que podrían tener implicaciones significativas para las negociaciones norteamericanas. Es más, hasta la extensión de la autorización legislativa en Estados Unidos para la puesta en práctica de las negociaciones mexicanas y canadienses por la "vía rápida" está ligado a la misma extensión para las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

² Carta del presidente George Bush a los presidentes de los Comités de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y de Finanzas del Senado, 25 de septiembre de 1990.

¿CUÁLES SON LAS OPCIONES PARA AMÉRICA DEL NORTE?

Hay cinco opciones básicas que podrían ser viables.³ Éstas se encuentran sobre un continuo de grados de trilateralización como sigue:

Opción 1: Acceso mexicano

México podría acceder al tratado de libre comercio existente entre Canadá y Estados Unidos con algunos ajustes menores para trilateralizar el arreglo. Michael Hart ha considerado esta opción detalladamente y concluye que podría ser factible, pero observa:

Basado en el análisis anterior, parecería que los asuntos técnicos más difíciles se refieren a las reglas de origen donde están involucrados los intereses canadienses vitales.

Otras áreas que requerirán alguna creatividad incluyen algunos aspectos del capítulo sobre regulaciones fronterizas y los relativos a salvaguardias. Los capítulos sustancialmente más difíciles incluyen la agricultura, la energía, las compras gubernamentales, los viajes de negocio, la inversión, los servicios financieros y la resolución de disputas en los casos de impuestos compensatorios y *antidumping*. Todos éstos son mucho más difíciles entre México y Estados Unidos que entre México y Canadá. Tres de los capítulos —agricultura, compras gubernamentales y servicios financieros— bien se podrían prestar a un trato diferencial para México sin dañar la integridad del acuerdo. Además, el capítulo automotriz va a ser simbólicamente difícil para Canadá, y este país quizás tenga que estar preparado para recibir más presiones de Estados Unidos sobre su régimen regulatorio relativo a la cerveza y las licencias para los productos farmacéuticos. Canadá y México por medio de la cooperación, podrían lograr más progreso en lo que se refiere a subsidios e impuestos compensatorios de lo que cualquiera de los dos pudiera lograr solo.

El éxito o fracaso eventual de las negociaciones, por lo tanto, dependerá en buena medida del grado de flexibilidad que Estados Unidos y México lleven a la mesa de negociaciones en cuanto a los energéticos, los viajes de negocio, la inversión y los impuestos

³ Son posibles otras opciones, pero aquí no se consideran. Por ejemplo, si las pláticas Estados Unidos-México encallaran, Canadá y México aún podrían proceder con un acuerdo bilateral de libre comercio por separado, pero ésta parece ser una opción improbable.

compensatorios y *antidumping*. Éstas también son áreas de importancia prioritaria para Estados Unidos y México. Estados Unidos tiene que estar satisfecho de que el régimen mexicano sobre inversiones se abra aún más garantizando la apertura mediante un tratado y que el sector energético se regule más por las fuerzas del mercado mientras que México sólo podrá vender un acuerdo interno que le otorgue un acceso más seguro al mercado estadounidense y que le dé a sus ciudadanos una entrada más libre a Estados Unidos.⁴

En esencia esta opción significaría un acuerdo común de libre comercio en América del Norte basado en el actual Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, con alguna diferenciación en las obligaciones específicas que se aplicarían a México. El obstáculo principal a esta opción es que podría no ser lo suficientemente flexible para acomodar las sensibilidades mexicanas y las presiones de Estados Unidos con todo y que se contemplaría un período más largo de transición.

Opción 2: Un acuerdo paraguas

Una opción a un arreglo trilateral, que permite una mayor flexibilidad para la diferenciación bilateral en las obligaciones, involucraría un acuerdo de libre comercio o de paraguas que comprendería a Canadá, México y Estados Unidos, pero con dos o quizás tres acuerdos bilaterales por separado para acomodar algunas cuestiones y sensibilidades bilaterales distintas.⁵ La característica esencial de esta aproximación sería que hay un área de libre comercio común con reglas de origen comunes aplicables al comercio en bienes entre las tres economías. Acatar las reglas de origen involucra costos considerables, y el mantenimiento de dos sistemas de reglas de origen distintos para el co-

⁴ Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Ottawa and Halifax: Centre for Trade Policy and Law and the Institute for Research on Public Policy, 1990, p. 129.

⁵ Este acercamiento general fue sugerido en Richard Lipsey y Murray Smith, "The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Special Case or wave of the future?", en Jeffrey Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989. La aplicación de este tipo de acercamiento a la iniciativa de México de libre comercio es examinada por Richard Lipsey, en *Canada at the U.S.-Mexico Free Trade Dance: Wallflower or Partner?*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1990.

mercio entre Estados Unidos y México y entre Canadá y Estados Unidos inhibiría la expansión del comercio a largo plazo y de la inversión dentro de América del Norte.

La otra característica importante de esta aproximación sería que desarrollaría un marco institucional común para los acuerdos de libre comercio en América del Norte. El mecanismo general de resolución de disputas se podría generalizar para incluir terceros países rápidamente y el hecho de ser trilateral podría servir para despolitizar algunas cuestiones.

Parece más difícil generalizar los mecanismos de revisión que gobiernan las leyes de comercio desleal bajo el capítulo 19. Aunque hay algunas diferencias técnicas, las leyes de comercio desleal en Canadá y Estados Unidos son notablemente similares. Sería más difícil aplicar el mecanismo de revisión del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, en decisiones que involucran "antidumping" e impuestos compensatorios, a un tercer país como México cuyas leyes y procedimientos administrativos al respecto difieren sustancialmente de aquellos de Estados Unidos y Canadá. En particular, puede ser difícil involucrar a México en este tipo de revisión judicial, porque el sistema legal mexicano no tiene el mismo concepto básico de ley administrativa y de revisión judicial que son comunes a los sistemas legales de Canadá y Estados Unidos.

Un acercamiento minimalista a esta opción podría involucrar el desarrollo de reglas comunes de origen para algunos sectores clave como el automotriz. A menos que esto se concibiera como un arreglo interino que evolucionara hacia un ALC comprensivo, esta versión minimalista haría surgir cuestionamientos acerca de la aplicación del artículo XXIV del GATT. El asunto podría ser que este acercamiento ofrece mayor flexibilidad que la trilateralización del acuerdo existente entre Canadá y Estados Unidos, pero aparte de la aplicación del artículo XXIV al ALC combinado de Estados Unidos, México y Canadá, impone una disciplina menor sobre la estructura y la cobertura de un ALC nuclear.

Opción 3: Tres bilaterales paralelos

Los tres países podrían buscar ALC paralelos bilaterales ya sea simultánea o secuencialmente. Esta aproximación se puede distinguir de la opción 2 en que no habría una dimensión explícita trilateral que uniera a los tres ALC bilaterales. Si se siguiera esta ruta no habría base para que los arreglos evolucionaran hacia

un ALC común. Como las opciones trilaterales, esta aproximación involucraría exportadores mexicanos que obtuvieran acceso a los mercados canadienses y viceversa, pero es evidente que esta aproximación involucraría tres juegos de reglas de origen. Dado que en este momento el comercio bilateral entre Canadá y México es modesto, los beneficios de un bilateral por separado entre estos dos socios probablemente sería también modesto, a menos que las reglas bilaterales de origen sean mucho más liberales que las que existen en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos o que las que se pudieran incluir en el acuerdo propuesto entre México y Estados Unidos. Así, el ALC bilateral Canadá y México podría no lograrse, pero si sucediera podría estimular las desviaciones de comercio y producción de cuartos países para poder aprovechar los aranceles más altos canadienses y mexicanos y las reglas de origen más liberales.

Esta aproximación de ALC bilaterales paralelos puede parecer más sencilla en un principio y más fácil de negociar que un arreglo trilateral, pero podría resultar en un juego de arreglos comerciales más bizantinos, particularmente si toda una red de ALC bilaterales proliferaran en las Américas junto con la propuesta hemisférica de Bush.⁶ Wonnacott ha expresado preocupación acerca de que Estados Unidos se convierta, quizá inadvertidamente, en el eje de una “rueda sin marco” al establecer acuerdos bilaterales “radiales” con indeterminado número de países.⁷ Sin embargo, la realidad puede ser aún más complicada. Una serie de ALC bilaterales en el hemisferio occidental podrían crear una estructura comercial complicada que puede ser visualizada análogamente como el modelo de un compuesto orgánico complejo.

Opción 4: Dos bilaterales compatibles

Una opción menos ambiciosa sería la de involucrar a México y Estados Unidos en la negociación de un acuerdo bilateral por separado, pero haciendo consultas con Canadá que reducirían

⁶ Los países del Cono Sur están negociando un arreglo de libre comercio y México y Chile han concluido un acuerdo bilateral de libre comercio.

⁷ Ronald Wonnacott, *Canada and the U.S.-Mexico Free Trade Negotiations*, Toronto, C.D. Howe Institute, Commentary núm. 21, 1990. Estos acuerdos bilaterales específicos si bien pueden beneficiar a Estados Unidos y al país “radial” en cuestión, perjudica a los países excluidos.

cualquier conflicto con el ALC existente entre Canadá y Estados Unidos. Claro que esta opción podría superar a la Opción 3, pero sería poco probable que superara a las opciones 1 o 2. Esta opción es discutida ampliamente más adelante en la consideración de una renegociación posible del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.

Opción 5: Arreglos separados

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos podría mantenerse al margen de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos análogo y aparte. No hay necesidad legal o económica para ajustar el Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, y el grado de los incentivos económicos para ajustar este último depende de los detalles precisos del arreglo que puedan negociar Estados Unidos y México.

¿EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS VA A SER SUJETO A RENEGOCIACIÓN O AMENAZADO?⁸

Obviamente la respuesta es no. Siempre que ambas partes reconozcan los beneficios mutuos que tiene el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, las dos van a ser renuentes a hacer cambios importantes en el ALC existente, porque cualquier intento significativo de volver a balancear las concesiones podría llevar a negociaciones muy difíciles y esto podría acabar por deshacer el acuerdo. Por ejemplo, si Canadá deseara revisar el capítulo de energía para permitir impuestos sobre las exportaciones, Estados Unidos podría imponer restricciones sobre exportaciones petroquímicas o reconsiderar los méritos de tener paneles binacionales para revisar los casos de “antidumping” e impuestos compensatorios.

Claro que la respuesta es sí. Aun si México estuviera preparado a acceder al ALC entre Canadá y Estados Unidos, habría

⁸ Este asunto fue suscitado por Jeffrey Schott en la conferencia, “Mexico’s Trade Options in a Changing International Economy”, el 11 de junio de 1990 en la ciudad de México, y ha surgido en las consideraciones canadienses si debe participar Canadá en las pláticas entre México y Estados Unidos.

necesidad de ajustes técnicos en áreas como las reglas de origen. O a pesar de que Canadá no quisiera participar en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México, una vez que éste sea negociado, la ejecución de ese acuerdo podría hacer deseable algunos ajustes al ALC entre Canadá y Estados Unidos.

El lector cuidadoso va a notar una contradicción en los dos párrafos anteriores. Dado que aquellos que están fuera de los procesos de políticas y política tienen una obligación de mantener algún grado de consistencia lógica, voy a tratar de reconciliar estas dos observaciones. El asunto principal es que, debido a que no hay ninguna necesidad de cambiar el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, si se decidiera cualquier cambio o ajuste sería necesario el mutuo consentimiento, y por lo tanto tendría que considerarse como algo mutuamente benéfico. Es más, el Acuerdo de Libre Comercio ya se ha reabierto en este sentido, dado que ha habido consentimiento mutuo para acelerar las reducciones arancelarias.

Sobre el asunto más importante de si la iniciativa mexicana va a provocar una repetición del debate canadiense sobre el libre comercio y amenace la participación de Canadá en el acuerdo entre éste y Estados Unidos, es inevitable que haya algún tipo de debate. Encuestas en Canadá indican altos niveles de descontento público ante el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Desde una perspectiva sustantiva es mejor que el debate se enfoque hacia una nueva decisión de política que volver a realizar el debate canadiense sobre libre comercio. Lo que es más, como lo ha argumentado Lipsey, los nacionalistas canadienses consecuentes que no son proteccionistas y que se opusieron al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos deben apoyar un acuerdo trilateral con México. De cualquier manera, un debate canadiense acerca de si se debe participar en algún acuerdo de libre comercio con México puede resultar una válvula de escape constructiva para la rivalidad política partidista que intente explotar la inconformidad de los electores sobre el libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. La alternativa podría ser un debate acrimonioso sobre el repudio al acuerdo existente entre Canadá y Estados Unidos. Como quiera que uno interprete los cambios de humor del público canadiense en este momento o pronostique acerca de los patrones que han surgido en la política canadiense, es evidente que los acontecimientos en las negociaciones entre Estados Unidos y México pueden tener repercusiones significativas en Canadá y tener serias consecuen-

cias para las relaciones económicas bilaterales entre Canadá y Estados Unidos.

¿CÓMO PODRÍA RENEGOCIARSE EL ACUERDO EXISTENTE DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS SI HAY UN ACUERDO POR SEPARADO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO?

Si México y Estados Unidos negocian un acuerdo bilateral por separado, podrían surgir problemas desde la perspectiva canadiense si Estados Unidos le da a México un tratamiento más favorable que el que recibió Canadá en su acuerdo con Estados Unidos. Esto no sería problema en cuanto a aranceles, pues ningún país puede ganar más de una eliminación total de aranceles tal como está previsto en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, sobre ciertas medidas no arancelarias hay problemas potenciales siempre que hay derogaciones de tratamiento nacional. Por ejemplo, es concebible, aunque poco probable, que México logre un acceso a una parte del mercado de compras gubernamentales de Estados Unidos mayor que la porción pequeña que obtiene Canadá bajo su ALC con Estados Unidos.

Los servicios que no se cubren en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos pueden ser abarcados en el nuevo ALC entre México y Estados Unidos. No hay dificultad en cuanto a la extensión hacia México de las obligaciones de tratamiento nacional sobre servicios que están cubiertos bajo el ALC con Canadá. El asunto se complica más con respecto a las derogaciones de tratamiento nacional para servicios cubiertos (o asuntos de inversiones). En el caso de los servicios financieros, Canadá tiene asegurado el tratamiento nacional respecto de cambios futuros en el Glass-Steagall Act. Estados Unidos podría, sin embargo, modificar una derogación específica de tratamiento nacional para servicios o inversión que es derecho adquirido (*grandfather*) en el acuerdo con Canadá de manera que sólo previera tratamiento nacional para un tercer país. Hay que admitir que el significado de semejantes derogaciones de tratamiento nacional son limitadas, y que la posibilidad de que un posible acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México pueda ir más lejos que el acuerdo con Canadá en la cobertura de servicios, y particularmente la inversión es poco probable.

Una aproximación factible sería un entendimiento por sepa-

rado que comprometiera a cada parte a un principio de NMF opcional que incluyera posibles extensiones al acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. Así, por ejemplo, si Estados Unidos y México concluyeran un acuerdo de libre comercio que involucrara una porción sustancialmente mayor de compras gubernamentales que la prevista en el acuerdo con Canadá, este último debe tener la oportunidad de buscar la renegociación del acuerdo con Estados Unidos para aumentar su cobertura en este aspecto, o debe tener la oportunidad de optar para entrar a este elemento del acuerdo de Estados Unidos y México ofreciendo una cobertura recíproca de compras gubernamentales.

Hay por lo menos dos asuntos que pueden causar la reapertura del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. En primer lugar, un caso general puede ser que las reglas de origen para un tratamiento libre de impuestos dentro de un ALC deben hacerse más liberales conforme los aranceles externos de las partes se reducen, ya sea sobre la base de NMF o por medio de las negociaciones de más ALC regionales. El propósito de las reglas de origen es evitar desviaciones de comercio que pueden surgir por las disparidades en las barreras comerciales externas de los socios de un ALC. Por ejemplo, las industrias de ropa y textil de Estados Unidos estaban preocupadas de que la industria de ropa canadiense expandiera sus exportaciones a Estados Unidos usando textiles de bajo costo de terceros países, dándole la vuelta a las barreras estadounidenses a las importaciones de productos textiles. Para satisfacer las preocupaciones de las industrias de Estados Unidos, el acuerdo con Canadá prevé la eliminación de aranceles para la ropa que se manufactura con textiles hechos en cualquiera de los dos países así como una cuota para ropa producida con textiles de terceros países. Sin embargo, si Estados Unidos llegara a concluir un acuerdo de libre comercio con México, las reglas de origen restrictivas para textiles y ropa en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos deben liberalizarse para permitir a los canadienses recurrir más a textiles de terceros países.

En segundo lugar, el nuevo acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México puede permitir un paso más veloz para la reducción escalonada de aranceles que el periodo de 10 años (con la excepción de reducciones más rápidas) bajo el acuerdo con Canadá. Las distorsiones temporales de las posiciones competitivas que seguirían de los distintos periodos de desfase podrían eliminarse con las renegociaciones de las mismas entre Canadá y Estados Unidos para acelerar la reducción de aranceles.

Una presión distinta para renegociar el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos podría surgir si el acuerdo entre México y Estados Unidos se percibe en Canadá como desequilibrado. Si México obtiene un acceso al mercado de Estados Unidos similar al que tiene Canadá, mientras que las obligaciones de México con respecto a energía o inversiones son mucho menos extensas que las previstas en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, esto podría llevar a futuros gobiernos canadienses a buscar una renegociación del Acuerdo. Sin embargo, la actual aproximación agresiva de la política comercial de Estados Unidos parece anular esta posibilidad.

¿La participación canadiense va a frenar o descarrilar el proceso?

No hay ninguna razón por la que la participación canadiense deba frenar las negociaciones entre México y Estados Unidos, que deben ser las principales. Claro que Canadá tendrá sensibilidades relativas a las importaciones y ajuste en industrias particulares, pero éstas probablemente estén estrechamente correlacionadas con las de importación estadounidenses. Ahora Canadá tiene algunas sensibilidades distintas en exclusiones específicas del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Un ejemplo notable son las restricciones provinciales en el mercadeo de la cerveza, pero estas prácticas ahora son sujeto de disputas ante el GATT, que vienen de una queja anterior de la CE ante el GATT acerca de las prácticas provinciales para la distribución de las bebidas alcohólicas. Si un acuerdo trilateral que es mutuamente aceptable no se puede negociar, Canadá no puede ni debe impedir a México y Estados Unidos proceder a un ALC bilateral.

También puede haber preguntas acerca de la habilidad de Canadá de realizar un acuerdo trilateral, si es que uno se logra negociar. Dependiendo de si las negociaciones se concluyen dentro de la vida del presente Parlamento y hasta qué punto los aspectos negociados trilaterales tengan injerencia en la jurisdicción provincial, se puede esperar que un nuevo ALC proceda de manera expedita. Parece poco probable que un ALC paraguas se meta con la jurisdicción provincial, pero vale la pena notar que el nuevo premier de Ontario, Bob Rae, ha señalado la oposición a la participación canadiense en las pláticas de libre comercio entre Estados Unidos y México.

Antes que impedir el proceso, la lógica sugiere que la participación canadiense podría ayudar modestamente con el enfrentamiento de algunas presiones proteccionistas en el Congreso.⁹ Con alguna forma de acuerdo trilateral, Canadá reduciría sus aranceles más altos sobre las exportaciones mexicanas simultáneamente con la reducción arancelaria en sectores análogos en Estados Unidos, lo que tendería a esparcir el efecto de cualquier aumento en las exportaciones mexicanas. Aunque esta reducción simultánea en las barreras canadienses y de Estados Unidos a las importaciones van a servir para reducir los costos de ajuste por la competencia de importaciones en las dos economías, esto puede no influir de gran manera en las percepciones. Los intereses americanos van a descontar fuertemente la capacidad de absorción de la economía canadiense, y van a estar temerosos de que los exportadores canadienses vayan a capturar una parte desproporcionada del mercado mexicano. Del lado canadiense, muchos van a temer que la economía canadiense experimente una dislocación más grande debido al aumento de las importaciones mexicanas. Sin embargo, la participación canadiense puede resolver cuestiones contenciosas entre México y Estados Unidos como las normas ambientales y puede ayudar a efectuar una ampliación de intereses y perspectivas de políticas en Estados Unidos. Al mismo tiempo, la participación canadiense en un arreglo trilateral podría servir para calmar las preocupaciones nacionalistas en México.

RELACIONES CON LA RONDA URUGUAY Y EL SISTEMA DE COMERCIO MULTILATERAL

Las incertidumbres acerca del resultado de la Ronda Uruguay después del atolladero de la Conferencia Ministerial en Bruselas en diciembre de 1990 complica la agenda norteamericana. Parece que hay un vago consenso entre los tres países de que sería

⁹ Por ejemplo, véase House Concurrent Resolution 377, 101st Congress, patrocinada por 19 miembros, que dice:

“Dado que la relativamente menos industrializada economía de México le permite disfrutar de ciertas ventajas comparativas sobre la industria de Estados Unidos, sobre todo en la forma de costos laborales más bajos, las normas ambientales menos estrictas y los reglamentos más flojos de salud y seguridad, y reglamentos antimonopolio más débiles... estas ventajas pueden seriamente lastimar la posición competitiva de ciertas industrias de Estados Unidos.”

muy conveniente si los asuntos más difíciles —los subsidios y barreras comerciales agrícolas, las restricciones sobre el comercio textil, las reglas comerciales para subsidios e impuestos compensatorios y “antidumping”, las prácticas de compras gubernamentales y las reglas para la propiedad intelectual— se resolvieran en el proceso multilateral. Aunque un atolladero en las negociaciones multilaterales van a reforzar el interés en arreglos comerciales regionales, la negativa a enfrentarse con estas cuestiones más difíciles al tratarse de un acuerdo multilateral, así como con asuntos más prosaicos como la reducción multilateral de aranceles, van a hacer más difíciles las negociaciones sustantivas entre México, Estados Unidos y Canadá. Los resultados poco conclusivos de la Ministerial de Bruselas han hecho necesario que la Administración de Estados Unidos pida una extensión de la autoridad para la puesta en práctica de acuerdos comerciales por la vía rápida bajo una provisión especial del *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Una continua incertidumbre sobre el frente multilateral puede influir en la agenda para las negociaciones trilaterales.

Los resultados de la Ronda Uruguay también van a ser muy importantes en relación con la potencial desviación de comercio que surja de la reciente iniciativa mexicana de libre comercio. Es evidente que el potencial de desviación comercial en un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos o éste y Canadá es significativo puesto que México es una economía complementaria de salarios bajos. Claro que el potencial de desviación comercial se deriva de las barreras comerciales canadienses y de Estados Unidos. Por ejemplo, México no es un gran proveedor de productos textiles y de ropa a Canadá, pero, dado que Canadá impone aranceles altos y limitaciones bilaterales a los proveedores de bajo costo bajo el Arreglo Multifibras, México podría expandir sustancialmente sus exportaciones de estos productos si estuviera exento de las barreras comerciales canadienses. Pero si se logra una liberalización significativa de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de ropa y textiles en la Ronda Uruguay, entonces el potencial de desviación comercial se reduce.

La evolución futura de las pláticas comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá también van a tener implicaciones para el sistema comercial multilateral.¹⁰ Wonnacott ha argüido

¹⁰ Para diversos puntos de vista sobre este asunto ver Michael Hart, *A North American Free Trade Area*, *ibid.*, y trabajos presentados por Jagdish

que el enfoque del eje de rueda sin marco en una serie de ALC bilaterales desvían más el comercio que un arreglo trilateral.¹¹ Ciertamente la aproximación trilateral de un ALC paraguas se presta más fácilmente a un regionalismo plurilateral que resultaría en una serie de arreglos más ordenados que una serie de ALC bilaterales paralelos. Uno podría tomar el punto de vista apocalíptico y argüir que una red de ALC bilaterales resultaría en un régimen comercial tan bizantino que pronto se derrumbaría bajo su propio peso. Pero si nos basamos en la experiencia del complicado régimen comercial externo de la Comunidad Europea con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Lomé y países del SGP, un régimen comercial bizantino en las Américas podría persistir por décadas.¹²

CONCLUSIÓN

México ha dado un paso temerario con el lanzamiento de su iniciativa de libre comercio. La respuesta en Estados Unidos y Canadá puede resultar defensiva por razones bastante diferentes. En Estados Unidos la competencia de importaciones de México podría desencadenar presiones proteccionistas, mientras que en Canadá el humor público quisquilloso está distrayendo el proceso de formulación de políticas. Pero si los dos socios en el acuerdo de libre comercio existente entre Canadá y Estados Unidos pueden lograr superar sus presiones domésticas, las tres economías tienen la oportunidad de responder a los retos competitivos que surjan de Europa después de 1992 y en la región del Pacífico asiático. Los próximos pasos en las pláticas comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá pueden tener repercusiones significativas para las relaciones económicas Canadá-Estados Unidos y sin duda influirán en la evolución del

Baghwati, G.K. Helleiner, y Peter Morici en el Foro Internacional: "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior". Estos trabajos fueron traducidos al español e incluidos en el libro, Gustavo Vega C. (coord.), *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991.

¹¹ R. Wonnacott, *Canada and the U.S.-Mexico Free Trade Negotiations*, *ibid.*

¹² Los países de la AELC, cada uno de los cuales tiene un acuerdo de libre comercio bilateral con la Comunidad Europea están buscando la renegociación de un arreglo plurilateral como parte del Espacio Económico Europeo.

Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Sin duda, las negociaciones trilaterales van a llevar a una conciencia recíproca mayor entre Canadá y México y si se negocia un acuerdo de libre comercio trilateral va a servir para estimular unas relaciones económicas más profundas entre ellos. Más allá de los tres países involucrados, los próximos pasos pueden establecer el patrón para futuras relaciones comerciales en las Américas y tener amplias repercusiones para el sistema comercial multilateral.

MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: LA AGENDA Y LAS MODALIDADES DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO TRILATERAL

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

La decisión tomada por México, Estados Unidos y Canadá en el año de 1990 de iniciar consultas para evaluar la posibilidad de negociar un acuerdo trilateral de libre comercio marcará sin duda dicho año como un hito decisivo en la historia de las relaciones económicas entre los tres grandes países de la región de América del Norte.

Aunque en el pasado las propuestas para avanzar en la liberalización y la complementación productiva entre los tres países no prosperaron en virtud de los temores en México y Canadá de perder soberanía política y cultural y de la creencia de que la asimetría en los niveles de desarrollo económico imposibilitaría un proceso equitativo de beneficios recíprocos, en la actualidad la nueva política revela un reconocimiento por parte de México, Estados Unidos y Canadá de que un incremento en la cooperación económica intrarregional constituye la mejor estrategia de largo plazo para confrontar la variedad de problemas comerciales, financieros y migratorios que afectan a los tres países.

Vistos conjuntamente, México, Estados Unidos y Canadá, conforman una región rica en recursos naturales (especialmente en energéticos), capital y mano de obra. En la misma coexisten un sector agrícola muy productivo, una industria manufacturera sólida e industrias de servicios de punta. No cabe la menor duda de que la combinación de todos estos factores podrán permitir la constitución de una zona de gran prosperidad económica con posibilidades de competir en igualdad de circunstancias

con otras regiones como la asiática y la europea.¹

En este trabajo me propongo analizar una cuestión de mayor importancia para nuestro país, particularmente en el momento en que apenas se inician las negociaciones, a saber, mediante cuáles mecanismos podremos asegurar que un incremento en la liberalización financiera y comercial entre tres países de tan distinto nivel de desarrollo económico resulte equitativo para México. Es decir, bajo qué condiciones y tiempos y bajo qué fórmulas institucionales conviene avanzar la cooperación.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera, examino las tendencias económicas y políticas que han alentado a México a proponer la negociación de un TLC a Estados Unidos y aceptar la participación de Canadá. La segunda discute los objetivos de México, Estados Unidos y Canadá en el TLC trilateral y finalmente discuto la probable agenda de negociaciones y las fórmulas institucionales que deberán adoptarse para alcanzar un TLC que satisfaga los intereses de los tres países.

I. TENDENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS QUE HAN ALENTADO A MÉXICO A PROPONER LA NEGOCIACIÓN DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ)

La decisión del gobierno mexicano de buscar un TLC con Estados Unidos y Canadá debe ser entendida a la luz de la reciente experiencia mexicana en comercio y política comerciales. México ha iniciado una importante campaña de promoción de la liberalización en diversos ámbitos de la economía, particularmente en el comercial durante los últimos cinco años que han hecho de la economía mexicana una de las más abiertas entre los países en vía de desarrollo. México ha reducido su arancel máximo de importación de 100% en 1985 al promedio actual de 20%. Esto excede la obligación de México con el GATT de reducir su tarifa máxima a 50%. Algo más importante es que los precios oficiales

¹ En conjunto, México, Estados Unidos y Canadá cubren un área de más de 21 millones de kilómetros cuadrados y poseían una población conjunta en 1987 de 351.6 millones de personas y un producto interno bruto (PIB) de más de cinco trillones de dólares. Por comparación, los 12 países miembros de la Comunidad Económica Europea cubren un área de 2.25 millones de kilómetros cuadrados y poseían una población de 323.8 millones en 1987 y un PIB de 4.15 trillones de dólares. Véase World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

han sido eliminados y los permisos de importación ahora están limitados a muy pocos sectores y hasta en ellos se están empezando a eliminar. Para efectos prácticos, a partir de julio de 1985 el sistema de licencias para importación de México ha sido desmantelado. Así, en este momento únicamente el 3% del número total de los artículos sujetos a aranceles siguen requiriendo permisos de importación. En las importaciones de computadoras y productos farmacéuticos se están reduciendo los permisos, y sólo los productos agrícolas y los vehículos automotores siguen estando sujetos a un régimen estricto de licencias.

Durante el mismo periodo, México ha tomado medidas adicionales de liberalización relativas a la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y los derechos de propiedad intelectual que han complementado una política de desregulación y privatización que está contribuyendo al incremento en la eficiencia y la productividad de la industria mexicana. Así, en mayo de 1989, México llevó a cabo reformas profundas en el reglamento que rige la inversión extranjera, lo que permite, entre otras cosas, hasta 100% de inversión extranjera en compañías que no lleven a cabo actividades reservadas.² De manera semejante, la ley mexicana de patentes y marcas ha sufrido modificaciones muy significativas durante los últimos años. Por ejemplo, México ha anunciado planes para fortalecer la protección mediante patentes de procesos y productos y el mejoramiento del respeto a las marcas registradas y el secreto comercial. Gracias a estas acciones México fue eliminado de la lista especial 301 "Priority Watch List" de Estados Unidos.³

² El rango de sectores económicos abiertos a la inversión extranjera ha aumentado considerablemente. La inversión extranjera hasta del 100% ha sido autorizada en actividades no reservadas, esto es el 72.5% de las 754 actividades económicas que conforman la economía mexicana. Se incluyen ciertas actividades como las relacionadas con el vidrio, el cemento, la siderurgia y la celulosa, en las que las restricciones administrativas habían restringido anteriormente una participación extranjera mayoritaria. De las 207 actividades restantes, hay 40 más que están abiertas a una inversión extranjera del 100% previa aprobación. Las implicaciones de los nuevos reglamentos para varios sectores son particularmente notables. Por ejemplo, el sector de las telecomunicaciones es ahora considerado como una actividad reservada en que la inversión extranjera es permitida hasta en un 49%. Antes de los reglamentos de 1989, la participación extranjera en los servicios de telecomunicación estaban prohibidos. Véase United States Trade Commission, *Review of Trade Liberalization Measures by México and Prospects for Future United States Mexican Relations*. Washington, D.C. USITC Publication 2275, abril de 1990.

³ *Ibidem*, p. ix.

Las severas dificultades de ajuste que eran de esperarse de una liberalización tan generalizada han sido amortiguadas por los grandes ajustes macroeconómicos que han ocurrido al mismo tiempo. La devaluación masiva del tipo de cambio real y la reducción real de los salarios han suavizado el golpe para las industrias que compiten con las importaciones, al mismo tiempo que han alentado la expansión rápida de las exportaciones no tradicionales.

En efecto, uno de los mayores efectos de las medidas de racionalización y liberalización comercial junto con la política de tipo de cambio fue que a partir de 1986 las exportaciones no tradicionales mexicanas, en particular las manufacturas, han aumentado rápidamente y la mayoría han ido al mercado estadounidense que experimentó un crecimiento sostenido en la década de los ochenta. Además, durante estos años se efectuó un cambio en la composición del comercio entre México y Estados Unidos. La relación comercial tradicional en que Estados Unidos exportaba capital, bienes intermedios y suntuarios a México e importaba de este país bienes primarios y manufacturas sencillas, sufrió un cambio radical.

Al comienzo de los años setenta las llamadas exportaciones tradicionales mexicanas a Estados Unidos, tales como los alimentos, el licor, el tabaco y los textiles representaban el 60%. Hoy en día, estos productos son únicamente el 15%. En contraste, aquellos productos relativamente más sofisticados, como la maquinaria y equipo o las sustancias químicas que sumaban hasta 20% al principio de los años setenta, ahora representan aproximadamente 60% de las exportaciones manufactureras. En 1989, las exportaciones mexicanas incluían automóviles terminados, motores y refacciones y otros productos industriales complejos. Su participación en el comercio total aumentó cinco veces.

Otro cambio significativo en el comercio bilateral de México con Estados Unidos ha sido el tremendo auge de la industria maquiladora. En 1972, había 350 plantas maquiladoras que ofrecían 45 000 empleos. En 1986 aumentaron hasta llegar a 1 100 con 286 000 trabajos. A partir de agosto 1989, estaban operando en México 1 699 plantas maquiladoras que empleaban a 443 682 trabajadores. El empleo por parte de las maquiladoras representa más de 10% del empleo total en el sector industrial y a partir de 1982 la tasa anual de crecimiento de empleo ha sido del 23%. Las ganancias de divisas para la industria en

1989 se estimaron en un total de 2.9 mil millones de dólares.⁴

Semejante expansión en el comercio bilateral con Estados Unidos, que en 1989 aumentó a 55 mil millones de dólares, implicó un cambio favorable en la balanza comercial bilateral de México de 1982 a 1987, cuando las exportaciones mexicanas aumentaron constantemente (excepto en 1986) y alcanzaron un crecimiento anual en términos de valor del 9%. Sin embargo, en 1988 el volumen mexicano de importaciones creció en 45.5% contra el incremento en el volumen de exportación de sólo 10.5%.⁵ En 1989, aunque las exportaciones petroleras subieron 17%, las manufactureras sólo crecieron 8.3%, después de incrementos sucesivos de 49% y 17% en 1987 y 1988 respectivamente.⁶

El deterioro en la balanza comercial, junto con el servicio de la deuda externa mexicana,⁷ por fuerza han bajado las reservas de divisas acumuladas con tanto trabajo. Bajo estas circunstancias, un instrumento legítimo de política para enfrentar las dificultades en la balanza de pagos es el tipo de cambio, pero una devaluación conlleva el riesgo de reiniciar los procesos in-

⁴ Patricia Wertman, "Tariff items 807.00 and 806.30 and the Mexican Maquiladoras", *CRS Report for Congress*. Washington, D.C., Congressional Research Service, 8 de junio de 1987. También United States International Trade Commission, *Review of Trade and Liberalization Measures*, *op. cit.*, pp. 5-13.

⁵ GATT, *International Trade 88-89. Volumes I and II*, Ginebra, 1989, vol. II, p. 19.

⁶ El descenso en las exportaciones se explica principalmente por dos factores. En primer lugar, el aumento de las exportaciones de autos, que son más de la cuarta parte de las exportaciones manufactureras a Estados Unidos, se deterioraron por las débiles condiciones de mercado en Estados Unidos. En segundo lugar, México no fue capaz de incrementar el volumen de sus exportaciones petroleras para aprovecharse de los movimientos favorables de precio por la inadecuada inversión en sus campos petroleros en la década de los ochenta. Lo más que pudo hacer México cuando surgió la crisis del Golfo Pérsico fue incrementar sus exportaciones de petróleo crudo en 100 000 barriles, lo que significaba, en el mejor de los casos, que las divisas obtenidas del petróleo probablemente ayudarían a alcanzar una balanza comercial equilibrada para fin de año. Véase Jeffrey Schott, "Una estrategia de política comercial para México en los noventa", en Gustavo Vega C. (coord.) *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991, pp. 95-111.

⁷ Uno no debe olvidar que a pesar del desahogo que implicó la reciente restructuración de la deuda bajo el Plan Brady, los pagos de los intereses anuales siguen el equivalente a casi la cuarta parte del total de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios (un descenso del 36.1% en 1984).

flacionarios que aquejaron a la economía a mediados de la década de los ochenta.⁸

En resumen, la actuación de las exportaciones va a ser crucial para el programa de recuperación de México. En años recientes las exportaciones mexicanas no tradicionales, en particular las manufacturas, han crecido rápidamente, y la mayoría han ido al mercado de Estados Unidos. Incluyendo el valor agregado en las plantas maquiladoras, más del 80% de las exportaciones manufactureras de México van a dar a Estados Unidos.

Se podría pensar que los acontecimientos recientes en la cuenta corriente mexicana serían un freno en la liberalización comercial. Sin embargo, sucede todo lo contrario, la liberalización comercial es vista en México como uno de los factores que han causado el proceso importante de reestructuración por el que está pasando la economía mexicana. De una economía dependiente del petróleo, la de México se ha convertido en exportadora neta de bienes manufacturados, y éstos son vistos como elementos clave para recuperar y sostener el crecimiento económico.

Ahora bien, una vez que se decide depender de la exportación de las manufacturas como motor principal del crecimiento, los beneficios de asegurar un acceso mejorado o garantizado al mayor mercado de exportación se hacen prioritarios.⁹ Esto es especialmente cierto si el socio comercial más importante empieza a adoptar acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países y se encuentra sujeto a fuertes presiones proteccionistas.

Como sabemos, el creciente bilateralismo en la política comercial de Estados Unidos durante la década de los ochenta ha aumentado la preocupación entre sus socios comerciales más importantes, estimulando a algunos de ellos a buscar acuerdos de libre comercio con ese país. Claro que Estados Unidos sólo ha firmado dos acuerdos de libre comercio; uno con Israel y el otro con Canadá, pero también ha recibido peticiones de países como Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur y los países miembros de la ASEAN. Ninguno de ellos recibió una respuesta favorable debido a que la prioridad en ese momento era la Ronda Uruguay.

En México, también hubo preocupación cuando Estados Unidos firmó un acuerdo de libre comercio con Canadá, y había

⁸ La inflación medida por el CPI descendió de un nivel anual de casi el 100% en 1987, al 43% en 1988, y abajo del 20% en 1989.

⁹ Igualmente importante es atraer el capital de fuga del exterior y la inversión extranjera para ayudar a la reestructuración de la industria.

buena razón para que la hubiera. A pesar de que los gobiernos de Estados Unidos y Canadá defendieron el acuerdo con el argumento de que éste crearía comercio, México supo que tendría desventaja en aquellos productos en que Canadá y México compiten directamente en el mercado de Estados Unidos. Lo que es más, sucedía que los sectores en que México tendría mayores desventajas competitivas en este mercado conforme se pusiera en práctica el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, eran aquellos sectores en que México había ganado una presencia importante en el mercado estadounidense, tales como el automotriz, el petroquímico, el del acero, el del papel, el textil, y el de maquinaria.¹⁰

Por otra parte, así como ocurrió en Canadá antes de que empezaran las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, ha habido una creciente preocupación en México por las presiones proteccionistas en Estados Unidos que amenazan seriamente cualquier nación que depende tanto del acceso al mercado estadounidense. Esto se puede explicar fácilmente porque en el pasado reciente México fue muy afectado por los impuestos compensatorios y las medidas *antidumping*, y por los cambios recientes en la política comercial de Estados Unidos que no auguran bien para México.¹¹

¹⁰ El impacto discriminatorio sobre México del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos fue previsto en Gustavo Vega C., "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 3, marzo de 1988; también en Sidney Weintraub, "The impact of the agreement on Mexico", en Peter Morici (ed.), *Making free trade work: The Canada-U.S. Agreement*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1990, pp. 102-123. Fueron emprendidas estimaciones cuantitativas más precisas por el gobierno de México, que demostraron que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos ha tenido algunas consecuencias de desviación comercial para México. En términos de los flujos comerciales de 1988, la desviación comercial bruta fue de 662 millones de dólares, de los cuales 421 millones corresponden al sector automotriz y 102 millones al de bienes de consumo electrónico. Compensando la desviación, hubo 257 millones de creación comercial, de los cuales el componente mayor fue el de 123 millones en tejidos. Véase Staff of Economic Advisers to the Minister of Industry and Trade, *Tariff Elimination between the United States and Canada: Effects on Mexico's Trade Flows*, reporte sin publicar, México, 1990, abstract.

¹¹ En otra parte señalé tres de estos cambios que son particularmente preocupantes para México. Éstos son: a) el objetivo de incrementar el acceso para exportaciones de Estados Unidos en el extranjero sin que importe que otros países apliquen o no tratamiento discriminatorio; b) la aplicación de presiones para restringir las importaciones de ciertos países, y c) la amenaza de usar re-

Es importante recordar que el número de acciones de impuestos compensatorios tomadas en contra de México entre 1980 y 1985, representaron alrededor de 23% del total de las acciones tomadas en contra de los países en vía de desarrollo; un porcentaje más alto que la participación de México en las importaciones estadounidenses de manufacturas de otros países. En años subsecuentes, los juicios de impuestos compensatorios en contra de México casi desaparecieron. Esto fue el resultado de la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos en abril de 1985 que le otorgaba a México la prueba de daño, y de la abolición por parte de México de los subsidios de exportación.¹²

Sin embargo, los intentos por imponer una nueva definición de subsidios sujetos a impuestos compensatorios que cubrieran los precios de los insumos de recursos naturales en la Ley Comercial de 1988, junto con los resultados preliminares del "anti-dumping" sobre cemento, claramente han señalado que para México la amenaza de un "proteccionismo contingente" (para usar el término canadiense) por parte de Estados Unidos es muy real.¹³

En resumen, el crecimiento continuo de las exportaciones mexicanas no petroleras a Estados Unidos puede generar presio-

presalias contra aquellos países que en opinión de Estados Unidos estén utilizando prácticas desleales contra las exportaciones de Estados Unidos. Como bien se sabe, muchos de estos cambios se han encarnado en el *1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act*.

¹² Las obligaciones del gobierno mexicano conllevan la eliminación de i) subsidios de exportación, y ii) la eliminación de las políticas de precios en el sector energético que tengan el efecto de un subsidio a las exportaciones de los productos en aquel sector (básicamente petroquímicos). Además, México también estuvo de acuerdo en no dar subsidios en preexportaciones, o exportaciones a través de crédito con menos de dos años de vencimiento, ni a establecer ningún programa que podría interpretarse como conducente a nuevos subsidios para la exportación. En cambio, el gobierno de Estados Unidos otorgaba la prueba de daño. La firma de este instrumento claramente reflejaba una posición más débil de negociación del gobierno mexicano. En ciertos sectores se consideró que hubiera sido mucho mejor para México firmar el Código del GATT sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios que el Memorándum. Esto le dio más urgencia a las negociaciones para que México accediera al GATT.

¹³ Para un tratamiento detallado de los subsidios de recursos naturales, véase Alan F. Holmer y Judith Hippler Bello, "Subsidies and natural resources: Congress rejects a lateral attack on the specificity test", *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 18, núm. 2, 1984, pp. 297-329.

nes para imponer nuevas medidas proteccionistas comerciales en Estados Unidos. Ésta es la razón por la que México ha puesto tanto énfasis en las pláticas bilaterales con Estados Unidos, y ha concluido con cuatro acuerdos por separado desde 1985. Así como en el caso canadiense, México intentó lograr una liberalización más amplia mediante la negociación de acuerdos sectoriales de libre comercio en vez de uno de libre comercio generalizado. La preferencia por los acuerdos sectoriales se originó en la preocupación mexicana acerca de su competitividad con Estados Unidos. Sin embargo, cuando se dio cuenta de las limitaciones del enfoque sectorial, el gobierno mexicano finalmente se persuadió de la necesidad de ampliar el proceso a una negociación de un acuerdo de libre comercio entre los dos países y ulteriormente también con Canadá.¹⁴

II. LOS OBJETIVOS DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Objetivos de México

Los objetivos primordiales de México en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son asegurar un acceso más abierto y seguro al mercado más grande del mundo, y garantizar el aumento en el flujo de capital externo (incluyendo el regreso de capital de fuga mexicano). A través de las reglas y obligaciones de un acuerdo de libre comercio, la eliminación mutua de barreras arancelarias y no arancelarias, y un proceso de resolución de disputas, un acuerdo de libre comercio debe reducir la amenaza del proteccionismo estadounidense y aumentar las oportunidades de exportación mexicanas para el mercado de Estados Unidos.

¹⁴ Las limitaciones principales del enfoque de negociación sectorial que se hicieron claras a los negociadores mexicanos fueron: *a*) un acuerdo para eliminar barreras arancelarias y no arancelarias sólo en algunas industrias, podría violar el artículo XXIV del GATT; *b*) un acuerdo sectorial ofrece un formato torpe para tratar con el problema crítico de protección contingente, a saber, cada sector requeriría exenciones específicas por industria de las leyes estadounidenses que regulan las prácticas comerciales desleales, y *c*) un planteamiento de industria por industria limita las concesiones intersectoriales y hace más difícil organizar coaliciones políticas efectivas para apoyar la liberalización comercial. Al mismo tiempo, los acuerdos de libre comercio dan una mayor autonomía de decisión que otras formas de arreglos globales como las uniones aduaneras y los mercados comunes.

Un acuerdo de libre comercio aseguraría y ampliaría las reformas internas de México y no sólo reforzaría la confianza de los inversionistas dando una señal importante de intenciones futuras, sino que también alentaría la entrada de inversión extranjera directa y la repatriación de capital de fuga por el acceso mejorado a las actividades orientadas a la exportación.

Objetivos de Estados Unidos

La mayoría de los autores estadounidenses que han tratado este asunto coinciden en que los intereses estadounidenses en un acuerdo de libre comercio con México son más políticos que económicos. El argumento básico es que un acuerdo de libre comercio implicaría un incremento muy modesto en el crecimiento de la economía de Estados Unidos. Éste está interesado en firmar un acuerdo de libre comercio para promover el crecimiento de su muy poblado vecino del sur y ayudar así al problema de inmigración.¹⁵ Un México próspero también implicaría un mercado potencial para bienes estadounidenses en el futuro.¹⁶ Estados Unidos también se beneficiaría si el éxito de la política de comercio exterior abierta se convierte en modelo para otros países en el hemisferio.¹⁷

Sin embargo, es innegable que Estados Unidos también tiene objetivos muy específicos a corto plazo para las negociaciones. Es probable que Estados Unidos promueva la eliminación sustancial de las barreras arancelarias y no arancelarias restantes, un trato nacional para sus inversionistas, más protección para la propiedad intelectual de sus empresas y un régimen liberal para el comercio de servicios. Las demandas de Estados Unidos también pueden ser esperadas en los sectores agrícolas y energéticos. ¿Qué tipo de acuerdo resultaría de las negociaciones?

Es mi argumento que a pesar de las grandes disparidades en

¹⁵ Éste es el argumento básico planteado por Jeffrey Schott y Gary Hufbauer en "Realities of a North American Economic Alliance", trabajo presentado en la reunión, "Proposition: A North American Economic Alliance" organizado por el Regional Economic Development Institute, Indiana University, del 26 al 28 de abril de 1990, pp. 19-20.

¹⁶ Véase Sidney Weintraub, "El debate sobre el libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega C. (comp.) *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y la Universidad Tecnológica de México, 1991, pp. 145-165.

¹⁷ Schott y Hufbauer, *op. cit.*

ingresos entre los dos países, y en gran medida gracias a las reformas instituidas por México en los últimos cinco años, un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos podría obtener resultados en muchos aspectos comparables a aquellos contenidos en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. Se podría obtener una liberalización significativa en cuanto a una mayor protección para la propiedad intelectual de las empresas estadounidenses y un régimen más liberal para la inversión extranjera. Sin embargo, los prospectos para agricultura, comercio de servicios y energéticos son menos optimistas. Quizás sea necesario considerar especialmente las actividades culturales en México, así como sucedió en Canadá.

Objetivos de Canadá

¿Cómo podemos explicar el interés de Canadá en las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, y qué fue lo que animó a Canadá a participar?

Canadá es una nación comerciante. La tercera parte de su riqueza se deriva del comercio. Más de la mitad de los bienes que se producen en ese país son para la exportación, más de la mitad de los bienes consumidos en Canadá son importados. Para poder sobrevivir Canadá necesita un acceso abierto y seguro a los mercados mundiales. Durante 40 años Canadá buscó el acceso seguro y abierto a mayores mercados por medio de las negociaciones del GATT, que se complementaban cuando era necesario con tratados bilaterales con los americanos, europeos y japoneses. Se lograron avances pero no los suficientes. En 1985, el primer ministro canadiense, Brian Mulroney, y el presidente Ronald Reagan declararon que iban a iniciar “un esfuerzo conjunto para establecer un clima en que se creen mayores posibilidades de pronosticar y mayor confianza para que tanto los canadienses como los estadounidenses puedan planear, invertir, crecer y competir más efectivamente, uno con el otro y en el mercado global.”¹⁸ Poco menos de cuatro años después, am-

¹⁸ “Declaration by the Prime Minister of Canada and the President of the United States of America Regarding Trade in Goods and Services”, reproducido en Department of External Affairs, *Canadian trade negotiations: Introduction, selected documents, further reading*, Ottawa, Supply and Services, 1986, p. 13.

bos gobiernos pusieron en práctica el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

Sin embargo, cuando los canadienses se dieron cuenta de que México y Estados Unidos estaban a punto de iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio bilateral, ellos tuvieron que considerar las implicaciones que tal acuerdo podría tener sobre sus propias ligas comerciales y de inversión con esos dos países. El comercio y la inversión entre Canadá y México es rudimentaria, cuando más. La estadística comercial de 2 a 3 mil millones de dólares en comercio bilateral puede ser una subestimación, pues existe un volumen mayor de bienes que se trasbordaban en Estados Unidos. Aún así, sigue siendo un comercio 15 veces menor que el que existe entre México y Estados Unidos. Sin embargo, Canadá se beneficiará al participar en un mercado integrado de 350 millones de personas.

Un nuevo acuerdo limitado a Estados Unidos y México, erosionaría algunos de los beneficios que Canadá obtuvo en el Acuerdo de Libre Comercio. Cambiaría la ecuación acerca de dónde se ubicarían las industrias libres que quieren abastecer el mercado norteamericano. Canadá solía ser el primer depositario de la inversión estadounidense en el extranjero. Sin embargo, México ahora ofrece sus propios atractivos, tanto para las industrias maquiladoras en la frontera con Estados Unidos, como en otras partes del país. Por lo tanto, algunos canadienses han llegado a la conclusión de que es del interés de Canadá hacerlo un acuerdo trilateral. Quieren estar en la mesa de negociaciones para asegurar que cualquier acuerdo tome en cuenta las preocupaciones de Canadá. Por ejemplo, no puede permitir que Estados Unidos y México decidan cuáles industrias de América del Norte van a abrirse a la competencia con México y cuáles van a ser protegidas. No puede permitir que Estados Unidos y México dicten reglas de origen que sean contrarias a los intereses canadienses. En pocas palabras, solamente por medio de la participación Canadá puede esperar tener influencia en el camino futuro de los patrones de comercio e inversión en América del Norte. Reconocen, sin embargo, que únicamente como socios completos pueden lograr influir y esto conlleva el establecimiento de un área de libre comercio en América del Norte, si no inmediatamente, sí a través del tiempo.

Los canadienses han aceptado que la ausencia de ligas históricas comerciales, combinada con el débil marco institucional y la cerrada economía mexicana no competitiva, era lo que había obstaculizado hasta ahora las ligas bilaterales comerciales

y de inversión con México. Aunque se dan cuenta de que la eliminación de aranceles y de otras barreras va a tener poco efecto práctico inmediato, esperan que el desarrollo de las ligas más estructuradas que resulten de un acuerdo norteamericano, combinado con las reformas internas en México, van a fomentar gradualmente mayores ligas de inversión y comercio entre todos los socios.

Después de la decisión tomada en junio de 1990 por México y Estados Unidos de iniciar negociaciones hacia un acuerdo de libre comercio bilateral, Canadá anunció en septiembre (con el avenimiento de Estados Unidos y México) que participaría en consultas tripartitas que llevarían a la decisión de intervenir o no en las negociaciones que culminarían en la creación de un área de libre comercio en América del Norte.¹⁹

III. POSIBLES MODALIDADES DE UN TLC TRILATERAL

Hasta ahora hemos discutido los objetivos que cada uno de nuestros tres países tienen para negociar un tratado de libre comercio en toda la región de Norteamérica. La pregunta que surge, sin embargo, es: ¿cuáles son las fórmulas institucionales idóneas para expandir la liberalización comercial y financiera entre ellos de modo que existan beneficios sustanciales equilibrados? Mucho se ha comentado sobre la enorme dificultad que plantea una negociación trilateral e incluso el gobierno mexicano ha manifestado con toda claridad que si las negociaciones trilaterales no avanzan al ritmo deseable se abandonará dicha fórmula y se continuará por la vía de un acuerdo bilateral con Estados Unidos que después de todo es el mercado de nuestro principal interés.

Es innegable que una negociación trilateral plantea problemas políticos y técnicos complicados. Sin embargo, la verdad es que también tiene enormes ventajas e importantes virtudes cuando se compara con posibles acuerdos bilaterales separados. Una de las principales razones que muy probablemente motivan tanto a México como a Canadá a buscar un acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos es la de establecer un precedente apropiado para extender el libre comercio a través de todo el hemisferio occidental. Un acuerdo único que se puede expandir al

¹⁹ Declaración del honorable John Crosbie, 24 de septiembre de 1990.

resto del continente es superior a un sistema de acuerdos bilaterales firmados en forma separada y ordenada por Estados Unidos. Bajo este sistema cada país firmante se beneficiaría de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, pero en el momento en que Estados Unidos firmara acuerdos bilaterales subsecuentes, los países firmantes iniciales perderían algunas de las ventajas originales.²⁰ Mientras más acuerdos bilaterales firme Estados Unidos mayores serán los problemas para los primeros países firmantes. Un acuerdo trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá, por el contrario, proporcionaría mejores condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos a México y Canadá y entre ellos mismos. En otras palabras, en un acuerdo plurilateral regional todos los miembros participantes poseen los mismos privilegios y las mismas obligaciones. En particular, cada país gozaría de un acceso libre y sin barreras a los mercados de los restantes países miembros en un plano de igualdad. Pese a las obvias ventajas que posee la estructuración de un TLC trilateral debe insistirse que su negociación planteará difíciles problemas técnicos y políticos. Uno de los más importantes es la necesidad de que la negociación se apoye en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.

En efecto, aunque el gobierno mexicano ha manifestado que la negociación entre los tres países deberá empezar desde cero, la inversión de más de dos años de Estados Unidos y Canadá para negociar su ALC hará que no consideren la renegociación del texto como una opción atractiva. En otras palabras, es probable que ni Estados Unidos ni Canadá estén dispuestos a hacer

²⁰ Richard G. Lipsey ha señalado en forma muy clara y precisa las desventajas que se derivarían para México y Canadá del establecimiento de acuerdos bilaterales separados con Estados Unidos. La primera es que Estados Unidos se convertiría en la única nación de las tres con acceso libre y seguro a los mercados de las otras dos. Por el contrario, México y Canadá sólo tendrían acceso libre y seguro al mercado de Estados Unidos, con lo que se crearía desviación del comercio en cada uno de sus mercados en favor de Estados Unidos. En segundo lugar, el país con mayor atractivo para la inversión destinada a la producción para el mercado regional de toda América del Norte sería igualmente Estados Unidos, pues contaría con libre acceso al mercado de Canadá y México, mientras que cualquiera de los otros dos países sólo tendría acceso al mercado estadounidense pero no al del tercer país. Finalmente, Estados Unidos fortalecería su posición de negociación al llegar a acuerdos separados, pues impediría que los países participantes hicieran causa común en áreas en las que les resultara ventajoso efectuar coaliciones. Véase Richard G. Lipsey, "Canada at the U.S.-Mexico free trade dance: Wallflower or Partner?", en *Commentary*, C.D. Howe Institute núm. 20, agosto de 1990.

ajustes sustanciales al texto de su ALC, aunque existen áreas que se beneficiarían de la experiencia acumulada de varios años.

En consecuencia, desde una perspectiva trilateral, parecen existir dos opciones básicas para las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. Una primera opción es que México accediera al ALC existente entre Estados Unidos y Canadá. La segunda, es la negociación de un acuerdo "paraguas" que vincule a los tres países junto con dos o tres acuerdos bilaterales separados.

La opción para México de acceder al ALC de Canadá y Estados Unidos

México podría acceder al ALC entre Canadá y Estados Unidos con sólo algunas mínimas alteraciones al mismo a fin de hacerlo trilateral. En esencia, esta opción involucraría un acuerdo de libre comercio en Norteamérica construido a partir del ALC entre Canadá y Estados Unidos, que incluiría algunas diferencias en las obligaciones específicas para México.

El obstáculo principal que plantea este enfoque es que muy probablemente tanto Canadá como Estados Unidos no estén dispuestos a dejar a México participar en todos los detalles del acuerdo existente. Por razones muy similares, México no estará dispuesto a acceder al ALC existente sin negociar sus intereses específicos. Esta resistencia mutua será apoyada por el reconocimiento de que lo que se negocie entre los tres países establecerá el precedente de las posibles extensiones del ALC trilateral a otros países del hemisferio occidental.

Por consiguiente, la única manera de hacer viable esta opción, sería mediante la reapertura del ALC existente y la renegociación de aquellos capítulos que Estados Unidos o Canadá no estuvieran dispuestos a extender a México y aquellos que México no estuviera dispuesto a aceptar en su forma presente. Entre otras cosas, sin embargo, este procedimiento tendría la enorme desventaja de reabrir a discusión algunos de los compromisos cuidadosamente negociados entre Estados Unidos y Canadá que aparecen en su ALC y que fueron diseñados para responder a problemáticas e intereses bilaterales como son los capítulos referentes a la energía, la industria automotriz, las disposiciones sobre servicios, los arreglos institucionales y las exenciones para industrias especiales como las de navegación y las culturales. ¿Podría Canadá ser capaz de resistir la presión estadounidense de

hacer mayores concesiones en aquellas áreas donde exigió exenciones en la negociación previa?, ¿podría Estados Unidos resistir presiones semejantes por parte de Canadá para alcanzar tales alteraciones? En mi opinión, tanto Canadá como Estados Unidos no estarán dispuestos, en esta etapa tan temprana en la vida del ALC, a volver a negociar disposiciones de central importancia en su acuerdo.

La opción de un acuerdo paraguas trilateral

Otro posible enfoque para un acuerdo trilateral sería extraer del ALC existente la estructura básica de lo que constituye el libre comercio dentro de un solo acuerdo al que podrían acceder cualquier número de países.²¹ La característica esencial de este enfoque es que existiría un área de libre comercio trilateral con reglas de origen comunes para los bienes y productos entre los tres países. Estas reglas proporcionarían un clima más estable y ordenado para la planeación del sector privado y las decisiones de inversión que en una situación en que existieran dos acuerdos bilaterales separados.²²

La segunda característica importante de este enfoque es que se establecería un marco institucional común en el acuerdo trilateral. Es claro que serían necesarios mecanismos comunes de resolución de disputas con respecto a desacuerdos que surjan de la interpretación y aplicación del ALC, así como de enmiendas a la legislación nacional que pudiera afectar al ALC. Estos mecanismos se tratan en el capítulo 18 del ALC entre Canadá y Estados Unidos y sería deseable incluir en el acuerdo paraguas dicho capítulo tal como está estructurado en el presente. También sería importante incluir los mecanismos de resolución de disputas respecto de la aplicación de las leyes para prevenir las prácticas desleales en el comercio, a-saber las leyes de subsidios e im-

²¹ Este enfoque general se recomienda en Richard G. Lipsey y Murray Smith, "The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Special case or wave of the future?", en Jeffrey Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989, pp. 317-337, y en Richard G. Lipsey, "Canada at the U.S.-Mexico free trade dance: Wallflower or partner? . . .", *op. cit.*

²² El cumplimiento de las reglas de origen no está exento de costos y la existencia de dos acuerdos bilaterales con Estados Unidos reduciría el atractivo de México y Canadá como lugares de inversión para la producción destinada al mercado de América del Norte.

puestos compensatorios y las de medidas *antidumping* que se contemplan en el capítulo 19 del ALC entre Canadá y Estados Unidos, si bien su inclusión puede crear algunos problemas.²³

El mecanismo de resolución de disputas del capítulo 19 supelementalmente es una medida temporal mientras Canadá y Estados Unidos se ponen de acuerdo en un conjunto de leyes comunes sobre subsidios e impuestos compensatorios y de medidas *antidumping*.²⁴ Si estas negociaciones no tienen éxito, es probable que el mecanismo temporal se convierta en permanente. Sin

²³ La preocupación primera y más importante para México deberá ser que los productores mexicanos obtengan un acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá libre de barreras bajo un arreglo negociado que asegure el acceso y que se pueda depender de él, sin que lo amenacen futuros retos políticos y legales. Solamente si los empresarios y los inversionistas nacionales tienen confianza en la permanencia y efectividad de los arreglos podrán hacerse los ajustes necesarios e imponerse los objetivos a largo plazo que se requieren para maximizar los beneficios económicos de un comercio más libre.

La política comercial de Estados Unidos es creada y aplicada por medio de procesos políticos y legales que descentralizan el poder de toma de decisiones y aumentan la influencia política de los grupos de interés relativamente pequeños y con bases estrechas de apoyo, tales como los sindicatos y asociaciones comerciales. Los ejemplos más notables de mecanismos que permiten esta fragmentación del poder dentro del sistema de Estados Unidos son las fórmulas legales que le conceden a los productores una protección contingente de la competencia de las importaciones. Estos mecanismos normalmente involucran impuestos compensatorios, medidas *antidumping* y protección de emergencia para los productores estadounidenses que sufren de serios daños por la competencia de las importaciones. La legislación de Estados Unidos le da a productores internos el derecho de iniciar juicios costosos contra rivales extranjeros, con poco riesgo de sufrir pérdidas si las reclamaciones de competencia desleal y dañina resultan sin fundamento. Dado que estas demandas estadounidenses pueden ser iniciadas por las empresas privadas, es muy difícil predecir una de estas acciones. La amenaza de hostigamiento que plantean puede frenar a la inversión mexicana en nuevas plantas y equipo cuando las utilidades futuras de semejantes instalaciones dependen de un acceso sin interrupciones al mercado estadounidense. Debido a que el libre comercio va a ser de una importancia primaria en el desarrollo industrial mexicano, el gobierno de México va a tener que anticipar problemas potenciales y detallar de la manera más completa y precisa, las reglas y los procedimientos que rijan cualquier arreglo comercial.

²⁴ Respecto al asunto de los subsidios y los impuestos compensatorios, Canadá intentó ganar una exención total de las leyes de Estados Unidos referentes al comercio justo, y aunque esta esperanza poco realista no se materializó, los dos países se comprometieron a desarrollar, en un periodo de cinco a siete años, una serie de "leyes para prevenir las prácticas desleales en el comercio" que fueran mutuamente aceptables. Mientras esto se logra (si es que se logra) ambos países se pusieron de acuerdo para establecer un "mecanismo de resolución de disputas binacional" para llevar a cabo dos funciones. La primera que sirviera como una especie de centinela legislativo que vigila y ad-

embargo, hay que reconocer que el capítulo 19 fue viable en virtud de que Canadá y Estados Unidos poseen leyes muy similares de subsidios e impuestos compensatorios y de medidas *antidumping* y procedimientos administrativos similares para aplicarlas. México promulgó recientemente (1986) una legislación equivalente a la estadounidense y la canadiense y está adaptando estándares administrativos de aplicación similar. Sin embargo, terceros países pueden no cumplir estas condiciones, por lo que tal vez resulte difícil generalizar el mecanismo de revisión judicial que contempla este capítulo. De cualquier modo, sería deseable encontrar un método común de resolución de disputas que surjan de la aplicación de las leyes contra las prácticas desleales en el comercio. México no debería aceptar un acuerdo en que no se incluya el mecanismo de resolución de disputas que contempla el capítulo 19.

De las dos opciones para estructurar un acuerdo trilateral analizadas hasta ahora, en mi opinión la más viable sería la del acuerdo paraguas que estableciera el libre comercio respecto de los bienes manufacturados de las tres naciones con reglas comunes de origen y eliminación de barreras comerciales de acuerdo con un itinerario acordado.²⁵ Este acuerdo paraguas contaría

vierte cualquier cambio propuesto en la legislación en cualquiera de los dos países. Cualquier ley nueva en un país tiene que especificar al otro explícitamente por nombre, o si no aquella ley no se aplicará a ese país. También todos los cambios deben ser consistentes con el GATT y el acuerdo.

La otra función del mecanismo de resolución de disputas binacional es la creación de un panel de revisión binacional que reemplaza la revisión judicial interna de las decisiones de las autoridades nacionales en asuntos derivados de las leyes para prevenir las prácticas desleales en el comercio. Las decisiones finales del panel son obligatorias para las dos partes.

Es improbable que cualquier gobierno de Estados Unidos llegue a aceptar que a los bienes mexicanos no se les aplicarán los impuestos *antidumping* o compensatorios. Tampoco es probable que México y Estados Unidos se pongan de acuerdo en una serie de leyes para prevenir las prácticas desleales en el comercio. Una mejor estrategia es sin duda el mecanismo binacional de resolución de disputas. Este mecanismo para mejorar la seguridad de acceso dependería básicamente de la neutralidad de un grupo de expertos jurisperitos, designados por ambas naciones y un presidente neutral seleccionado de países terceros o escogido por el acuerdo de los otros miembros designados.

²⁵ La cuestión principal que debería guiar el proceso para alcanzar la eliminación de las barreras comerciales será la simetría, es decir, si el tiempo para ajustarse a las obligaciones habrá de ser más largo para México que para Canadá y Estados Unidos. Este último, en el ALC con Israel, se mostró dispuesto a escalonar varias disposiciones del acuerdo sobre una base diferencial, reconociendo la condición de Israel de país en desarrollo. México seguramente presionará para obtener el mismo trato y podrá, según un destacado especialista ca-

con acuerdos bilaterales paralelos diferenciales en cuestiones de comercio de productos agrícolas, comercio de servicios y en materia de inversión y propiedad intelectual.

Existen dos razones básicas por las que creo que el enfoque del acuerdo paraguas es el más viable para un acuerdo trilateral. En primer lugar, México, a pesar de los cambios dramáticos en su política comercial y de inversión en los últimos seis años todavía muestra recelo y cuidado en cuestiones como el comercio de energéticos y en política de inversión extranjera, el comercio de servicios y en materia de compras gubernamentales y tal vez en otros asuntos. Estos temas y cuestiones harían extremadamente difícil para México acceder al ALC entre Canadá y Estados Unidos. La segunda razón es que Canadá y Estados Unidos por su parte no estarían dispuestos a ver su ALC diluido o remplazado por un acuerdo trilateral más limitado.

Por consiguiente, es posible prever la negociación de un ALC trilateral que coexista por un periodo considerable con el ALC entre Canadá y Estados Unidos. Con el tiempo, probablemente el acuerdo trilateral suplante al bilateral entre Canadá y Estados Unidos, pero que esto ocurra dependerá tanto del periodo para ejecutar las medidas de liberalización del ALC trilateral como de las reglas de origen que se negocien en el mismo.

CONCLUSIONES

México ha dado un paso muy atrevido al proponer la celebración de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y al aceptar la inclusión de Canadá. La respuesta en Estados Unidos y Canadá a final de cuentas bien podría resultar defensiva por diferentes razones. En Estados Unidos la posibilidad de un aumento en la competencia por parte de los productos mexicanos ha generado presiones proteccionistas, mientras que en Canadá el incierto y fluctuante humor del electorado canadiense ha modificado las percepciones acerca de las ventajas de la liberali-

nadiense, presentar un buen caso político no sólo porque podrá alegar su condición de país en desarrollo sino también porque podrá argüir que las reformas unilaterales que ha emprendido desde 1985 deben reconocerse mediante un trato diferencial. Véase Michael Hart, "Elementos de un acuerdo de libre comercio en América del Norte" en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991, pp. 319-351.

zación comercial regional. Sin embargo, si Estados Unidos y Canadá logran conjuntar sus fuerzas y superar sus presiones internas, las tres economías tienen la oportunidad de responder a los desafíos competitivos que representan la Europa después de 1992 y la región del Pacífico asiático. Más allá de los tres países involucrados, un ALC trilateral podría establecer los futuros patrones de relaciones comerciales en el hemisferio occidental y tener importantes repercusiones para el sistema multilateral de comercio.

EL VALOR DE UN MECANISMO OBLIGATORIO PARA LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS EN UN ACUERDO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO: UN PUNTO DE VISTA CANADIENSE

GILBERT R. WINHAM
Universidad Dalhousie

La resolución de disputas fue uno de los temas más importantes dentro de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos, y su importancia ha continuado a lo largo de la operación del acuerdo. Ahora que éste ha estado en vigor durante más de dos años, y con la posibilidad de poder negociar un acuerdo trilateral, resulta importante evaluar este mecanismo. Existen algunas preguntas que deben hacerse: primero, ¿por qué era importante la resolución de disputas en la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos?; segundo, ¿qué mecanismos fueron establecidos para resolver dichas disputas en el acuerdo?, y tercero, ¿cómo están funcionando dichos mecanismos y cuál es su valor?

La primera pregunta es interesante cuando uno toma en cuenta que normalmente la resolución de disputas no ha sido el tema principal en los acuerdos internacionales de comercio. Por ejemplo, los procedimientos de resolución de disputas del GATT generalmente surgen de la costumbre. Los artículos y prácticas principales del GATT sobre la resolución de disputas (artículos 22 y 23) son mínimas, y no existe más que una breve mención sobre la resolución de disputas en el acuerdo de comercio bilateral entre Australia y Nueva Zelanda. La explicación acerca de la importancia de la resolución de disputas en el ALC surge de las metas que se propuso Canadá para negociar el libre comercio con Estados Unidos. Estas metas iniciales tenían el propósito de incrementar el acceso canadiense al mercado estadounidense, ob-

tener un acceso seguro y estable a dicho mercado, y mejorar la competitividad de la economía canadiense.

Como a menudo resulta ser el caso en las negociaciones internacionales, las metas iniciales de Canadá se volvieron a definir durante el proceso de regateo. La meta de un aumento en el acceso estaba motivada por la expectativa de que el ALC produciría un mercado libre de aranceles de más de 250 millones de consumidores para los productos canadienses. Empero, cuando las pláticas se iniciaron, Ottawa reconoció que —salvo algunas excepciones importantes— la mayoría de los aranceles estadounidenses sobre los productos canadienses ya eran bastante bajos, y probablemente no representarían un gran obstáculo para las exportaciones canadienses. La ironía era que el aumento en el acceso representaba un argumento más válido para los estadounidenses que para los canadienses. Esto se comprueba a través del hecho de que en muchos campos importantes —como los automóviles, las bebidas alcohólicas, los servicios, la inversión, y los servicios financieros— los estadounidenses eran los demandantes principales en la negociación. En promedio, los aranceles canadienses en el comercio bilateral eran aproximadamente tres veces más altos que los estadounidenses, y por lo tanto la perspectiva de un aumento en el acceso obviamente era muy atractivo para Estados Unidos.

En lo que respecta a alcanzar una mayor unilateralidad liberalizando el comercio, el argumento yacía en que al reducir las restricciones sobre el comercio, Canadá obtendría un tipo de desregulación e incrementaría la eficiencia de su economía canadiense. La Comisión Real Macdonald sobre las perspectivas de crecimiento de la economía canadiense ha expuesto este argumento anteriormente, y el mismo Macdonald lo llamó un trato de “cubetazo de agua fría” para la industria canadiense. El concepto de dicho argumento era audaz y probablemente sirvió de base filosófica para el impulso canadiense hacia el libre comercio, pero en términos de objetivo para guiar la negociación no era viable, ya que Canadá podría haber alcanzado una mayor competitividad por sí mismo simplemente efectuando de manera unilateral un proceso de liberalización comercial.

Esto dejó pendiente el asunto del acceso seguro y estable que, conforme avanzaron las negociaciones, se convirtió en la demanda principal del equipo canadiense. Esencialmente, la frase “acceso seguro y estable” es expresión clave para confrontar la “protección de contingencia” de Estados Unidos. Este término fue inventado por el ex negociador canadiense Rodney

Grey, y se refiere a la protección que impone Estados Unidos ahí donde se necesita y cuando se requiere. Según lo utilizaba Ottawa, la protección de contingencia describe una gama de medidas que incluyen las acciones de la “cláusula de escape” y las acciones tomadas a partir de las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios que se han utilizado en el pasado para limitar el acceso canadiense a los mercados estadounidenses en determinados productos. El hecho de que se hayan suscitado dos casos muy importantes —una acción de cláusula de escape sobre persianas y tejas, y una de impuestos compensatorios de madera blanda aserrada— durante la negociación del ALC aumentó la importancia de este asunto para el gobierno canadiense.

La posición de negociación que adoptaron los canadienses era que deberían estar excluidos de la legislación estadounidense sobre el comercio desleal. Esta demanda formaba parte de un marco más amplio que llevaría a que ambos países extendieran el trato nacional a los productos del otro país en sus propios mercados internos. Estados Unidos no podía aceptar dicha demanda y la negociación se detuvo a raíz de esto y estuvo a punto de fracasar por completo. No resulta claro si las acciones relacionadas con las leyes de comercio desleal constituyen un asunto económico importante. Los economistas aseveran que dichas acciones se presentan al margen de los flujos económicos y que por tanto tienen poco efecto sobre el patrón general del comercio entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, los principales hombres de negocios canadienses afirmaban que las acciones de comercio desleal producían un impacto exactamente sobre el margen en el cual se realizan todas las decisiones importantes sobre dónde invertir. A los canadienses también les preocupaba el elemento de hostigamiento que propician las acciones para prevenir el comercio desleal y argüían que dichos procedimientos le proporcionaban a las empresas estadounidenses, que habían sufrido una pérdida de competencia económica, una oportunidad para intimidar a sus competidores canadienses a través de costosas demandas. El hecho de que ha habido aproximadamente 17 casos de juicios de impuestos compensatorios (CVD) en contra de Canadá desde 1974, y que únicamente en seis casos se han aplicado estos impuestos le proporcionaba credibilidad a la denuncia de hostigamiento.

En cualquier caso, si el proteccionismo de contingencia resultaba un verdadero problema o no, no hay duda de que sí fue una cuestión política y simbólica importante en Canadá. El go-

bierno canadiense simplemente no podía admitir la celebración de un acuerdo para crear vínculos comerciales más estrechos con Estados Unidos, si este último país retenía la libertad de ejercitar libremente el derecho de interrumpir unilateralmente aquellos vínculos por medio de las acciones de comercio desleal. Por lo tanto, el acceso seguro y estable se convirtió en la prueba final para determinar si Canadá obtendría un acuerdo aceptable.

La negociación sobre el acceso seguro y estable rápidamente se redujo a los subsidios e impuestos compensatorios (el *anti-dumping* y las otras medidas de control legal de importaciones eran menos importantes), y la negociación básicamente siguió adelante sobre dos vías. La primera era la de negociar las políticas de subsidios. Hablando lógicamente, la práctica antecedió a la solución (es decir, los impuestos compensatorios), y si se podía llegar a algún acuerdo sobre las prácticas permisibles y no permisibles de subsidios, la solución llegaría por sí misma. Resulta obvio que a Estados Unidos le interesaba negociar sobre dicha base porque ésta enfocaba su atención sobre las políticas de subsidios prácticas de Canadá. El equipo de negociación canadiense también estaba interesado en negociar sobre esta base, debido a que el negociador principal canadiense —Simon Reisman— era creyente defensor del libre comercio y en principio no simpatizaba con las políticas de subsidios en Canadá o en ningún otro país. De cualquier modo, la negociación sobre los subsidios no llegó a ningún lado. En Canadá, los subsidios se consideraban como un arma importante para el desarrollo regional, lo que a su vez es una cuestión constitucional en la cual los negociadores canadienses tenían muy poca flexibilidad. Por el lado estadounidense, los negociadores no estaban dispuestos a suscribirse a un acuerdo que limitara tanto las políticas de Estados Unidos como las de Canadá. Lo único que se pudo salvar de la negociación sobre los subsidios fue un acuerdo de continuar las pláticas durante los siguientes siete años.

Los equipos se abocaron a la segunda vía, o sea a las medidas compensatorias, y la discusión se enfocó rápidamente sobre la resolución de disputas. Estados Unidos mantuvo su posición de no exentar a Canadá de la legislación sobre el comercio desleal, pero entonces se presentó una propuesta de autorizar que el proceso de revisión judicial de las acciones de comercio desleal de Estados Unidos se hiciera por unos paneles binacionales. Estos paneles incluirían canadienses, y contarían con el poder de regresar las acciones de impuestos compensatorios y *antidump-*

ing a las agencias estadounidenses si dichas acciones se consideraban contrarias al derecho de Estados Unidos. Esta propuesta se diseñó como respuesta para los críticos canadienses, quienes aseguraban que los juicios de comercio desleal en Estados Unidos se habían politizado y no le proporcionaban un proceso jurídico justo a los litigantes extranjeros. La propuesta no modificaba las leyes de comercio desleal ni en Estados Unidos ni en Canadá, que tiene una legislación parecida.

La segunda pregunta que nos planteamos aquí se refiere a los mecanismos que se establecieron en el ALC para la resolución de disputas. Estos mecanismos se incluyeron principalmente en dos capítulos: el 18 dispone los procedimientos generales de resolución de disputas, mientras que el capítulo 19 trata específicamente de las medidas de los impuestos compensatorios y *antidumping*.

El capítulo 18 abarca una mezcla de mecanismos políticos y legales para resolver las disputas comerciales, lo cual resulta apropiado ya que se puede esperar que éstas abarquen una amplia gama de casos en los años siguientes. El órgano principal es la Comisión de Comercio de Canadá y Estados Unidos. Ésta se compone de los ministros de comercio de ambos países, y dispone de la autoridad final de aceptar soluciones o acuerdos formulados a un nivel inferior, o de resolver directamente las disputas entre los dos países. La Comisión cumple además las funciones políticas normales de notificación y consulta que son comunes en los acuerdos de comercio, incluido el mismo GATT.

En lo tocante a los procesos legales, el capítulo 18 dispone el arbitraje obligatorio en los casos del artículo 201 (la cláusula de escape) y otras cuestiones que los dos partidos decidan conjuntamente. Esta medida significó una concesión importante para Canadá, y sería relevante en un caso como el de la acción altamente visible en contra de las persianas y las tejas canadienses que tuvo una gran repercusión política a mediados de los años ochenta. El mecanismo jurídico principal del capítulo 18 es el establecimiento de paneles *ad hoc* para la resolución de disputas. Estos paneles, compuestos de cinco miembros, se tenían que integrar, para determinadas disputas, de una lista de individuos establecida por cada país. Se establece que cada panel presentará su decisión a la Comisión de Comercio de Canadá y Estados Unidos, que a su vez tendrá la responsabilidad de aceptar y tomar la decisión. Normalmente, ésta consistirá en eliminar cualquier medida que, según el panel no esté de acuerdo con las obligaciones de uno de los países bajo el ALC; esta medida refleja

el procedimiento que ha evolucionado a través de la práctica común en el GATT. En el caso de que uno de los países no cumpliera con sus obligaciones fijadas en el capítulo 18, la otra parte podrá desquitarse suspendiendo un beneficio equivalente al que la parte transgresora se negó a conceder.

A diferencia del capítulo 18, el 19 trataba exclusivamente de los procedimientos legales, y no existían previsiones para la resolución de disputas políticas. Curiosamente, esto realzó la importancia política del capítulo.

El punto de partida del capítulo 19 es que cada país mantiene su propia legislación relativa a los subsidios e impuestos compensatorios y las medidas *antidumping*. Estas leyes son parecidas en ambos países, y requieren que ambos gobiernos sigan dos pasos para aplicar medidas *antidumping* o impuestos compensatorios: primero, una determinación de que existe el *dumping* o de que se ha otorgado un subsidio, y segundo, una determinación de que la industria nacional ha sufrido daños. Estas dos determinaciones las realizan diferentes instituciones, que en Estados Unidos son el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional. La ley establece medidas provisionales y definitivas. Después de éstas, las partes en cuestión tienen derecho a una revisión judicial, que generalmente sería realizada en Estados Unidos por la Corte de Comercio Internacional en Nueva York.

El capítulo 19 establece los paneles binacionales *ad hoc* para la resolución de disputas de la misma manera que el capítulo 18. El ámbito de acción de estos paneles era más reducido que el de los paneles del capítulo 18, pero sus poderes y atribuciones calan más hondo en el proceso de toma de decisiones internas. Los paneles en el capítulo 19 fueron provistos del poder de revisar enmiendas establecidas en las leyes *antidumping* y subsidios e impuestos compensatorios de cualquiera de los dos países y para dictar declaraciones acerca de si dichas enmiendas son congruentes con las obligaciones de las partes derivadas del ALC. A los paneles también se les otorgaron poderes de revisión jurídica de las acciones *antidumping* iniciadas en ambos países. Los dos gobiernos se obligaron en el ALC a presentar su caso a un panel del capítulo 19 ante la solicitud de cualquier petición de una acción de comercio desleal que contara a su vez con el derecho de solicitar la revisión judicial. Por supuesto que esto incluía las empresas que estaban involucradas directamente en una acción de *dumping* o compensación.

Los criterios de revisión que guían a los paneles del capítulo

19 son los mismos que los de los tribunales que remplazaron. En Estados Unidos, esto sería negar validez a cualquier sentencia o fallo que no estuviera apoyada en un cuerpo sustancial de evidencia o pruebas que le den sustancia o que no sea acorde a la ley por cualquier otro motivo. Si el panel encuentra que la agencia administrativa dictó un fallo incorrecto, puede regresarlo a la autoridad administrativa para que se tome una acción que esté de acuerdo con la decisión del panel. En otras palabras, el panel puede decir: “usted actuó de manera incorrecta ante la ley; ¡rectifique!” No existen géneros de apelación o revisión de las decisiones de los paneles en un tribunal internacional, aunque el ALC estipula que cualquier país puede iniciar un procedimiento denominado “reto extraordinario” en contra de una decisión del panel por causas como conflicto de intereses o un abuso evidente de poder. En resumen, el capítulo 19 representa un poder muy real otorgado a un cuerpo internacional para revisar y, en los casos en los que sea apropiado, modificar las decisiones de las autoridades gubernamentales de los países. Este pequeño pero importante incremento en los poderes jurídicos internacionales a expensas de los nacionales va de acuerdo con la creciente internacionalización de las economías nacionales.

La tercera cuestión que nos planteamos al inicio de este trabajo se refiere a cómo están funcionando los mecanismos de resolución de disputas del ALC. La respuesta breve es que hasta este momento los procedimientos se han utilizado frecuentemente, y el mecanismo ha funcionado con eficacia y sin grandes problemas. En términos de estructura, ambos países se movilizaron rápidamente para establecer un secretariado binacional para la administración del proceso. Ambos formularon listas de personas calificadas de las cuales se podía escoger a los miembros de los paneles en una base *ad hoc* para dictaminar sobre determinadas disputas. La mayoría de los miembros de la lista son abogados, especialmente en el capítulo 19, donde las cuestiones se centran casi completamente en las minucias interpretativas de las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios. Generalmente, la membresía en la lista se considera como un nombramiento prestigiado pero mal pagado. La lista de Estados Unidos se extrajo principalmente de la barra de abogados en derecho comercial de Washington, donde está concentrada la mayoría de los expertos en la materia. En Canadá, la lista se extrajo de una manera más uniforme de todo el país, hecho que refleja la política regional. Es probable que al principio los miembros del panel de Estados Unidos hayan tenido más expe-

riencia que sus contrapartes canadienses, especialmente en lo referente a la ley de medidas *antidumping* y subsidios e impuestos compensatorios, que se ha puesto a prueba ampliamente durante los últimos dos años. Empero, ninguno de los dos países ha sugerido que una mayor familiaridad de cualquiera de las partes se haya traducido en una ventaja nacional en los procedimientos del panel.

La selección de los paneles individuales la realizan los gobiernos en una forma política. Un problema en la selección de los miembros del panel ha sido el conflicto de intereses. Éste podría constituir las bases para un procedimiento de reto extraordinario respecto de las decisiones dictadas por un panel, lo cual causaría daños a la totalidad del proceso de resolución de disputas. Por consiguiente, se han tomado muchas precauciones para evitar los conflictos, y los prospectivos panelistas se dispensan si ellos o sus despachos tienen alguna asociación con las partes. Debido a que la barra de abogados en derecho comercial —especialmente en Washington— tiende a estar concentrada alrededor de algunos bufetes grandes, las normas que imponen conflicto de interés han llevado a que algunos miembros de la lista altamente calificados no hayan estado disponibles para los paneles del momento. Este problema se ha resuelto parcialmente aumentando la lista inicial de panelistas potenciales.

La operación de los paneles ha funcionado sin problemas. Hasta la fecha, se han constituido formalmente cuatro de los paneles bajo el capítulo 18, y varias otras disputas se encuentran en distintos niveles de negociación entre los gobiernos. Bajo el capítulo 19, se han iniciado formalmente 14 paneles, pero varios de ellos quedaron descontinuados y dos se combinaron para formar uno. Hoy en día existe suficiente experiencia para hacer a un lado las preocupaciones normales sobre cómo podría funcionar un proceso judicial internacional nuevo y sin previa experiencia.

Una de las preocupaciones era que los panelistas no estuvieran familiarizados con el derecho comercial o que intentarían utilizar un reporte o decisión del panel para volver a escribir el derecho comercial en sí. En ambos casos las preocupaciones no tenían base alguna. Los panelistas han estado bien informados de los casos en los que han trabajado, y de hecho los abogados han declarado que las audiencias ante los paneles binacionales han planteado mayores desafíos (posiblemente por el hecho de comparecer ante cinco individuos) que las audiencias equivalentes en los tribunales de Estados Unidos. Además, los panelis-

tas han aceptado las restricciones que su papel les impone, y han trabajado sin ninguna dificultad evidente dentro de los límites del derecho comercial de Estados Unidos y de Canadá.

Una segunda preocupación que resultaba inherente al aspecto internacional de los paneles binacionales era si los panelistas simplemente reflejarían sus diferencias nacionales como estadounidenses y canadienses. En tal caso se esperaría que las decisiones de los paneles se dividieran a lo largo de las representaciones nacionales y por lo tanto la decisión final sería tomada por el país que tuviera la mayoría de los panelistas. Éste realmente era el peor escenario para los negociadores que habían creado los capítulos de resolución de disputas del ALC. De cualquier modo, estos temores no tenían fundamentos; todas las decisiones de los paneles del capítulo 19 han sido tomadas por unanimidad, y los reportes de los paneles del capítulo 18 indican que todos los panelistas han evitado las respuestas estrechas y nacionalistas. En retrospectiva esto no es sorprendente. La mayoría de los panelistas son abogados (especialmente los del capítulo 18) y es probable que los abogados de todo el mundo compartan un entusiasmo por el reto intelectual de adoptar una norma y aplicarla correctamente. La afortunada conclusión es que los panelistas en el ALC se han comportado más como abogados que como canadienses o estadounidenses.

Un factor que ha sido universalmente reconocido sobre la operación de los paneles del ALC es la importante carga de trabajo que éstos suponen, y la explosión de papeleo que han generado. Es poco probable que dicho problema disminuya, y de hecho el proceso de los paneles binacionales en sí ha agravado el problema al alentar el inicio de casos que de otra manera se hubieran resuelto en términos políticos o simplemente se hubieran abandonado. Lo que aparentemente está sucediendo es que los problemas que podrían haberse resuelto políticamente se están legalizando, con la consiguiente tendencia hacia los argumentos legales minuciosamente elaborados que esclarecen los derechos y las obligaciones de las partes, y siempre van acompañados por las disputas inevitables —a menudo tediosas— sobre procedimientos. Se podría decir que el ALC está explorando de manera eficaz una forma de resolución de disputas por agotamiento. En ésta, los funcionarios políticos de ambos lados, quienes cuentan con el poder de perjudicar los intereses del otro, se les alienta a que eliminen las disputas comerciales de su agenda política y que las traspasen al proceso legal, y éste a su vez, bien podría hacerse más tardado y costoso de lo que realmente amerita.

Los negociadores del ALC se plantearon el tema de si los paneles establecerían precedentes, y resultó claro que ambos lados tenían el propósito de que los paneles del capítulo 18 fueran *ad hoc*, limitados y sin poder de establecer precedentes. Aparentemente este procedimiento está muy aceptado, aunque las barras de abogados de ambos países han presentado propuestas de que los paneles deberían tener un papel más importante en la conformación de la práctica de las medidas *antidumping* y de los subsidios e impuestos compensatorios. A la larga, el impacto y la capacidad de establecer precedentes de las decisiones y fallos de los paneles probablemente dependerá de la calidad de su argumento jurídico. En la medida en que los paneles resuelvan cuestiones legales importantes con base en una argumentación sólida, sus decisiones tendrán importancia y constituirán un precedente *de facto* en los casos del futuro.

Los diferentes paneles que se han establecido hasta la fecha han abarcado una gran variedad de temas: algunos son técnicos y estrechos, y de principal interés para los abogados y los burócratas, mientras que otros constituyen "alta política" económica entre los dos países. Dos de los casos más interesantes son los del salmón y el arenque (del capítulo 18), y el del cerdo procesado, un caso de impuestos compensatorios presentado dentro del capítulo 19.

El caso del salmón y del arenque era complicado jurídicamente. Abarcó un panel del GATT, uno del ALC, y por último se resolvió políticamente. El núcleo del asunto eran las restricciones canadienses sobre las exportaciones de pescados capturados en los territorios marinos canadienses. El panel del GATT determinó que las restricciones a las exportaciones *per se* eran contrarias al GATT. El caso se complicó aún más cuando Canadá inició una serie de medidas de conservación que dictaminaban que los pescados capturados en su territorio tenían que ser desembarcados en Canadá. Para los canadienses, estas medidas eran un ejercicio apropiado de la política nacional, mientras que para los estadounidenses representaban una restricción disimulada sobre las exportaciones, ya que los pescados se deterioraban tan rápido que no se podían exportar después de ser desembarcados. El panel del ALC retomó la cuestión de las medidas de conservación, pero no pudo resolver el problema y ambas partes se declararon victoriosas a partir de la decisión de los panelistas. Empero, el proceso de realización no era claro y sólo fue resuelto más adelante en un acuerdo de compromiso entre la representante de Comercio de Estados Unidos, Carla Hills, y el ministro

de Comercio, John Crosbie. El caso del salmón y del arenque demostró la compatibilidad básica de los procedimientos de resolución de disputas del GATT y del ALC.

El caso del cerdo procesado es importante porque los volúmenes de este producto comercial son altos, y porque abarca una acción de impuestos compensatorios de Estados Unidos contra las prácticas de subsidios del gobierno de Canadá, lo cual es exactamente el tipo de problema que creó presión política durante la negociación del ALC. Ante la ley de Estados Unidos, una acción de impuesto compensatorio debe demostrar dos cosas: que se otorgó un subsidio (penalizables), y que los productores internos sufrieron daños. Ambas decisiones estadounidenses que —que sí hubo subsidios penalizables y un daño— han sido temas de los paneles del ALC. En el panel que revisó la decisión de si hubo subsidio, se rechazó el cálculo del subsidio, y el panel reenvió la decisión a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos para los cambios. Otra cuestión fue acerca de si un subsidio otorgado a los criadores de cerdos sería considerado como tal respecto del producto procesado (lo cual estaba bajo discusión en el caso del cerdo). Esta última pregunta representó un reto para la legislación de Estados Unidos en sí, y fue tratada por un panel del GATT, que Canadá ganó. Estados Unidos aún no ha adoptado la resolución del panel del GATT.

En el caso de la decisión de daño, el panel reenvió dos veces el caso a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. En la primera ronda el panel cuestionó las estadísticas utilizadas por la Comisión para calcular los daños, pero como respuesta la Comisión reafirmó su decisión inicial. En la segunda ronda, el panel reiteró que la Comisión se había apoyado en datos incorrectos, y además declaró que dicha Comisión había tenido errores de proceso, ya que efectivamente le negaba a las partes un juicio legal justo. La Comisión de Comercio Internacional aceptó entonces la decisión del panel y revocó su decisión de daños, pero se quejó de que el panel había abusado de su autoridad bajo el ALC. Estados Unidos ahora ha iniciado un procedimiento de desafío extraordinario, y se espera una decisión en cualquier momento. No cabe duda de que ésta es la prueba más importante que se le ha hecho hasta la fecha al mecanismo de resolución de disputas del ALC.¹

En conclusión, el mecanismo de resolución de disputas del

¹ El caso fue ganado por Canadá. Nota del compilador.

ALC a final de cuentas surgió de una demanda de negociación hecha por una nación pequeña para forzar a una más fuerte y poderosa a entablar una relación regida por normas, más que de una basada en el poder político. El mecanismo en sí intentó sujetar las disputas a un proceso judicial que de otra manera se podrían manejar de manera mas libre y no gobernada. Generalmente se realiza el proceso judicial de las disputas para representar un movimiento hacia una mayor madurez política, y hacia un mayor orden, justicia y armonía en las relaciones entre los pueblos y los grupos. En este momento es demasiado temprano para poder hacer una declaración determinante, pero parece que hasta ahora el mecanismo de resolución de disputas del ALC ha tenido la capacidad de contener y moderar las diferencias que seguramente surgirán entre dos socios comerciales importantes como lo son Canadá y Estados Unidos. Creo que este mecanismo —o algo parecido— podría funcionar de manera similar en el caso de que México, Canadá y Estados Unidos negocien un acuerdo trilateral.

LA INFLUENCIA DEL CONGRESO ESTADUNIDENSE EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR: EL CASO DE LA RONDA URUGUAY

CRAIG VANGRASSTEK
VanGrasstek Communications

Aún no se conocen los resultados de la Ronda Uruguay, pero la atención probablemente se enfoque muy pronto sobre la fase de puesta en práctica de los acuerdos a los que se llegó. Este artículo examina los procedimientos que serán utilizados en Estados Unidos para ratificar cualquier acuerdo que se establezca durante la Ronda, y hace un énfasis especial en las negociaciones que se efectuarán entre el Congreso y el poder ejecutivo del gobierno de Estados Unidos. El punto más importante que se establece aquí es que el Congreso no realizará una simple elección entre ratificar o rechazar los acuerdos. Si la experiencia más reciente sirve como guía confiable, se puede suponer que los legisladores intentarán influir a través de las leyes en los términos finales de estos acuerdos, aun después de que hayan concluido las negociaciones. Asimismo, también es posible que se establezca un vínculo entre los acuerdos de la Ronda Uruguay y otros aspectos contemporáneos de la política comercial de Estados Unidos, y el Congreso probablemente intente lograr que la ratificación esté sujeta a la condición que el poder ejecutivo ceda sobre algún otro asunto.

LOS OBJETIVOS DEL CONGRESO EN LA RATIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Para poder entender el papel del Congreso en la aplicación de los puntos acordados en la Ronda Uruguay es necesario primero reconocer la dirección general que los legisladores están toman-

do con respecto a la política de comercio internacional. El Congreso delega la mayor parte de la autoridad de la política de comercio internacional al poder ejecutivo, pero sigue insistiendo en ejercer una influencia lateral sobre la política (por ejemplo, en lo que se refiere a la afectación de determinados productos). Sin embargo, los medios de que se vale el Congreso para alcanzar estas metas contribuyen a la impresión de que el poder legislativo es hostil al comercio liberal.

Al Congreso se le percibe como un obstáculo para la liberalización del comercio, y a los legisladores individuales como agentes defensores de las industrias proteccionistas. Esta impresión encuentra su base en una mala interpretación de las metas y los métodos del Congreso. Resulta claro que éste fue una institución proteccionista durante las décadas anteriores a la ley comercial denominada Smoot-Hawley de 1930, pero hace ya mucho tiempo que el poder legislativo cambió sus prioridades. Como regla general, a los miembros del Congreso les interesa más abrir los mercados extranjeros que proteger a los productores nacionales de las importaciones y, por lo tanto, apoyan los esfuerzos de los negociadores comerciales estadounidenses. Cuando los miembros del Congreso desempeñan un papel activo en la política de comercio internacional, es más probable que apoyen los esfuerzos agresivos por la apertura de los mercados extranjeros que las demandas para mantener un mercado estadounidense cerrado. Un ejemplo de la predisposición del Congreso hacia la liberalización comercial está en el hecho de que el poder ejecutivo siempre recibe aprobación para iniciar nuevas negociaciones comerciales y —salvo algunas excepciones importantes— los acuerdos comerciales subsecuentes siempre reciben la aprobación del Congreso.

Aunque generalmente los miembros del Congreso siempre apoyan los esfuerzos de los negociadores de Estados Unidos, también son presionados por los intereses económicos de sus distritos electorales. Las industrias buscarán cierta consideración especial para determinados productos, como una protección especial al exigir que se le dé una prioridad más alta a la eliminación de barreras extranjeras para sus exportaciones. Generalmente, los legisladores intentan convencer a los funcionarios de la administración de que otorguen estas concesiones por consenso. Sin embargo, si el poder ejecutivo se opone, los congresistas a veces utilizarán tácticas de confrontación. Generalmente, el Congreso no puede alcanzar estas metas por medio de la promulgación de una legislación, ya que el Presidente puede

ejercer el veto sobre las propuestas de ley, y generalmente los reglamentos para la ratificación de acuerdos comerciales excluyen las enmiendas directas a estos acuerdos. Con estos dos caminos cerrados, los legisladores tienen entonces que apoyarse en las tácticas de vinculación a otras fuerzas o amenazas para inducir al ejecutivo a que se someta a un compromiso. Un grupo de legisladores, por ejemplo, pueden amenazar con buscar la derrota de un acuerdo comercial en proceso de ratificación haciendo saber al gobierno que no lo harán en la medida en que el ejecutivo proporcione determinada compensación a una industria en especial. Los legisladores rara vez buscan obtener el control de la política de comercio internacional, pero a menudo intentan extraer concesiones al amenazar con intentarlo.

Se debería considerar dentro de este contexto el futuro debate sobre los acuerdos de la Ronda Uruguay. Es muy probable que los grupos dentro del Congreso declaren su oposición a los acuerdos, y probablemente amenacen con impedir la ratificación de los mismos. Muchas de estas amenazas serán negociables, más que irrevocables, y las objeciones de los legisladores podrán enfrentarse con concesiones. Si es veraz la experiencia de las últimas negociaciones internacionales importantes, se puede esperar el siguiente patrón: en primera instancia, la oposición a los acuerdos parecerá ser fuerte, pero —después de un periodo de amenazas, negociaciones y concesiones— los acuerdos finalmente serán ratificados por un voto mayoritario arrollador. Visto de otro modo, lo que está en juego aquí no es si serán ratificados los acuerdos de la Ronda Uruguay, sino cuál será el precio.

PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO DE “VÍA RÁPIDA” (FAST TRACK)

El procedimiento llamado de “vía rápida” (*fast track*) para la ratificación de acuerdos comerciales establece las reglas dentro de las cuales serán manejados estos conflictos intersectoriales.¹

¹ Conviene anotar aquí que esta discusión generalmente se limita a los asuntos relativos a barreras no arancelarias. Cualquier concesión arancelaria hecha por Estados Unidos en la Ronda Uruguay puede aplicarse por medio de proclamación presidencial (es decir, sin más acciones por parte del Congreso), siempre y cuando los recortes arancelarios no excedan los límites establecidos por la ley comercial de 1988. Cualquier reducción arancelaria más amplia que la autorizada en el rango será incluida en la legislación de aplicación de la Ronda Uruguay.

Este mecanismo para la consideración acelerada de los acuerdos comerciales surge de dos cuestiones. La primera es la naturaleza complicada de los acuerdos no arancelarios, especialmente ahora que las negociaciones comerciales han pasado a incorporar los asuntos no tradicionales como los servicios, la inversión y la propiedad intelectual. Si al poder ejecutivo se le otorgara una autoridad ilimitada para negociar y llevar a cabo los acuerdos comerciales en esas áreas, efectivamente tendría el poder para legislar sin participación por parte del Congreso. En consecuencia, el Congreso insiste en que debe participar en la traducción de los acuerdos comerciales en legislación nacional y contar con un poder de aprobación final sobre el producto terminado. La segunda complicación surge de la infortunada experiencia obtenida con los medios tradicionales para ratificar los acuerdos internacionales. Los acuerdos deben ser ratificados por dos terceras partes del Senado, lo que significa que cualquier acuerdo puede ser rechazado por una minoría de un tercio. El Senado tiene una larga historia en el rechazo de acuerdos comerciales.² Estas experiencias convencieron a los políticos de que tenían que desarrollar una serie de procedimientos especiales para los acuerdos comerciales no arancelarios, antes de iniciar las negociaciones de la Ronda Tokio, y el mecanismo que siguieron entonces (con algunas modificaciones) aún está en vigor.

Su solución para este problema fueron los procedimientos de ratificación de “vía rápida” (*fast track*). Dicho proceso fue creado por la sección 102 (b) del Acta Comercial de 1974, y posteriormente ha sido modificado por la experiencia y la subsecuente legislación. Bajo dicho principio, los acuerdos comerciales no arancelarios se ratifican traducéndose a una ley (conocida alternativamente como “ley reglamentaria” o “ley facultativa”) la cual especifica los cambios que deben hacerse a la ley comercial de Estados Unidos.³ En consecuencia, el acuerdo comercial y la

² La mayoría de los acuerdos negociados durante el siglo XIX fueron rechazados por el Senado, y la Carta de La Habana se encontró con una oposición tan fuerte en 1947, que la administración del presidente Truman jamás la presentó al Senado para su ratificación. En tiempos más recientes, el Senado se rehusó a ratificar un código *antidumping* negociado en la Ronda Kennedy, principalmente debido a que el Comité de Finanzas del Senado sentía que el poder ejecutivo no había consultado al Congreso antes de negociar el instrumento.

³ Existen algunos aspectos de los acuerdos comerciales no arancelarios que no tienen que ser explícitamente ratificados en la ley comercial de Estados Unidos si se consideran como “autoejecutables” (*self-executing*). Por ejemplo, el acuerdo sobre la carne bovina en la Ronda Tokio estableció los procedimien-

ley nacional son dos asuntos completamente diferentes, y el Congreso únicamente vota respecto de la última. El procedimiento de "vía rápida" no especifica quién es el responsable de dicha traducción, pero en la práctica se ha convertido en una cuestión de negociación ejecutivo-legislativa en lo que se conoce como las sesiones *non-markup*. Como se comenta a continuación, éste es el paso más crítico en el proceso de aplicación interna, y en el cual la influencia del Congreso es la más fuerte.

El procedimiento fija límites de tiempo tanto para los negociadores como para los legisladores. La más importante de dichas fechas límite es cuando expira la autoridad para la negociación. Un acuerdo era elegible para la consideración en "vía rápida" únicamente si se consideraba antes del 1 de junio de 1991, a menos que el presidente solicitara que la autoridad fuera extendida dos años más y el Congreso estuviera de acuerdo. Cualquier solicitud de este tipo se debía realizar antes del 1 de marzo de 1991. Ésta también era la fecha límite para que el presidente le informara al Congreso que tenía la intención de firmar un acuerdo comercial dentro de los próximos 90 días naturales.⁴ Por lo tanto, se creía generalmente que esa sería la fecha en que la Ronda Uruguay concluiría definitivamente, y no fue así. Ahora se piensa que concluirá a finales de 1991.⁵ La ley no establece ninguna fecha límite para la traducción de los posibles acuerdos de la Ronda en una ley para aplicarlos, y tampoco estipula cuándo se debe presentar dicha propuesta de ley al Congreso. Una vez que el presidente haya presentado dicha propuesta,⁶ el Congreso tiene un plazo determinado para la considera-

tos para las consultas entre los signatarios. No resultó necesario escribir esta provisión explícitamente en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, ya que el poder ejecutivo del gobierno de Estados Unidos tiene la autoridad inherente necesaria para iniciar consultas sin previa aprobación por parte del Congreso.

⁴ El presidente, de acuerdo con la ley de comercio de 1988, podía solicitar que la autoridad para negociar mediante la "vía rápida" se extendiera hasta el 1 de junio de 1993. Esta solicitud se otorgaría automáticamente a menos que la Cámara de Representantes o el Senado promulgaran una "resolución de desaprobación a la extensión" antes del 31 de mayo. La oficina del representante comercial de Estados Unidos tuvo que solicitar una extensión a la autoridad de negociar, para así poder entablar pláticas sobre el acuerdo trilateral de libre comercio con México y Canadá y continuar la negociación de la Ronda Uruguay.

⁵ Esta cuestión se examina minuciosamente en Craig VanGrasstek, "Developments in United States trade policy and legislation relevant to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations" UNCTAD/MTN/INT/CB/1, add.38, 13 de diciembre de 1990, pp. 3-8.

⁶ La propuesta de ley realmente no es "presentada" por el presidente en

ción de éste en los comités y en el foro de la Cámara de Representantes y el Senado. El tiempo total permitido son 90 días legislativos. Dicho tiempo se denomina en términos de días legislativos (es decir, días en los cuales el Congreso está en sesión), más que en días naturales. Cuando se toman en cuenta los fines de semana, las vacaciones y otras demoras, desde esta perspectiva un periodo de 90 días podría significar cuatro meses o más.

En realidad, la "vía rápida" ha resultado aún más rápida que lo que dicho itinerario aparentaría. Las experiencias obtenidas con la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, y la Ley de aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá se resumen en el cuadro 1. Ambas propuestas de ley fueron promulgadas por el Congreso dentro de los dos meses posteriores a su presentación formal. La brevedad de los periodos de deliberación, aunada a las mayorías abrumadoras que votaron a favor de las dos propuestas, da la impresión de que las propuestas de ley no fueron consideradas controversiales en el Congreso. Sin embargo, se debe destacar que el debate real tiene lugar antes de que la propuesta de ley se presente formalmente. A partir del momento en que el presidente notifica su intención de firmar un acuerdo comercial, hasta que presenta formalmente una propuesta de ley de aplicación (90 días), en el Congreso tiene lugar la actividad más intensa. Este periodo puede ser de mucha confrontación y negociación y puede dar como resultado una serie de concesiones importantes por parte del poder ejecutivo a las demandas del Congreso.

LA INFLUENCIA DEL CONGRESO EN LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Como se señaló antes, el mecanismo de la "vía rápida" se utilizó exitosamente en los acuerdos alcanzados en la Ronda Tokio (mediante la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979) y los acuerdos de libre comercio (ALC) con Israel y Canadá, y varios autores lo han alabado por limitar el potencial de interferencia del

un sentido formal; sólo los miembros del Congreso tienen el derecho de presentar propuestas de ley. De hecho, lo que sucede es que el presidente aprueba un texto final para hacer la propuesta de ley, y posteriormente la presenta en su nombre por los dirigentes del Congreso.

Congreso.⁷ A menudo, el proceso consiste en que al Congreso se le proporciona una simple decisión entre aprobar o desaprobar los resultados de las negociaciones, con estrictos límites de tiempo y sin que se permitan enmiendas.

Esta es una simplificación exagerada, y no reconoce el importante poder que retiene el Congreso en el proceso de ratificación. El procedimiento de "vía rápida" no elimina el poder del Congreso, sino que concentra la autoridad en los comités de comercio (es decir, el Comité de Medios y Arbitrios en la Cámara de Diputados y el de Finanzas en el Senado), y establece los términos bajo los que dichos comités pueden ejercer su influencia.

Existen varias cuestiones que esta caracterización no muestra. Primero, el poder legislativo participa de manera activa en la traducción de los acuerdos internacionales a leyes de Estados Unidos, y por lo tanto puede ejercer influencia en la interpretación de las disposiciones del acuerdo. Segundo, la legislación de aplicación no necesariamente está limitada a las cuestiones negociadas en el acuerdo, y puede incluir otros asuntos si el Congreso así lo desea. Tercero, el proceso de ratificación le proporciona al Congreso una excelente oportunidad para buscar concesiones por parte del poder ejecutivo sobre otras cuestiones relacionadas con el comercio. Por último, el procedimiento de "vía rápida" en sí puede cuestionarse y cancelarse. Este claro enfoque del procedimiento de "vía rápida" se podría derrocar si una mayoría determinada del Congreso así lo deseara. Cada uno de estos puntos se discute en las páginas que siguen, utilizando como ejemplo las experiencias de 1979 y, especialmente, la de 1988.

La estrategia básica del Congreso en el proceso de consulta, como se señaló anteriormente, es aprovecharse de cualquier petición que haga el poder ejecutivo para un *quid pro quo*. Existen muchas variaciones sobre este tema. Los legisladores pueden

⁷ Se pueden encontrar algunos análisis realizados en 1979 favorables al funcionamiento de la "vía rápida", en John H. Jackson, *Implementing the Tokyo Round; National Constitutions and International Economic Rules*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 1984; Robert W. Jerome, "U.S. Senate Decision Making; the trade agreements act of 1979", *Contributions in Political Science*, núm. 249, Nueva York, Greenwood Press, 1990; I.M. Destler y Thomas R. Graham, "United States Congress and the Tokyo Round: lessons of a success story", *The World Economy*, vol. 3, núm. 1, junio de 1980, pp. 53-70, y Gilbert Winham, "Robert Strauss, the MTN, and the control of faction", *Journal of World Trade*, vol. 14, núm. 5, septiembre/octubre de 1980, pp. 377-379.

CUADRO 1

La experiencia del procedimiento de "vía rápida": itinerarios para la ratificación de los acuerdos de la Ronda Tokio y del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá

<i>Medida</i>	<i>Ronda Tokio</i>	<i>ALC Canadá-EUA</i>
El presidente notifica al Congreso su intención de firmar un acuerdo por lo menos 90 días de calendario antes de hacerlo.	El presidente Carter notificó al Congreso el 4 de enero de 1979 (tres meses antes de que fueran alcanzados los términos finales de los acuerdos).	El presidente Reagan notificó al Congreso el 4 de octubre de 1987 (dos meses antes de que se obtuvieran los términos finales del ALC).
El presidente (o su representante) firma el acuerdo.	La Ronda Tokio concluyó formalmente el 4 de abril de 1979.	Las negociaciones finales se cierran el 9 de diciembre de 1987, y el ALC se firmó el 2 de enero de 1988.
El poder ejecutivo inicia las consultas informales sin posibilidad de enmienda de la iniciativa de ley con el Congreso.	Las consultas comenzaron el 6 de marzo de 1979 (un mes antes de que se concluyera la negociación) y se concluyó la redacción de 2 iniciativas en el comité el 7 de mayo, y la reconciliación de las dos versiones el 23 de mayo.	Las consultas comenzaron el 3 de mayo de 1988, y de éstas surgieron las iniciativas de ley en los comités de comercio en julio, y la reconciliación de las dos versiones el 14 de julio.
El presidente presenta al Congreso la legislación de aplicación. De esa manera inicia el periodo de ratificación de los 90 días.	El presidente Carter presentó formalmente la Ley de Acuerdos Comerciales el 5 de junio de 1979.	El presidente Reagan presentó formalmente al Congreso la Ley de Aplicación del ALC el 25 de julio de 1988.

<p>El congreso vota sobre la propuesta de ley dentro de 90 días legislativos (la ley establece tiempo límite para determinados procesos durante dicho periodo).</p>	<p>La propuesta de ley fue aprobada por la Cámara de Representantes por 395-7 el 11 de julio, y por el Senado por 90-4 el 23 de julio.</p>	<p>La propuesta de ley fue aprobada por la Cámara de Representantes por 366-40 el 9 de agosto, y por el Senado por 83-9 el 19 de septiembre.</p>
<p>El presidente firma la propuesta y la convierte en ley.</p>	<p>El presidente Carter firmó la propuesta y la convirtió en ley el 26 de julio de 1979.</p>	<p>El presidente Reagan firmó la propuesta el 28 de septiembre de 1988.</p>
<p>Estados Unidos se adhiere formalmente al acuerdo.</p>	<p>El representante comercial de EUA firmó los acuerdos el 17 y 20 de diciembre de 1979.</p>	<p>Estados Unidos y Canadá intercambiaron instrumentos de ratificación el 30 y 31 de diciembre de 1988.</p>
<p>El acuerdo comercial entra en vigor.</p>	<p>Los acuerdos comienzan a entrar en vigor en enero de 1980.</p>	<p>El ALC entró en vigor el 1 de enero de 1989.</p>

amenazar con promulgar una ley proteccionista, negarse a otorgar la autorización para una negociación futura, o rechazar un acuerdo comercial pendiente, para aumentar su influencia frente al ejecutivo. El objetivo de la presión puede relacionarse con el acuerdo comercial en sí (por ejemplo, exigir cierto tipo de interpretación de alguna disposición del acuerdo), o centrarse sobre un tema completamente distinto (por ejemplo, procurar el apoyo del poder ejecutivo para alguna otra iniciativa). Las amenazas se pueden hacer ya sea durante una negociación o después de ella.

Una de las estrategias más comunes que ha adoptado el Congreso durante las negociaciones de acuerdos comerciales es la de promover una legislación proteccionista para demostrar la extensión de su apoyo a los intereses de una industria en especial. Por ejemplo, una mayoría, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, aprobaron una propuesta de ley en 1990 que hubiera impuesto límites más estrictos sobre las importaciones de textiles, vestido y calzado. Los congresistas que avalaban esta legislación sabían que no había grandes posibilidades de verla convertirse en ley, pero tenían interés en convencer al poder ejecutivo de que no era conveniente negociar la liberalización comercial de dichos productos en la Ronda Uruguay.⁸ Esta misma maniobra tuvo éxito en 1961-1962, cuando la camarilla de cabilderos de la industria textil y del vestido amenazó con oponerse a la autorización para la negociación de la Ronda Kennedy si el Acuerdo Multifibras no se negociaba y ejecutaba y en 1978-1979, cuando la promulgación y el veto de una ley que imponía cuotas convenció al gobierno del presidente Carter a ofrecerle trato especial a dicha industria. Se puede citar un ejemplo parecido en el caso del ALC entre Estados Unidos y Canadá. En éste, la industria nacional de uranio convenció al Senado de aprobar una propuesta de ley que impusiera un arancel sobre las importaciones de uranio canadiense y de otros países. Los congresistas que apoyaban dicha medida obviamente esperaban demostrarle al gobierno del presidente Reagan que la industria contaba con mucho apoyo en el Senado, y que si no cedía a sus exigencias era posible poner en peligro el ALC. La verosimilitud de esta amenaza fue acentuada por un voto mayo-

⁸ Para obtener más detalles sobre estas maniobras, consúltese Craig VanGrasstek, *op. cit.*, Add. 33, 1 de julio de 1990, pp. 8-9, y Add. 36, 5 de octubre de 1990, pp. 8-11.

ritario (47-45), lo cual impulsó al presidente Reagan a negociar.⁹

La amenaza más común es la de sugerir que un acuerdo comercial será rechazado si los negociadores no satisfacen una demanda en especial. Existen numerosos ejemplos de estas amenazas, que generalmente vienen en la forma de declaraciones en las audiencias o de cartas al presidente. Recientemente, por ejemplo, algunos grupos de legisladores declararon que los resultados de la Ronda Uruguay no debían incluir concesiones en cuestiones como las leyes de remedios comerciales o restricciones a los textiles, y amenazaron con rechazar cualquier acuerdo que no cumpliera con sus demandas.¹⁰ Estas declaraciones pueden ser aseveraciones sinceras de las preferencias políticas de un legislador, pero a menudo existe un elemento de maestría en el juego para obtener concesiones del ejecutivo por parte del Congreso. Con estas tácticas no necesariamente se busca impresionar sólo a los negociadores. De hecho, los legisladores y los negociadores en ocasiones han cooperado tácita o implícitamente emitiendo declaraciones que son deliberadamente agresivas. Estas declaraciones (al igual que la rutina del “policía bueno, policía malo” en las películas de crimen norteamericanas)¹¹ están calculadas para hacer que los negociadores aparezcan como el elemento más razonable de la diplomacia comercial de Estados Unidos.

⁹ El gobierno de Reagan se ofreció a buscar la autorización para adquirir 1 750 millones de dólares en uranio nacional. Este arreglo finalmente fue rechazado por la Cámara de Representantes. Ésta se opuso al costo, pero el ofrecimiento sí logró neutralizar una importante fuente de oposición al ALC dentro del Senado.

¹⁰ *Ibid.*, Add. 37, 4 de noviembre de 1990, *passim* y apéndice.

¹¹ En la rutina del “policía bueno, policía malo”, dos policías intentarán convencer a un prisionero de que confiese entablando un tipo de actuación. Uno de los oficiales fingirá ser violento, y su compañero intervendrá para proteger al prisionero. Después de que el “policía malo” sale del cuarto, el “policía bueno” cuidadosamente intentará convencer al prisionero asustado de que hable. Aquí, la paradoja es que la estrategia se puede aplicar exitosamente a las negociaciones comerciales si la confabulación se coordina de manera imperfecta. Si los socios comerciales de Estados Unidos llegaran a la conclusión de que la tensión existente entre las dos ramas del gobierno es toda una farsa, y que el poder legislativo inevitablemente retrocederá en cualquier conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo, se cansarían rápidamente del juego. En este sentido, el Senado puede haber hecho un daño importante a corto plazo en las décadas de los cuarenta y los sesenta, cuando se rehusó a ratificar la Carta de La Habana y el código *antidumping* negociado en la Ronda Kennedy, pero a la larga también sirvió para apoyar la credibilidad de la rutina del “policía bueno, policía malo”.

Probablemente la amenaza más severa de todas es la de hacer enmiendas a la legislación de aplicación, a pesar del procedimiento de "vía rápida", y consecuentemente derrocar toda la base para este procedimiento de ratificación especial. La amenaza se basa en el hecho de que el procedimiento de la "vía rápida" es algo parecido a la ficción jurídica, y se podría circunvenir por una mayoría específica en el Congreso. La ley que establece la "vía rápida" también estipula que este procedimiento especial se formula "con pleno reconocimiento del derecho constitucional de cualquiera de las cámaras para cambiar las reglas (en lo referente a los procedimientos de esa Cámara) en cualquier momento, de la misma manera, y hasta el mismo punto, que cualquier otra regla de esa Cámara". En otras palabras, los comités de reglas o parlamentarios del Congreso, hipotéticamente podrían aprobar propuestas de acuerdo con las cuales se podrían considerar enmiendas a las leyes comerciales. Esta posibilidad casi salió del campo de lo hipotético en 1988, en el transcurso de las últimas semanas de las negociaciones del ALC entre Estados Unidos y Canadá. La industria marítima de Estados Unidos se opuso fuertemente a las concesiones que permitirían la participación de las embarcaciones canadienses en el transporte costero y otros comercios protegidos. La industria convenció a las mayorías en los comités reglamentarios de la Cámara de Representantes y del Senado de que firmaran cartas o que apoyaran resoluciones, declarando su intención de permitir enmiendas a la propuesta de ley de aplicación del ALC. Estas enmiendas serían limitadas (eliminando, por ejemplo, todas las referencias a la liberalización marítima dentro de la propuesta de ley), pero hubieran comprobado la fragilidad constitucional de las reglas del procedimiento de la "vía rápida". Estas maniobras preocuparon al representante comercial de Estados Unidos, quien llegó a temer que un intento exitoso de enmendar el ALC destruiría la veracidad de los procedimientos de "vía rápida" para llevar a cabo la Ronda Uruguay. Estas preocupaciones, aunadas a los desacuerdos sobre la redacción final de la sección marítima, dieron como resultado la eliminación total de las referencias al transporte marítimo de la propuesta de ley para el ALC.

Esta misma táctica se podría volver a utilizar. La industria marítima probablemente no siente que lo tiene que hacer, ya que el representante comercial de Estados Unidos —quizás con la experiencia del ALC en mente— ya ha intentado eliminar todas las cuestiones marítimas de las negociaciones de servicios. El episodio del ALC, sin embargo, fue percibido por otras indus-

trias estadounidenses. Un grupo de senadores, por ejemplo, hace poco se opuso a supuestos arreglos sobre textiles y agricultura en la Ronda Uruguay, y amenazaron con suspender el procedimiento de “vía rápida”; sus objeciones fueron contestadas con la promulgación de una disposición que autoriza un posible “restablecimiento” de los subsidios a la agricultura.¹² Asimismo, por lo menos uno de estos senadores ha insinuado que quizás intente utilizar tácticas parecidas en 1991, si no está satisfecho con las concesiones que se ofrezcan para los textiles.

Los legisladores a menudo utilizan las amenazas después de que se ha negociado un acuerdo comercial para extraer más concesiones del poder ejecutivo de su propio gobierno. Estas concesiones podrían consistir en ser laterales respecto de otra legislación pendiente, o en provisiones anexadas a la propuesta de ley que no están relacionadas con el contenido del acuerdo comercial. El primer tipo de concesiones deriva de una práctica tradicional del Congreso conocida como “convenio de ayuda mutua” (*log-rolling*), en el cual los legisladores intercambian favores entre ellos o con el poder ejecutivo. Un ejemplo de esta práctica sería la vinculación que los legisladores establecieron entre la propuesta de ley de aplicación del ALC entre Estados Unidos y Canadá, y la propuesta de ley comercial global que se discutía entonces; varios miembros del Congreso amenazaron con rechazar totalmente la iniciativa anterior, a menos que la administración del presidente Reagan accediera a negociar con ellos los términos de esta última. La administración había evitado las negociaciones con el Congreso durante la propuesta de ley comercial de 1986-1987, pero la solicitud de ratificación del ALC —combinada con la necesidad de obtener la extensión de la autorización para negociar la Ronda Uruguay— obligó al ejecutivo a que se sentara a la mesa de negociaciones. De manera similar, la aprobación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 se facilitó por la aceptación, por parte del gobierno del presidente Carter, de proponer un plan de reorganización de las responsabilidades de política de comercio internacional de las agencias del poder ejecutivo.

La opción más importante con que cuenta el Congreso para ejercer influencia en los términos de nuestra discusión surge durante el periodo de traducción de un acuerdo comercial en la legislación de aplicación del mismo. Como se mostró anterior-

¹² Consúltese Craig VanGrasstek, *op. cit.*, Add. 37, 4 de noviembre de 1990, pp. 4-8.

mente, ésta es la etapa donde la influencia del Congreso —y especialmente la de los miembros de los comités de comercio—¹³ está en su punto más alto. Las sesiones que se celebran en estos comités en parte son ejercicios técnicos, en los cuales los legisladores y los funcionarios del poder ejecutivo discuten los cambios detallados que se deben llevar a cabo en las leyes comerciales, pero también permiten las negociaciones y los intercambios de concesiones. Los legisladores pueden proponer interpretaciones del acuerdo comercial internacional que no coinciden con las del poder ejecutivo, o intentar anexar provisiones a la propuesta de ley que no se consideraron en el acuerdo internacional. El resultado final, como las deliberaciones legislativas ordinarias, incluirá por lo menos algunas de las concesiones del ejecutivo al legislativo. El lenguaje que surge de este proceso no es legalmente valedero para el presidente, y en última instancia él podría presentar una propuesta de ley de aplicación distinta de la que los comités han aprobado. Esto no resulta ser aconsejable políticamente; sin embargo, ya que el apoyo de los miembros de los comités de comercio es crucial para la promulgación de la propuesta de ley, las mayorías importantes que votaron a favor de la aplicación de las propuestas de ley en 1979 y 1988 se pueden atribuir en gran medida a la cooperación del poder ejecutivo con los comités de comercio. Los resultados podían haber sido muy diferentes si los miembros de los comités hubieran sentido que no se les brindó una oportunidad adecuada para redactar la legislación.

La negociación no está limitada a la legislación de aplicación, ya que la declaración de acción administrativa ofrece más oportunidades para la interpretación. Esta declaración es un documento que el presidente tiene que presentar al Congreso, junto con la legislación de aplicación en la que explica los beneficios que recibirá Estados Unidos de un acuerdo comercial, negociado a través de la “vía rápida”. La declaración de acción administrativa hace un listado de todas las medidas que ha tomado, o que tomará, el ejecutivo en la aplicación del acuerdo comercial (por ejemplo, las enmiendas a las regulaciones administrativas). Los términos de la declaración en la práctica son

¹³ Los comités de comercio más importantes son el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, y el Comité de Finanzas del Senado. Es posible que otros comités también traten con los asuntos que caen dentro de sus jurisdicciones; por ejemplo, los acuerdos sobre agricultura serán minuciosamente examinados por los comités de agricultura del Congreso.

discutidos en las sesiones de consulta con los comités de comercio, y los funcionarios del ejecutivo se ven forzados a hacer concesiones a los legisladores, aun cuando el Congreso no vota sobre el contenido de esta declaración.

Tanto la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 como la Ley de aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988 muestran claras huellas de las acciones del Congreso. Aquí, el ejemplo principal serían varias disposiciones que enmendaron las leyes de *antidumping* y de subsidios e Impuestos Compensatorios. La propuesta de ley de aplicación del ALC contiene muchas disposiciones que se separan de (pero no necesariamente contradicen) el lenguaje del acuerdo bilateral. Vale la pena resumir algunas de las disposiciones más importantes contenidas en la propuesta de ley y la declaración de acción administrativa, para poder ilustrar los tipos de concesiones que prefiere el Congreso. La Sección 409(b) permite que cualquier empresa de Estados Unidos inicie un procedimiento de queja ante el representante comercial de Estados Unidos, cuando enfrente una mayor competencia derivada del ALC por parte de las industrias canadienses subsidiadas. Esta disposición le proporciona al representante comercial de Estados Unidos la autoridad (pero no la obligación) de llevar a cabo una investigación de las bases de la queja con base en la autoridad presidencial para tomar medidas de represalia que establece la Sección 301 de la Ley Comercial de 1974. La Sección 101(c) forzó al representante comercial de Estados Unidos a preparar, antes de que entrara en vigor el ALC, un informe que identificara las prácticas canadienses que no se hubieran realizado de conformidad con el acuerdo. De manera similar, la Sección 303 especificó que Canadá sí sería incluida en el informe "National Trade Estimate" preparado por el representante comercial de Estados Unidos sobre las barreras comerciales extranjeras. Otras disposiciones se refieren a productos y sectores específicos. Por ejemplo, una disposición dentro de la declaración de acción administrativa estipuló que el poder ejecutivo "vigilaría" las importaciones de aleaciones de zinc de Canadá con opción a tomar cualquier acción acorde con el acuerdo y la ley de Estados Unidos; la Sección 207 impuso al representante comercial de Estados Unidos hacer un estudio del programa canadiense de devolución de impuestos a las exportaciones automotrices, para establecer si éste está o no de acuerdo con el GATT o el ALC, y la Sección 309 explícitamente estipula que Canadá no está exento de las posibles negociaciones sobre un acuerdo de

restricción “voluntaria” de exportaciones de acero con Estados Unidos.

La ley de aplicación del ALC también incluye algunas otras disposiciones que se refieren a la interpretación del ALC de manera más estricta que la de los negociadores originales. Los ejemplos de esto incluyen la sección que autoriza al presidente a iniciar nuevas negociaciones con Canadá, ya sea para alcanzar nuevos acuerdos, o para enmendar el ALC. Esta sección define los objetivos estadounidenses dentro de varias áreas (por ejemplo, el comercio de servicios, las reglas de inversión, los derechos de propiedad intelectual, el contenido estadounidense de productos automotrices, etc.). En otro ejemplo, el ALC permite a cualquiera de los dos países volver a imponer los aranceles anteriores al ALC sobre las importaciones de frutas y verduras frescas, pero fue la legislación de aplicación la que estableció los criterios para llegar a dicha determinación.

Se tiene que hacer hincapié en el hecho de que no todas las propuestas presentadas por los miembros del Congreso están reflejadas en la ley final o en la declaración de acción administrativa. El poder ejecutivo obviamente intentará limitar el número de concesiones que otorgue a estas demandas, y puede ceder en un asunto para resistir la presión en otro. Los productores de metales no ferrosos y de carbón, por ejemplo, fracasaron en sus intentos de recibir un trato especial en la legislación de aplicación del ALC, y las disposiciones de la Sección 409(b) sobre subsidios que se discutieron antes, originalmente se habían propuesto en una versión mucho más estricta.

CONCLUSIÓN: LAS PERSPECTIVAS DE TEMAS A DEBATIRSE DURANTE LA REALIZACIÓN DE LA RONDA URUGUAY

El análisis anterior muestra algunas de las maniobras que se pueden prever en los meses siguientes, una vez que la Ronda Uruguay se concluya (si es que así sucede) y se llevan a la práctica sus resultados. Estas observaciones ayudan a prever los métodos que se podrían utilizar en los siguientes meses, pero infortunadamente nos dicen poco respecto de los temas específicos que podrían abarcarse. Ciertamente, es imposible conocer de antemano exactamente qué demandas podrá hacer el Congreso, la forma exacta en la que se presentarán, si el poder ejecutivo se sentirá obligado a hacer concesiones y hasta qué punto. La respuesta a estas preguntas en gran parte depende del contenido

concreto de los acuerdos de la Ronda Uruguay. No se puede predecir con toda certeza hasta qué punto un grupo dado apoyará la ratificación o solicitará compensación, hasta que se haya llegado a las negociaciones finales.

Otra pregunta se refiere a los asuntos que el Congreso pueda vincular a la propuesta de ley de aplicación. Es posible identificar algunos de los temas que se podrían enredar con la ratificación, con base en la agenda legislativa prevista para 1991. Dos posibles candidatos son la renovación del mecanismo Super 301 ya vencido, y la propuesta del área de libre comercio entre Estados Unidos y México. En el primer ejemplo, algunos miembros del Congreso han sugerido que la legislación de aplicación de la Ronda Uruguay sería la vía ideal para renovar este instrumento que permite las represalias. Lo atractivo de esta propuesta para el Congreso, así como su validez jurídica bajo el GATT, en gran parte dependerán de las disposiciones de resolución de disputas que se acuerden en la Ronda Uruguay. En lo que respecta a las negociaciones entre Estados Unidos y México, como sabemos, algunos legisladores están inconformes con la postura del gobierno del presidente Bush de excluir ciertos temas de la agenda del ALC (por ejemplo, las leyes de inmigración y laborales). Estos miembros del Congreso podrían decidir que la propuesta de ley de aplicación de la Ronda Uruguay representará una buena oportunidad para presentar sus intereses.

La experiencia obtenida con el ALC entre Estados Unidos y Canadá sugiere que algunas industrias podrían solicitar compensación, si los acuerdos las someten a una mayor competencia de las importaciones. Los sectores que podrían solicitar un trato parecido en el próximo debate incluyen el textil y de vestido, metales no ferrosos, y determinados productos agrícolas. Cabe repetir que resulta difícil predecir qué grupos podrían solicitar dicho trato, hasta que sean concluidas las pláticas.

Mientras que este análisis se ha enfocado en las demandas menos deseables que podrían surgir, también es posible que se anexasen disposiciones más favorables a la legislación de aplicación. En 1990, por ejemplo, el gobierno del presidente Bush propuso que se desarrollara un programa de comercio preferencial para los países andinos, diseñado bajo el modelo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. El Congreso entró en receso antes de que fuera posible tomar medidas sobre esta propuesta, pero posiblemente —si los comités de comercio del Congreso están de acuerdo— la administración podría incluir esta partida dentro de la legislación de aplicación. De manera similar, el pre-

sidente propuso una serie de beneficios económicos para los países latinoamericanos y del Caribe, bajo el título de la Empresa para la Iniciativa de las Américas. El Congreso le otorgó la autorización para llevar a cabo algunos de estos planes, pero aún se tienen que aprobar otras de las partidas; los elementos restantes se podrían incluir potencialmente en la propuesta de ley de aplicación.

Otra área de desconcierto trata con el momento oportuno del proceso de la "vía rápida". Las experiencias de 1979 y de 1988 sugieren que, una vez concluida la ronda, pasarán de dos a siete meses antes de que los acuerdos sean traducidos a una legislación de propuesta de ley de aplicación, y de uno a tres meses más para que dicha propuesta sea aprobada por el Congreso. Dependiendo del ritmo de las negociaciones internacionales, las fechas finales que se podrían establecer para que los acuerdos entraran en vigor, y la velocidad de las deliberaciones en Washington, la legislación de aplicación se podría promulgar a partir de mediados de 1991, hasta mediados de 1992.

En conclusión, la oposición por parte del Congreso a los acuerdos de la Ronda Uruguay definitivamente será más aparente que real. Está dentro del poder de la legislación negar la ratificación de los acuerdos, pero esto parece ser una posibilidad muy lejana. Es mejor considerar el proceso de ratificación como otra fase de las negociaciones comerciales, dentro de la cual los legisladores esperan negociar sobre los márgenes de los acuerdos.

LOS REGÍMENES DE FORMULACIÓN
DE POLÍTICA COMERCIAL DEL CONGRESO
Y DEL EJECUTIVO ESTADUNIDENSES
Y SU RELACIÓN CON UN POSIBLE ACUERDO
DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ,
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS*

HAROLD HONGJU KOH
Universidad de Yale

En 1987, escribí un artículo llamado, "The legal markets of International Trade: A perspective on the proposed United States-Canada Free Trade Agreement".¹ La primera vez que presenté este trabajo en 1986 en Ontario recuerdo haberme sorprendido de encontrar una audiencia compuesta por unas 200 personas que estaban preparadas para hablar sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. En ese momento, en Estados Unidos había quizá 25 gentes, incluyéndome, que si quiera sabían o les importaba que un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá estaba siendo seriamente considerado. Esto es una lección muy importante para ustedes, porque el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México va a tener un perfil muy alto en México, mientras que en Estados Unidos el perfil será mucho más bajo, lo que va a representar un problema muy importante.

En esta ocasión mis observaciones tienen dos partes: una será descriptiva, y la otra será de predicciones que en realidad

* Conferencia dictada el 3 de diciembre de 1990 en El Colegio de México como parte del Curso Público para Funcionarios, "El proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos: el caso de la política de comercio exterior".

¹ Harold Koh, "The legal markets of International Trade: A perspective on the proposed United States-Canada Free Trade Agreement", *Yale Journal of International Law*, vol. 12, p. 193, 1987.

serán un resumen y una adaptación de mi artículo sobre el ALC entre Estados Unidos y Canadá.

La parte *descriptiva* surge del supuesto de que así como los economistas acostumbran estudiar los modelos de equilibrio general para determinar el comportamiento de los mercados, en este caso, ante un acuerdo de libre comercio bilateral o trilateral, es igualmente válido analizar los mercados legales que están involucrados en la negociación de semejante acuerdo. Para nuestros propósitos son cuatro los mercados legales: la ley de Estados Unidos, la ley mexicana, la ley canadiense, y el ámbito legal internacional: el GATT.

Mi punto central *predictivo* es que las limitaciones legales que se imponen en cada país condicionan su posición negociadora, lo que crea el equivalente a una posición de "equilibrio parcial" dentro de cada mercado legal. Para determinar qué será el último acomodo de estas posiciones de negociación, uno se debe preguntar cuál posición va a satisfacer a todos los mercados a la vez; en pocas palabras, qué satisface al GATT, qué satisface al Congreso y al presidente de Estados Unidos, qué satisface al gobierno nacional y de las provincias de Canadá y qué satisface al régimen legal mexicano.

Si se puede determinar el resultado de negociación que satisfaga a los cuatro "mercados legales" relevantes, se puede hacer una especie de análisis de equilibrio general que prediga con un alto grado de precisión cómo va a ser un acuerdo entre Estados Unidos y México (cosa que mi artículo sobre el ALC Estados Unidos-Canadá hizo con cierto éxito). Para mí esto es simplemente un indicador del enorme poder de la ley, tanto interna como internacional, como una fuerza guía que conforma estos acuerdos de libre comercio.

Voy a describir rápidamente las condiciones legales en tres de estos mercados: el mercado legal de Estados Unidos, y después en forma más breve los de los mercados legales de Canadá y del GATT. (No tocaré el tema del mercado legal mexicano ya que los miembros del público lo conocen mucho mejor de lo que yo podría llegar a conocerlo). Después me atreveré a hacer unas predicciones acerca de diversos asuntos. En primer lugar, el tiempo: cuándo van a iniciar y a terminar las negociaciones; en segundo, quiénes van a ser los actores principales, especialmente dentro del gobierno de Estados Unidos; en tercero, el alcance del acuerdo: qué va a estar incluido finalmente, en la mesa de negociación, y qué va a ser incluido o no en el ALC.

Algunas de las predicciones las voy a hacer con gran especi-

ficidad. Por ejemplo, hoy predigo, en este momento, que el acuerdo va ser concluido el 1 de marzo de 1993. Ésta es mi predicción y todos ustedes deben apartar ese momento desde ahora, no planeen hacer ninguna otra cosa entonces y les explicaré por qué hago esta predicción.

Mi recomendación principal es que los mexicanos que están acostumbrados a una autoridad ejecutiva central muy fuerte, no subestimen el papel del Congreso estadounidense en la negociación de este acuerdo. El Congreso está teniendo un papel importante si no es que central en establecer la agenda para el ALC. El Parlamento en Canadá no es la parte análoga; más bien lo son las provincias. La diferencia se deriva de las divergencias entre la estructura legal en Estados Unidos y Canadá.

Quiero esbozar rápidamente el mercado legal de Estados Unidos, para lo cual necesitamos revisar la Constitución de este país. Ésta descansa sobre tres principios: el de *supremacía*, que el gobierno nacional es supremo al de los estados; segundo, la separación de los poderes dentro del gobierno nacional, poderes divididos y compartidos entre instituciones separadas —el Congreso, el presidente y los tribunales—, y tercero, la Carta de Derechos, que garantiza que los individuos tienen ciertos privilegios ante el gobierno estatal o federal.

Esto contrasta con la situación canadiense. Canadá no tiene ninguna cláusula de supremacía, lo cual limita lo que el gobierno nacional canadiense puede hacer en las provincias. En segundo lugar, Canadá no tiene un principio estricto de separación de poderes; sigue el del control parlamentario por el partido en el poder. En tercer lugar, existe la tradición de afirmar los derechos individuales contra el gobierno, en particular en lo que se refiere a la aplicación de los remedios contra el comercio desleal, como los impuestos compensatorios o las leyes *antidumping*, que son más débiles en Canadá que en Estados Unidos. La sociedad de Estados Unidos está orientada hacia la litigación en la que los estadounidenses afirman con regularidad sus derechos constitucionales y estatutarios contra el gobierno. Conociendo al gobierno mexicano, se deben preguntar hasta qué punto estos principios se aplican en el contexto de este país, lo que va ser importante para determinar cómo van a desarrollarse aquí los acontecimientos.

Es importante tener en cuenta que la Constitución de Estados Unidos otorga al Congreso la mayoría de las facultades para regular sus relaciones con el exterior. Por ejemplo, es el Congreso quien cuenta con el poder de declarar la guerra, de formar

un ejército y una marina; de establecer la política migratoria y de regular el comercio exterior.

En cambio, el ejecutivo cuenta con poderes limitados para manejar la política exterior como son el poder de reconocer los gobiernos extranjeros, el de celebrar tratados con el consejo y consentimiento del Senado, el de designar embajadores (también con el consejo y consentimiento del Senado), el de ser jefe supremo de las fuerzas armadas. Sin embargo, el presidente tiene el poder político de tomar la iniciativa que no posee el Congreso por la diversidad de intereses de sus miembros, y como resultado, el poder ha fluído del Congreso hacia el presidente. Ahora, lo que hemos observado desde 1930 es una lucha continua entre ambos poderes por el control sobre la política comercial, lo que ha llevado a la creación de seis regímenes a través de su historia que han regulado sus relaciones en cuanto a la formulación de política comercial.

Empezamos en 1930, con el primer régimen, el de la Ley de Aranceles Smoot-Hawley. En ese momento, el Congreso decidió que él solo formularía la política comercial. El Congreso ejerció su poder sobre aranceles, estableciéndolos sin consultar al presidente. El resultado fue que las tasas de impuestos subieron a más del 50%, los más altos en la historia de Estados Unidos. Esto ocasionó que otros países tomaran represalias del mismo tipo y se agravara la Gran Depresión.

El público de Estados Unidos aprendió dos lecciones de esto. En primer lugar, que el proteccionismo es malo, y, en segundo, pero igualmente importante, que el Congreso no debe tener un papel tan dominante en la política comercial. A Ronald Reagan le encantaba decir, “no tengamos otra Ley Smoot-Hawley, no resucitemos Smoot-Hawley” lo cual era decir cifradamente “Yo, el presidente, no el Congreso, debe conducir la política comercial de Estados Unidos”. El fantasma de Smoot-Hawley volvió a aparecer recientemente durante las negociaciones sobre la Ley Comercial de 1988. La reunión final entre la Cámara y el Senado sobre esa ley se realizó poco después del “lunes negro” cuando cayó la Bolsa de Nueva York, y que fue una de las razones por las que se eliminaron los aspectos más proteccionistas de la ley. Los congresistas no querían ser acusados de legislar otra Ley Smoot-Hawley.

Esto nos lleva al segundo régimen, el Acta de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934. Como una fórmula para salir de la Gran Depresión, el Congreso delegó en el presidente sus poderes de reducir aranceles, pero con una limitación: éste gozaría

de la autorización de antemano para negociar acuerdos bilaterales de reducción de aranceles con toda una serie de países sin tener que regresar al Congreso; pero esta autoridad se otorgó únicamente por periodos de dos o tres años. Ésta resultó ser una época muy exitosa: durante las siguientes décadas, el presidente negoció 32 acuerdos bilaterales, incluyendo el GATT, que tenía la forma de un acuerdo ejecutivo, y no un tratado. De manera semejante, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México no va a realizarse como un tratado sino que va a ser un acuerdo ejecutivo con la avenencia del Congreso.

Llegamos a la Ley de Expansión Comercial de 1962 con la que principia el tercer régimen, y que fue el primero en tratar el problema de las barreras no arancelarias. Hasta este momento las negociaciones del GATT habían sido para reducir aranceles. En 1962 el Congreso le dio al presidente nuevos poderes para negociar con la emergente Comunidad Europea. Entonces, el presidente negoció un código *antidumping* sin autorización del Congreso, y cuando se lo presentó para su aprobación, éste se negó a autorizarlo, a lo que el presidente respondió que lo había aceptado bajo su propia autoridad. A consecuencia de lo anterior el Congreso le negó al presidente la autorización para llevar a cabo negociaciones comerciales durante ocho años, de 1966 a 1974, con lo cual efectivamente recuperó la autoridad que antes le había otorgado al ejecutivo. El resultado fue que la credibilidad de Estados Unidos disminuyó, ya que no había garantías de que los resultados de una negociación comercial fueran aprobados por el Congreso. La credibilidad a la hora de la negociación se convirtió en un gran problema.

Esto nos lleva al cuarto y más importante de los regímenes de la política comercial de Estados Unidos: el régimen de la Ley Comercial de 1974. Aquí es importante recordar que la Ley de 1974 fue promulgada después de Vietnam y Watergate. Refleja una honda desconfianza del Congreso hacia el presidente. El poder del presidente es limitado en todo momento. De hecho, fue esencialmente escrito por el Congreso sin participación presidencial, y se aprobó inmediatamente después de que Gerald Ford tomó posesión como presidente, así que no intervino en la promulgación.

Muchas de las disposiciones de la Ley Comercial de 1974 buscaban controlar la autoridad del presidente, pero hay dos que son particularmente importantes. La primera es el veto legislativo: el presidente tiene el poder de veto de acuerdo con la Constitución de Estados Unidos, así que el Congreso decidió

otorgarse un veto paralelo mediante la ley. Estos vetos legislativos —que se ejercen por votos de una o las dos Cámaras del Congreso— están incluidos en diversas disposiciones legislativas de la década de los setenta, como la Ley de Poderes Económicos en Caso de Emergencia Internacional, la Resolución de Poderes en Caso de Guerra, la Ley de Control de Exportación de Armas, etc. Hay seis de dichos vetos sólo en la Ley Comercial de 1974. En 1983, éstos fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte.

La Ley de 1974 creó un segundo mecanismo de control de la discrecionalidad del Ejecutivo; partiendo de la base de que el Congreso no podía actuar siempre como policía y controlar al presidente directamente, el Congreso autorizó a individuos de la iniciativa privada para actuar en su lugar. La idea era que los particulares que fueran directamente afectados podían iniciar una acción, autorizada por la ley, y forzar al presidente a hacer algo en cuanto a las importaciones nocivas. Esta ley estableció la estructura de las leyes estadounidenses de comercio desleal en su forma actual: impuestos *antidumping*, y compensatorios, Sección 201, Sección 301, etcétera.

Uno de los resultados más importantes de esta ley fue que convirtió las disputas de comercio desleal en asuntos legales y no políticos, lo que creó una mina de oro para los abogados. Pero el efecto más importante sobre el poder del Ejecutivo ha sido que en algunas ocasiones, cuando el presidente actúa conforme al plazo fijado por la ley en los asuntos de comercio desleal (imponiendo un impuesto *antidumping* o compensatorio, o el caso de una cláusula de escape), lo tiene que hacer en un momento muy poco apropiado en términos de política comercial. Por ejemplo, durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, el presidente autorizó impuestos sobre madera blanda aserrada y tejas, exactamente cuando estaban comenzando las negociaciones. Los canadienses se enfurecieron, y dijeron: “Aquí estamos negociando un Acuerdo de Libre Comercio y ustedes nos están aplicando impuestos compensatorios, ¿cómo es posible que hagan esto?” El presidente respondió que él no tenía poder, y que la ley no le dejaba opción, puesto que los particulares estaban invocando el proceso judicial que se les otorgaba por ley.

Así, las empresas estadounidenses privadas que representan un muy pequeño porcentaje de nuestro PNB tienen una enorme capacidad de interrumpir el proceso de negociación comercial. En el contexto de las pláticas entre Estados Unidos y México us-

tedes deben tener cuidado de los productores de fruta invernal de Florida, que bien podrían tratar de forzar una acción de remedio contra el comercio desleal en el momento en que las negociaciones estén encarriladas.

La última y más duradera reforma de la Ley de 1974 es el mecanismo de vía rápida. Éste es tanto un mecanismo de autorización como un dispositivo de restricción sobre el presidente. La idea básica era: si el presidente no puede cumplir con el acuerdo que negocia, ¿cómo se resuelve el problema resultante de la credibilidad a la hora de la negociación?, ¿cuáles son las trabas en el proceso legislativo estadounidense que impiden la aprobación de los acuerdos comerciales negociados? En primer lugar, el presidente podría presentar un acuerdo negociado que puede atorarse y no tener salida en un comité del Congreso: éste es el problema del “embotellamiento”. En segundo, el acuerdo puede ser enmendado *ad infinitum*: el problema del “árbol de Navidad”. En tercero, el acuerdo puede ser obstruido hasta morir en el Senado o en la Cámara.

La vía rápida evita estos problemas al decir: el Congreso (Cámaras de Representantes y del Senado) modifica ciertas reglas internas para que si el presidente presenta un acuerdo al Congreso antes de cierta fecha, el Congreso lo ponga en una “vía rápida” legislativa. Esto quiere decir que sólo puede estar en comité 45 días, y entonces se tiene que someter a votación, y a pesar de la acción que pudiera tomar el comité, no puede ser enmendado y sólo hay 20 horas de debate. Esto quiere decir que si el presidente entrega el Acuerdo al Congreso antes del límite de tiempo, él tiene la garantía de que va a tener un voto legislativo de aceptación o rechazo del acuerdo sin enmiendas antes de 90 días.

Esto aumenta la credibilidad de negociación del presidente, porque puede decirle a sus contrapartes en la negociación: “si nosotros cumplimos los requisitos, el acuerdo que negociamos no se alterará, y va a ser aprobado o rechazado rápidamente por el Congreso”. La desventaja para el presidente es que la vía rápida le da al Congreso mucha posibilidad de intervenir antes de que siquiera empiecen las negociaciones. En otras palabras, el proceso real de ratificación o aprobación por parte del Congreso es menos importante de lo que era antes.

Llegamos al quinto régimen, el de la Ley Comercial de 1984, que se aprobó básicamente teniendo en cuenta los acuerdos de libre comercio con Israel y con Canadá. La innovación de la Ley de 1984 fue la creación del sistema de vigilancia por el que dos

comités, el de Finanzas del Senado, y el de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes se interponen como guardianes del proceso de la vía rápida. Normalmente, el presidente debe avisar con 90 días de anticipación a las dos cámaras antes de que se empiece a negociar un acuerdo. La Ley de 1984 también prevé que debe notificarle a los dos comités guardianes 60 días antes de esto, y que el acuerdo se va a la vía rápida únicamente si éstos no lo desaprueban. Si cualquiera de los dos comités desaprueba el acuerdo, éste se va por la vía lenta probablemente a la muerte.

Este quinto régimen le da un poder enorme al Congreso al comienzo de las negociaciones de un ALC. También eleva el poder de los miembros de los dos comités guardianes sobre el resto del Congreso. En abril de 1986, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos casi fue desaprobadado por 11 miembros del Comité de Finanzas del Senado. El resto del Congreso lo apoyaba; la Cámara de Representantes tenía pocos problemas con él, pero había varios miembros del Comité de Finanzas del Senado que se estaban quejando de la política comercial de Reagan. El Comité realizó una primera votación de 12 a 8 en contra, lo que forzó a Reagan a hacer concesiones cruciales a tres senadores de estados madereros (Max Baucus de Montana, Steven Symms de Idaho y Robert Packwood de Oregón, y a Spark Matsunaga de Hawái). Al final el voto fue de 10 a 10, lo que permitió que el tratado se negociara por la vía rápida.

Esto también puede suceder con el acuerdo entre México y Estados Unidos, lo que hace a los Comités de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y de Finanzas del Senado desempeñar un papel de enorme importancia para el acuerdo mexicano.

El sexto régimen de la formulación de política comercial en Estados Unidos, creado por la Ley Comercial de 1988, agrega dos nuevas características. En primer lugar, transfiere mucho poder del presidente a la oficina del representante comercial de Estados Unidos en todos los renglones. En segundo, si el Congreso no desaprueba, extiende la autoridad del presidente para negociar acuerdos bilaterales hasta el 1 de junio de 1993. Esto quiere decir que para que cualquier acuerdo bilateral se pueda autorizar de acuerdo con la Ley de 1988, debe ser entregado a más tardar antes de la media noche del 1 de marzo de 1993. Es el momento en que yo sospecho que el acuerdo va a estar allí. ¿Cómo lo sé? El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos se entregó seis minutos antes de que terminara el

límite de tiempo estatutario —nueve minutos antes en el Senado, seis minutos antes en la Cámara de Representantes. De hecho, hasta que se acercó el plazo, las negociaciones con Canadá para el ALC no empezaron en serio; casi todo sucedió en las últimas dos semanas. Creo que va a volver a suceder. ¿Por qué? Porque si hay acceso garantizado a la vía rápida hasta el 1 de marzo 1993, el presidente va a hacer un especial esfuerzo para entregarlo el 1 de marzo de 1993.

¿Por qué tiene sentido este resultado en términos del mercado legal mexicano? Yo no creo que las negociaciones de libre comercio puedan empezar aquí antes de julio o agosto de 1991. Y hay tantos asuntos a tratar que probablemente las negociaciones tardarán casi un año y medio. Todo mundo va a negociar finalmente con miras a marzo de 1993. El presidente Salinas deja el poder en 1994, así que va a querer que se realice el trato durante su presidencia. Por lo tanto, desde el punto de vista de todos los interesados, tiene sentido resolver esto alrededor de marzo.

Lo que es más, no sabemos cuándo vayan a comenzar las negociaciones del ALC. Como todos sabemos, hoy en Bruselas todo mundo está platicando de la Ronda Uruguay. Pues también allí tienen límite de tiempo ficticio el de diciembre de 1990, pero todo mundo sabe en realidad que la razón por la que no ha habido acuerdo hasta este momento en agricultura es porque hasta que tuvieron lugar las elecciones en Alemania, Helmut Kohl no podía negociar seriamente sobre intereses agrícolas. Ahora que fue reelecto, finalmente pueden hablar. ¿Cuándo tienen que tener listo su acuerdo? En marzo de 1991, lo que a mí se me hace muy improbable. Lo que es más, el 15 de enero o por allí, podemos entrar en guerra con Irak. El resultado neto es que no va a ser hasta el verano cuando un grupo de gente competente que no esté distraída por el problema del presupuesto, la guerra Irak-Kuwait, o la Ronda Uruguay, va a estar disponible para analizar lo relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México, así que no creo que las negociaciones empiecen antes de agosto.

Habiendo dicho algo acerca de los tiempos, quiero comentar algo acerca de los jugadores principales. El lunes pasado fui a dar un testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y le pregunté al Senador Daniel Patrick Moynihan del Comité de Finanzas del Senado, “¿Cómo cree usted que vaya a resultar la votación sobre el ALC entre Estados Unidos y México?” Él me dijo “No tengo la menor idea. Nadie que está en el Comité le ha dedicado un minuto”.

Cuando uno se para a reflexionar, la posibilidad de un ALC entre Estados Unidos y México ha sucedido tan rápido que nadie en Estados Unidos lo ha considerado seriamente. En mayo de 1988 le preguntaron a Peter Murphy, el Representante Comercial Suplente de Estados Unidos: “¿Cuándo va a haber un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México?” Él contestó, “No antes de cinco o diez años”. Posteriormente salió la publicación sobre la Agenda Presidencial en materia de comercio exterior de marzo de 1989 en que no se mencionó en absoluto a México. En marzo de 1990, el *Wall Street Journal* dio a conocer que iban a comenzar negociaciones para un ALC y repentinamente los dos gobiernos confirmaron que algo estaba sucediendo; después, en junio de 1990, el ALC se anunció, y en agosto el presidente Salinas lo solicitó, y en septiembre se le notificó al Congreso. En el gobierno de Estados Unidos nadie se ha dedicado al tema, a excepción de algunos opositores del sector obrero que expresaron su inconformidad en dos días de audiencia ante el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes.

Lo que quiero decir es que en el “radar” del Congreso, el ALC entre México y Estados Unidos está casi invisible por el momento. Les dije a algunas personas que saben mucho sobre el tema de comercio exterior que venía a México para dar una conferencia sobre el ALC entre Estados Unidos y México, y me preguntaron “¿Cuál Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos?” Claro que el presidente Bush vino a Monterrey, y ahora está promoviendo la Iniciativa para las Américas, pero lo único que se lee sobre esto en los periódicos americanos es “¿Por qué es que en estos momentos de crisis y posible guerra con Irak el presidente Bush está perdiendo el tiempo paseando por América Latina en vez de resolver esta crisis?” Esto confirma que el ALC entre Estados Unidos y México está muy bajo en la lista de prioridades del sistema de política exterior de Estados Unidos en este momento. Hasta cierto punto es una ventaja. El Congreso va a tener dos oportunidades para oponerse a él: una en marzo o abril o cuando se terminen los 60 días legislativos. Si los opositores del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México logran hacer un esfuerzo serio para pararlo, aunque no lo logren derrotar va a haber cabildeo muy intenso el año que viene. Pero si los opositores no logran construir una oposición seria, yo creo que puede pasar rápidamente como algo no incontrovertido. Así es que para México hay una ventaja en que el proceso sea rápido; entre más tiempo esté en escena

va a ser más probable que se convierta en rehén de otros asuntos. Desde la perspectiva de ustedes, entre más rápido sea el proceso, mejor.

¿Quiénes son las personas clave en el Congreso? Obviamente los presidentes de los dos Comités clave, el Senador Lloyd Bentsen y el Representante Dan Rostenkowski. El Senador Bentsen es el aliado más grande del Acuerdo; es de Texas, vive cerca de la frontera, su estado es el que más ganaría, es un senador muy influyente y espero que vaya a ser la persona que controle las cosas en el Comité de Finanzas del Senado. Esto no fue el caso con el ALC entre Estados Unidos y Canadá; el Senador Bentsen no tenía ningún interés en particular, mientras que Robert Packwood, el miembro principal tenía serias preocupaciones por parte de sus votantes. Por el lado de la Cámara de Representantes, Dan Rostenkowski, es un presidente crucial, pues viene de un estado industrial (Illinois) y va a haber mucha presión del sector obrero que va a tratar de forzar su oposición al acuerdo.

Igualmente importante son los subcomités sobre Comercio en ambas Cámaras. Allí creo que Max Baucus de Montana, en el Senado, que tiene la tendencia de ser proteccionista tiene poco en juego en el acuerdo entre Estados Unidos y México; pero Sam Gibbons, de Florida sí tiene mucho; por un lado es un librecambista por instinto pero por otro, va a tener mucha presión por parte de los agricultores de fruta y verdura de invierno, lo cual le puede afectar.

En cuanto a los oponentes probables. En el Comité de Finanzas del Senado se van a necesitar 11 votos para derrotar esto, pero sólo puedo contar tres que quizá voten en contra: Don Riegle de Michigan, por los automóviles; Max Baucus por razones proteccionistas generales, y Steve Symms de Montana, y quizá uno o dos más. El resto de la gente en el Comité es más o menos internacionalista: Bill Bradley, Pat Moynihan, Lloyd Bentsen, John Danforth, George Mitchell. Yo no creo que se vayan a oponer al acuerdo mexicano. Pero en el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes hay más posibilidades de que esto suceda. ¿Por qué? Porque ahí se cuenta con representantes de Michigan, Sander Levin y Guy Vanderjagt, también está Frank Guarini de New Jersey, que es un estado con un electorado del sector obrero, y que ya ha tomado una posición en contra de esto; Charles Rangel de Nueva York también se ha pronunciado en contra; Dick Gephardt de Missouri también podría ser problemático.

Ahora voy a hablar muy brevemente sobre los mercados ca-

nadiense y del GATT, que están más ampliamente descritos en mi artículo. El Parlamento canadiense está mucho más sujeto a la disciplina del partido, y esto significa que cualquier acuerdo que logre negociar el partido en el poder podrá aprobarse en el Parlamento. Hay que tomar nota de que en el caso de Estados Unidos y Canadá hubo un incidente sin precedente en que la Cámara Superior del Parlamento ejerció su autoridad protestando en contra del acuerdo Estados Unidos-Canadá; esto nunca había sucedido, y fue sintomático de lo controvertido que fue el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.

Pero en general, si la gente de Mulroney sigue en el poder, van a poder aprobar un ALC Estados Unidos-Canadá-México. El problema va a ser en las provincias porque no existe la cláusula de supremacía en Canadá; y las dos grandes —Ontario y Quebec— presentan grandes problemas. Bob Rae, el nuevo premier de Ontario, fue elegido bajo una plataforma de oposición antiacuerdo entre Canadá y Estados Unidos, aunque últimamente ha sido más conciliador. Quebec todavía está amenazando con la secesión del resto de Canadá después del colapso del Acuerdo de Meech Lake. La pregunta legal crítica en Canadá va a ser: existen ciertos temas que son razonablemente exclusivos de la jurisdicción provincial, en cuyo caso no va a ser suficiente un acuerdo nacional. Para tener un efecto real en toda la nación va a ser necesario para Estados Unidos y México negociar acuerdos separados con las provincias en asuntos como la regulación de licor y cerveza que tradicionalmente han estado dentro de la autoridad provincial.

Lo que este problema sugiere es si se debe negociar un solo acuerdo trilateral Canadá-México-Estados Unidos. Hay tres opciones. Los mexicanos pueden acceder al acuerdo de Estados Unidos y Canadá, cosa que es muy improbable. El Acuerdo Estados Unidos-Canadá se negoció entre Estados Unidos y Canadá y ninguno de los dos va a querer revisar el acuerdo para incluir a México. Las otras dos opciones son, un nuevo acuerdo trilateral, o un acuerdo bilateral México-Estados Unidos que entonces se relaciona con el acuerdo Canadá-Estados Unidos por medio de un acuerdo intermedio. Mi instinto es que a pesar de que los canadienses han dicho que quieren un acuerdo trilateral —lo que es por supuesto de su interés puesto que defiende sus preocupaciones defensivas— la mejor estrategia de negociación para México es negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, y tratar con los canadienses por medio de un acuerdo trilateral por separado que ligue a los dos. Va a ser suficientemente

difícil negociar el bilateral; si se quiere hacer trilateral va a ser más difícil cumplir con el *deadline* de marzo de 1993.

Una interesante encuesta pública reciente mostró que 77% de la gente en Canadá se oponía a un Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte, y 44% se oponía al acuerdo entre Estados Unidos y Canadá y quería que su gobierno se retirara. La situación política en Canadá se ha vuelto notablemente hostil al acuerdo Estados Unidos-Canadá por asuntos de soberanía cultural, entre otros. Así, que si tienen un acuerdo trilateral que requiere de la ratificación de los tres gobiernos para entrar en vigencia, ese acuerdo puede morir lentamente en Canadá.

Hay tres criterios dentro del marco legal del GATT que creo que se pueden satisfacer. En primer lugar, sustancialmente se debe cubrir todo el comercio; una vez que se rechaza la opción sectorial, y si se cubre el 80% del comercio bilateral ya no se puede declarar violatorio del GATT. En segundo, el ALC debe propiciar una liberalización general de comercio y yo creo que así lo hará, por lo tanto ese requisito no debe ser problema. En tercero, el ALC no debe crear nuevas barreras al comercio. Puede ocurrir que otros países digan que hay desviación comercial en detrimento de sus productos como resultado del ALC entre México y Estados Unidos. Canadá tal vez no haga esta afirmación en la medida en que se le incluya en el acuerdo, pero Israel o algún otro de los países latinoamericanos que sean parte de la Iniciativa para las Américas puede hacer esta afirmación. Así que el único obstáculo que veo por parte del GATT es que un tercer país afirme que hay desviación comercial.

De acuerdo con el GATT, los acuerdos de libre comercio deben tener un periodo de desfasamiento de las barreras comerciales razonable, que los estudios sugieren debe ser entre 10 y 22 años. México quizá no desee el desfasamiento en la reducción de aranceles tan rápidamente como lo plantea el ALC de Estados Unidos y Canadá que establece un tiempo de 10 años, pero que lo aceleró a 9. En el ALC entre Estados Unidos e Israel, se hizo una reducción de los aranceles básicos en 10 años, pero entonces se dijo, "ciertos bienes son sensibles a la importación, y por lo tanto los desfasaremos durante un periodo más largo de tiempo". Creo que es una estrategia sensata, en este caso porque los aranceles presentan un problema más grande en el caso de Estados Unidos y México, que en el caso Estados Unidos y Canadá, donde los niveles arancelarios eran esencialmente los mismos.

Claro que el asunto más difícil es el ámbito de aplicación, a saber, qué es lo que se va a incluir en las negociaciones y qué

no. Esto es un asunto tanto de lo que es políticamente posible en los dos países, y de lo que es legalmente posible. Los mexicanos quieren mantener el petróleo (y productos vinculados a la soberanía) fuera de la mesa. Los americanos pueden tratar de agregar disposiciones en que se haga parecer que petróleo y energéticos se están incluyendo, pero al menos de que quieran convertir esto en un asunto controvertido relacionado con la soberanía cultural, no van a forzar el asunto.

Por el lado estadounidense, el problema equivalente es la inmigración. El Congreso no quiere incluir inmigración, en primer lugar porque involucra a otro comité del Congreso, la inmigración no está en la jurisdicción del Comité de Finanzas del Senado, lo que crearía un problema multijurisdiccional dentro del Congreso. El medio ambiente probablemente va a ser el tercer asunto que no se va a incluir por casi las mismas razones.

¿Cuáles son los asuntos fáciles? Las reducciones arancelarias son fáciles, de hecho son la razón principal para las que existen los acuerdos de libre comercio. Los aranceles se encuentran relativamente al mismo nivel en los dos países, lo que facilita una agenda y negociar su reducción en un periodo razonable. Las barreras no arancelarias, las cuotas de importación, las licencias, y las barreras técnicas al comercio; todas éstas se pueden negociar fácilmente. La mayoría de las personas reconocen que cuando negocian dos economías orientadas hacia la exportación, este tipo de barreras son dañinas y se debe poder llegar a algún tipo de acuerdo sobre su eliminación.

Todo mundo también puede estar de acuerdo en el valor de tener reglas de origen para evitar el transbordo de mercancías, lo que de nuevo es un asunto técnico. Si los canadienses deciden adoptar algún tipo de posición defensiva en las negociaciones tri-laterales, probablemente demandarán reglas de origen estrictas.

De manera semejante, Estados Unidos ha hecho mucho ruido en la Ronda Uruguay acerca de la propiedad intelectual, así que por lo menos un acuerdo marco será incluido.

Los servicios financieros también deben ser incluidos para el beneficio de los estadounidenses. Los estándares y normas de calidad también son fáciles de incluir, pero creo que bien podría haber problemas sobre plantas y cuestiones de normas de salubridad.

El asunto crucial serán las prácticas de comercio que afectan la inversión, sobre el que debe haber algún tipo de acuerdo. Los inversionistas de Estados Unidos todavía están muy aprehensivos de invertir en México, por lo que pasó en 1938, entre otras

cosas. Así que creo que aunque México no esté listo para poner todos los asuntos relacionados con inversión sobre la mesa debe por lo menos tratar de incluir algún tipo de medidas para la protección de inversiones.

¿Cuáles van ser los asuntos que no se incluyan en la mesa? Creo que las drogas; los textiles, el calzado y el acero. En cuanto a la resolución de disputas. Yo creo que el mecanismo de resolución de disputas del acuerdo Estados Unidos-Canadá fue extremadamente novedoso en su momento, y ha resultado exitoso. Ha habido casos constantemente, y ha sido percibido generalmente como un modelo de resolución de disputas bilaterales entre buenos vecinos.

Claro que las leyes de comercio desleal en Estados Unidos y Canadá tienen básicamente la misma forma. Hay una diferencia mucho mayor entre el sistema de Estados Unidos y México; el sistema de Estados Unidos es mucho más orientado hacia la litigación y es más legalista. Por lo que va a ser más difícil un trasplante directo del modelo de resolución de disputas de Estados Unidos y Canadá.

Quiero acabar haciendo mención de algunos de los comodines que pueden surgir para obstaculizar el acuerdo. Hay varios asuntos intergubernamentales que podrían convertirse en problemas: por ejemplo, los temores de los inversionistas estadounidenses de los fraudes del gobierno mexicano que se manifestó potencialmente en las elecciones recientes, lo que puede menoscabar la confianza de los inversionistas extranjeros. Otros son las cuestiones de soberanía cultural, que podría llevar a manifestaciones contra Estados Unidos. En Canadá, semejante publicidad negativa hizo que dieran un giro los asuntos como películas, publicaciones, y la americanización de la economía canadiense. Otro comodín es el temor de que los japoneses obtengan acceso al mercado americano por "la puerta de atrás". Ésta es una paranoia siempre presente del Congreso americano, y si piensa que el Acuerdo de Libre Comercio de México es un caballo de Troya para las inversiones japonesas, van a ver cómo surge de repente mucho más oposición, especialmente conforme se vayan acercando las elecciones.

Finalmente, otro posible problema puede surgir de algo que cree nueva tensión entre los gobiernos como, por ejemplo, el plagio del doctor Álvarez Macháin por miembros de la fuerza policiaca estadounidense. (Por cierto, que ese caso está actualmente siendo apelado ante la Corte Federal de Estados Unidos en el Noveno Circuito.)

Yo personalmente tengo algunas dudas acerca de la velocidad a la que se está moviendo el carro triunfal del acuerdo de libre comercio. En el caso canadiense a manera de contraste, hubo un proceso muy extenso y pausado, el de la Comisión MacDonald, en el que un estudio económico muy completo hecho por prominentes expertos esencialmente invalidó la afirmación de que un ALC no sería benéfico para los dos países. Esto no se ha hecho en el caso mexicano, y esto va a tener sus consecuencias cuando de repente ambos lados empiezen a preguntarse, “¿De veras nos va a ayudar este ALC?”

LA NEGOCIACIÓN DEL LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS: LECCIONES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

DAVID LEYTON-BROWN
Universidad de York

Las negociaciones dirigidas hacia un área de Libre Comercio Norteamericana (ALCN) están por comenzar. El presidente Bush lanzó el proyecto oficialmente, con su notificación obligatoria al Congreso de su intención de firmar las negociaciones. Para Canadá, esto representará otra larga serie de negociaciones de libre comercio con Estados Unidos que recorren más de un siglo y medio.¹ Para México, será una travesía dentro de territorio desconocido. Debido a que tanto México como Canadá están en el umbral de estas negociaciones, sería educativo considerar una serie de lecciones sobre la negociación del libre comercio con Estados Unidos que surgieron de la experiencia de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC).

Estas lecciones ayudarán a comprender los objetivos y el comportamiento de Estados Unidos en la negociación del ALCN, y a apreciar los límites de lo que se puede obtener en dichas ne-

¹ J.L. Granatstein, "Free trade Between Canada and the United States: The Issue That Will Not Go Away", Denis Stairs y Gilbert Winham, eds., *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, Toronto, Imprenta de la Universidad de Toronto, 1985; Richard G. Lipsey, "Canada and the United States: The Economic Dimension", Charles F. Doran y John H. Sigler, eds., *Canada and the United States: Enduring Friendship, Persistent Stress*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985; Simon S. Riesman, "The Issue of Free Trade", E.R. Fried y P.H. Trezise, eds., *U.S.-Canadian Economic Relations: Next Steps?*, Washington, Brookings Institution, 1984.

gociaciones. De hecho, los prospectos de las negociaciones se deben evaluar en el contexto de la naturaleza del compañero de negociaciones con el cual México y Canadá tratarán, y se deben desarrollar y seguir las estrategias adecuadas desde el principio.

Se podrían citar muchas lecciones específicas, pero aquí se desarrollarán tres categorías amplias de observaciones. Éstas incluirán: las diferentes prioridades políticas de Estados Unidos, la prominencia de las relaciones Congreso-Poder Ejecutivo en Estados Unidos, y la primacía de la política nacional en Estados Unidos.

PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

La prioridad que el gobierno de Estados Unidos le designa a las negociaciones de libre comercio es muy diferente a la de países más pequeños. Como resultado, el gobierno de Estados Unidos le designa una importancia muy diferente a toda la negociación.

Para Canadá, el manejar la relación bilateral con Estados Unidos se aceptó hace muchos años como el punto más importante de las relaciones exteriores canadienses, y la negociación del ALC señaló un momento de giro en la historia de su relación con Estados Unidos. Estas negociaciones se convirtieron en la prioridad más alta de la política de comercio internacional para el gobierno canadiense, pero más importante aun, eran la prioridad principal de la política exterior. Para los canadienses, las negociaciones de libre comercio representaban no sólo la negociación del acuerdo comercial nuevo, sino la de una nueva relación política. La ambivalencia canadiense, la cual había existido durante más de un siglo, entre el deseo por obtener los beneficios principalmente económicos que se esperan como resultado de vínculos económicos más estrechos con Estados Unidos, y el temor de la posible pérdida de la autonomía, la identidad e incluso la independencia canadienses que se preveía que surgirían como resultado de dichos vínculos más estrechos, finalmente se había resuelto. La negociación del ALC preocupaba a la política canadiense y la opinión pública, dominaba los medios de información, y hasta un grado casi nunca visto, representaba el punto central de la elección federal canadiense de 1988.

En contraste, para Estados Unidos, la negociación del ALC no encabezaba la agenda política, y mucho menos la agenda de relaciones exteriores. Conforme se iniciaron las negociaciones de libre comercio con Canadá, el gobierno de Estados Unidos

se enfrentaba por lo menos a otras siete negociaciones de alta prioridad al mismo tiempo: 1) las negociaciones del GATT de la Ronda Uruguay; 2) disputas con la Comunidad Europea sobre subsidios agrícolas; 3) las pláticas orientadas al mercado sobre sectores específicos con Japón, enfocadas hacia el aumento de la penetración de importaciones en sectores individuales de su economía; 4) disputas con Brasil, Corea del Sur y otros países sobre quejas de comercio injusto iniciadas bajo los artículos de la sección 301 del Acta Comercial de Estados Unidos; 5) vigilar y volver a negociar las cuotas bilaterales de acero; 6) 36 acuerdos textiles bajo resguardo del Acuerdo Multifibras, y 7) reacomodar los límites de las importaciones con derecho a trato preferencial bajo el Sistema Generalizado de Preferencias.² Además de esto, el Ejecutivo de Estados Unidos se enfrentaba a una lucha a gran escala con el Congreso sobre el contenido de la nueva propuesta Acta Comercial Ómnibus. En ese contexto, el libre comercio con Canadá sí era de importancia, pero también eran importantes muchos otros puntos de política de comercio internacional.

En el frente de la política exterior, una vez más, las relaciones con Canadá no eran de la más alta prioridad para el gobierno de Estados Unidos. Las relaciones cercanas, o más estrechas con un buen vecino definitivamente eran importantes, pero la prioridad de relaciones exteriores más alta para la superpotencia inevitablemente eran las relaciones con la otra superpotencia. La negociación del ALC se consideraba como una cuestión comercial, más que como algo de largo alcance.

Esta diferencia de prioridad estaba igualada por una diferencia en los recursos destinados a las negociaciones. El gobierno canadiense estableció la Oficina de Negociaciones Comerciales (Trade Negotiations Office), bajo la dirección de un negociador comercial en jefe especialmente asignado, y un comité de gabinete sobre las negociaciones del ALC. La Oficina de Negociaciones Comerciales estaba involucrada en consultas entre los departamentos y en los grupos de trabajo, así como en consultas federales y de las provincias. El sector privado estaba involucrado por medio del mecanismo del Comité Consultor de Comercio Internacional (International Trade Advisory Committee), el cual trataba con las cuestiones nacionales generales

² C. Michel Aho y Marc Levinson, "A Canadian Opportunity", *Foreign Policy* 66, primavera de 1987, p. 148.

que estaban relacionadas con acceso de comercio internacional y cuestiones de mercadeo. Esta estructura tan compleja era única en sus detalles, pero típica en su reflejo general de la prioridad que Canadá le proporcionaba a las negociaciones Canadá-Estados Unidos.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos estableció un equipo de negociaciones pequeño dentro de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. Su pequeña dimensión tendía a dar la impresión equivocada, ya que tenía un gran acceso a los recursos de varios departamentos y agencias. A pesar del hecho de que se le destinaron menos recursos para la preparación de las posiciones de negociación, y de que el negociador principal contaba con un puesto relativamente menor al de su contraparte canadiense, las negociaciones sólo recibían atención de alto nivel paulatinamente y conforme se acercaba la fecha límite definitiva.

Uno de los negociadores escribió acerca de la naturaleza asimétrica de la atención que los burócratas y los políticos de ambos países le brindaban a la cuestión:

Desde el punto de vista canadiense, el equipo de Estados Unidos le destinó recursos insuficientes a las negociaciones, a menudo no estaban preparados para las sesiones de negociación, no siempre le daban la consideración necesaria a las posiciones, se preocupaban demasiado frecuentemente más por el establecimiento de antecedentes globales que en el examen de los méritos de determinadas cuestiones y constantemente miraban a sus espaldas para ver lo que pensaría el Congreso.³

El gobierno canadiense destinó recursos más sustanciales y personal de puestos más altos, a las negociaciones debido a la importancia que éstas tenían. Al hacer esto, el gobierno canadiense hasta cierto punto contrapesó la asimetría de poder en la relación subyacente de las negociaciones.

Para México, así como para Canadá, las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos probablemente estarán en primer lugar en la agenda de política del gobierno, y definitivamente estarán en la prioridad más alta de la política de comercio internacional. Para Estados Unidos, las negociaciones del ALCN únicamente serán un punto de una agenda de política de comer-

³ Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*, Ottawa, Instituto para Investigación de Política Pública, 1990, pp. 87-88.

cio internacional ya llena. Aún se tiene que concluir la Ronda Uruguay. La disputa sobre subsidios agrícolas con la Comunidad Europea sigue siendo de suma importancia para todas las negociaciones comerciales multilaterales, así como para las relaciones entre Estados Unidos y la Comunidad Europea. La agenda de las negociaciones comerciales con Japón cambió su vocabulario, pero aún es muy importante. Las quejas de la sección 301 todavía están por negociarse con otros socios comerciales importantes, y la urgente necesidad de dirigirse a estas cuestiones cobra aún más importancia con la recesión actual. En términos de política exterior, es comprensible que el gobierno de Estados Unidos esté preocupado con la Unión Soviética, con el progreso de la democratización de Europa central y oriental, y con los prospectos para la paz en el Medio Oriente. En resumen, lo que para México y para Canadá será de la más alta prioridad tendrá que competir por obtener la atención de Washington en cuestiones de prioridades comerciales y de política exterior.

RELACIONES DEL CONGRESO Y EJECUTIVAS DE ESTADOS UNIDOS

Otro gobierno que esté negociando el libre comercio con Estados Unidos tendrá que lidiar con el hecho de que las negociaciones en Estados Unidos pueden estar subordinadas no sólo a otras consideraciones de política, sino también a la incesante lucha de poder entre los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno. La separación, y competencia, de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno es la característica fundamental del sistema político de Estados Unidos. La competencia entre el Congreso y el poder ejecutivo es particularmente evidente en el área de la política de comercio internacional. Debido a la diferencia en la prioridad relativa designada a las negociaciones de libre comercio, el progreso, o incluso el resultado, de dichas negociaciones puede estar sujeto a las políticas internas del gobierno de Estados Unidos, conforme el Congreso busca reafirma su autoridad constitucional sobre la política de comercio internacional.

La constitución de Estados Unidos le otorga poder absoluto al Congreso "para regular el comercio con países extranjeros" (Artículo I), y no le otorga al presidente ninguna autoridad comercial específica. El Congreso tiene poder absoluto en cuestiones de política de comercio internacional, hasta que decida lo

contrario.⁴ No obstante, desde los años treinta, el Congreso sí ha delegado autoridad de política de comercio internacional al presidente, por medio de una sucesión de Actas Comerciales. Esto se llevó a cabo principalmente porque el Congreso, como una institución, encontró que no podía resistir las presiones a favor del proteccionismo comercial provenientes de los electores.

El Congreso le ha delegado autoridad de negociación para acuerdos comerciales al presidente, sujeta a atención y aprobación del Congreso, y desde 1974 ha establecido la autoridad de realización acelerada, o el procedimiento de la "vía rápida" para la negociación y aprobación de los acuerdos comerciales. El proceso de la "vía rápida" dictamina que una vez que el presidente le proporcione notificación formal al Congreso (el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Diputados y el Comité de Finanzas del Senado) de su intención de firmar las negociaciones, cualquiera de los comités puede detener la negociación emitiendo una resolución para dicho propósito dentro de 60 días hábiles del Congreso. En el caso de que eso no ocurra, y si se obtiene un acuerdo y se presenta ante el Congreso para su aprobación, el Congreso únicamente podría aceptarlo o rechazarlo como paquete, y no sujetarlo a consideración de cláusula por cláusula y probable enmienda del clásico procedimiento de consejo y consentimiento para la ratificación de acuerdos.

Sin embargo, una vez delegada la autoridad, el Congreso ha buscado reafirmarla una y otra vez, o por lo menos dictaminarle al presidente cómo ejercitarla. La aprobación de una negociación comercial en especial puede estar subordinada a la continua lucha por el control de la política de comercio internacional, o por cualquier otro asunto de política, teniendo como resultado que una iniciativa de libre comercio podría ser sacrificada al altar de la aquiescencia del Congreso. Esto último estuvo a punto de suceder en las negociaciones del ALC.

El presidente Reagan proporcionó notificación oficial a los dos comités comerciales principales del Congreso, el 10 de diciembre de 1985, del deseo de la administración de negociar un acuerdo de libre comercio con Canadá. Los 60 días hábiles del Congreso ocupaban casi cuatro meses civiles, y el último día en el que cualquiera de los dos comités podía tomar acción para detener las negociaciones era el 23 de abril. El Comité de Medios

⁴ I.M. Destler, *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington, Instituto de Economía Internacional, 1986, p. 12.

y Arbitrios señaló que no tenía la intención de llevar a cabo audiencias sobre el caso, y que no oponía objeción alguna a la iniciación de las negociaciones con Canadá. El Comité de Finanzas del Senado, sin embargo, no estaba tan flexible.

El 11 de abril, bajo una lluvia de crítica que sorprendió tanto al gobierno de Canadá como a la administración de Estados Unidos, la mayoría de los miembros del comité señalaron que tenían la intención de votar en contra de las negociaciones. Catorce de los veinte miembros se unieron en oposición a las pláticas, y el senador Robert Packwood, presidente del comité, predijo que si la votación se efectuaba ese mismo día, seguramente resultaría en la derrota. Queda claro que el ataque bipartidista del Congreso estaba dirigido principalmente en contra de la política de comercio internacional de la administración de Reagan, y únicamente en un plano secundario en contra de Canadá. Algunos de los senadores que se oponían definitivamente sí se expresaron amargamente acerca de las disputas comerciales con Canadá que aún no se habían resuelto, especialmente las que se referían a las exportaciones de madera blanda. Esta preocupación era especialmente evidente por parte de los senadores de los estados productores de madera de construcción cuyos electores se veían seriamente afectados por la creciente participación en el mercado de Estados Unidos obtenida por Canadá. Más senadores, sin embargo, criticaron a la administración por ser demasiado tolerante de las prácticas comerciales injustas llevadas a cabo por los competidores extranjeros, muy poco agresivos en la protección de los intereses comerciales de Estados Unidos, y renuentes a consultar con el Congreso sobre dichas cuestiones y proporcionarles la atención y el respeto necesarios a los puntos de vista del Congreso. Un senador hasta llegó a declarar su intención de votar en contra de las negociaciones de libre comercio con Canadá para enviarle una señal a la Casa Blanca de que desaprobaba las políticas comerciales de la administración Reagan en lo referente a la Unión Soviética. Canadá estaba atrapado en medio de la lucha de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno de Estados Unidos, acerca del papel del Congreso en la política de comercio internacional, presupuestaria y de impuestos.

La embajada de Canadá en Washington desempeñó muchos esfuerzos de cabildeo en los días siguientes, pero el gobierno de Canadá se limitó a no entrar a las negociaciones de manera política, en lugar de esto, confió en que la administración trabajaría con el Congreso. La administración verdaderamente luchó en

varios frentes para cambiar las opiniones de los miembros del comité. Un ejemplo de lo anterior fue la declaración emitida el 15 de abril por el Secretario de Estado George Shultz la cual advertía que el libre comercio con Canadá podía desaparecer si el comité rechazaba la solicitud de autorización. "Creemos que un voto negativo del comité bien podría condenar para siempre cualquier prospecto de un acuerdo de libre comercio con Canadá."⁵ Dichas declaraciones fueron bien recibidas en Ottawa, pero tuvieron poco impacto en Washington.

El 16 de abril, 12 de los 20 miembros del comité enviaron una carta al presidente en la que solicitaban que retirara su petición de que se le otorgara autoridad para concluir el acuerdo de libre comercio con Canadá hasta el momento en que estuviera listo para participar con el Congreso en la preparación de un acta comercial razonable de gran extensión (es decir, proteccionista), y a proporcionar pruebas de que los principales problemas comerciales con Canadá (especialmente madera para construcción y fármacos) serían resueltos:

Con todo respeto le solicitamos que retire la propuesta que está pendiente ante nuestro comité para la utilización de la autoridad para realización acelerada de un acuerdo comercial con Canadá.

No nos es posible brindarle apoyo a su solicitud en este momento.

Mientras que la demora en la consideración de su solicitud no tenga que impedir las pláticas comerciales ya iniciadas con Canadá, o imposibilitar una nueva solicitud en una fecha posterior, necesitamos la seguridad de que sean resueltas varias preocupaciones importantes expresadas por senadores en las audiencias de la semana pasada sobre el comercio entre Canadá-Estados Unidos.

En especial, solicitamos la participación activa de su administración dentro de un esfuerzo cooperativo para promulgar una acta comercial razonable de gran extensión durante esta sesión del Congreso, en conjunto con las pruebas de que los principales problemas comerciales sobresalientes con Canadá serán resueltos.⁶

Estas condiciones no eran aceptables para la administración del presidente Reagan y para el gobierno de Canadá, el cual es-

⁵ David Leyton-Brown, "The Political Economy of Canada-U.S. Relations", en *Canada Among Nations: 1986/Talking Trade*, Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, eds., Toronto: James Lorimer and Company, 1987, p. 152.

⁶ *Ibid.*

taba decidido a que las negociaciones tuvieran un lanzamiento limpio, sin condiciones anteriores.

El presidente Reagan entró a la lucha personalmente con llamadas telefónicas y una carta fechada el 18 de abril a los 12 signatarios de la carta anterior. Escribió: "el no iniciar estas negociaciones afectaría adversamente el tono de nuestras relaciones políticas o económicas con Canadá durante muchos años", y citó el apoyo por parte de Canadá de "varias iniciativas internacionales de Estados Unidos, especialmente las de combatir el terrorismo y mantener una unidad sólida en las cuestiones de control de armamentos entre el Oeste y el Este". Rechazó la solicitud de un acta comercial nueva, pero sí ofreció la consulta: "Pueden estar seguros de que consultaremos con ustedes y sus colegas del comité a cada paso de estas amplias negociaciones. Su ayuda en este aspecto es bienvenida y de asistencia en vista del papel del Congreso en el desarrollo y la realización de la política de comercio internacional." Sin prometer específicamente tomar acción sobre el asunto de la madera para construcción escribió: "Aún estoy comprometido a obtener la resolución de los asuntos de la madera para construcción y otros asuntos para que las industrias norteamericanas tengan una oportunidad justa para competir."⁷ Esta petición no fue lo suficientemente precisa o persuasiva, y después de dos aplazamientos al voto para dar lugar a más forcejeo por parte de la administración, parecía ser que el 22 de abril aún restaban 11 votos en contra de la autorización de las pláticas.

Después del tercer aplazamiento, y reuniones personales con varios senadores, el presidente Reagan tuvo éxito en cambiar un voto más. El 23 de abril, la última fecha posible para tomar acción, una moción para que el presidente volviera a presentar la solicitud para la autorización del proceso de la "vía rápida" fue derrotada por un voto de diez a diez. Las negociaciones de libre comercio habían ganado por una cuestión técnica. La moción de detener la autorización hubiera requerido una mayoría para que pasara, y consecuentemente un empate dio como resultado la derrota de la moción para detenerla, lo cual a su vez representó la autorización de las negociaciones.

Por un margen muy pequeño se permitió que las pláticas se llevaran a cabo, pero la vulnerabilidad de todo el proyecto ante

⁷ J. Lewington, "Close Vote Seen Today Over Trade", *Globe and Mail*, 22 de abril de 1986.

la oposición del Congreso ahora resultaba ser sorprendentemente evidente.

Está presente el prospecto de que el ALCN esté sujeto a una lucha similar entre el Congreso y el poder ejecutivo. El presidente Bush ya presentó su notificación oficial al Congreso de su intención de firmar las negociaciones. Asimismo, también solicitó una extensión de dos años para la autoridad del proceso de la "vía rápida", la cual expira el 1 de junio de 1991, para que tenga la oportunidad de solicitar la aprobación del ALCN, y cualquier acuerdo de la Ronda Uruguay, bajo dichas disposiciones. Sin embargo, muchos senadores y miembros del Congreso, han declarado su intención de oponerse a dicha solicitud, porque quieren ver que el Congreso recupere su habilidad de enmendar los acuerdos comerciales, y no sólo aceptarlos o rechazarlos. Otros, se oponen a los elementos previstos en los acuerdos de la Ronda Uruguay y desean obstruir la aprobación de ellos, o incluso, resenten la jurisdicción exclusiva del Comité de Finanzas de Senado y del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara.

Los opositores del ALCN encontrarán muchos aliados dispuestos a oponerse a las negociaciones con el fin de ejercer una palanca para sus preocupaciones particulares. Aun aquellos que apoyan el ALCN podrían llegar a votar en contra de las negociaciones, o en contra de la extensión de la autoridad del proceso de la "vía rápida", debido a que otras cuestiones tienen precedencia para ellos. Siempre es importante, en las negociaciones con Estados Unidos, reconocer que la administración no habla por todo el gobierno de dicho país, y que los diversos participantes, y especialmente los diversos individuos, tienen agendas diferentes.

POLÍTICAS NACIONALES DE ESTADOS UNIDOS

En la naturaleza del proceso político de Estados Unidos la política nacional está por encima de la política exterior, y especialmente dentro del mecanismo del Congreso. Esto último lleva a que las negociaciones de libre comercio estén vulnerables a la oposición nacional. Los beneficios del libre comercio tienden a ser generalizados y difusos, mientras que los costos tienden a ser concentrados y fáciles de identificar. Como resultado, aquellos que apoyan el libre comercio generalmente se verán restringidos, con la excepción de un número pequeño de grandes empresas con intereses propios quienes prevén beneficios directos. Por

otra parte, los oponentes rápidamente pueden identificar sus preocupaciones directas e inmediatas. En Estados Unidos, la oposición clamorosa y resonante rápidamente adquiere escuchas dentro del Congreso, y a menudo puede utilizar su influencia política en el Congreso para alterar la situación a su favor.

El ALC ofrece buenos ejemplos de la manera en la cual los intereses privados con gran poder político fueron capaces de influir en el curso de las negociaciones, y hasta lograron volcar el resultado de lo negociado. Aunque el proceso de la "vía rápida" impidió al Congreso enmendar el acuerdo una vez que éste fue presentado, la presión por parte del Congreso y de los intereses privados poderosos fue exitosa en alterar algunos de los compromisos establecidos en las negociaciones entre el momento en que los negociadores firmaron los elementos del acuerdo el 3 de octubre de 1987, y la emisión del texto legal final el 11 de diciembre de 1987 —es decir, antes de que fuera presentado al Congreso.

El ejemplo sobresaliente de un interés privado que se oponía a que el acuerdo fuera conciliado o ganado por los cambios acordados en el proceso de traducir el acuerdo inicial al texto legal final tenía algo que ver con el compromiso para el trato nacional de los servicios. Los elementos del acuerdo estipulaban que, en el área de servicios, los partidos habían acordado que los principios del texto final incluirían el trato nacional, el derecho de establecimiento y el derecho de presencia comercial, lo cual se aplicaría a las leyes y disposiciones subsecuentes de gobierno de comercio e inversión en los sectores abarcados. La oposición fuerte, sin embargo, vino de la industria de embarques marítimos, la cual era uno de los cabildos más fuertes en Washington, y que había tenido un monopolio sobre la disposición de los servicios marítimos en Estados Unidos, bajo la Ley Jones (Jones Act). La provisión sobre el futuro trato nacional de las embarcaciones fue eliminada del acuerdo final, dejando de esa manera su monopolio nacional intacto. En una manera parecida, la industria de telecomunicaciones de Estados Unidos fue incluida por medio de la aceleración de la reducción de tarifas canadienses.

Estos últimos ejemplos son sumamente demostrativos. Los elementos del delicado juego de toma y daca que constituye un acuerdo comercial fueron eliminados después de que fue elaborado el trato. Como decía Yogi Berra "no ha terminado hasta que termine".

Resulta fácil identificar la oposición nacional al ALCN. Los sindicatos laborales de Estados Unidos le temen al prospecto de perder empleos frente a los trabajadores mexicanos más baratos, y se oponen absolutamente a las negociaciones. Un número de industrias vulnerables como la del vestido y la del vidrio, también le temen a la competencia proveniente de los productores con bajos sueldos, y consecuentemente se opondrán a cualquier acuerdo. Aunado a todo esto, muchos grupos medioambientales en Estados Unidos sostienen que hay insuficiencias en las leyes medioambientales mexicanas, y temen que el ALCN le permitiría a las empresas estadounidenses evadir la regulación medioambiental al escaparse de los “albergues de contaminación” en México, o que someterían a Estados Unidos (y al medio ambiente en general) a daños provenientes de una mayor cantidad de contaminantes emitidos en México.

Quizás, el prospecto más alarmante de todos es el caso de los intereses privados en Estados Unidos, que reconocen el beneficio colectivo que podría venir como resultado del ALCN, pero quienes se oponen a éste por el daño que vendría como resultado para sus intereses particulares. Un buen ejemplo es el diputado al Congreso Don Pease de Ohio, miembro del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara. Su distrito electoral se encuentra en la “franja de óxido” de la zona Norte de Estados Unidos, quien, al ver empresas de Ohio trasladarse a otros estados dentro de Estados Unidos durante 20 años, ha dicho que lo hacen “por las mismas razones por las que las empresas se podrían ver tentadas a mudarse a México”. Mientras que él no discute que el conjunto de la economía de Estados Unidos se beneficiaría del libre comercio, los trabajadores estadounidenses en especial que él representa no se beneficiarían, y tiene la intención de votar en contra de las negociaciones.⁸ Suficientes votos como el del congresista Pease podrían obstruir el ALCN.

CONCLUSIÓN

Las negociaciones del ALCN no se llevarán a cabo entre países igualmente comprometidos con el mismo objetivo. La administración de Estados Unidos claramente está a favor del ALCN, empero muchos otros intereses en ese país, en el Congreso y en

⁸ John Saunders, “Anxiety Builds Resistance to Free Trade with Mexico”, *The Globe and Mail*, 21 de febrero de 1991.

la sociedad en general, no lo están. Hasta la administración de Estados Unidos no le proporcionará a las negociaciones la prioridad que tendrá para México (y Canadá). Para los mexicanos y los canadienses será importante darse cuenta que su necesidad, y su sentido de importancia de dicha cuestión, no serán universalmente compartidas en Washington. Esto último, significa que no deberán sorprenderse, o desilusionarse cuando los dirigentes políticos de Estados Unidos, e incluso los negociadores, demuestren falta de sensibilidad frente a las prioridades políticas y a las necesidades de sus compañeros de negociación.

De cuando en cuando, el gobierno de Estados Unidos se ve sobrecogido por los enfrentamientos del Congreso y del poder ejecutivo. La política de comercio internacional es especialmente susceptible a dichas luchas, debido a la base constitucional para la autoridad del Congreso, y por el atractivo popular del proteccionismo comercial, especialmente durante las épocas económicas malas. Los mexicanos y los canadienses tienen que estar al pendiente de la posibilidad que las negociaciones del ALCN podrían sufrir daños como espectador inocente de una lucha de poder entre los dos poderes.

Por último, los mexicanos y los canadienses tienen que estar conscientes de la prioridad de la política nacional, y de la vulnerabilidad de las negociaciones ante la oposición política nacional. Debido a que es más fácil identificar los efectos negativos, y movilizar la oposición, se debe prestar atención a la identificación de un distrito electoral que brinde apoyo en Estados Unidos. A pesar de la balanza de apoyo y oposición, se debe recordar que los negociadores de Estados Unidos tendrán una posición de negociación la cual será receptiva a determinados intereses, y que determinados intereses insatisfechos seguirán ejerciendo presión hasta el último momento (y posteriormente) para que se preste atención a sus agendas.

Algunas de las cuestiones que probablemente serán objetivos de alta prioridad para México dentro de estas negociaciones se encuentran dentro de aquellos que probablemente desencadenen oposición nacional dentro de Estados Unidos. Los deseos mexicanos, por ejemplo, de capital de inversión para la movilidad del trabajo le recordará al público de Estados Unidos el fantasma de cierres de fábricas y desempleo. Los objetivos de ese país de reafirmar la hegemonía de Estados Unidos dentro de la región e internacionalmente puede hacer que surjan los temores mexicanos (y canadienses) sobre la dominación por parte de Estados Unidos.

El considerar estas lecciones desde el principio tendrá como resultado un planteamiento más realista de las negociaciones, y una reacción más balanceada y controlada frente a las dificultades que inevitablemente surgirán en el camino. Es preferible que los analistas y los ciudadanos aprendan estas lecciones de antemano, que cuando las negociaciones estén ya encaminadas.

APÉNDICE

Reporte de la mesa redonda del 16 de abril de 1990 sobre los posibles impactos de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos

MARIO OJEDA

El objeto de esta reunión es sumarnos al debate nacional que se inicia ahora en torno al significado de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos y sus previsibles implicaciones.

La posible integración de México a Estados Unidos no es un tema nuevo; pero ha estado latente, desde mi punto de vista, por un tiempo. El dilema siempre presente de la política exterior de México ha sido cómo beneficiarse de ese gran mercado sin por lo tanto ser absorbido. A partir de la Segunda Guerra Mundial esta política ha registrado ciclos recurrentes: ante una concentración exagerada de nuestro comercio con Estados Unidos, el presidente en turno ha buscado la diversificación de mercados en Europa y América Latina; luego, la vecindad del mercado más rico del mundo hace resaltar la lógica económica de las ventajas comparativas y, nuevamente, resurge el temor de que la concentración comercial conduzca a la pérdida de autonomía política.

La apertura de la economía mexicana, que es considerada como un instrumento para salir de la crisis, ha planteado de nuevo el debate de la integración virtual con Estados Unidos. Los que están a favor de la apertura dicen que no hay otro camino para que México salga de la crisis. Los que están en contra insisten en que la apertura llevará a México a integrarse tarde o temprano con Estados Unidos. Por otro lado, los voceros oficiales nos hablan de una integración por sectores.

Me parece que el proyecto de una posible integración o una decisión oficial de negociar un acuerdo de libre comercio han ganado muchos adeptos. Creo que este cambio se debe a lo que

está sucediendo en el mundo, y en particular en Europa central. Quienes apoyan la integración con Estados Unidos argumentan que ante la formación de grandes bloques comerciales, opciones como la autarquía, nos mantendrían en el subdesarrollo; también afirman que la integración con América Latina, no es una alternativa porque las perspectivas de una región en crisis no son buenas. Otro poderoso argumento a favor de un mayor acercamiento a la economía americana sostiene que éste sería el instrumento para lograr una modernización acelerada de la economía mexicana.

Por otra parte, algunos de los argumentos que se oponen a la firma de un acuerdo de libre comercio insisten en que en un arreglo de esta naturaleza México quedaría condenado a un papel de subordinación, proveedor de materias primas y de mano de obra barata. El otro peligro que señalan los opositores es que aun logrando avanzar económicamente, perderíamos nuestra identidad cultural y nuestra autonomía política.

El presidente Salinas manifestó desaliento ante su propia política de apertura comercial cuando declaró recientemente que, a pesar del desmantelamiento del proteccionismo, ni el gobierno de Estados Unidos, ni los empresarios norteamericanos han respondido en la medida que se esperaba.

Más allá de la fuerza de los argumentos, e independientemente de la voluntad política real de cada uno de los gobiernos en cuanto al proyecto de libre comercio o de integración económica, lo cierto es que existe un proceso claro de compenetración económica entre México y Estados Unidos. Este proceso cristaliza en el fenómeno de la migración que ninguno de los gobiernos puede limitar o fomentar a su entera voluntad; sigue su propia dinámica y cualquier acción gubernamental sólo lo altera muy limitadamente.

Para discutir estos temas y otros más, El Colegio de México ha invitado a este debate a un grupo de personas, especialistas e interesados en el tema. El objetivo de esta reunión es dilucidar algunos de los puntos de referencia de una alternativa que, de concretarse, significaría un viraje profundo en las relaciones entre México y Estados Unidos.

ADALBERTO GARCÍA ROCHA

Doy la bienvenida a todos nuestros invitados. Hemos pensado que la mejor manera de organizar esta discusión es a través de

la libre participación de todos los que están alrededor de la mesa. El tema es las relaciones comerciales de México con Estados Unidos. Aunque decidimos que en estos momentos quizá era mejor lanzar el debate sin una agenda preestablecida, con el fin de guiar la discusión voy a exponer los puntos que considero más importantes. Se me pidió que hablara sobre todo de los aspectos económicos, pero no puedo evitar la tentación de tocar algunos puntos de relaciones internacionales, pero prometo hacerlo con el mismo recato con el que nuestros colegas de relaciones internacionales incursionan en los temas económicos.

Aquí hemos invitado a una discusión de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, pero como lo ha esbozado Mario Ojeda, las circunstancias del país y del mundo nos obligan a colocarnos en el contexto general del futuro de los vínculos entre la economía mexicana y la de Estados Unidos y Canadá.

En mi opinión, la apertura al comercio y a la inversión extranjera son fenómenos inevitables, que también han sido benéficos para México más allá de los tratados parciales de medidas arancelarias o de restricciones al comercio y a la inversión. El problema es que los acuerdos parciales que hemos firmado con Estados Unidos no han logrado estabilizar el comercio entre los dos países. Al parecer nuestros vecinos no están dispuestos a reducir la incertidumbre comercial mediante tratados parciales o sectoriales. En vista de lo anterior, hay que analizar las ventajas y desventajas de acuerdos de mucho mayor alcance, para ver qué conviene dar a cambio en beneficio de las mayorías de México.

El segundo punto es: ¿en qué aspectos y hasta qué punto la apertura económica plantea problemas políticos? No puede negarse que el comercio internacional beneficia al país que lo practica, sin embargo, llamamos integración económica a la liberación del comercio y la inversión extranjera; así planteado, el tema alerta de inmediato nuestra médula ideológica. Pero creo que esta forma de razonar nos hace creer que las mayorías de México comparten nuestras ansiedades ideológicas. Considero que el ángulo político de nuestras relaciones económicas con Estados Unidos debe verse como el problema de determinar en ambos países a quiénes conviene y a quiénes no un cambio en las relaciones comerciales. Los conflictos políticos que puedan surgir son conflictos de intereses económicos, de sindicatos, de empresarios de burócratas en uno y otro país. Éstas son las pugnas que están detrás de los debates en torno a la soberanía o al tamaño y el papel del gobierno.

El tercer punto que quiero señalar se refiere a las opciones de México en la economía internacional. La estrategia proteccionista que México siguió durante tres o más decenios, causa de prácticamente todas nuestras calamidades —no puede ser una opción, por lo ilógico de sus argumentos económicos. Igualmente absurdo sería defenderlo por prejuicios ideológicos o por sus méritos sociales: sustentó la corrupción, dio lugar a grandes injusticias económicas, arruinó al sector agropecuario. La política económica ha dado un gran giro. Sin embargo, queda mucho por hacer. La economía no está abierta al exterior; se sustituyó el absurdo sistema discrecional de permisos de importaciones por uno de aranceles bajos, pero aún hay sectores cerrados, y tampoco se ha modificado la ley de inversiones extranjeras. Es importante señalar que un acuerdo de libre comercio-inversión con Estados Unidos, tendrá que contemplar sus consecuencias sobre nuestras relaciones económicas con el resto del mundo y en especial con Canadá.

Por último, habrá que analizar los beneficios económicos de los diversos escenarios o acuerdos. Las teorías del comercio internacional conducen a la hipótesis general de que las barreras al comercio internacional siempre reducen el bienestar. La apertura comercial, sin embargo, significa etapas de transición y reestructuración económica que pueden tener costos importantes. La estrategia debe estimar los problemas de una transición y el tipo de concesiones que un país debe hacer al otro durante ese tiempo. En este caso, me parece que Estados Unidos tendrá que hacer el máximo de concesiones, o mejor dicho, alargar al máximo el tiempo para obtener los beneficios de un acuerdo comercial de mayor alcance. En fin, espero que hayan sido claras estas sugerencias cuyo objetivo es únicamente iniciar la discusión.

ADOLFO AGUILAR ZINSER

Creo que no es posible negar la necesidad que tiene México de aprovechar las ventajas del desarrollo de la economía internacional y la expansión del comercio que se han registrado en los últimos años. México desaprovechó durante mucho tiempo las oportunidades de participar activamente en la economía internacional y en particular de las ventajas de la vecindad con Estados Unidos. Desde mi punto de vista, la discusión debe centrarse en los instrumentos que debemos utilizar para aprovechar esas ventajas y oportunidades, que puedan ser la integración secto-

rial, el libre comercio, el mercado común. Creo que estamos ante todo en una discusión de carácter político. El nacionalismo económico mexicano tuvo una función eminentemente política que tiene que ver con la supervivencia y continuidad del régimen político.

En segundo lugar, me gustaría plantear varios elementos para encauzar esta discusión. ¿Cuál es la relación que existe entre la firma de un tratado de libre comercio y un proyecto de desarrollo nacional? ¿Cuál es el mecanismo de integración gradual? ¿Es básicamente la mano de obra barata? ¿Este mecanismo basta para que el país trascienda sus problemas sociales y eleve el nivel de vida y los salarios? ¿Cómo logrará la integración regional? Estas preguntas no tienen una respuesta fácil. Lo único que está claro es que la mano de obra barata representa uno de los principales atractivos de la apertura. Pero esta mano de obra barata es el producto de una crisis de ocho años que ha deprimido a tal nivel los salarios que hasta somos atractivos para las maquiladoras coreanas y taiwanesas.

Otro aspecto que me gustaría resaltar es el carácter y las condiciones de la negociación. Creo que México ha asumido una posición extremadamente vulnerable en los últimos años frente a Estados Unidos, en estos momentos el país está en condiciones muy precarias, y la negociación de un tratado de libre comercio sería la más importante de las últimas décadas.

Sorprende el hecho de que las autoridades son poco claras en cuanto a lo que están negociando con Estados Unidos. Hablan de negociaciones sectoriales, el gobierno sostiene que México no se considera integrado de manera exclusiva a los bloques económicos del norte, y sin embargo se sostienen negociaciones secretas con Estados Unidos, de las que nos enteramos por la prensa norteamericana. A estas negociaciones, aparentemente de carácter comercial, concurren miembros del aparato estratégico y de seguridad norteamericano, lo que implica que la negociación de fondo tiene un carácter político estratégico.

¿Qué es lo que México le pide a Estados Unidos en este marco de negociación? Básicamente dos cosas: la apertura de la economía estadounidense a productos mexicanos e inversiones norteamericanas en la economía mexicana. México no puede ofrecer nada a cambio porque la apertura ya está dada. El hecho de que las negociaciones sean secretas y que tengan un carácter político da cuenta de ello.

Yo identifico tres ámbitos en los que van a ser claras las demandas norteamericanas. En primer lugar, en la relación que

guarda la frontera en la nueva agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Esto tiene que ver fundamentalmente con los problemas de narcotráfico y de migración. Es previsible que Estados Unidos demande la flexibilización de los mecanismos jurisdiccionales mexicanos para que las autoridades americanas hagan en México lo que no pueden hacer en Estados Unidos por restricciones legales y constitucionales. El segundo elemento es el cambio de la estructura político-jurídica en México. Hay todavía una amplísima gama de demandas norteamericanas que no han quedado plenamente satisfechas —relativas al régimen de propiedad en México, al derecho del trabajo, al manejo del Estado de sectores estratégicos de la economía.

En el planteamiento del proyecto de negociación con Estados Unidos se conjugan dos grandes paradigmas autoritarios que vivimos en la sociedad mexicana. La noción de que no hay remedio, ni otro camino más que la integración a la economía norteamericana es tan autoritario como lo fue el paradigma nacionalista de que había que permanecer cerrados ante los embates del imperio norteamericano. No hay discusión democrática, hay una imposición. En segundo lugar, está el paradigma de que la globalización y la regionalización en bloques de la economía mundial obligan a México a participar en estos procesos para no quedarse atrás. Pienso que en México no tenemos una lectura adecuada de los acontecimientos económicos internacionales y de las contradicciones entre la globalización y la formación de bloques. México nunca se ha distinguido por la lucidez de sus gobernantes en materia internacional. Cada vez que hemos querido entender los fenómenos internacionales hemos cometido errores considerables. Por lo tanto, no creo que debamos aceptar como por decreto la visión que antes mencioné acerca de los fenómenos económicos internacionales. Debemos examinarlos con mucho más cuidado para ver el papel que le toca desempeñar a México en ellos.

WAYNE CORNELIUS

Quisiera enfocar mis comentarios en el elemento más avanzado en el proceso de integración económica silenciosa que ocurre entre los dos países, a saber, la integración de sus mercados de trabajo.

Mi tesis principal es que las negociaciones tendentes a la firma de un pacto de libre comercio ofrecen el vehículo más eficaz

para que México obtenga concesiones de Estados Unidos en materia de protección de sus trabajadores migratorios, así como en cuanto a la ampliación del acceso legal para la mano de obra mexicana al mercado de trabajo estadounidense.

Mi segunda tesis es que debe reconocerse que la cuestión de la movilidad de mano de obra dentro de un área de libre comercio México-Estados Unidos, será el punto más sensible y difícil de resolver en las gestiones para un pacto más amplio de intercambio entre los dos países. Incluso podría amenazar el éxito de esas negociaciones.

El pacto entre Estados Unidos y Canadá no ofrece un modelo, ni siquiera lecciones relevantes para México con respecto a la movilidad de mano de obra. En este plano es más pertinente el caso de Europa occidental. El tema del movimiento de los trabajadores migratorios de países miembros y no miembros de la Comunidad Europea (CE) fue y sigue siendo candente y ofrece múltiples lecciones —negativas más que positivas— para el caso mexicano-estadunidense.

Durante el periodo en que se negoció el acuerdo sobre la unión económica en Europa a realizarse en 1992, se prefirió no tratar definitivamente el tema del libre movimiento de los trabajadores. Treinta y tres años después del tratado de Roma, el tema sigue siendo uno de los obstáculos mayores para que se realice la integración económica. En el tratado de Roma de 1957 y el Acta única europea de 1985, los estados miembros se comprometieron a eliminar todos los obstáculos a la actividad económica dentro de la Comunidad Europea. No fue difícil llegar a los acuerdos sobre libre comercio y movimiento internacional de capitales, pero el flujo de personas planteó problemas muy espinosos de soberanía nacional.

En principio, los estados miembros de la Comunidad están comprometidos a abolir en 1992 todo control sobre movimiento físico de ciudadanos de países miembros dentro de la Comunidad, pero se ha frenado la ejecución de este aspecto del acuerdo. Además, todavía no existe ningún acuerdo para regular el movimiento de personas que son ciudadanos de países no miembros de la Comunidad.

La Comunidad Europea partió de la premisa de que se podía crear un mercado común de trabajo, y luego erigir una barrera jurídico-administrativa a su alrededor. Se supuso que esto podría efectuarse sin reclutar mano de obra del exterior de la CE, ya que se incorporarían a la comunidad los exportadores principales de mano de obra del continente: Grecia, España y

Portugal. Sin embargo, la inmigración procedente de fuera de la CE no se detuvo a partir de la incorporación de los países del sur de Europa.

¿Cuáles son las implicaciones del caso de la CE para las negociaciones que México entabla con Estados Unidos? Yo diría que son principalmente cuatro. Primero, el tema de la movilidad de los trabajadores debe ser tratado tempranamente en las negociaciones, aunque lo más probable es que las autoridades norteamericanas lo traten de diferir. Existen por lo menos dos razones para ello: el público norteamericano no apoya medidas que puedan favorecer el incremento de la migración mexicana; luego, en caso de que el gobierno norteamericano otorgará concesiones en este respecto, crearía obstáculos para que el Congreso aprobara otros aspectos de un acuerdo de libre comercio. La experiencia de la Comunidad Europea demuestra que eludir el tema en las etapas iniciales sólo complica su resolución posterior. Además es de capital importancia que el gobierno estadounidense se dé cuenta de que es importante tratar el tema para que el gobierno de México logre fomentar apoyo al acuerdo de libre comercio.

Segundo, el Ejecutivo estadounidense tiene que persuadir al Congreso de que la mano de obra mexicana está muy integrada a la economía norteamericana. El gobierno mexicano debe insistir en que para todo efecto práctico ya existe un mercado laboral que vincula a ambos países.

Tercero, la experiencia de la CE puede ayudar a México a responder a la preocupación de muchos norteamericanos de que la liberalización de los factores de la producción entre México y Estados Unidos provocaría un aumento masivo de flujo de inmigrantes hacia aquel país. La experiencia europea sugiere lo contrario. Las economías de los países del sur recibieron un impulso dinámico de su incorporación a la Comunidad y por consiguiente disminuyeron las presiones para emigrar.

Finalmente, la experiencia de la CE con la migración indocumentada de países fuera de la Comunidad que no se ha detenido, plantea una analogía que podría ser utilizada por los grupos norteamericanos que se opongan al libre comercio. Citarían el caso de la emigración centroamericana a Estados Unidos vía el territorio mexicano, para argumentar que en condiciones de libre movimiento de mano de obra el territorio mexicano quedaría consolidado como trampolín para la inmigración indocumentada proveniente de otros países del Tercer Mundo. Para responder adecuadamente a este temor, México podría compro-

meterse a acelerar el funcionamiento del grupo de trabajo, formado en el mes de agosto de 1989, sobre la migración de nacionales de terceros países y así demostrar su interés por el problema y asegurar a los miembros del Congreso estadounidense que México tiene la capacidad de vigilar sus propias fronteras.

ROLANDO CORDERA

Antes que nada quiero proponer que recuperemos y documentemos nuestra memoria para salirle al paso a lo que Adalberto García Rocha ha llamado ansiedades ideológicas. No comparto su visión que me parece reduccionista, de que todos nuestros males son resultado del proteccionismo, así como tampoco pienso —como lo señaló Adolfo Aguilar Zinser— que el nacionalismo económico haya significado cerrar nuestras fronteras a la inversión extranjera directa. Si mal no recuerdo durante el tiempo que predominó el nacionalismo económico, floreció ese tipo de inversión, en particular la estadounidense.

No definiendo simplemente el proteccionismo, tampoco creo que para salir de él tengamos que lanzarnos a un festín librecambista. Me parece que hay muchas combinaciones posibles que es deseable discutir. Es importante reconocer que la idea de un acuerdo de libre comercio o de construcción de una zona de libre comercio, y eventualmente de un mercado común norteamericano que incluya a Canadá, tiene un largo camino por recorrer.

También es necesario reconocer que, en efecto, no hay una estabilización del comercio con Estados Unidos. Los acuerdos que hay son sectoriales e insuficientes; enfrentamos una economía enorme, muy potente, con muchos problemas, muy compleja, que en el futuro inmediato habrá de someterse a un ajuste de gran magnitud que también tendrá efectos sobre la economía internacional, y en particular, sobre las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Las limitaciones de los acuerdos comerciales existentes son todavía mayores si tomamos en cuenta el hecho de que estamos viviendo una recesión económica internacional que ha cambiado en los últimos 20 años. Para nosotros esos cambios han implicado la incapacidad de reproducir el esquema de crecimiento en que nos habíamos desenvuelto a partir de la Segunda Guerra Mundial. Tenemos un problema estructural que tiene que ver con la capacidad de la economía para financiar las compras en el exterior —con el hecho adicional de que nuestras ventas en el exterior están expuestas a una

competencia sin precedentes— y su crecimiento. Éste es el punto central de la racionalidad de los acuerdos sectoriales, el libre comercio o los acuerdos con otros bloques comerciales en formación en la economía mundial. No me parece que sea producto de una decisión un proyecto o una doctrina por las que se pueda optar. Me parece que es una imposición de la vida real. Tenemos que crecer, y si no lo asumimos de esta manera, es difícil avanzar en la discusión de los pros y contras de este tipo de acuerdos, y de la manera de construirlos. Dicho esto, tendríamos que considerar los siguientes puntos.

¿Cuáles son nuestras capacidades productivas? ¿Qué queremos conservar, y también fortalecer? Es decir, nuestra economía, es una economía grande que tiene capacidad para dar empleo, crear ciudades y tenernos en este Colegio platicando. Tenemos que decidir qué queremos conservar y fortalecer de lo que ya tenemos. Esta decisión interna tiene que ser uno de los puntos de partida de la negociación con el exterior.

Segundo, no se ha mencionado la enorme disparidad de las economías. Este problema plantea el problema central de cuánto comercio puede crear esta integración. Estudios previos indican que en el estado actual de las economías es poco lo que se puede esperar. Esta asimetría central será la principal debilidad de un acuerdo más ambicioso con Estados Unidos y Canadá. Para que tenga sentido la integración hay que tomar el ejemplo de la experiencia europea que reconoció la necesidad de apoyar al socio más débil; de no hacerlo así se corre el peligro de poner en marcha un proceso de desintegración.

En tercer lugar, es obvio que México tiene un problema de integración interna, existe un vasto contingente marginado por la crisis, y un contingente también vasto de mexicanos que fueron marginados por el modelo de desarrollo. Por último un acuerdo de libre comercio implica voluntades políticas, negociaciones, e instituciones. Frente a la larguísima experiencia de Estados Unidos y Canadá en la materia, México tiene que formar grupos de trabajo dinámicos y polivalentes. Desafortunadamente carecemos de instituciones para abordar la cuestión en discusión pública, para analizar los beneficios y las desventajas de un acuerdo de libre comercio, y el proceso de toma de decisiones. La solución a este problema no creo que deba ser corporativa; sino democrático-representativa.

JORGE DOMÍNGUEZ

Yo quisiera limitarme a un preámbulo y cuatro puntos breves. Durante mucho tiempo he pensado que era racional y deseable que México buscara una estrategia de mayor apertura al comercio internacional, y por consiguiente el estrechamiento de sus relaciones económicas con Estados Unidos, aunque no de manera exclusiva.

Sin embargo, no me parece evidente, que sea racional ni deseable para México o Estados Unidos la promoción de bloques comerciales. Desde la perspectiva norteamericana, tanto los argumentos políticos como los económicos están a favor de una liberalización del comercio mundial. Existe la preocupación de que las vinculaciones específicas con ciertas regiones del mundo entorpezcan este proceso, por un lado, y, por otro sólo se logre la desviación del comercio en vez de su creación.

De la misma manera, tampoco me parece evidente que a México le convenga casarse con un socio comercial; también en su caso es preferible una política de apertura al mercado mundial que la creación de un bloque comercial en América del Norte. Quienes en México abogan por un tratado de libre comercio deben plantear la propuesta no en términos de concesiones, sino de las ventajas que ese acuerdo puede acarrear para Estados Unidos. De la misma manera que quienes en ese país promueven el acuerdo con México, deben identificar las razones por las cuales les sería conveniente.

Mi segundo punto se refiere al hecho de que un tratado de libre comercio no se limita al comercio, por ejemplo —como lo mencionaba Adalberto García Rocha—; también se busca la promoción de un régimen de inversiones estable que creo que tendría como resultado, en el caso mexicano, una liberalización adicional de la ley que las regula. Una segunda consecuencia que no es estrictamente comercial tiene que ver con política monetaria y de tipo de cambio. Lo que observamos en la Comunidad Europea es que la banca central de la República Alemana, el Bundesbank se convierte de hecho, y en algunos casos *de jure*, en el Banco Central de la Comunidad Europea. Ya en la relación México-Estados Unidos por lo menos a partir de 1982 el Banco Central de Estados Unidos (el Federal Reserve Bank) ha funcionado *de facto*, de cuando en cuando, en momentos de crisis, como el Banco Central de México, pero esta situación excepcional podría convertirse en la política normal del Estado mexicano. Un efecto casi necesario de un tratado de libre comercio es una mayor coordinación de políticas monetarias.

Una tercera consecuencia se vincula con el mercado de trabajo. Los acertados comentarios de Wayne Cornelius ya se refirieron a ello y no me extenderé. Por último, es necesario incluir una reflexión a propósito de la política energética. Me resulta difícil pensar que empresarios norteamericanos aceptaran gustosamente un acuerdo de libre comercio con México, si los empresarios mexicanos reciben subsidios indirectos a través del precio de los energéticos. Un acuerdo de libre comercio requerirá la equivalencia de éstos en todos los países integrantes del mercado ampliado.

El tercer punto que quiero exponer se refiere a que todos mencionan el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, pero pocos recuerdan que entre éstos y la mayoría de los países del norte de Panamá y de las Antillas se firmó la iniciativa de la Gran Cuenca del Caribe que establece en la región relaciones de libre comercio; gracias a este acuerdo, con la ausencia de aranceles han aumentado las exportaciones antillanas y centroamericanas a Estados Unidos.

La vocación antillana y centroamericana de Estados Unidos la comparte Canadá. ¿Ha pensado México en sus relaciones comerciales y financieras con esa región?, ¿ha pensado en la manera de competir en el mercado estadounidense y canadiense después de firmar un tratado de libre comercio con esos países?

Por último, una de las motivaciones importantes en los acuerdos de libre comercio que yo conozco es la política. En el caso que acabo de citar de la Cuenca del Caribe, las concesiones unilaterales norteamericanas fueron impulsadas por motivos de seguridad; por ejemplo desde un inicio Cuba, Granada y Nicaragua quedaron excluidos de ese acuerdo. En el caso europeo las motivaciones políticas detrás de la integración económica son muy claras, pues desde un principio hubo el interés militar de proteger a Europa Occidental de la Unión Soviética y de sus aliados. Asimismo, la CE tuvo siempre la intención de promover la democracia liberal y de utilizar con ese propósito el libre comercio. En el caso del acuerdo Estados Unidos-Canadá existía una relación previa de cooperación militar y los regímenes políticos eran compatibles y confiables.

Si reflexionamos desde esta perspectiva de las motivaciones políticas acerca de la posibilidad de un acuerdo entre Estados Unidos y México, hay que hacerse por lo menos tres preguntas. ¿Es México un aliado de Estados Unidos en sentido amplio? Es decir, ¿comparten ambos países intereses estratégico-militares comunes?, ¿es el régimen político mexicano una democracia compatible con el régimen norteamericano, que no plantea obs-

táculos ni inseguridades con respecto a su estabilidad? ¿Es el sistema político mexicano lo suficientemente confiable para firmar un acuerdo de libre comercio que vaya más allá de este sexenio?

JUAN GALLARDO

Creo que es importante enmarcar dentro del concepto de opciones activas de México su papel actual dentro del GATT y hacer un pequeño recordatorio de qué nos había sucedido desde nuestra entrada a ese acuerdo multilateral. Ingresamos al GATT con la expectativa fundamental de que México obtendría una mayor capacidad negociadora para insertar sus productos en los diferentes mercados internacionales, a cambio de una apertura que nosotros ya hemos llevado a cabo.

Los grandes acontecimientos de los últimos años —la unificación de Alemania, el tratado de Canadá y Estados Unidos, el proceso de integración europea, los tratados entre Japón y los cuatro tigres, y su convenio bilateral con Estados Unidos— han tenido un efecto muy importante sobre la capacidad de acción del GATT. Hace unos días, su director general, Arthur Dunkel señaló la dificultad que tiene la organización para encontrar puntos de convergencia entre sus miembros, ante los cambios en el mundo y la disparidad de desarrollo económico y político de los países que lo integran.

Cuando hablamos de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, de ninguna manera pensamos establecerlo al margen de nuestra participación en el GATT. En realidad estamos hablando de opciones enriquecidas que son perfectamente consistentes entre sí. Por otra parte, es importante insistir en que existe una gran diferencia entre un tratado de libre comercio y un mercado común, y que el primero no necesariamente conduce al segundo, y ni siquiera es conveniente para Canadá, Estados Unidos y México que así ocurra.

Creo que es importante que nos circunscribamos a las opciones reales del momento. ¿Qué ha sucedido con México a raíz de su ingreso al GATT? Se ha demostrado, que el país tiene la capacidad para ser plenamente competitivo, a pesar de que ha sido un camino extraordinariamente difícil y doloroso.

Quisiera enfatizar que los acuerdos comerciales con Estados Unidos, hoy vigentes, tienen un alto grado de incertidumbre y que el elemento medular para una competitividad futura es la planeación a largo plazo. De alguna manera, el esfuerzo que ya

se ha hecho por mejorar nuestra competitividad, por abrir nuevos mercados, por hacernos eficientes y productivos se enriquece enormemente con un escenario de planeación de plazo mayor.

¿Cuáles son los elementos que nos deben preocupar al considerar este tipo de posibilidad?

El primero es el de las dimensiones diferentes de economías, que genera un grado de vulnerabilidad en la economía más débil. Pero es importante subrayar lo que señaló Rolando Cordeira, en cuanto a que la palabra asimetría dentro de una negociación bilateral es perfectamente posible. Lo que hay que hacer es reconocerla desde un principio e incorporarla en el cuerpo de la misma negociación, para que gradualmente puedan ir encontrándose los empalmes adecuados para las dos economías.

El segundo elemento se refiere a lo que puede suceder si nos equivocamos en la negociación. El acuerdo necesariamente va a tener que incorporar un alto nivel de flexibilidad desde la negociación del mismo. Existen principios de revisión, y esquemas de salvaguardias y toda una metodología acordada cuya finalidad es corregir sobre la marcha las situaciones imprevistas.

Pienso que la tercera preocupación, que se refiere al aumento de la dependencia, es ilógica. Todos podemos coincidir en que una de las cosas que más necesitamos para la reactivación de la economía nacional es un incremento del flujo de capitales, tanto interno como externo, para que a su vez aumenten las inversiones y el nivel de competitividad que impulsa el crecimiento de la economía y de los mercados internos y externos, así como la productividad. En un esquema de esta naturaleza, la expansión del mercado disminuiría la dependencia. Segundo, el mundo está en un proceso genuino de globalización; muchos sectores han tenido que insertarse por etapas dentro de un concepto global al entrar al GATT, menciono como ejemplo la industria automotriz y la petroquímica. La pertenencia al mundo económico de los mercados se logra y acelera mediante un proceso de esta naturaleza.

Otro elemento es la complementariedad de ambas economías. Sin entrar en detalles, el hecho es que Estados Unidos ha perdido competitividad en ciertas tecnologías de punta, México puede cobrar importancia y dinamizar ese proceso para obtener algunas concesiones en la negociación.

La experiencia de otros países que ya ha sido mencionada, puede enseñarnos cuáles son las áreas en las que fueron previstas las dificultades y cuáles resultaron finalmente ser problemáticas.

Respecto de la preocupación en cuanto a la coyuntura de la negociación, de si es éste el mejor momento, la verdad es que como lo demostró la negociación de la deuda externa el que toma la delantera gana una ventaja. Creemos que lo que más conviene es una negociación global antes que por sectores, que nos dé un panorama completo y nos permita compensar pérdidas con ganancias, puesto que buscar una balanza de pagos equilibrada por sectores es un objetivo fugaz y difícil de lograr.

JOSUÉ SÁENZ

Quisiera hacer una pequeña digresión sobre los gorilas. Winston Churchill dijo alguna vez que nuestra visión del gorila variaba según la circunstancia. No era lo mismo verlo en la jungla, que en el zoológico o en nuestra cama, en cuyo caso no hay tiempo de reflexión, se tiene que actuar. Siento que en México el factor tiempo nos fija una condición especial; no es cuestión de hacer análisis sectoriales ni de discutir problemas específicos, sino más bien buscar el marco general. Creo que nos ha hecho falta tener en cuenta la experiencia de la Comunidad Europea. El Tratado de Roma fue firmado en 1957, pero el proceso de la integración fue muy lento, y de hecho no se consolidó sino hasta el abrazo que se dieron Adenauer y De Gaulle en 1963.

Creo que nos hace falta, al visualizar la posible participación de México en una comunidad económica norteamericana, ver lo que implica este proceso. Hemos perdido de vista el objetivo básico en el gran marco político. Debemos pensar en una alianza para la prosperidad recíproca americana. El nombre es lo de menos, lo importante es darse cuenta de la inevitabilidad de la integración, dadas las macrotendencias sociales y económicas.

Yo visualizo un proceso de integración basado primero en la firma de un tratado de amistad y cooperación multilateral de Estados Unidos, Canadá, Cuenca del Caribe y Centroamérica. Este tratado fijaría la gran meta: cooperación, amistad, respeto mutuo, autodeterminación, igualdad jurídica de los estados, bellos principios que pocas veces practicamos. Una vez sentado este objetivo general se puede proceder por etapas.

Cuando se habla del tratado de libre comercio no se toma en cuenta que éste nunca ha sido ni será un cambio instantáneo de estatus en el comercio de dos países. Hay que tomar en cuenta que entre el momento de la firma del Tratado de Roma y 1992, pasaron 35 años. Por lo tanto, no nos debe preocupar el

factor tiempo. Si México suscribe un tratado de libre comercio, será para negociar progresiva y recíprocamente los muchos problemas que tenemos. Dada la aceleración de los fenómenos mundiales y nuestro conocimiento quizás se podría pensar que suceda en diez años.

Creo que si se plantea como primer punto de esa negociación el libre tránsito de mano de obra al mercado de Estados Unidos, no llegaremos a nada. Éste es el problema más difícil y tiene que ser el último en este proceso de integración. Creo que la inversión podría sustituir la migración. Si las fábricas de Canadá, de Estados Unidos o de Japón pueden venir a México, entonces no habrá que preocuparse del acceso de la mano de obra mexicana a esas fábricas; por eso pienso que la inversión debe recibir el mayor énfasis posible en la negociación. No es cuestión de comerciar más o con mayor facilidad lo que ya estamos comerciando. Lo importante es hacerlo con lo que no estamos comerciando. El paso esencial después de firmar ese gran tratado macropolítico de amistad y cooperación será buscar la forma de acelerar la inversión. Siento que ésta es una oportunidad para que pensemos, pero que no tomemos demasiado tiempo pues no nos olvidemos de los gorilas que hay que sacar de la cama.

JACOBO ZAIDENWEBER

Retomo la preocupación que expresó Adolfo Aguilar al inicio de la discusión, respecto de si estamos leyendo bien la situación internacional, el reacomodo de las fuerzas económicas, la multipolaridad, la globalización, la formación de bloques comerciales, los fenómenos de cambio que se han mencionado.

A nosotros nos toca ahora tomar la decisión de formar el presente a partir del porvenir y no del pasado. No hay que quedarnos rezagados, como nos ha sucedido tantas veces. Pienso que una vez que México finca su crecimiento en su capacidad exportadora, hace un compromiso para buscar un espacio en el mundo que le permita mejorar su calidad de vida, progresar y obtener una sociedad más justa. Ése es el compromiso que ha hecho México. Pero con nuestra suerte, una vez que tomamos la decisión, todo se nos complica y ya tenemos que competir con todo el mundo, porque los espacios están muy disputados. Se nos presenta esta oportunidad de formar parte de una zona de libre comercio, de integrarnos a un bloque. El doctor Domínguez señaló que Estados Unidos no desea formar un bloque

aislado, sino que lo que persigue es la liberalización del comercio mundial. Si nosotros tomamos la decisión de afiliarnos, será también para poder comerciar más adecuadamente con el resto del mundo.

Como afirmó el profesor Cordera de lo que se trata es de lograr una negociación adecuada. La otra parte que creo fundamental es, cuáles son las instituciones con que contamos.

México tiene fundamentalmente el reto de averiguar qué queremos, saber si es posible lo que queremos y a qué costo. No hay mucho tiempo, México tiene la oportunidad de diseñar si queremos nuestro propio modelo, nuestra propia manera de asociarnos a este acuerdo de libre comercio. Podemos fijar nuestros tiempos; somos un mercado y una economía importante.

Debemos empezar a trabajar intensa y coordinadamente.

JAIME ZABLUDOVSKY

En primer lugar, quiero enfatizar categóricamente el hecho de que actualmente no hay negociaciones para un acuerdo de libre comercio; hay distintos entendimientos y acuerdos que se han firmado con el gobierno americano. Uno de ellos es el acuerdo marco que se renovó el año pasado, al amparo del cual se está haciendo una revisión sectorial de la economía mexicana.

En segundo lugar, me preocupa que a lo largo de la discusión se ha utilizado indistintamente una serie de conceptos: acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercomún. Se le han atribuido a los acuerdos de libre comercio una serie de características que no tienen. Por ejemplo, se ha hablado de movilidad de los factores de producción, de flujos de mano de obra, que es un tema que normalmente no contempla un acuerdo de libre comercio que se limita a cuestiones arancelarias y comerciales.

Quiero también hacer algunas precisiones, respecto de la interdependencia que implicaría un acuerdo de libre comercio. El doctor Domínguez, por ejemplo, habló de la dependencia de las políticas monetarias y fiscales que podrían derivarse de un acuerdo, aunque en realidad creo que su descripción correspondía a la de un mercomún. Pero una dependencia de esa naturaleza es independiente del arreglo comercial que firmemos. La propia historia de México ofrece ejemplos palpables de esto. Hemos visto que tratar de poner en práctica políticas fiscales y monetarias que están en franca oposición a las restricciones de la balanza de pagos, únicamente acarrear inestabilidad.

La discusión debe centrarse en el mejor arreglo comercial que podemos lograr para contrarrestar las restricciones externas que enfrentamos. Lo mismo se aplicaría al asunto de precios diferenciales, de energéticos, por ejemplo, independientemente del arreglo comercial, estamos expuestos a impuestos compensatorios, represalias comerciales. ¿Es mejor sufrir represalias unilaterales, o nos convendría tener un foro para ventilarlas? Éste es el tipo de preguntas que tenemos que empezar a precisar, para aterrizar el debate.

El primer ponente sugirió que México no tiene nada que ofrecer en una negociación comercial. Yo difiero drásticamente de esa posición. Para propósitos de negociaciones comerciales, el arancel relevante es el consolidado en el GATT. Nuestro arancel consolidado en el GATT tiene una tasa del 50%, Estados Unidos, por el contrario, tiene aranceles inferiores al 10%, en general en su tarifa, como niveles de consolidación. Por otra parte, si bien es cierto que en términos de números de fracciones son pocas las que quedan sujetas al permiso previo, éstas todavía representan alrededor del 20% del valor importado de México. Finalmente, indicadores de protección en Estados Unidos señalan que el arancel promedio que enfrentan las importaciones mexicanas a ese país es menor al 4%, mientras que nuestro arancel promedio es del 9 por ciento.

En suma, creo que hay instrumentos y espacio de negociación, y no hay que olvidar que el acceso a mercados norteamericanos del orden de 280 o 350 millones de personas es también un instrumento de negociación.

Mi último comentario se refiere a los salarios reales implicados en un proceso de apertura. El proceso de racionalización de la protección comercial y de liberación económica en general, parte de una premisa: un proceso de apertura económica es una de las maneras probadas para fortalecer los salarios reales en el mediano y largo plazos. Existe una poderosa evidencia internacional en ese sentido. Los países en desarrollo que han basado su crecimiento en una economía orientada hacia afuera se han caracterizado por un fortalecimiento sostenido de los salarios reales basado en mayor productividad y en el acceso a mercados externos.

SOLEDAD LOAEZA

Si bien es cierto que hay desacuerdos en cuanto al significado de un acuerdo de libre comercio y confusiones con respecto a lo

que puede acarrear de manera espontánea, me parece que el curso de esta sesión no es sino un reflejo de la manera tan intrincada en que los aspectos políticos y económicos de la relación México-Estados Unidos incide en un acuerdo de naturaleza comercial que en principio debía tener una notable asepsia política.

Me voy a limitar a recordar algunos puntos esenciales con respecto a qué significa un tratado de libre comercio y cómo se compara con un proceso de integración mucho más profundo, como sería la formación de una comunidad económica, tomando el ejemplo europeo como una referencia necesaria.

Un acuerdo de libre comercio puede tener una motivación política implícita, como lo mencionó Jorge Domínguez, pero es fundamentalmente un acuerdo entre dos o varios países, que se limitan a eliminar barreras y aranceles de su relación comercial; por eso, es mucho más limitado que el tipo de proceso de integración económica que está vigente en Europa Occidental. Así pues la referencia pertinente para el posible acuerdo que estamos debatiendo aquí no es la Comunidad Europea, sino el tratado que entró en vigor entre Estados Unidos y Canadá el 1 de enero de 1989. Por otra parte, los tratados de libre comercio no suponen armonización de políticas económicas, y tampoco la aplicación de una tarifa externa común al comercio con terceros países.

Existen varios antecedentes de acuerdos de libre comercio. Habría que recordar la experiencia latinoamericana bastante desafortunada de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),¹ y la experiencia inglesa y de otros países europeos (AELC), que se formó como alternativa a la CE, porque rechazaban la supranacionalidad, la cesión de soberanía y la armonización de políticas económicas que suponía el Tratado de Roma.

A diferencia de lo que ahora se propone para regular la relación comercial mexicano-norteamericana, el proyecto europeo estaba desde un principio inspirado por una intención política explícita que era la defensa de la democracia occidental, y no sólo era defensivo frente al adversario ideológico y estratégico que representaba la Unión Soviética, sino que también era una defensa contra la economía, y el comercio estadounidenses.

La historia del proceso europeo ha sido de frenos y aceleres: la integración ha procedido de manera un tanto irregular, pero casi siempre se ha avanzado privilegiando en la negociación los puntos de acuerdo y posponiendo las divergencias. La CE ha te-

nido un éxito indiscutible, Europa disfruta una prosperidad sin precedentes.

No obstante que se ha avanzado mucho en el proceso, aún persisten los temas que han frenado el proceso de integración, por ejemplo, la energía, la agricultura y el libre tránsito de mano de obra. Asimismo, la armonización de las políticas financieras y monetarias se ha enfrentado a múltiples obstáculos y ha provocado reacciones defensivas entre los propios países integrantes de la CE.

El proceso integracionista europeo se ha llevado a cabo por etapas programadas con anticipación. Los europeos han mantenido la suficiente flexibilidad para que el incumplimiento de algunas de ellas no ponga en tela de juicio el proyecto en conjunto.

La referencia a la experiencia europea puede servir para limitar el marco de la discusión en torno a un posible acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y, tal vez, Canadá. Ahora voy a plantear cuatro preguntas como recapitulación de la discusión de esta mañana: primero, ¿qué tanto un esquema de libre comercio entre México y Estados Unidos formalizaría fenómenos espontáneos? ¿Acaso un tratado de libre comercio lleva irremediablemente a la integración económica? La pregunta es relevante porque la interpenetración entre México y Estados Unidos es tanta que un arreglo comercial como el propuesto está induciendo un proceso de integración en otros niveles, aun de manera involuntaria. ¿Un tratado de libre comercio significa la renuncia a otras alternativas comerciales? Y, por último, ¿en qué medida el tratado de libre comercio puede resolver el problema de inversión que enfrenta México en este momento?

PATRICK LOW

Quisiera hacer algunos comentarios breves acerca de lo que es el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, y referente al GATT y su posición ante todo esto. Creo que el acuerdo mencionado es muy importante porque da muchas indicaciones de lo que México podría esperar de esos dos países en un arreglo similar.

La iniciativa provino de Canadá; dio los primeros pasos para el acuerdo entre los dos países, los estadounidenses en cambio tenían muchas reservas al respecto. El móvil principal del gobierno canadiense era evitar el proteccionismo norteamericano.

no, que ya es bastante grave. ¿Hasta qué punto es del interés de México llegar a un acuerdo similar para lograr los mismos fines? Por otro lado, los canadienses estaban muy desilusionados con el multilateralismo, sobre todo después del fracaso de la reunión ministerial del GATT de 1982, de suerte que cuando Canadá recurrió a esta alternativa, el GATT estaba en crisis. Esta visión crítica también empezaba a imponerse en Estados Unidos; en los setenta un acuerdo bilateral semejante hubiera sido impensable, pero en la última década la política cambió; por eso se firmaron los acuerdos con Israel, la Cuenca del Caribe y Canadá. Este acuerdo entre Estados Unidos y Canadá no se limita a aranceles, también abarca inversiones, servicios, y propiedad intelectual. A mi juicio es imposible pensar en un acuerdo entre esos dos países sin tratar esos temas, incluso el mismo GATT se está definiendo en estos términos.

¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvieron los norteamericanos del acuerdo con Canadá? Mayor acceso a los recursos naturales canadienses y mejores opciones de inversión, sobre todo en lo que se refiere a mercados financieros y de seguros.

El tema del flujo de mano de obra no se trató aunque hubo acuerdos en materia de mano de obra profesional. Obviamente, a Estados Unidos le interesa tratar ese tema con México.

Pero, por otro lado, los canadienses obtuvieron lo que más les interesaba: un sistema de solución de disputas independiente, bilateral, que supone la posibilidad de que haya también un mecanismo de arbitraje obligatorio. Era fundamental este mecanismo de arbitraje, porque en caso de disputa ambas partes tienen que someterse a sus resoluciones; era una manera de nivelar las diferencias y el poder de negociación de las dos partes.

No todo se solucionó en esta negociación. Se ha seguido trabajando en los acuerdos relativos a subsidios e inversión en el sector de energéticos. También quedaron pendientes el transporte, la agricultura y la propiedad intelectual.

¿Hasta qué punto ha sido complementario el tratado con las obligaciones del GATT de ambos países? Básicamente un acuerdo de libre comercio no debería ser incompatible con los compromisos del GATT, siempre y cuando cubra todo el comercio y no cree barreras hacia terceros países. En cambio, un enfoque sectorial —del que mucho se ha hablado aquí, generaría problemas con el GATT porque podría ser visto como discriminatorio, ya que únicamente desviaría comercio, pero un acuerdo más amplio también lo crearía.

Hay tres sectores fundamentales para México donde cabría

preguntarse si se puede esperar una liberalización: acero, textiles y automóviles. En estos tres sectores los canadienses tienen un trato especial. ¿Estaría Estados Unidos dispuesto a extender este tipo de arreglo a México? ¿Hasta qué punto querrían los norteamericanos controlar las inversiones de otras fuentes en México, so pretexto de controlar el acceso a su mercado? La obsesión que ahora muestran los sindicatos estadounidenses con los derechos de los obreros me parece que expresa antes que nada el deseo de proteger el mercado interno; pero el acceso a los recursos naturales mexicanos puede ser un punto muy importante, y también es muy delicado. Por otro lado, Estados Unidos también estaría interesado en los temas de la propiedad intelectual y el de los servicios.

Para terminar quisiera señalar que no veo demasiado interés por parte de Estados Unidos para llegar a un acuerdo con México. Como lo señaló el doctor Domínguez, es importante recalcar que los acuerdos con la Cuenca del Caribe e Israel tenían alto contenido político, no así el caso canadiense, ¿cómo se inserta México en este esquema? También habría que tener en cuenta la actitud de Canadá que, por lo menos hasta ahora, no ha manifestado una reacción muy positiva al respecto.

GABRIEL SZÉKELY

Un acuerdo de la naturaleza del que se está discutiendo es sólo una faceta del proceso más amplio y a largo plazo de creciente integración económica, producto de la acción cotidiana de fuerzas sociales y de mercado, que se ha acentuado en los últimos años, independientemente del reconocimiento oficial de cualquiera de los dos gobiernos.

Estoy de acuerdo con Rolando Cordera en cuanto a que es preciso distinguir entre negociar un acuerdo de libre comercio, lo cual implica un acuerdo entre dos o más partes contratantes, y un proceso de integración económica, que ocurre de manera espontánea. Asistimos a una imposición de la realidad frente a la cual hay que tener una posición propia y una estrategia, para proteger mejor los intereses de los dos países.

Las cartas están sobre la mesa ahora que sabemos que existe la intención de los dos gobiernos de negociar un acuerdo de libre comercio. Creo que depende de cada sociedad tener la iniciativa y la imaginación para influir en las decisiones que irán configurando las posiciones negociadoras respectivas. Es importante ir

creando un consenso social en cada uno de los dos países involucrados basado en una mejor definición y claridad de qué es lo que se busca negociar.

La pregunta no es si México debe buscar una mayor integración, sino si el gobierno mexicano debe desempeñar un papel regulador con relación en este proceso. Hay que ver qué negociaciones son posibles o deseables. Creo que necesitamos definir las concesiones que buscamos obtener en lo particular, saber qué estamos dispuestos a otorgar, cuáles son los temas prioritarios y cuáles pueden postergarse. Debemos decidir en qué temas negociar sólo con Estados Unidos y en cuáles incluir a Canadá.

Éste es el reto que se nos presenta, y México requiere una estrategia internacional basada en el uso de sus principales instrumentos y estrategias de política exterior. Un elemento clave es la relación con Japón. México debe evitar descuidar sus intereses de su relación con Japón por seguir la línea norteamericana.

JOSÉ ROMERO

Quisiera señalar que este proceso de apertura no es una forma desesperada para salir de la crisis, sino una manera de garantizar crecimiento sostenido y sano a largo plazo.

La crisis actual es producto de malas políticas, y de un proceso de sustitución de importaciones en que el aparato industrial no podía generar las divisas que necesitaba para su desarrollo. Hubo crecimiento pero alimentado artificialmente por otros sectores como el petróleo, la agricultura, y posteriormente por el endeudamiento.

Otro punto que hay que señalar es el hecho de que Estados Unidos y Canadá formen un área de libre comercio; este proceso plantea una situación difícil para México, que compite con Canadá en muchos sectores. Por otro lado, un posible acuerdo comercial con Estados Unidos ayudaría a la otra parte del proceso de estructuración industrial que no ha tenido lugar. Hicimos reducciones unilaterales de aranceles pero no obtuvimos nada a cambio. Un acuerdo de libre comercio facilitaría una reestructuración industrial y una reasignación de recursos.

Aquí se ha dicho que este club comercial estaría basado en mano de obra barata, y aquí voy a tratar de responder a quienes discutían el lugar de la migración en la agenda de negociaciones. Es cierto que para que haya comercio entre dos países tiene que

haber diferencias de precios entre las dos economías, pero esta diferencia tiende a disminuir con el tiempo, como resultado del comercio. El hecho de que inicialmente se haga un acuerdo que sólo trate sobre bienes eventualmente facilita la posibilidad de lograr más adelante un acuerdo sobre factores. Si los salarios mejoran aquí, habrá menos aliciente para emigrar.

También se ha dicho que la reducción unilateral de aranceles es mejor que la formación de clubes de comercio preferencial. Esta alternativa supone que los países que quedan fuera del club no son muy importantes, que no tienen aranceles, cosa que no es cierto, y por último, supone que no hay costos de transporte. Según una teoría reciente siempre existe el incentivo de formar y expandir clubes comerciales hasta que el mundo se convierta en un gran club comercial. Creo que primero debe haber un acuerdo parcial relacionando a México con Canadá y Estados Unidos. Una vez que la membresía a este club se haya vuelto interesante para otros países la entrada va a ser más atractiva.

Para terminar, diría que con respecto a la pérdida de nuestra identidad nacional, el fracaso del proceso de sustitución de importaciones muestra la invalidez de la teoría de que estaríamos más seguros de las fluctuaciones del mercado mundial si produciáramos para consumo interno en vez de exportación, porque hemos tenido que aceptar muchas cosas que de otra manera no hubiéramos tenido que admitir.

CARLOS RICO

Yo quisiera plantear dos temas. El primero sería el intento de explicar y quizá hasta exagerar una tensión que ha estado implícita a lo largo del debate: la dicotomía entre quién, cómo y cuándo se va a decidir lo que va a pasar, y por otro lado, la realidad de un proceso de integración real, silencioso e inercial que se ha acelerado en la última década.

Me parece muy importante lo que señaló Adlaberto García Rocha, en cuanto a la necesidad de contextualizar el debate acerca del convenio de libre comercio dentro del futuro de las relaciones económicas entre Estados Unidos, Canadá y México.

Creo que los términos son bastante irrelevantes para describir el proceso real que ha pasado entre la economía mexicana y la norteamericana. Por lo tanto, sin pretender definir lo que está pasando como un proceso formal, quisiera señalar que cuando

hablamos de apertura comercial entre México y Estados Unidos, visto en la perspectiva de los últimos diez años, estamos hablando de una larga historia.

Éstos creo que han sido los dos temas centrales de la discusión. ¿Cómo probar el primer punto?, ¿cómo hablar de la realidad? Creo que sí hay dos cambios muy importantes que de alguna manera muestran el avance significativo del proceso de integración real.

El primero es que independientemente de que al igual que hace dos décadas, el 70% de nuestro comercio exterior se desarrolle con Estados Unidos, la importancia que tiene ese comercio es mucho mayor para la actividad económica nacional. La economía nacional está crecientemente vinculada al exterior.

Las estadísticas recogen nítidamente el segundo cambio. Los sectores más dinámicos de los últimos diez años son los que apuntan con mayor claridad el proceso de integración. Por ejemplo, la exportación de autopartes aumentó 45% durante la crisis. Estamos hablando de una exportación que nos remite a un proceso de integración real de las dos economías —la existencia de procesos productivos de ambos lados de la frontera— no exportamos el auto, sino una parte. Si nos limitamos al comercio de bienes ya es clara la base real de integración, si habláramos del mercado de mano de obra sería todavía más obvio.

Tenemos *de facto* una situación bastante cercana al libre comercio entre los dos países. Las preguntas que caben hacerse más bien son: ¿cuáles serían los costos y los beneficios de formalizar este proceso de integración?, ¿hasta dónde podemos formalizar lo ya alcanzado?, y ¿qué implicaría para la continuidad del proceso esa mayor formalización?

La primera pregunta de por qué formalizar y cuáles serían los costos y beneficios ya fue tocada desde el punto de vista de Canadá. Pienso que el principal argumento de por qué formalizar se puede resumir en la seguridad que la formalización ofrece a los gobiernos, y a los actores privados.

Esto vale para los exportadores mexicanos que necesitan asegurarse contra el proteccionismo norteamericano, y para los inversionistas estadounidenses que también quieren estar seguros de que en el futuro las cosas no van a cambiar en México. Es decir, la formalización que es deseable para algunos es inaceptable para otros.

La segunda pregunta se refiere a si la formalización del proceso contribuye a su avance. A este respecto mi respuesta es po-

sitiva, porque creo que la formalización facilitará algo que ya está teniendo lugar, y que se origina en fuerzas más poderosas que cualquier decisión gubernamental.

Quiero enfatizar un punto que podría parecer obvio: en un momento dado la política fue importante para generar la orientación hacia adentro de la economía mexicana, pero el mercado fue importante para definir la dirección de nuestra vinculación con el exterior.

La política apuntaba al sur y el mercado al norte; porque las decisiones en este ámbito estaban en manos de actores no gubernamentales. Ahora en cambio, la política y el mercado no solamente están reñidos, sino que la primera refuerza al segundo. Creo que la diferencia reside en que hemos abandonado los eufemismos. Antes se nos decía que el objetivo de la apertura al exterior era la integración, hoy es claro que ese objetivo conduce a la integración con Estados Unidos.

Termino con dos apuntes rapidísimos. Primero, el proceso va a ser complejo, topará con muchos obstáculos, y dificultades, y a este respecto quisiera enfatizar el nacionalismo de ambas partes como un factor importante. Segundo, creo que debemos distinguir tres tipos muy distintos de implicaciones del proceso de integración: primero, sociales y políticas; luego, implicaciones para nuestra política hacia terceros países, en particular hacia América Latina; y por último, las implicaciones para las estructuras internas de poder de cada país, cuyos diferentes actores se verán afectados por las formas específicas que adquiera el proceso de integración.

GERMÁN SEIJAS

Cuando se estudian las relaciones económicas entre Estados Unidos y México en la perspectiva de una posible zona de libre comercio nos olvidamos de un sector que a mi juicio tiene el mayor potencial en este intercambio, a saber, el financiero, y en especial, la banca. Cuando queremos desarrollar el comercio, lo queremos hacer sin la banca y sin tener en cuenta que la circulación financiera es mucho mayor que la comercial, a la cual incluye. México no tiene sucursales bancarias ni en Canadá ni en Guatemala. Esto es inexcusable, es un error de estrategia global. Pero es todavía peor su ausencia de Estados Unidos, porque más del 70% de su comercio exterior está concentrado en Estados Unidos, sin embargo, la presencia de los bancos mexicanos

en ese país es muy pequeña, no obstante, el enorme potencial de apoyo que podría ofrecer a los hombres de negocios. En alguna ocasión he establecido el símil entre la pesca española y la banca mexicana. España tiene la cuarta parte de nuestro litoral y es potencia pesquera porque pesca afuera, México está en condiciones excepcionales para captar recursos en Estados Unidos, pero no lo hace por un temor injustificado a que la apertura sea una invitación a la invasión; en cambio, nunca consideramos, a la inversa, la posibilidad de que nosotros seamos los invasores. Estudios hechos por el Departamento de Comercio de Estados Unidos han demostrado que la penetración en número de bancos y depósitos de los americanos en el extranjero ha ido disminuyendo, mientras que ha crecido enormemente el número de depósitos que captan los extranjeros en Estados Unidos.

La banca mexicana tiene una capacidad impresionante de mimetismo, que hoy en día permitiría a un banco mexicano competir con el Chase Manhattan en Nueva York, porque desde los años sesenta México inició la modernización de su sistema financiero y de sus bancos. En cambio sería muy difícil, por ejemplo, poner una planta industrial frente a una fábrica Mercedes Benz. El temor a la apertura es injustificado porque estadísticamente ha sido demostrado que los países supuestamente invasores son los invadidos. Hoy en día, Estados Unidos es el país que ha recibido mayor número de bancos extranjeros, y en Londres, el 65% de los pasivos financieros que registra la City es propiedad de extranjeros. Creo que la banca mexicana tiene un gran potencial de desarrollo en Estados Unidos, porque como decía Josué Sáenz recientemente en un artículo, es más interesante para México el mercado de Estados Unidos que para Estados Unidos el mercado mexicano.

JAIME ZABLUDOVSKY

Se ha hablado mucho aquí de que México se ha abierto unilateralmente y que poco ha recibido a cambio. Efectivamente, existe una tensión entre la liberalización unilateral y la esperada reciprocidad; sin embargo, creo que la apertura tiene una lógica interna muy sólida. Independientemente de lo que pase en el exterior, por razones de eficiencia y productividad nos conviene exponer la planta productiva nacional a la competencia en el exterior; sobre todo porque a través de la liberalización podemos lograr la alineación con los precios internacionales, y asegurar

insumos a precios y de calidad internacional para el aparato productivo.

No obstante, no hay que perder de vista aquello que perdemos cuando procedemos sin negociar. Cuando México ingresó al GATT obtuvo de inmediato lo que este organismo había conseguido en 40 años de existencia; es cierto que el país se hizo acreditable a todo lo que se había negociado en las distintas rondas. Sin embargo, prevalece la percepción de que las negociaciones multilaterales están regidas por la tiranía del más lento. Esto es aún más cierto si recordamos que en el marco del GATT las decisiones se toman por consenso. Por esta razón, países que han querido llevar a cabo una liberación más rápida y se han topado con dificultades para obtener reciprocidades inmediatas han recurrido a acuerdos bilaterales o multilaterales, pero al margen del GATT.

Coincido en general con el análisis según el cual las fuerzas del mercado dictan el proceso de integración entre México y Estados Unidos, pero como segundo punto quisiera tratar la maquila, que siempre ha sido vista con cierto menosprecio y como una parte insular de la economía mexicana. No es el caso. No se pueden explicar ni el auge, ni la gran actividad económica de la franja fronteriza sin la maquila. Éste es un proceso de integración que crea empleos indirectos por la derrama de servicios que genera. El proceso de maquila se ha desarrollado en los últimos 20 años, pese a las políticas de comercio exterior de México y de Estados Unidos respectivamente, que no alentaban la producción para el mercado externo, y pese al gran imán que era el mercado interno. Creo que es interesante reflexionar acerca del crecimiento de la maquila, incluso a pesar del sesgo antiexportador que durante mucho tiempo caracterizó a la economía mexicana; también habría que estudiar el impacto de la política comercial americana, sobre el bajo grado de integración de la maquila a la economía nacional. Creo que hay lecciones muy importantes de la maquila, por ejemplo, la permanencia y certeza de acceso al mercado norteamericano, en términos de ausencia de aranceles y de impuestos al valor agregado. Es decir, la maquila ofrece la oportunidad de analizar las ventajas comparativas que ha podido explotar esa industria y el gran dinamismo motivado por su crecimiento. Creo que la maquila en particular y el crecimiento exportador en general, han demostrado lo factible del proceso de crecimiento hacia afuera, que también ha sido la parte más dinámica de la economía mexicana de los últimos diez años.

ALEJANDRO NADAL

Quisiera comentar un punto muy específico que me parece indicativo de cómo el proceso de negociaciones con Estados Unidos debe situarse en el marco más amplio de la política económica de México. El señor Gallardo dijo algo que me interesó mucho y que me sorprendió que fuera expresado por un representante del sector privado, porque afirmó que necesitamos un escenario de planeación a largo plazo. No sé exactamente qué tiene en mente Juan Gallardo, pero yo coincidiría con la idea de que es necesaria una política industrial y tecnológica que trascienda lo que se ha considerado necesario en este sexenio. Se nos ha dicho que las fuerzas del mercado y los precios relativos son el mejor mecanismo para asignar recursos y que, por consiguiente, es preciso desregular los mercados, que así lo hicieron Corea, Taiwan y Japón. Sin embargo, estos tres países mantuvieron siempre legislaciones extraordinariamente restrictivas en materia de inversión extranjera, de propiedad intelectual, transferencia de tecnología y protección.

No obstante que el doctor Zabludovsky afirmó que el posible acuerdo entre México y Estados Unidos se limita a temas comerciales, también mencionó que uno de los nueve grupos de trabajo es de propiedad industrial, y quiero saber por qué.

Los países industrializados han llevado el tema de la propiedad industrial al foro del GATT, alegando que hay una serie de prácticas comerciales desleales, esencialmente en materia de copias, que dañan el flujo comercial; pero al mismo tiempo no han podido sustentar cuantitativamente sus alegatos. Yo sería muy escéptico en cuanto a la intención de incluir el tema de propiedad industrial en la mesa de negociaciones entre México y Estados Unidos, porque para estos últimos lo importante no son las supuestas prácticas comerciales desleales, sino la inversión extranjera en ramas como la farmacéutica, sobre todo si tenemos presente la presión que ha ejercido la Cámara Industrial de Farmacéuticos en Estados Unidos, para que se introduzca la patentabilidad de productos desde ahora, y hasta 1997, como lo prevé la última reforma a la ley de patentes.

Es importante preguntarse si México gana algo al uniformar sus leyes de patentes con las de Estados Unidos. Quizás lo que se pueda hacer es, teniendo presente la experiencia canadiense, establecer un marco institucional de solución de disputas sobre prácticas comerciales desleales, derivadas de la infracción de patentes y otros derechos de propiedad industrial. Es un punto

pequeño pero que puede tener grandes ramificaciones para la industria mexicana, y además tiene que ver con toda una estrategia de negociación.

JACOBO ZAIDENWEBER

Quiero dar mi opinión respecto de lo que dijo Carlos Rico y al tema de la integración de México con Estados Unidos. Es cierto que tenemos una gran interrelación económica con Estados Unidos, no quiero tocar otras áreas, pero no estamos en un proceso de integración. Esta palabra suena para mí demasiado importante, estructural y decidida. Más del 70% de nuestro comercio tiene lugar con Estados Unidos, también buena parte de la inversión extranjera en México es norteamericana. La relación entre los dos países se ha ido ajustando a los cambios que han experimentado ambos; formalizar esta relación nos llevaría por un camino muy diferente.

En nuestra experiencia es difícil la negociación con Estados Unidos porque intervienen factores adicionales, múltiples, que no dependen de la voluntad de su gobierno. Todavía no los conocemos, necesitamos cubrir esos aspectos, pero no lo estamos haciendo. Tenemos muy poca experiencia de negociación con un país que negocia constantemente con el resto del mundo. Entre Estados Unidos y México se desarrolla una interrelación creciente, no es un proceso de integración. Tenemos que discutir abiertamente si la formalización de esa relación puede ayudarnos a resolver problemáticas brutales que se están acentuando. La formalización de la relación no es únicamente tratar un proceso que ya está ocurriendo, sino enfrentar las restricciones y discriminaciones del trato comercial con Estados Unidos, que, en cambio, favorece a la Cuenca del Caribe, a Israel o a Canadá.

GABRIEL SZÉKELY

Tres cosas me gustaría comentar en relación con los puntos elaborados por Jorge Domínguez esta mañana. Una, el hecho de que Estados Unidos tenga relación especial con países de Centroamérica y el Caribe, que incluye aspectos político-militares, implica que por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, México tenga que adoptar la misma política exterior

que ese país. Todos los días presenciarnos desacuerdos de este tipo entre Francia, Inglaterra y Alemania.

El segundo comentario es una divergencia de lo planteado por Jorge Domínguez, se refiere al tema de la autonomía en política monetaria. Desde mi punto de vista habría que ampliar el enfoque de discusión sobre ese tema en particular para mencionar que, en el caso de Canadá, ese país tiene un foro en el que se discuten las decisiones de política económica de Estados Unidos. México no cuenta con ese foro. Sería deseable que México lo tuviera no como parte del acuerdo comercial, sino del otro proceso de integración a la economía norteamericana al que creo que México debe pertenecer formalmente.

En cambio estoy de acuerdo en que es necesario que nuestro país avance más en el establecimiento de una democracia política porque es necesario que las negociaciones estén en manos de representantes elegidos democráticamente y representativos. Finalmente, quisiera hacer una pregunta respecto de las empresas maquiladoras, que tienen un papel muy importante en inversión, empleo y captación de divisas, así como en el cambio tecnológico. La pregunta es: ¿cómo se va a ver afectado el estatus de estas empresas por el acuerdo de libre comercio?

ROLANDO CORDERA

Quisiera comentar otras intervenciones y plantear una duda. Gabriel Székely y Carlos Rico dijeron que hay un proceso que se ha dado por múltiples vías y como resultado de las fuerzas de mercado. Yo diría que han sido las fuerzas de las cosas más en general, ya que las fuerzas de mercado tienen nombres y apellidos, hay estrategias que no son tan espontáneas. En la historia de la relación entre Estados Unidos y México siempre se han definido marcos de acción, también por omisión, que han configurado mercados que luego se refuerzan mutuamente. No sé si, como dice Carlos Rico, el porcentaje de comercio con otro país, sea un indicador suficiente de un proceso de integración; puede haberlo en algunos sectores, por ejemplo, el automotriz. Estamos hablando de un proceso ciertamente muy enmarañado, pero que admite y reclama acción institucional; en el que, se dice, hay sectores aquí en México y allá en Estados Unidos que pierden y que ganan respectivamente. Pero hay un eslabón perdido en el argumento, porque si en el nivel económico el proceso involucra modificaciones en la productividad de trabajo y los

factores en general, entonces no es cierto que haya un juego de suma cero todo el tiempo.

En segundo lugar, yo diría que no hay que contaminar ideológica, y ni siquiera conceptualmente, una visión de organización económica que le asigna todo al mercado libre con operaciones estratégicas de economía internacional, como lo es un acuerdo de libre comercio. Yo no creo que una operación de libre comercio elimine toda idea de política industrial. Son varias posiciones a este respecto. Me parece que es muy importante la discusión en el esquema de un libre comercio posible. Si vemos el acuerdo de libre comercio como la extensión lógica de una visión doctrinaria librecambista, entonces se desvanece toda argumentación lógica.

Un acuerdo de libre comercio formalizaría fenómenos que están en curso. Quiero utilizar la documentación con la que cuento en este momento para repetir lo que Antonio Ortiz Mena dijo en 1969 acerca de que una de las claves del éxito del desarrollo de México fue su relación especial con Estados Unidos. Esta visión del asunto está inscrita para bien o para mal en la acción estratégica del Estado y la sociedad mexicana.

En tercer lugar, me parece que vale la pena que discutamos si la integración económica con Estados Unidos no sólo es irremediable sino deseable. Se dice que ese tratado supone renunciar a otras alternativas. Yo no lo creo. Estos bloques de que hablamos son regionalizaciones económicas y comerciales que no implican por sí mismas la creación de fortalezas.

Hay un tema que me parece muy importante a este respecto que es América Latina. Yo de antemano digo que soy un romántico latinoamericano. Para México es muy importante y puede ser muy enriquecedora la relación con el resto del continente, a la luz incluso de integraciones más fuertes con el norte, y mejores vínculos con el sur. Cualitativamente hablando, puede ser formidable en muchos sentidos. Lo hemisférico siempre ha sido planteado por Estados Unidos de manera agresiva, nosotros hemos respondido agresivamente con Latinoamérica.

Hace 15 años se pensaba que la sustitución de importaciones era mejor porque aminoraba nuestra vulnerabilidad externa, por lo que tuvimos una reversión en materia de proteccionismo comercial a la luz de la fuga de capitales y la devaluación de 1976. Pero ya entonces el mismo Echeverría había dicho en su discurso inaugural que México tenía que promover sus exportaciones si quería tener un crecimiento sano.

CARLOS RICO

Yo estoy de acuerdo en que la intensificación del intercambio entre los dos países no es lo mismo que la integración. Pero creo que si uno utiliza indicadores más precisos, puede afirmarse que sí existe una integración considerable. Yo propongo dos ejemplos, utilizando dos criterios para indicar lo que es la integración. Uno, es el de los procesos productivos que son uno solo y que se desarrollan de ambos lados de la frontera. En ese caso el indicador que me parece más útil es el comercio intrafirma de importancia creciente en el intercambio entre México y Estados Unidos. El segundo indicador, más político si se quiere, es el del costo de ruptura de una integración de dos socios que *de facto* están integrados. Así pues, aun siendo muy cuidadosos con el lenguaje, se tiene que llegar a la conclusión de que hay una creciente integración entre la economía mexicana y la norteamericana.

El segundo ejemplo que propongo es el de las maquilas, estoy de acuerdo que son muy importantes pero no son un indicador del grado de integración de las dos economías. En este plano yo haría una distinción entre maquila, por ejemplo, y la industria de autopartes, porque la primera responde básicamente a dos factores —la relación salario-productividad, y el problema de costos de transporte. Lo importante es que la maquila es distinta hasta en sus implicaciones sociales como proyecto de desarrollo nacional. Por otro lado, la maquila también ejemplifica cuál ha sido el papel del Estado en el desarrollo del mercado fronterizo, porque esta industria es producto de las decisiones estatales de los dos países. Creo que el Estado ha desempeñado un papel en este proceso y que lo seguirá jugando.

Estoy de acuerdo con Rolando Cordera en que desde el punto de vista político no puede plantearse el tema como un problema de todo o nada: como ya decidimos inclinarnos hacia el norte, entonces vamos a clausurar nuestras relaciones con el sur. México es un país de pertenencias múltiples, tenemos que crecer económicamente en América del Norte, pero somos un país latinoamericano; también somos un país de la Cuenca del Pacífico. Insisto en que va a ser complicado negociar con los norteamericanos, puesto que ellos ya tienen acuerdos de libre comercio con varios países que van a afectar el acuerdo con México. Gabriel mencionó a Japón como una alternativa, pero el problema es que los japoneses nunca han mostrado mucho interés en México, salvo como puerta de entrada para Estados Unidos.

JOSUÉ SÁENZ

Los economistas viejos cuando ya no pueden con las matemáticas se vuelven politólogos, por eso voy a volver al tema de la política general. Estados Unidos ha tenido una actitud muy variable hacia América Latina. A finales del siglo XIX y la primera mitad de éste era imperialista, predominaba la política del Destino Manifiesto, del Gran Garrote, y la Diplomacia del Dólar. En los años cuarenta y cincuenta Roosevelt inició un cambio con su política del Buen Vecino, y luego siguió la Alianza para el Progreso de Kennedy. El contenido real de estos dos programas no fue tan importante como su contenido político, que quería proyectar una imagen de cooperación para mejorar las relaciones de Estados Unidos con América Latina. A finales de la década de los ochenta hubo otro cambio, para mal, pues entre Reagan y Bush lograron borrar todas las imágenes de cooperación, sustituyéndolas con la intervención abierta en Nicaragua, Honduras y Centroamérica, en general. Se desligitimó la posición de Estados Unidos como líder natural de esta área. Paradójicamente, esto crea una situación muy difícil que nos presenta también la oportunidad de tomar el liderazgo de la región, lanzando la iniciativa de formación de la comunidad económica norteamericana.

ADALBERTO GARCÍA ROCHA

Yo creo que al discutir un tratado de libre comercio debemos definir si se van a negociar puntos adicionales a la liberalización, porque, en rigor, un acuerdo de esta naturaleza persigue eliminar instrumentos de control, no crearlos. Por ejemplo, debemos discutir si los instrumentos tributarios que utilizan ambos gobiernos están dañando nuestro progreso económico y si los debemos eliminar. En ningún sentido estamos discutiendo nuestra soberanía. No hay que abusar del argumento nacionalista. Ninguna sociedad ha padecido la dependencia como Japón en la posguerra, pero a pesar de su aniquilamiento, logró recuperar su independencia económica y política. Me parece que nos subestimamos, siempre que negociamos con Estados Unidos suponemos que nos van a arruinar.

En cuanto a la integración con América Latina quiero hacer notar con cierto cinismo que todos los intentos que ha habido han fracasado y que la única integración que ha ocurrido se ha desarrollado, de una forma muy perversa; porque todos los lati-

noamericanos le quieren vender a Estados Unidos, y cada vez hay más latinoamericanos que hablan inglés. Sin embargo, es cierto que tenemos que investigar el efecto de un tratado con Estados Unidos sobre nuestras relaciones económicas con América Latina.

JOSÉ ROMERO

No sé si esté bien planteada la pregunta de si había una contradicción entre negociar como país, dado que hay diferentes grupos de interés que se verán afectados por esta negociación, mientras que otros se verán beneficiados. Obviamente habrá perdedores y ganadores. La cosa es que las ganancias de los ganadores van a superar las pérdidas por lo que nos conviene negociar como bloque. En cuanto a la planeación industrial, creo que como empresarios es necesario llevar a cabo una planeación a largo plazo de lo que quieran hacer. Yo veo el peligro de que lo haga el Estado, que no creo que tenga mejor información que los industriales acerca de qué es rentable.

JAIME ZABLUDOVSKY

Quiero tratar de aclarar algunas de las cuestiones técnicas que han surgido en esta parte de la sesión, sobre todo, lo que se refiere a la razón por la cual la inversión está incorporada en el acuerdo marco. El acuerdo sirve para facilitar el comercio y la inversión, y es para consultar y ventilar problemas. Esto fue lo que se firmó el año pasado. Con base en él, las dos partes decidieron seleccionar los sectores que más les interesaban para hacer negociaciones sectoriales que afectaban no sólo el comercio, sino también la inversión.

La propiedad intelectual es una de las mayores preocupaciones de los países desarrollados, y concretamente de Estados Unidos, y no sólo en la negociación bilateral, sino también en el GATT. Este tema es uno en los que con más insistencia está presionando Estados Unidos. Existe el precedente de la lista 301, en la que se incorpora a países que violan, o que según Estados Unidos violan la propiedad intelectual y que son susceptibles de recibir represalias comerciales. Por consiguiente, éste sería, seguramente, uno de los aspectos que Estados Unidos pondría en la mesa de negociaciones, de la misma manera que México ten-

dría interés en plantear el tema de los textiles y el acero. El hecho de que se presenten estos asuntos en la mesa de negociación no quiere decir que se vayan a adoptar las normas de un país en el otro. Esto no se ha hecho a escondidas. Hay grupos de trabajo en el sector privado, y en distintas universidades, que han participado en las reuniones de trabajo a propósito del significado y alcance de la propiedad intelectual.

Respecto de la preocupación expresada en cuanto a los efectos negativos de un acuerdo de libre comercio sobre la política industrial, quiero retomar lo que dijo Adalberto García Rocha. En general, los acuerdos de libre comercio se reducen a eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias, la política industrial se ve afectada en la medida en que la política comercial era positiva, para el desarrollo de la industria; pero México abusó de la política comercial y en algún momento el proteccionismo entendido como barreras arancelarias y no arancelarias, fue el instrumento por excelencia de la política industrial, pero esta noción abarca muchos otros instrumentos obviamente en la medida que uno hace acuerdos de libre comercio se reduce el campo de acción de la política comercial como un instrumento que obtiene rentas de la protección, para inducir la industrialización o la protección de algunos sectores. Sin embargo, esto ocurre no sólo en la negociación bilateral, también en la multilateral. Precisamente uno de los objetivos del GATT es suprimir las barreras al comercio entre los países.

Una preocupación ya más técnica que deberá tomarse en cuenta en las negociaciones es cómo evitar que se extiendan las preferencias o las concesiones arancelarias de cualquier acuerdo a terceros. El problema de las denominadas reglas de origen es álgido en la negociación entre Canadá y Estados Unidos; es decir, es particularmente difícil y crucial definir si un producto es canadiense o estadounidense, porque de ahí se desprende la liberalización.

Por último, coincido con la preocupación general de la mesa acerca de la necesidad de revisar los mecanismos de la integración latinoamericana, primero, hacer un diagnóstico, y luego, tratar de impulsarla.

JUAN GALLARDO

Quisiera agregar dos puntos que creo que pueden ayudar a definir el concepto de planeación al que nos referíamos hace un mo-

mento. De hecho en un mercado de capitales tan competido como es actualmente el mercado internacional, hay dos elementos fundamentales; por un lado, el costo de capital, y por otro, la seguridad del marco jurídico en el que se ubica. Hoy en día México tiene uno de los costos de capital más elevados a nivel mundial, no sólo por las tasas de interés real, sino también por las expectativas de rentabilidad del capital de riesgo. Compara desfavorablemente con la gran mayoría de los países, incluso los países en desarrollo. Ese efecto, sólo puede ser compensado con escenarios de más largo plazo para que los proyectos puedan ser amortizados y sean rentables dentro de este concepto. Creo que para compensar la desventaja competitiva es preciso un marco jurídico.

Por otro lado, se habló aquí de que en una negociación de esta naturaleza necesariamente iba a haber ganadores y perdedores. Pero no será un juego de suma cero, porque en los últimos años México ha mostrado una gran capacidad de transformación y de ajuste a los cambios de las reglas generales. Para resumir yo diría que las dos preocupaciones fundamentales, a las que tenemos que estar atentos son: primero, la competitividad en la atracción de capitales y la necesidad de contar con un marco jurídico, y segundo, la capacidad para planear con anticipación los efectos del proceso.

ÁNGEL CALDERÓN

Quisiera abundar sobre un punto importante que no ha recibido, a mi manera de ver, suficiente énfasis. Tiene que ver con lo que decía Carlos Rico y está relacionado con lo que se mencionaba de la planeación a largo plazo. Cuando Adalberto García Rocha decía que de alguna manera se pierde la posibilidad de utilizar cierto tipo de instrumentos o de utilizarlos para fines ya acordados, o como decía Jaime Zabudovsky, el no poder utilizar la política comercial para fines de balanza de pagos, repercute sobre la política industrial. El punto importante sería la confiabilidad, que en un momento dado necesita el sector privado para disponer de una planeación a largo plazo, que no cambien las reglas del juego, cada dos o tres años.

La pregunta sería si con este acuerdo puede haber más ganadores que sin él. Si será benéfico para la política industrial tener o no un marco jurídico que reduzca la posibilidad de acción discrecional del gobierno. Creo que implícitamente se está dando

por hecho que esta situación en la cual no existe este marco que reduzca la discrecionalidad gubernamental para cambiar las reglas de la política industrial en cualquier momento que lo juzgue pertinente, provoca una cierta inconsistencia dinámica en la posibilidad del sector privado de invertir. Quisiera mencionar que me parece que en este punto con o sin acuerdo, es necesaria una política industrial un poco más sensata. Francia en la CE, y ahora Canadá, son países que forman parte de un arreglo de liberalización comercial, y que también tienen una política industrial; esto es, no hay ninguna razón para que sean incompatibles.

SOLEDAD LOAEZA

No me resta más que hacer una pequeña conclusión que rescate los temas del debate. Creo que ha quedado claro que un acuerdo de libre comercio puede ser un arreglo limitado. Se ha dicho en las últimas intervenciones que no es un juego de suma cero, finalmente, hay unos que ganan, otros pierden, pero ninguno en términos absolutos. Hay que reflexionar al discutir la posibilidad de un acuerdo de libre comercio, la medida en que el comercio responde a presiones del entorno internacional, que pueden ir desde el acuerdo firmado entre Estados Unidos y Canadá, hasta la formación de bloques comerciales en otras regiones, o el desarrollo de los tigres de la Cuenca del Pacífico. Alternativamente, en qué medida esto responde a una lógica interna muy sólida y a necesidades de la propia economía mexicana que requiere de presiones externas para elevar su competitividad en los mercados internacionales.

Otra pregunta importante que se ha planteado se refiere a la capacidad del acuerdo de libre comercio para resolver el urgente problema de la inversión, que en este momento hace falta; y en qué medida un acuerdo contribuye a sustentar un crecimiento estable de largo plazo.

Por otro lado, creo que uno de los puntos importantes que quedó claro de esta primera discusión es que aun cuando el acuerdo sea limitado y en principio políticamente neutro, es evidentemente un instrumento que puede inducir la aceleración de procesos de integración en áreas comerciales distintas.

La discusión de esta mañana buscaba identificar los términos del debate, discernir algunos puntos de la controversia, y también unas referencias útiles para la reflexión en torno a las

posibilidades de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. En ese sentido es una reflexión sobre lo que puede pasar más que sobre lo que ya pasó. Les recuerdo que la intención del debate no era resolver, sino plantear los términos de la discusión y que éste es sólo uno de los muchos foros para debatir todos estos aspectos.

ABSTRACTS

FRANCISCO GIL VILLEGAS

Francisco Gil Villegas' article is an essay about the general state of the relationship between Mexico and the United States during 1990. During that year, a good relationship between these two neighboring countries was maintained, despite several incidents that threatened the tendency towards cordiality. Among these differences were the Mexican government's rejection of the U.S. invasion of Panama and increasing tension due to the illegal drug trade and the tuna embargo. Francisco Gil characterizes the bilateral relationship as one of "pragmatic cordiality" and he points out that the events of 1990 prove that Mexico has regained its "special relationship" with the United States.

FERNANDO LOZANO ASCENCIO

Fernando Lozano Ascencio offers a methodology for estimating the volume of remittances that migrant Mexican workers sent to Mexico from the United States in 1990. He also identifies the main uses to which workers' remittances were put in Mexico and the economic and social impact they had, particularly in the regions where migrant workers concentrate the most. Lozano shows the increasing importance in volume of workers' remittances during the 1980s to the point that in 1990 they amounted to almost 2 billion dollars (not including remittances through informal channels). An indicator of the significance of this amount is the fact public federal investment in 1990 in the 8 states where migrant workers concentrate the most was only 1.7 billion dollars. Lozano concludes his article by specifying the main uses to which these remittances were put in these states in 1990.

LORENZO MEYER

The author of this article traces the historic roots of Mexico's present administration's search for closer ties with the United States through a free trade agreement. The author demonstrates that this is not the first time that the Mexican governing elite has tried to use the relationship with the United States to consolidate domestic changes and promote foreign investment. Ever since Mexico's independence from Spain, the governing elite has tried to find solutions to the country's problems outside its borders. This search for foreign solutions was a constant in Mexican history until the Cárdenas administration considered that complete economic independence of Mexico *vis-à-vis* the United States was a necessary condition for the country's viability. That was the beginning of the "Mexican miracle" which ended with the foreign debt crisis in 1982. Due to the crisis, the Mexican government decided to abandon the industrialization strategy that was based on protecting the domestic market. The author concludes by noting that the route chosen by Mexico's governing elite which, as in the past, looks outside the country's borders for a solution to its problems, might well be costly as far as Mexico's hard won independence from the U.S. is concerned.

SERGIO AGUAYO

Sergio Aguayo's article is an analysis of the probable effects of a Free Trade Agreement with the United States on the Mexican political system. It questions whether the FTA will help accelerate the reform of the Mexican political system that began in the past decade. The present administration has made it clear that priority is to be given to economic reform. Aguayo bases his arguments on the analytical categories set down by Theda Skocpol in her book *States and Social Revolutions*, particularly the emergence of and the role played by new social forces, the fragmentation and deterioration of the State's bureaucratic agencies, and the influence of the international system in this process. The article is mainly concerned with the changes in the system that sustained authoritarianism. The FTA plays an important part in the changes taking place in Mexico, for although at first it may seem that the project was embarked upon in an authoritarian manner without the consultation of public opinion, Aguayo's central idea is that in the medium and long

run it will strengthen the forces of democracy. We seem to be moving inexorably towards a more plural society in Mexico, in an international atmosphere that encourages democracy.

CHARLES DORAN

Charles Doran discusses the internal and external factors that have led Canada, the United States and Mexico towards the negotiation of a trilateral free trade area and its possible political implications. Undoubtedly, North America is undergoing a critical process of restructuring its industry which has generated a growing need for new investment in order to maintain its rate of economic growth. The author points out the enormous potential of an integrated North American market now that regionalism is the apparent alternative to the complicated negotiations involved in the multilateral system. Doran points out that the real indicator of success of a trilateral free trade area should be its impact on economic growth and increases in productivity, and not on the creation of jobs. An advantage is also the greatest economic and political clout to be gained by the formation of this regional bloc which would allow the United States to regain its leadership position. Among the predictions about the effects of a NAFTA, Doran states that the most probable increase in flows would be in capital from North to South, while labor flows from South to North would probably remain unchanged. Doran suggests that the political consequences of the trilateral free trade area are largely unpredictable, and gives the example that no one could have foreseen the revival of Quebec's nationalism due to the FTA of Canada with the U.S.

MURRAY SMITH

In his article, Murray Smith considers some of the issues that seem to be perplexing policymakers in setting the agenda and procedures for the Mexico-U.S.-Canada Free Trade negotiations and discusses the potential implications for North American economic relations. In particular, he analyzes five possible options available to the three North American countries to structure a trilateral negotiation and possible agreement. These options include a possible accession of Mexico to the Canada-U.S. Free Trade Agreement with only minor adjustments to the

existing agreement; a common core or umbrella free trade agreement encompassing Mexico, the U.S. and Canada but with two or possibly three separate bilateral agreements to accommodate some distinctive bilateral issues and sensitivities; three parallel bilaterals; two compatible bilaterals; and finally separate arrangements. The analysis shows that the uncertainties about the structure of the trilateral negotiations are complicated by doubts concerning the outcome of the Uruguay Round of GATT negotiations, which could have significant implications for the North American negotiations. The author pinpoints the advantages and disadvantages of each of the five options analyzed and discusses how the existing Canada-U.S.-Free Trade Agreement might be renegotiated if there is a separate Mexico-U.S. Agreement.

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

Gustavo Vega Cánovas examines some of the crucial issues that will emerge in the negotiation of a North American Free Trade Agreement (NAFTA). Specifically, he discusses the main concerns and objectives of Mexico in a free trade agreement *vis-à-vis* the United States since, according to Vega, a secure and assured access to the U.S. market is the basic driving force of the Mexican government in the negotiations. However, given that it has already been decided to initiate trilateral negotiations, he also addresses some of the key concessions that the three countries will have to make in order to arrive at a mutually satisfactory trilateral free trade agreement.

GILBERT WINHAM

Here, Gilbert Winham analyzes the role played by the negotiation of a dispute settlement mechanism in the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA). Winham argues that dispute settlement was among the most politically salient issues in the negotiation of the free trade agreement and its prominence has continued during the operation of the agreement. He specifically addresses three particular questions of interest: first, why was dispute settlement important in the Canada-U.S. FTA negotiation; second, what mechanisms for dispute resolution were established in the Agreement; and third, how are these mechanisms working out.

Winham concludes by advising Mexico to negotiate a similar dispute settlement mechanism in a North American Free Trade Agreement.

CRAIG VANGRASSTEK

In his article, Craig VanGrasstek examines the influence of the United States Congress in the ratification of the Uruguay Round of GATT negotiations and therefore, how it can also affect the end result of the Free Trade negotiations between Mexico and the United States. His analysis is based on the experience of the negotiation and ratification of the Tokyo Round Negotiations and the United States-Canada Free Trade Agreement. The author emphasizes that despite "Fast Track" authorization, there will probably be a lot of give-and-take between the executive and legislative branches before the Uruguay Round Negotiations are ratified.

HAROLD HONGJU KOH

Harold Koh's article is based on a previous one in which he studies the legal markets of the United States-Canada Free Trade Agreement. That analysis led him to accurately predict some of the final results in the Canadian-American negotiations. In this case, he examines three of the four legal markets that are involved in the Mexico-United States-Canada negotiations. In the case of the U.S. legal market, the author emphasizes the importance of the United States Congress, which will continue to greatly influence the negotiations and the terms of the agreement itself, in spite of the "Fast Track" authority. Koh very briefly reviews the Canadian and GATT legal markets, and concludes by predicting which are the subjects that will be included in the negotiations and in the agreement itself.

DAVID LEYTON-BROWN

In this article, David Leyton-Brown examines important aspects of the free trade negotiations between Canada and the U.S. That will aid in understanding what Mexico and Canada are likely to obtain from the U.S. in the negotiation of a North

American Free Trade Agreement. Leyton-Brown shows that a prior knowledge of the objectives and the institutional structures within which the U.S. government will negotiate can help Mexico and Canada to develop and follow proper negotiating strategies as well as to set realistic goals from the start of the negotiations.

APÉNDICE

The Yearbook's Appendix is a report on a Round Table Conference entitled "Mexico and North American Free Trade" sponsored by the International Studies Center at El Colegio de México and the University of California at San Diego's Center for U.S.-Mexico Studies. The Round Table was organized by Dr. Soledad Loaeza, Director of the Center for International Studies. The purpose of the meeting was to hold a discussion with the participation of members of the government and personalities from the business and academic worlds on the meaning and possible implications of a free trade agreement involving Mexico, the U.S. and Canada. The remarkable thing about the meeting is that it afforded the opportunity for the main concerns of academics, businessmen and civil servants to be aired at the moment the FTA was announced. The following questions were raised during the discussion: What are the advantages in negotiating agreements broader in scope than those that have already been negotiated with the U.S.? What are the political problems that further economic liberalization imply? What are Mexico's options in the international economy? How much would a trade agreement serve to formalize phenomena that are already taking place spontaneously? Is free trade an irreversible step towards integration, and how will this limit Mexico's possibilities for seeking other trade partners? Particularly, how will this affect Mexico's relationship with Latin America? What will be the effect of a FTA on the formulation of industrial policy and what will its impact be on foreign investment? Among the participants were Adolfo Aguilar Zinser, Ángel Calderón, Wayne Cornelius, Rolando Cordera, Jorge Domínguez, Juan Gallardo, Adalberto García Rocha, Soledad Loaeza, Patrick Low, Alejandro Nadal, Mario Ojeda, Carlos Rico, José Romero, Josué Sáenz, Germán Seijas, Gabriel Székely, Jaime Zabludovsky y Jacobo Zaidenweber.

Este libro se terminó de imprimir
en abril de 1992 en
Grupo Edición, S.A. de C.V.,
Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte,
03600 México, D.F.
Composición tipográfica y formación:
Carlos Palleiro.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más
sobrantes para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de
Publicaciones de El Colegio de México.



Este octavo número de la serie de publicaciones periódicas del Programa México-Estados Unidos del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, contiene 11 trabajos que analizan importantes aspectos de las relaciones México-Estados Unidos en el año de 1990, en especial del significado histórico, económico y político que tiene la decisión adoptada por ambos países junto con Canadá de iniciar el proceso de consultas que ha conducido a la negociación de un Tratado de Libre Comercio en la región de América del Norte.



9 789681 205058